



جامعة أكلي محند اولحاج - البويرة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

المجال التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996 المعدل والمتمم

مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون
تخصص: دولة ومؤسسات عمومية

إشراف الأستاذة:
بلحارث ليندة

إعداد الطالبة:
حمادو آسيا

لجنة المناقشة

الأستاذة: خلوفي خدوجة.....رئيساً
الأستاذة: بلحارث ليندة.....شرفاً ومقرراً
الأستاذ: زعادي عادل.....ممتحناً

تاريخ المناقشة: 2016/01/14

شكر وتقدير

اشكر في أول المقام رب العباد وخالق الكون، من خص الإنسان بنعمة العقل من اجل بلوغ المعرفة والبحث عن سبل التطور والتغير.

واشكره كذلك على الأسرة القانونية التي تحظى بها جامعة كلي محمد اولحاج، واخص بالذكر أستاذتي المشرفة التي رافقتني بطول صبر وعناء الأستاذة بلحارث لينده، دون أن أنسى أعضاء اللجنة الموقرة التي قبلت مناقشة مذكري، ولهم مني أرقى عبارات التبجيل والاحترام.

إهداء

الى من نقشت على جدار قلبي معنى الوفاء و العطاء، الى من ضحت ولا تزال ولا تمل، الى
أمي من تستحق الثناء و الانحاء.

الى من سقاني بينوع الإرادة و علمني كيف تكون الحياة، الذي به تنار الدروب و الأيام
إليك أبي.

إلى من تجمعنا نفس الأحلام و الالام إخوتي: أمال، حسبية، سمية، سارة، رانيا، محمد أمين
وعلي وملاكي الصغيران: هيثم و أميرة، وأبيهما رعاه الله.

إلى كل فرد من عائلة حمادو ومعمري كبيرا وصغيرا، خاصة جدتي دون ان أنسى روح جداي
التي تسكن صورتها فؤادي رحمها الله.

إلى نبض قلبي و عطر الورود صديقتي..

إلى كل عزيز على قلبي قاسمتني معه الحياة أياما حلوة.

الى من أتمنى لهم الخير وطيب الأمانى ومقاعد عليا في الجنة عند الرحمان، كل معلم و أستاذ خدم
العلم فنال منا التقدير وعلى دربه أردنا السير...

حمادو آسيا.

قائمة أهم المختصرات

أولا باللغة العربية:

-1- د.ط: دون طبعة.

-2- د.س.ن: دون سنة النشر.

-3- ص: صفحة.

-4- ص ص: من الصفحة إلى الصفحة.

ثانيا باللغة الفرنسية:

-1- P: page.

-2- OPU : office des publications universitaires.

مقدمة

عرف النظام السياسي الجزائري حركة مد وجزر بين عدم الأخذ بمبدأ الفصل والأخذ به، ففي بداية مرحلة الاستقلال قام النظام السياسي الجزائري على أساس إنكار هذا المبدأ، واعتباره تهديداً لكيان الدولة، اعتباراً أن الدولة حديثة، و مؤسساتها هشة، فالدولة الجزائرية خرجت من مرحلة استعمارية أنهكت عاتقها، مما جعلها تتباعد عن كل ما هو ليبرالي حتى لو كان مبدأ الفصل بين السلطات.

كانت الجزائر في البداية تنتهج النهج الاشتراكي الذي يقوم على أساس الحزب الواحد، ويرفض الفصل بين السلطات، مستمرة في العمل بهذا إلى غاية انفجار أحداث 8 أكتوبر 1988، التي كانت من بين أهم الأسباب التي أدت إلى تغيير هذا التوجه، فظهر دستور 1989 الذي أقر التعددية الحزبية وأكد على ضرورة الفصل بين السلطات لأول مرة⁽¹⁾، وقد تم تكريسه أكثر بصور دستور 1996 المعدل والمتمم⁽²⁾، وإن كان ذلك نظرياً، فلم يطبق على أرض الواقع بسبب هيمنة السلطة التنفيذية على مقاليد الحكم في النظام السياسي الجزائري⁽³⁾.

حيث أنه من الناحية العملية اتخذت صوراً مغايرة عززت دور السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وقد كان لهذا التطور الوظيفي للمؤسسة الرئاسية أسباب ومبررات مختلفة، شاركت جميعها على إبراز تدخلها في العمل التشريعي، الذي يعهد بالأصل إلى السلطة التشريعية بقيادة البرلمان، وهذا انطلاقاً من الصلاحيات المخولة له دستورياً بالتشريع⁽⁴⁾.

(1) المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في فيفري 1989، يتعلق بنشر نص التعديل الدستوري الموافق على بموجب استفتاء، 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية. العدد 9 الصادر في 1 مارس 1989.

(2) المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتضمن إصدار نص التعديل الدستوري الموافق عليه باستفتاء 18 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية العدد 76 الصادر في 8 ديسمبر 1996 المعدل بموجب القانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، وبالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية العدد 63 الصادر في 16 نوفمبر 2008، المعدل سنة 2016.

(3) شباح فاتح، تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات (دراسة حالة النظام السياسي الجزائري)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، فرع تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بانتة، 2007/2008، ص 6.

(4) المقصود بالعمل التشريعي في هذه الدراسة هو سلطة سن القواعد القانونية التي لا يقدرها إلا البرلمان وأساساً رئيس الجمهورية في العمل التشريعي الصادر عن البرلمان ألا وهي الأوامر.

خول دستور 1996 المعدل والمتمم هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية كحق أصيل ينعقد إليه سواء كان ذلك بالتشريع عن طريق الأوامر ضمن حالتين وتكون إما في حالة غياب البرلمان والتي تشمل التشريع بين دورتي البرلمان في دستور 1996 وخلال العطل البرلمانية في تعديل 2016 أو فلي حالة حل المجلس الشعبي الوطني وكذا حالة الظروف غير العادية أو الاستثنائية والتي تتعلق بالأوامر التي يسنها رئيس الجمهورية خلال الحالة الاستثنائية وتستبعد غالبية الدراسات الأكاديمية حالة إصدار قانون المالية بأمر لأن رئيس الجمهورية يمارس في ذلك اختصاص جزئي ومحدد وهو الإصدار بعد انقضاء الأجل الممنوح للبرلمان وهو لا يشارك في تحديد وصياغة مضمون هذا الأمر.

ترد على هذه الصلاحيات المخولة له بصريح المادة مجموعة من القيود أثناء ممارسته هذه السلطة في إصدار الأوامر، ومنها تلك القيود القانونية التي ترد على حقه في التشريع في ظل الظروف العادية أين تكون أعمال الدولة خاضعة لسلطان مبدأ الشرعية وكل مخالفة لهذا التحديد القانوني يمثل تبريرا قاطعا لقبول الطعن في قراراتها عن طريق دعاوى الإلغاء، إلا أن هذا المنطق سرعان ما يتخذ مدلولاً مغايراً تماماً في ظل الظروف الاستثنائية أين يتحقق معها تهديداً وشيكاً بالنظام العام لا سيما الأمن العمومي، عن طريق المساس الخطير باستقرار ومؤسسات الدولة من جهة وأمن وسلامة الأرواح والممتلكات من جهة أخرى، وقيود أخرى ترد على الحالة الاستثنائية، كما يخضع الدستور صلاحياته كذلك لقيود دستورية، تتمثل أساساً في الرقابة بنوعيتها الدستورية والقضائية.

نجد أن استقلالية الرئيس عن البرلمان تظهر كذلك من خلال المعيشة، وتوسيع صلاحياته التشريعية⁽¹⁾، التي لم تعد تقتصر على مهمة التنفيذ فقط وإصدار الأوامر، بل له كذلك حق تنظيم المسائل التي لا ينظمها التشريع عن طريق صلاحية إصدار التنظيمات

(1) اومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، 2013، ص 15.

المستقلة⁽¹⁾، والتي يصدرها رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية طبقاً للمادتين 143⁽²⁾،
والمادة 91⁽³⁾، فهذه الصلاحية هي حق أصيل له لا يجوز تفويضه.

حيث سبق ذكره لا يكفي لتعزيز مركزه لتضاف إليه تأثير التنظيم وما ينجم عنه في إضعاف البرلمان عن طريق اتساع مجال التنظيم على حساب التشريع، بحيث أصبحت السلطة التشريعية تابعة للمؤسسة الرئاسية لأنها لم تعد تشترط في كل المجالات وإنما اقتصر دورها في التشريع ضمن مجالات محددة دستورياً ذكرتها المادة 140 من الدستور 2016، وكذلك باستحداث الغرفة الثانية في البرلمان وتعيين ثلث أعضائه من طرف رئيس الجمهورية وتمتعه بسلطة التقدير في حل الغرفة الأولى وتنظيم انتخابات تشريعية مسبقة مما يجعل المجلس في خوف دائم من هذه الصلاحية الخطيرة المنوطة له، وقد تمت الإشارة كذلك إلى نوعية الرقابة بنوعيتها الدستورية والقضائية الممارسة من طرف مجلس الدولة على المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية.

وبهذا نصل والى طرح الإشكالية التي مفادها الآتي:

كيف يمارس رئيس الجمهورية صلاحياته التشريعية في ظل التعديل الدستوري لسنة

2016؟

كان الداعي من وراء اختيار الموضوع :

تتامي دور السلطة التنفيذية وهيمنتها على السلطة التشريعية. اتساع مجال التنظيم وتأثيره على السلطة التشريعية صاحبة الولاية العامة، عدم خضوع كل من الأوامر التشريعية والتنظيم المستقل الصادران من طرف رئيس الجمهورية للرقابة القضائية والدستورية.

(1) التنظيمات المستقلة: هي تلك التنظيمات التي ينفرد بها رئيس الجمهورية دون غيره، يعالج فيها مواضيع مستقلة وخارجة عن مسألة تنظيم وتنفيذ القوانين، ويندرج خارج المجال المخصص للقانون.

(2) انظر المادة 143 من دستور 2016 الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016 الجريدة الرسمية العدد 14 الصادر في 07 مارس 2016.

(3) انظر المادة 91، من دستور 2016، مرجع نفسه.

الفصل الأول

سلطة رئيس الجمهورية في إصدار
الأوامر التشريعية

خول دستور 1996 المعدل و المتمم مهام كثيرة لرئيس الجمهورية تطل كافة السلطات العامة في الدولة باعتباره المؤسسة المركزية في الحياة السياسية الجزائرية، فهو مكلف باحترام الدستور والسهر على استمرارية الدولة واحترام حرية الشعب ومؤسسات الجمهورية وقوانينها.

أصبح رئيس الجمهورية يتدخل في الوظيفة التشريعية والتي تعتبر الأصلية للسلطة التشريعية فهي الإطار المعبر عن الإرادة الشعبية، واكتساب البرلمان لهذه الوظيفة جاء وليد تطورات تاريخية مكنته من أن يصبح مشرع باسم ولحساب الشعب الذي فوضه للدفاع عن مصالحه.

نجد أن دستور 1996 المعدل و المتمم قد أحدث تغييراً جوهرياً بالنسبة للسلطة التشريعية، وهذا أدى إلى عدم التوازن في العلاقة بين السلطتين، بحيث أصبحت السلطة التنفيذية تتقاسم هذه الوظيفة التشريعية مع البرلمان عن طريق آلية صريحة منصوص عليها في الدستور وهي الأوامر التشريعية، وهذا ما جاء به تعديل 2016 الذي أوكل رئيس الجمهورية صلاحية إصدار الأوامر كاختصاص أصيل بنص المادة 142 من تعديل 2016.

تعرف الأوامر على أنها أداة تشريعية يمتلكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلاً للبرلمان وتعتبر أهم وسيلة في الوقت الحاضر أقرها دستور 1996 المعدل والمتمم بنص المادة 124 بشكل يتنافى ومبدأ الفصل بين السلطات وكحق أصيل ينعقد لرئيس الجمهورية وهذا ما جاء به تعديل 2016 في المادة 142 منه. فالتشريع عن طريق الأوامر يختص به رئيس الجمهورية في الحالة العادية والحالة الاستثنائية (المبحث الأول).

اشتمل كذلك تعديل 2016 في مادته 142 بدراسة صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر والقيود الواردة عليه (المبحث الثاني).

المبحث الأول

احتكار رئيس الجمهورية لصلاحيه التشريعية بالأوامر

لم يكتفي المؤسس الدستوري الجزائري بإشراك السلطة التنفيذية في ممارسة الوظيفة التشريعية مع البرلمان جنبا إلى جنب، وهذا بدءا من المبادرة إلى غاية إصدار ونشر النص التشريعي، بل مكنها من أن تشرع في المجال الخاص بالبرلمان بصفة منفردة بمنح رئيس الجمهورية إلية دستورية تسمى الأوامر، يمارسها كاختصاص أصيل خوله إياه الدستور بصفة شخصية، أي عدم إمكانية تفويضها لغيره ولاسيما الوزير الأول ويستند تمتع رئيس الجمهورية أو هيمنته على صلاحية التشريعية عن طريق الأوامر إلى عدة مبررات دستورية وسياسية وأخرى علمية وعملية (المطلب الأول)، هذا وتختلف القيمة القانونية للأوامر حسب المرحلة التي تكون فيها، أي قبل عرضها على البرلمان وبعد عرضها عليه وممارسة سلطته في الموافقة عليها أو رفضها أو السكوت على الموافقة عليها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مبررات منح رئيس الجمهورية صلاحية التشريعية بالأمر

إن التطور الدستوري الذي عرفته جل الأنظمة وعلى مختلف صورها في مختلف دول العالم أدى إلى تقوية السلطة التنفيذية وتوسيع نفوذها وبالتالي تفوقها على السلطة التشريعية.

هذا التطور أدى إلى اهتزاز أسس العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بمعنى أن القواعد الرئيسية لمبدأ الفصل بين السلطات أصبحت تتخذ في العمل صوراً مغايرة ومخالفة، إذ تحول إلى مبدأ يعزز دور السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

كان لهذا التطور الوظيفي للسلطة التنفيذية في دستور 1996 المعدل والمتمم أسباب ومبررات مختلفة، شاركت وساعدت على إبراز الأوامر كأداة فعالة للتشريع، يمكن حوصلتها في مجموعة مبررات دستورية وسياسية (الفرع الأول) وأخرى علمية وعملية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المبررات الدستورية والسياسية

منح دستور 1996 المعدل و المتمم، سلطة التشريع عن طريق الأوامر نظر لحيازته على ثقة الشعب (أولاً) وهذا من المبررات الدستورية التي جعلته يكتسب هذه الصلاحية.

بينت لنا التجربة الدستورية على أن الجزائر تأخذ بنظام يرحح فيه كفة الشعب الذي يختار، واشتراكه في عملية التشريع الخاصة بالبرلمان، دليل على الفصل المرن بين السلطتين، وهذا من سمات النظام الشبه الرئاسي الذي يجعل منه المركز الوحيد للسلطة لا شيء يقام بدونه أو يفعل ضده (ثانياً).

أولاً: المبررات الدستورية منذ استقلال الجزائر والإعلان عن قيام دولة جزائرية مستقلة، نص المؤسس الدستوري على أن انتخاب رئيس الجمهورية يتم من طرف الشعب دون أي وسيط ولا وكيل له، وهذا تكريساً لمبدأ السيادة الشعبية⁽¹⁾، والتي تقضي بحرية الشعب في اختيار ممثليه⁽²⁾.

1- انتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب:

نجد أن رئيس الجمهورية، منتخب من الشعب يستأثر بالسلطة التنفيذية، فالانتخاب يعتبر وسيلة إسناد السلطة في النظم الديمقراطية، نظراً لارتفاع عدد السكان وتشعب شؤون السلطة أصبح يتعذر تطبيق النظام الديمقراطي المباشر.

إذاً كان الانتخاب وسيلة إسناد السلطة في الوقت الحاضر، فإنه بقدر ما تتوسع في تقرير الانتخاب بقدر ما يتحقق النظام الديمقراطي الصحيح، على اعتبار أن الانتخاب من

(1) تنص المادة "6" من دستور، مرجع سابق 1996 المعدل والمتمم والتي تنص على ما يلي « الشعب مصدر كل سلطة - السيادة الوطنية ملك للشعب وحده».

(2) تنص المادة "7" من دستور المعدل و المتمم 1996 في فقرتها الثانية التي تنص «يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها».

الأسس التي لا تقوم الديمقراطية إلا عليها⁽¹⁾، لأن الانتخاب من أفضل الوسائل التي أقرتها وعملت بها النظم السياسية المختلفة لاختيار حكامها، فهو تعبير عن الديمقراطية مما جعل المؤسس الدستوري الجزائري يكرس مبدأ السيادة الشعبية واختيار الشعب لرئيسه بطريقة مباشرة، وذلك منذ أول دستور عرفته الدولة، وهو دستور 1963.

نصت المادة "85" من تعديل 2016 على ما يلي « ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، ويتم الفوز في الانتخابات بالحصول على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين المعبر عنها، ويحدد القانون العضوي الكيفيات الأخرى للانتخابات الرئاسية».

يتبين لنا من خلال الاطلاع على نص المادة 85 بأن رئيس الجمهورية يتم انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، و لكي يكون فائزا في الانتخابات يجب أن يحصل على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها خلافاً لأحكام دستور 1976⁽²⁾، الذي يشترط الحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المسجلين.

كرست معظم الدساتير السابقة مبدأ الاقتراع العام والمباشر من قبل الشعب سيما انتخاب رئيس الجمهورية في ظل النظام الجمهوري على العكس مع بعض الأنظمة البرلمانية التي تخول لأعضاء البرلمان سلطة انتخاب رئيس الجمهورية⁽³⁾، فنظام الانتخاب المعتمد لاختيار وتزكية رئيس الجمهورية بمنحه شرعية شعبية موحدة، بحكم الطابع الفردي لمنصب رئيس الجمهورية، وذلك خلافاً للبرلمان الذي يعتبر هيئة جماعية تتوزع فيه الشرعية الانتخابية على مجموع أعضائها، ويمكنه من كسب الممثل الذي توحدته شرعية الشعب

(1) متولي عبد الحميد، سعد عصفور، محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية بدون طبعة، منشأة المعارف الإسكندرية، بدون سنة النشر، ص ص 62 63.

(2) المرسوم الرئاسي رقم 76-97، الصادر في 24 نوفمبر 1976، عدل بالقانون رقم 79-06 المؤرخ في 7 جويلية 1979، الجريدة الرسمية العدد 28 الصادر في 10 جويلية 1979، و القانون رقم 80-01 مؤرخ في 12 جانفي 1980، الجريدة الرسمية العدد 03، صادر في 15 جانفي، وباستفتاء 03 نوفمبر 1988 المرسوم رقم 88-223 المؤرخ في 05 نوفمبر 1988 الجريدة الرسمية العدد 45 الصادر في 05 نوفمبر 1988.

(3) عبد الحميد يوسف، مبدأ الفصل بين السلطات في ظل النظام الدستوري الجزائري، مذكر من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، 2009 2010، ص 19.

وصفة الممثل الأول الذي يجمع ثقة الكل، أي بمجرد انتخابه يكسب هذه الصفة، ويساعد في امتلاء المركز السامي والحصول على الثقة قبل غيره من المؤسسات الأخرى، فانتخابه عن طريق الاقتراع المباشر بالأغلبية يدعم مركزه. كممثل أول للشعب⁽¹⁾.

أن انتخاب رئيس الجمهورية معناه تفويض سيادة الشعب لهذا الأخير، واستعمال الأوامر هو ناتج عن تمثيله وأيضاً انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري⁽²⁾.

ثانياً: المبررات السياسية

اعتنقت معظم الدول الحديثة الاستقلال خاصة الدول الإفريقية التي كانت تحت وطأة الاستعمار الفرنسي، وكذلك الدول التي نالت استقلالها بعد سنة 1960، أخذت بالنظام شبه الرئاسي⁽³⁾، الذي برز مع مطلع القرن التاسع عشرة كنظام سياسي أنسب وأكثر ملائمة مع التحولات الجديدة للعصر، وذلك لما أبرزه من ظهور سلطة تنفيذية قوية ومستقرة وفعالة ممثلة في: رئيس الجمهورية الذي يملك صلاحيات واسعة تجعله يتحكم دون مقابل في وجود الحكومة والبرلمان معاً، دون أن يكون مسؤولاً عن ذلك.

1: الأخذ بالنظام شبه رئاسي:

هذا النظام شبه رئاسي الذي يرجح فيه كفة السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية على كفة السلطة التشريعية⁽⁴⁾، والتي تجعل من رئيس الجمهورية المركز الوحيد للسلطة لا شيء يقام بدونه ولا شيء يفعل ضده⁽⁵⁾، ونجد أن أرسطو في كتابه الشهير « السياسة »

(1) شاشوة عمر، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012-2013، ص ص 107، 108.

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

(3) النظام شبه رئاسي أو النظام المختلط: هو نظام يجمع النظامين البرلماني والرئاسي، وترجح فيه كفة السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية، يسود ويحكم على كفة السلطة التشريعية، وتقوم العلاقة بينهما على أساس التعاون المتبادل والفصل المرن بينهما وليس الفصل المطلق، انظر شرون حسينية، مرجع سابق.

(4) رداة نور الدين، مرجع سابق، ص 26.

(5) أومايوف محمد، مرجع سابق، ص 7.

أشار أن كل نظام دستوري يكون مشتملاً على ثلاث سلطات وأخص السلطتين التنفيذية والتشريعية، إذ لا بد لهاتين السلطتين من أن تكونا منسجمة فيما بينهما ليستقر الحكم ويأتي بثماره⁽¹⁾.

2: مميزات النظام الشبه رئاسي

المميز لهذا النظام أنه يقوم على الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أي تقوم العلاقة بينهما على أساس التعاون المتبادل، ورجوع كل واحدة للأخرى متى كان ذلك لازماً.

كان رئيس الجمهورية في ظل دستور 1963⁽²⁾، هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني قد أقرت المسؤولية السياسية له. على غرار دستور 1996 المعدل و المتمم وتعديل 2016 الذي أقر بمبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات و ثنائية السلطة التنفيذية، إلا أنه جعل رئيس الجمهورية الكلمة العليا في ميزان السلطات العامة، وأضف على مركزه وقلص من وظيفة السلطة التشريعية، وحصر مجال تدخلها⁽³⁾ على حساب ترك المجال واسع لنظيرتها السلطة التنفيذية⁽⁴⁾.

نستنتج أن النظام شبه رئاسي هو النظام الأكثر ملائمة أكثر من النظم الأخرى لما أبرزه من ظهور سلطة تنفيذية قوية ومستقرة وفعالة، ممثلة في رئيس الجمهورية الذي يملك صلاحيات واسعة تجعله يحكم ويسود في وجود الحكومة والبرلمان معاً، دون أن تكون له مسؤولية رغم وجود قاعدة تقول حيث تكون السلطة تكون المسؤولية.

لكن بالرجوع إلى دستور 1996 المعدل و المتمم فإننا لا نجد أثر للمسؤولية السياسية لأن هناك مسؤولية جنائية رئيس الجمهورية، و إن وجد مساعد له يقوده الوزير الأول قد

(1) ذبيح مولود، الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري،- مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006 ص8.

(2) المادة 6/77 من دستور المعدل والمتمم 1996، مرجع سابق.

(3) مادة 123 من دستور المعدل والمتمم 1996، مرجع سابق، بالإضافة إلى مواد أخرى في الدستور.

(4) دستور 1963، الإعلان المتضمن نشر نص الجريدة الرسمية ل10 سبتمبر 1963 الجريدة الرسمية عدد 64 صادرة في 10 سبتمبر 1963.

قلص من السلطات المخولة له، فقد أسندت مهمة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للوزير الأول الذي يعينه وينهي مهامه، وهو مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني، في حين احتفظ رئيس الجمهورية بالدفاع الوطني والشؤون الخارجية و مراقبة نشاط الحكومة عن طريق التعيين وإنهاء المهام، و كذا رئاسة مجلس الوزراء الذي تعرض فيه برامج الحكومة⁽¹⁾.

الفرع الثاني

المبررات العلمية والعملية

رغم تبنى دستور 1996 المعدل و المتمم لمبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنه بالنظر إلى الجانب العملي لكلتا السلطتين نجد أن هناك فصل مرن بين السلطة التنفيذية ونظيرتها السلطة التشريعية، بل تحول هذا المبدأ إلى مبدأ يقرر مكانة رئيس الجمهورية باعتباره منتخب من طرف الشعب وأكثر تفاعلا معه وهذا كمبرر عملي لمنحه صلاحية التشريع عن طريق الأوامر (أولا)، بالإضافة أن المؤسس الدستوري لاحظ أن السلطة التشريعية أكثر تماطل وتتميز بطول إجراءاتها في إصدارها للقانون، الأمر الذي جعل المؤسس الدستوري يبحث عن وسيلة تكون أكثر سرعة و فاعلية لإصدار القوانين، وهذا كمبرر عملي لمنح رئيس الجمهورية كذلك صلاحية إصدار الأوامر (ثانياً).

أولاً المبررات العملية:

اختلفت الدول في تفسيرها لمبدأ الفصل بين السلطات، فتنوعت تبعاً لذلك أسباب تطبيقية عملياً وذلك بالنظر إلى علاقة السلطات فيما بينها، و تغير مفهوم الدولة الحديثة وبتشعب وظائفها واتساع نطاقها، أدى لتحمل السلطة التنفيذية تبعات هذا التغير، بسبب اكتسابها دراية وخبرة فنية عالية.

(1) برنامج الحكومة: هو مشروع تبادر به الحكومة وتحاول تطبيق سياسة رئيس الجمهورية، وتسعى من خلاله تحديد أهدافها على جميع الأصعدة في ميدان اختصاصها، وتشكل هذه الأهداف السياسة العامة التي تسعى لانتهاجها ومحاولة الوصول وتحقيق ازدهار الدولة من خلال خطة عملية لكل القطاعات وفي كل الجوانب الاقتصادية والثقافية وغيرها وتحقيق نجاحها في فترة زمنية محددة - للاطلاع أكثر عد إلى:

لعشب محفوظ ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية الجزائر، 2001 ص 86.

أغلب الدساتير أخذت بفكرة الفصل بين السلطات القائم على مبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، ومع تطور وظائف الدولة وظهور الأحزاب السياسية، بدأت تتسع امتيازات السلطة التنفيذية مقارنة بالسلطة التشريعية، هذه العوامل أدت إلى اهتزاز أسس الفصل بين السلطات، وفي الجزائر وفي ظل دستور يستشف من طريقة تنظيمه لعمل السلطات بأخذه بمبدأ الفصل المرن بين السلطات باعتماده علاقات تكامل ورقابة متبادلة بينهما، إلا أنه جعل رئيس الجمهورية الكلمة العليا وكذا تحديد مجال التشريع حسب نص المادة "140" و المادة "141".

ومن أمثلة هذا التدخل: الأوامر الصادرة عن الهيئة التنفيذية في الفترة الفاصلة ما بين إيقاف القتال في 14/03/1962 والإعلان عن الاستقلال وتشكيل حكومة جزائرية مستقلة. وكذا الأوامر الصادرة عن نظام 19/06/1965 المسماة بنظام التصحيح الثوري إلى غاية انتخاب رئيس الجمهورية هواري بومدين، حيث منحت المادة "6" من الأمر رقم 182/65 الحكومة التشريع بالأوامر بناءً على تفويض من مجلس الثوري، وأيضاً الأوامر الناتجة عن المرحلة الانتقالية مثل «الأمر المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني»⁽¹⁾ فالملاحظ أنه كلما كانت البلاد في ظروف استثنائية يتم اللجوء إلى الأوامر.

ثانياً: المبررات العلمية

منح لرئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر في الحالات المحددة دستورياً في المادة 142 من دستور 2016 كما خول المشرع الدستوري تقنية تحديد المجال التشريعي بالنسبة للبرلمان الجزائري المقتبسة من الدستور الفرنسي لسنة 1958 مكن من الحط من قيمة السلطة التشريعية ودورها في النظام السياسي لصالح رئيس الجمهورية وظاهرة تحديد مجال التشريع استقرت عليها الدساتير الجزائرية المتعاقبة.

(1) أرضية الوفاق الوطني: هي عبارة عن مشروع تمهيدي من الناحية السياسية يهدف إلى بناء مجتمع سياسي متطور ومفتوح على العصرية، وكذا إحلال محل الحزب مبدأ التداول على السلطة وهو عبارة عن نص دستوري من الجانب المؤسساتي لأنها عالجت في البداية أهداف المرحلة الانتقالية وعالجت الجانب القانوني فيما يخص تنظيم السلطات، قد باء إثر الندوة الوطنية المنعقدة في جانفي 1994، فهي ثمرة حوار أشرف عليها المجلس الأعلى للدولة ولجنة الحوار الوطني مع تيارات سياسية و قوى ممثلة للمجتمع المدني.

بالنسبة لتعديل 2016 في المادة "140" حددت 30 موضوع والمادة "141" حددت سبعة مواضيع في القانون العضوي وتمتع السلطة التشريعية بمجال محدد لا يعني أنها حرة في هذا المجال، فيملك رئيس الجمهورية إمكانية التدخل بموجب المادة "142"، مما يجعل مجال البرلمان غير محمي بسبب انعدام ضمانات دستورية للحيلولة دون اعتداء رئيس الجمهورية عليه عن طريق الأوامر.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية

رجوعاً إلى الأحكام الدستورية، خاصة المادة "142" من دستور 2016 التي تنص على حق رئيس الجمهورية واستئنائه بسلطة التشريع بموجب الأوامر التشريعية، هذه الأخيرة تمر بمراحل منذ المبادرة بها من رئيس السلطة التنفيذية الرئيس الحائز على ثقة الشعب والحامي لحرياته وهذا من أجل إضفاء عليها القوة القانونية منذ أول إجراء، والذي يتمثل في سلطة رئيس الجمهورية في تقدير حالات إصدار الأوامر (الفرع الأول) أما بالنسبة للطبيعة القانونية للأوامر التشريعية بعد عرضها على البرلمان الذي له سلطة الموافقة أو عدم الموافقة على الأوامر (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الأوامر قبل التصديق عليها من قبل البرلمان

تعتبر الأوامر في الفترة السابقة على موافقة البرلمان مجرد أعمال إدارية طبقاً للمعيار العضوي المعتمد في تمييز القرارات الإدارية عن الأعمال التشريعية، وهي تخضع بالتالي لرقابة القضاء الإداري ويمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة.

الفرع الثاني

حق البرلمان في الموافقة أو عدم الموافقة على الأوامر

بعد مرحلة سلطة تقدير رئيس الجمهورية حالة إصدار الأمر التشريعي، ودخول هذا الأخير البرلمان، فإن سلطة التقدير تمنح كذلك للسلطة التشريعية باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل في ذلك، حيث تنص المادة "2/142"⁽¹⁾ على وجوب عرضها على البرلمان، فبعد ما كانت هذه الأوامر مجرد قرارات إدارية قابلة للطعن أمام مجلس الدولة وبعد ولوجها البرلمان قد تكتسي الطابع أو القوة القانونية وهذا في حالة الموافقة على الأوامر (أولاً) و قد يرفض البرلمان الموافقة على الأوامر التشريعية (ثانياً)، وقد يكون للبرلمان تصرف آخر يثبت من خلال صمته (ثالثاً).

أولاً: الموافقة على الأوامر من طرف البرلمان

الموافقة تعني عرض الأمر المحال من رئيس الجمهورية على اللجنة المختصة في كل غرفة التي تعد تقريرها و تعرضه على الجلسة العامة للموافقة دون مناقشة أو تعديل، فإن حاز عليها اكتسب شكلاً الصفة القانونية⁽²⁾، ومن تم تحوز على نفس القوة القانونية التي يتمتع بها القانون العادي وبالتالي تخضع للنظام القانوني للتشريع العادي من حيث تصنيفها المعياري وكذا قواعد التعديل و الإلغاء و الرقابة ، والبرلمان لا يناقش أبداً أمر الرئيس، مما يبين الطابع الشكلي للموافقة⁽³⁾.

فمن خلال ما سبق نستنتج أن الأوامر قبل عرضها على البرلمان تعتبر مجرد قرارات إدارية، يمكن الطعن فيها أمام الجهات القضائية، كما يمكن ويجوز إلغاؤها في حالة ثبوت عدم مشروعيتها، أما بعد موافقة البرلمان فتصبح قانون خاضع للرقابة الدستورية الاختيارية،

(1) نص المادة 2/124 من دستور 1996 المعدل والمتمم والتي تنص على ما يلي: «يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة لتوافق عليها»

(2) بو الشعير السعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعية نظام الحكم في دستور 1996 الطبعة الثانية الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 221.

(3) محديد محمد، مرجع سابق، ص 299.

أي يتعين فحص مشروعيتها من ناحية مدى مطابقتها للقاعدة التي تعلوها ومدى شرعية أركانها.

ثانياً: رفض البرلمان للأوامر:

في حالة عدم موافقة البرلمان على الأوامر التشريعية تصبح من تاريخ عدم الموافقة عليها ملغاة وعديمة الأثر بالنسبة للمستقبل أي تلغى بأثر فوري حسب المادة 3/142 من تعديل 2016 والمادة 3/124 من دستور 1996. ولكن هل يمتد هذا الإلغاء إلى المستقبل فقط أم يكون بأثر رجعي؟ لقد تعددت الآراء الفقهية في ذلك، لكن الرأي الراجح يعتبر أن الإلغاء يمتد بالنسبة إلى المستقبل فقط ولا يكون بأثر رجعي لأن هذا الأخير لا يكون إلا بنص صريح، نظراً لما قد ينطوي عليه من بعض الحقوق و المراكز القانونية، ولهذا تظل هذه الأوامر سارية لكنها كقرارات إدارية.

المبحث الثاني

حالات إصدار رئيس الجمهورية للأوامر والقيود الواردة عليها

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

بحسب نص المادة "142" من تعديل 2016 التي تنص على الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بالأوامر وهي في حالة التشريع في مسائل عاجلة اثناء شغور البرلمان ، أو في حالة العطل البرلمانية ، وفي الحالة الاستثنائية، وكذلك في حالة عدم المصادقة على قانون المالية.

فكل هذه الحالات تدرج ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر في الحالة العادية و الحالة الاستثنائية، (كمطلب الأول) لكن المتمعن جيدا أو الدارس لهذه المادة نجد أن المشرع كما خول رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في حالات محددة، قد فرض عليه جملة من القيود، لأن الأوامر في حقيقتها تتدرج ضمن الفصل المتعلق بالسلطة التشريعية وإعطاء رئيس الجمهورية هذا الحق يعتبر اعتداء على حق مخول أصلاً للسلطة التشريعية، وهو اعتداء آخر على مبدأ الفصل بين السلطات، وما قد ينجم عنها من مساس بحقوق وحرريات الأفراد.

وحرصاً من المشرع عمل على تقييد رئيس الجمهورية عند قيامه بالتشريع في غير المجال المخصص له. فكان لابد من وجود قيود ترد على صلاحياته في التشريع بالأوامر (كمطلب ثاني).

المطلب الأول

التشريع بالأوامر في الحالة العادية و الحالة الاستثنائية

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 وهذا الأمر الذي منحه دستور 1996 المعدل والمتمم عمل على تفوق السلطة التنفيذية وبإعطاء رئيسها حق التشريع عن طريق الأوامر، وذلك بالنص عليها في الفقرة الأولى من المادة "142" من الدستور 2016، وضمن حالات و صلاحيات رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر في الحالة العادية (الفرع الأول) وصلاحيته في إصدار هذه الأوامر التشريعية في الحالة الاستثنائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

سلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر في الحالة العادية

خلال دستور 1963 كانت مسألة التشريع بالأوامر تتم عن طريق التفويض وهذا طبقاً للمادة "58" منه ، لكن حالياً أي في تعديل 2016 أصبح هذا الحق أصيل منصوصا عليه دستورياً، لكن الأمر المهم هو دراسة الحالات التي تعطي الحق لرئيس الجمهورية بالتشريع من خلالها، هذا ما نصت عليه المادة "142" من الدستور وهي صلاحية إصدار الأوامر في حالة التشريع في مسائل عاجلة أثناء شغور البرلمان (أولاً) وحالة التشريع أثناء العطل البرلمانية (ثانياً) و عندما يتعلق الأمر بقانون المالية (ثالثاً).

أولاً: حالة التشريع بالأوامر في مسائل عاجلة أثناء شعور البرلمان

عكس ما كان معمول به في الدساتير الجزائرية السابقة تم التنصيص بصفة صريحة ومباشرة على وجوب توفر شرط الاستعجال أي وجود ضرورة ملحة تستوجب تدخل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر وذلك من خلال المادة 1/142 من تعديل 2016⁽¹⁾

بعدما كان هذا الشرط يفهم ضمناً 1996 المادة 124.

ثانياً: حالة إصدار الأوامر أثناء العطل البرلمانية

جعل دستور 1996 المعدل و المتمم هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية مستقلاً دون الحاجة إلى تفويض من طرف البرلمان من خلال استعماله مصطلح يشرع بأوامر، فمن خلال النص يتضح لنا أن رئيس الجمهورية ينعقد له الاختصاص الكامل لممارسة الوظيفة التشريعية لفترة معينة تمثل الفترات الفاصلة لانعقاد البرلمان، فتعرف فترة ما بين ادوار الانعقاد بأنها فترة العطلة السنوية التي تتخلل دورتي انعقاد أحدهما انتهى من التشريع والأخر قادم لنفس المجلس لأداء نفس الوظيفة التشريعية⁽²⁾، كما يشمل هذا العنصر أيضاً الفترة الواقعة بين دورتي انعقاده⁽³⁾.

حسب المادة 1/135 من تعديل 2016: "يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة أشهر على الأقل وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر"

⁽¹⁾ تنص المادة 142 من دستور 2016 على أنه: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة.

⁽²⁾ عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص 374 - 375.

⁽³⁾ الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977، ص 514.

يستطيع رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر أثناء العطل البرلمانية مما يعني أن المجال الزمني المتاح لرئيس الجمهورية هي مدة أقصاها شهرين سنويا كما يمكن أن تقلص هذه المدة سواء بطلب من الوزير الأول تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال المادة 2/135، أو بمدة الدورة غير العادية إن وجدت⁽¹⁾

مقارنة بدستور 1996 المعدل والمتمم ولا سيما المادة 118 منه يظهر أن المؤسس الدستوري عمد إلى تقليص المدة التي يسمح لرئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق الأوامر والتي كانت تقدر بأربعة أشهر أي بين دورتي البرلمان في دستور 1996 المادة 118 منه.

ثالثاً: حالة إصدار رئيس الجمهورية لقانون المالية بموجب أمر

يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوماً من تاريخ إيداعه بعد مناقشته وتحديد نفقاته وإيراداته في الموازنة العامة⁽²⁾، ومنه يظهر لنا قانون المالية هو قانون مفيد من حيث الزمن، إذ يستوجب أن يكون جاهز للتطبيق في الفاتح جانفي من كل سنة وفضلاً عن الإجراءات العملية المنصوص عليها. والهادفة إلى استمرارية سير المرافق العام وعدم شل نشاطها عند التأخر في إصدارها.

نلاحظ أن تعديل سنة 2016 أمكن في المادة 11/138 على رئيس الجمهورية ضرورة إصدار قانون المالية بموجب أمر، إذ لم تتم المصادقة عليه في الأجل المحدد⁽³⁾، وهذا ما أكده القانون العضوي 99-02 في المادة "44" الفقرة الأخيرة والتي تنص على: "يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوماً من تاريخ إيداعه، طبقاً للأحكام المادة 120" من الدستور يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون

⁽¹⁾تنص المادة 135 من تعديل 2016، مرجع سابق، "يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة أشهر على الأقل وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل مئة شهر سبتمبر، يمكن للوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة من جدول الأعمال".

⁽²⁾ علاوة الجندي، دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2013 ص 33.

⁽³⁾ امالو نبيل، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، 2006-2007 ص 48.

المالية في مدة أقصاها 47 يوم ابتداء من تاريخ إيداعه يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه 20 يوم، وفي حالة الخلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء في أجل 8 أيام للبت في شأنه في حالة المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية"

بالنسبة لما جاء في تعديل المادة 138 من تعديل 2016 المعدلة للمادة 120 من دستور 1996 قد غيرت من صيغة المادة لكنها أبقّت نفس المضمون حيث جاءت صيغتها كالآتي: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (57) يوما من تاريخ إيداعه طبقاً للفقرات السابقة. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية بأمر."

يجب التنويه والإشارة أنه لم يحدث وأن اصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بموجب أمر صادر طبقاً للمادة "8/120"، بحيث لا توجد سابقة بشأنها وهي فرضية مستبعدة حسب البعض⁽¹⁾، إذ جل الأوامر المالية التي صدرت إلى حد الآن كانت أوامر تكميلية جاءت تطبيقاً لنص المادة "124"⁽²⁾

(1) معمري نصر الدين، "التشريع عن طريق المبادرة"، مجلة النائب الم. الش. الو، العدد 04 السنة الثانية 2004 ص 27.

(2) ويتعلق الأمر بالأوامر التكميلية التالية:

- قانون رقم 04-02 المؤرخ في 16/04/2002، المتضمن الموافقة الأوامر رقم 02-01 المؤرخ في 25 فيفري 2002 و المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002، الجريد الرسمية العدد 28 الصادر في 21 أبريل 2002.
- الأوامر 05-05 المؤرخ في 25/07/2005، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005، الجريدة الرسمية، العدد 52، السنة الثانية والأربعون، الصادر بتاريخ 26 جويلية 2005.
- الأوامر رقم 06-04، المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006، الجريدة الرسمية العدد 47، السنة الثالثة والأربعون، الصادر بتاريخ 19 جويلية 2006.

الفرع الثاني:

صلاحيات رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر في الحالة الاستثنائية

نظم المؤسس الدستوري لجوء رئيس الجمهورية إلى استعمال حقه في التشريع عن طريق الأوامر في الحالة الاستثنائية من خلال نص المادة "107" من تعديل 2016، وأكد على توافر وجود شرط الظرف الطارئ الذي يهدد كيانات الدولة ومؤسساتها الدستورية (أولاً)، كما أن المشرع أخضع لهذه 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: صلاحية تقرير الحالة الاستثنائية

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

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

(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 8 - 15.

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

يجوز لرئيس الجمهورية وفقاً للمادة 1/93 من دستور 1996 والمادة 1/107 من تعديل 2016 أن يعلن الحالة الاستثنائية وأن يتخذ كل الإجراءات الاستثنائية التي تتطلبها هذه الحالة ويعتبر هذا القرار شخصي لرئيس الجمهورية مدى توفرت شرط ذلك.

ثانياً: انتهاء صلاحية رئيس الجمهورية بزوال الحالة الاستثنائية:

يتضح لنا أن المؤسس الدستوري كان أكثر وضوحاً 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 (الوزير الأول رئيس م.ش.و.، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الدستوري وتوجيه خطاب للأمة، على عكس حالي الطوارئ والحصار التي لم ينص على كيفية إنهاء هاتين الحالتين.

والنتيجة لا تكون أرائها 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 وزال الخطر .

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

المطلب الثاني

القيود الواردة على الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في إصدار الأوامر

يستفاد من نص المادة "142" من تعديل 2016 أن التشريع هو أصلاً من اختصاص السلطة التشريعية بغرفتي البرلمان، ويتأكد من المؤسس الدستوري نفسه ضمن نص المادة "98" من نفس الدستور هذا من جهة، غير أنه قد منح إمكانية السلطة التنفيذية بالتشريع كإجراء استثنائي فقط وهو اعتراف دستوري كذلك من جهة ثانية.

(1) عبد الحميد يوسف، مرجع سابق، ص 147.

يترتب على هذا الأمر نتيجة بالغة الأهمية، وهي أن رئيس الجمهورية لم يكن ليختص بالتشريع العائد للبرلمان، لو لم تكن هناك من الضرورة ما يوجب عليه مواجهتها بعدد الوسائل المخولة له دستورياً من بينها التشريع بالأوامر، لكن هذه الصلاحيات المخولة له بنص المادة "142" من تعديل 2016 ترد عليها مجموعة من القيود أثناء ممارسة هذه السلطة في إصدار الأوامر منها تلك القيود القانونية (الفرع الأول) وقيود أخرى ترد على الحالة الاستثنائية، مما سيتوجب مراعاة الشروط الشكلية، والشروط الموضوعية أثناء إصدارها، فنلاحظ التجميد التدريجي للبرلمان في ظل الحالة الاستثنائية (الفرع الثاني)، ليضيف المشرع قيوداً دستورية تخضع لها الأوامر الصادرة من طرف رئيس السلطة التنفيذية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

القيود القانونية

رجوعاً إلى نص المادة "142" من تعديل 2016 التي منحت رئيس الجمهورية صلاحية إصدار الأوامر التشريعية، وحرصاً من المؤسس الدستوري على ضمان عدم اعتداء السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية على مبدأ الفصل بين السلطات بحيث يكون له اختصاص استثنائي على عكس نظيرتها السلطة التشريعية التي تعتبر هي صاحبة الاختصاص العام في التشريع ونجد أن المؤسس الدستوري قد فرض جملة من القيود تضمن عدم إساءة استعمال هذه السلطات وما قد ينجر عنها من مساس بحقوق وحرقات الأفراد، فألزمها عند إصدار الأوامر التشريعية بوجوب اتخاذها على مستوى مجلس الوزراء (ولاً) وكذلك وجوب عرض هذه الأخيرة على البرلمان في أول دورة له ليصادق عليها (ثانياً).

أولاً: وجوبية اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

بالرجوع إلى المادة 142 من دستور 2016 والمادة 124 من دستور 1996 نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أدرج شرط اتخاذ الأوامر على مستوى مجلس الوزراء مباشرة بعد التصييص على إمكانية اتخاذ هذه التدابير خلال الحالة الاستثنائية لكن لا يوحى بأن

احترام هذا الشرط مقترن فقط بالحالة الاستثنائية بل هو شرط جوهري يتعين احترامه في كل مرة يلجأ فيها الرئيس إلى سن هذه التشريعات والدليل على ذلك من الفقرة الأخيرة من 142 التي أدرجت هذا الشرط قد جاءت بشكل مستقل عن الفقرة المرتبطة بالحالة الاستثنائية.

وهكذا يظهر بأن عرض هذه الأوامر على مستوى مجلس الوزراء يمثل قيوداً دستورياً على رئيس الجمهورية لكن التصييص الوارد لا يمكنه أن يتعدى إطاره الشكلي بمعنى أن الرئيس ملزم اتخاذ هذه التدابير على مستوى مجلس الوزراء ولكنه غير مقيد من الناحية الدستورية بإشراك ممثلي الحكومة في صياغة هذه النصوص طالما أن المادة 142 لا تحمل أي إشارة على هذه المسألة، أضف لذلك أن رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس الوزراء ومحور كل النظام السياسي في الدولة.

ومن ثم فإن هذا القيد لا يعدو أن يكون مجرد إجراء شكلي لا يلزم الرئيس في شيء، وبذلك يملك هذا الأخير حرية واسعة في تقدير حالة لجوء إلى استعمال الأوامر وكذا سلطة مطلقة في إعداد وتحضير مضمون هذه المعايير.

ثانياً: وجوب عرض الأوامر على غرفتي البرلمان:

يستطيع الرئيس تطبيق نص المادة "142" من تعديل 2016 فلا بد له من عرض الأوامر التي يصدرها البرلمان في أول دورة مقبلة له ليبين موقفه منها، وعرض الأوامر على البرلمان يقوم به بعد تصويت البرلمان على نص القانون، فهناك توازن أو سلاح بين السلطتين، السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية⁽¹⁾.

نظراً لأن الأوامر تصدر من رئيس الجمهورية نيابة عن السلطة التشريعية بصفة مؤقتة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو أثناء العطل البرلمانية فإن الدستور يستوجب عرض هذه الأوامر على السلطة التشريعية الأصلية لتبدي رأيها بشأنها فنقرها أو ترفض الموافقة عليها، وقد اخذ دستور 1996 في المادة 124 منه وتعديل 2016 في المادة 142

(1) فكري فتحي، وجيز القانون البرلماني في مصر (دراسة نقدية تحليلية)، دون طبعة، القاهرة سنة 2004، صص 28-43.

منه بهذه القاعدة في صدد الأوامر التشريعية، فاستلزم عرضها على البرلمان خلال مدة زمنية محددة تتمثل في أول دورة له.

ثالثا: وجوب أخذ الرأي الاستشاري لمجلس الدولة

تدارك المؤسس الدستوري الجزائري من خلال تعديل 2016 النقص الذي جاء في دستور 1996 حيث نص صراحة على أخذ رأي مجلس الدولة في مشاريع الأوامر طبقا للمادة 1/142 منه: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني او خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة".

وهو ما يتسق مع ما هو سائد في الأنظمة المقارنة التي تأخذ بالازدواجية القضائية ويوجد بها مجلس دولة كما هو الوضع مثلا في مصر وفرنسا هذه الأخيرة التي اوجب دستورها وفقا للمادة 38 منه وجوب عرض المشروعات الأوامر على مجلس الدولة قبل إصدارها وذلك لمراجعة العبارات والمصطلحات القانونية التي صيغت فيها مشروعات هذه الأوامر والتحقق من سلامتها من الناحية القانونية واتفاق ألفاظها مع الغاية منها وعدم تعارضها مع القواعد القانونية التي تعلوها في المرتبة سواءا الدستورية أو التشريعية أو المبادئ القانونية.

ترجع أهمية عرض الحكومة ومشروعات الأوامر على مجلس الدولة إلى ضرورة وجوب إتفاق الأوامر التشريعية مع أحكام الدستور والقواعد القانونية المعمول بها في الدولة ، وخلوها من التكرار والتعارض المسببين لضياع المعنى والغاية المستهدفة من إصدارها وضمان سلامة التشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية، ويتسم رأي مجلس الدولة بصفة السرية رغم أنه استشاري غير ملزم للحكومة في الأخذ بما يتضمنه، إلا أنه يضيف على الأوامر القوة القانونية.

الفرع الثاني:

الاستبعاد التدريجي للبرلمان في الحالة الاستثنائية

تصبح في الحالة الاستثنائية سلطة التشريع بيد رئيس الجمهورية، الذي يمارسها عن طريق التشريع بأوامر، لأنه يفهم من نص المادة 142 من دستور 2016 ان الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية غير خاضعة لشرط الموافقة من طرف البرلمان، عكس الأوامر المتخذة في حالة الشغور في فترة العطل البرلمانية. التي تستوجب عرضها على البرلمان مباشرة .

1. القيود الشكلية:

ألزم الدستور رئيس الجمهورية بنص المادة 107 من دستور 2016 بالاستماع واستشارة بعض الهيئات كمجلس الوزراء والمجلس الأعلى للأمن والوزير الأول، رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الدستوري، وتوجيه خطاب للأمة⁽¹⁾، فيتضح من صياغة نص المادة أن أخذ رأي هذه الجهات يعتبر وحيويا، أي أن عدم استكمال هذا الإجراء الاستشاري من جانب رئيس الجمهورية قبل ممارسة سلطاته الاستثنائية يبطل ما يقوم به من إجراءات، إلا أنه غير ملزم بالأخذ برأي أي من هذه الجهات، لهذا فإن هذا الإجراء الاستشاري لا يمثل أي قيد على الإجراءات الاستثنائية التي يقوم بها رئيس الجمهورية، كما لا يحد من استعماله لها، إذ تظل له حرية التقدير في هذا الشأن، إلا أنه يمثل نوعاً من الضمان للتحقق من الصيغة التي يظهر بها رئيس الجمهورية عند قيامه بهذا الإجراء⁽²⁾.

2- الشروط الموضوعية:

حددت الفقرة الأولى من المادة "107" من تعديل 2016 الشروط الموضوعية لإقرار الحالة الاستثنائية، إلا أنه بصفة عامة يمكن تحديد الشروط الواجب توفرها لتمكين رئيس

(1) المادة "107" من دستور 2016، مرجع سابق.

(2) تمهني نجاه، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، مذكر لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2003، ص 71.

الجمهورية من ممارسة أحكام تلك الحالات كضرورة تواجد خطر يهدد الأمة والوحدة الوطنية، وكذلك توفير تهديد يعيق سير عمل المؤسسات في البلاد⁽¹⁾، وما يمكن فهمه هو أنه يكفي أن يمس عجز جزئياً للسلطات في سيرها لإعلان هذه الحالة من قبله ، وهو ما يدل على إطلاق السلطة التقديرية للنظر في مدى وجود حالة استثنائية من عدمها وذلك لوصفه القائد الأعلى للبلاد والضامن لبقاء الدولة واستمرارها⁽²⁾.

الفرع الثالث

القيود الدستورية

القصود من الرقابة الدستورية هي الرقابة التي يباشرها المجلس الدستوري (أولاً) بينما الرقابة القضائية، هي تلك الرقابة التي يباشرها مجلس الدولة (ثانياً)، لكن إذ كان اختصاص كل من المجلس الدستوري و مجلس الدولة يعود مبدئياً إلى النص الدستوري فإنه أمام عدم إدراج المشرع الدستوري مصطلح الأوامر المتخذة في غيبة البرلمان، فإن ذلك يثير التساؤل حول إمكانية إخضاع الأوامر للرقابة الدستورية و القضائية.

أولاً: الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية:

يقصد بالرقابة الدستورية هي رقابة المجلس الدستوري التي يمارسها هذا الأخير بالنسبة للقوانين و المعاهدات و التنظيمات، لكن يكمن الإشكال في غياب النص على مصطلح الأوامر التي لم يتم إدراجها في النصوص المتعلقة بالاختصاص الرقابي لمجلس الدولة، فهل هذا يعني عدم خضوع الأوامر للرقابة؟، إخضاع هذه الأخيرة للرقابة الدستورية قليلا ما أثار التحفظ عليه، وذلك لسبب عدم إدراج الأوامر في المواضيع الخاصة برقابة لمجلس

(1) علي صغير جمال، العلاقة القانونية بين رئيس الجمهورية والحكومة في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري والتنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة الجزائر 2001-2002، ص 19.

(2) خرياشي عقيلة، مرجع سابق، ص 193.

الدستوري⁽¹⁾، ونجد أن المادة "165" من دستور 1996 و المادة 186 من تعديل 2016 قد منحت المجلس الدستوري صلاحية تولي التحقيق في تطابق العمل التشريعي و التنفيذ مع الدستور، مما يعني مراقبة دستورية نشاطات السلطة التنفيذية في عملية إعداد النصوص⁽²⁾.

تم إسناد مهمة السهر على احترام مبادئ الدستور وأحكامه إلى المجلس الدستوري طبقاً للمادتين السالفتين الذكر وكذلك يتولى المجلس مراقبة الاختصاص التشريعي للرئيس الجمهورية ابتداء من التحقق من عدم تجاوزه للمجال التشريعي المخصص له، وكذلك الفترة الزمنية المقررة للتشريع للأوامر، وأخيراً مدى احترامه للأحكام الدستورية المنظمة لعمل السلطات العامة في الدولة.

لكن ما يثير الانتباه في هذا الشأن أن المؤسس الدستوري وضمن فحوى المادة 165 من دستور 1996 أو المادة 186 من تعديل 2016 المحددة للوظائف الأساسية للمجلس الدستوري لم يخص بالذكر الأوامر التشريعية ومع ذلك فإن هذه المسألة لا تثير أي إشكال بالنسبة لإمكانية تمديد الرقابة الدستورية عليها طالما أن الموافقة البرلمانية تمنحها قوة تشريعية كاملة مماثلة لقوة القوانين العادية وهذا التكيف يسمح بإدراجها ضمن نطاق الرقابة الموجهة لتأطير التشريعات العادية أي الرقابة الاختيارية.

ثانياً: الرقابة القضائية على الأوامر التشريعية:

رجوعاً لنص المادة "9" من القانون العضوي رقم 01/98⁽³⁾، نجد أن الأوامر لا تقع في طائفة القرارات الإدارية المنصوص عليها في هذه المادة، وهذا بعد موافقة البرلمان عليها،

(1) قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري والتنظيم السياسي، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، الجزائر، 2002، ص 72.

(2) بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، - كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة الجزائر، 2006 - 2007، ص 95.

(3) قانون عضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله، جريدة رسمية، العدد 64 المؤرخة في 01 جوان 1998، المعدل والمتمم بالقانون رقم 11-13، المؤرخ في 26 جويلية 2011، جريدة رسمية، عدد 43 الصادر في 03 أوت 2011.

لأنها قبل أن يوافق عليها البرلمان كانت تكتسي طابعاً إدارياً، وقابلة للطعن أمام الجهات القضائية.

استقر القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر على أن الأوامر التشريعية وإن كانت لها قوة القانون فإنها لا تخرج عن كونها مجرد قرارات إدارية وليست قوانين وذلك في الفترة السابقة على موافقة البرلمان عليها تأسيساً على المعيار شكلاً للتفرقة بين القانون والعمل الإداري، وهي بهذه الصفة تخضع للرقابة القضائية ويجوز إلغاؤها في حالة ثبوت عدم مشروعيتها.

أي تتم مخاصمتها أمام القضاء الإداري أي أمام مجلس الدولة بمقتضى دعاوى الإلغاء طبقاً للقواعد المعروفة في القانون الإداري المادة 143 من دستور 1996 والمادة 161 من تعديل 2016⁽¹⁾.

(1) تنص المادة 161 من دستور 2016 مرجع سابق، "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"

الفصل الثاني

سلطة رئيس الجمهورية في إصدار
التنظيم المستقل

إن تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية للمجتمع خاصة بعد الحرب العالمية الثانية أدى إلى تطور وظيفة السلطة التنفيذية بجانب السلطة التشريعية، بحيث لم تعد تقتصر مهمة السلطة التنفيذية على تنفيذ القوانين التي أصدرها البرلمان بل امتدت إلى مشاركة السلطة التشريعية في سن القواعد ذات الطبيعة التشريعية.

في هذا المجال انتهج المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 المعدل و المتمم نفس أسلوب المؤسس الدستوري الفرنسي، بجعل سلطة التنظيم التي يختص بها رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم الرئاسية تستمد مرجعيتها من الدستور مباشرة عملا بأحكام المادة 125 منه، وبالتالي تمنح هذه السلطة، رئيس الجمهورية إمكانية التدخل في جميع المجالات التي تخرج من دائرة القانون. مما يقوي من مركز رئيس الجمهورية اتجاه الحكومة بحكم هذه السلطة التي تعطيه اختصاصا عاما خلافا للوزير الأول الذي يتمتع باختصاص محدد(المبحث الأول).

إن ما أدرجه المؤسس الدستوري الجزائري من آليات تساهم كلها في تقوية الدور التشريعي لرئيس الجمهورية لدرجة تحكمه الكامل في الوظيفة التشريعية، نظرا لتمتعه بسلطة تشريعية واسعة موازية للتشريع البرلماني، ولما كانت المواضيع التي يحق للبرلمان التشريع فيها محددة بأحكام الدستور وكذلك المادتين 140 و 141 من تعديل 2016 فان اختصاصه في التشريع أصبح استثنائيا، وعلى قدر توسيع المجال التنظيمي المستقل تم تضيق المجال التشريعي للبرلمان، كما منح رئيس الجمهورية حق تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة وحق حل البرلمان، وكذا حق إصدار القوانين التي تبقى محل وقف إن لم يتم إصدارها، وهي سلطات من شأنها التأثير بشكل كبير على السلطة التشريعية للبرلمان(المبحث الثاني).

المبحث الأول

سيطرة رئيس الجمهورية على سلطة إصدار التنظيم المستقل

يعتبر البرلمان هو صاحب الولاية العامة في التشريع، غير أنه أخير للسلطة التنفيذية حق التشريع في بعض المسائل، التي تخرج عن اختصاص السلطة التشريعية، وهذا عن طريق التنظيمات المستقلة، فهذه الأخيرة لها العديد من الخصائص التي تميزها عن التشريعات الأخرى، خاصة الأوامر، فهي سلطة رئاسية بحيث يتولى إصدارها رئيس الجمهورية دون أن يكون له تفويض لإصدار القانون، ومن جهة فهي سلطة قائمة بذاتها وأصلية تستمد وجودها من ذاتها، لا من القانون ولا من تفرع لسلطة أخرى ولا تخضع لها، بحيث تستمد وجودها من الدستور مباشرة، وتشارك مع القانون كونها منشئة لقاعد قانونية ومصدرا لها، تمتاز بالثبات مثل القوانين البرلمانية، وهي سلطة ممتدة وغير محددة، بحيث يتدخل التنظيم لتنظيم جميع المسائل، باستثناء تلك المخصصة للقانون، وهي مسائل غير محددة لأنها غير قابلة للتطور حسب الحاجة.

فهذه الصلاحية يسيطر عليها ويحتكرها رئيس الجمهورية عن طريق المرسوم الرئاسي (المطلب الأول)،

المطلب الأول

استحواد رئيس الجمهورية لسلطة التنظيم المستقل

عن طريق المراسيم الرئاسية

التنظيم المستقل يعد بمثابة تشريع أصيل تصدره السلطة التنفيذية، وهذا على حساب صاحبة الاختصاص الأصيل السلطة التشريعية، فله سلطة إصداره دون مشاركة أحد، ومن وهذا من خلال المادة "143" من تعديل 2016، التي نصت على منح السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وترك مجال التنفيذ لا لوزير الأول، فهذا المجال المستقل الذي ينفرد به

رئيس الجمهورية قوى نفوذه من خلال إسناده سلطة إصدار المراسيم الرئاسية الخاصة بتعيين الوزير الأول (الفرع الأول) هذه الحرية المطلقة قد تقع عليها جملة من التغيرات كإمكانية تأثير الأغلبية البرلمانية على رئيس الجمهورية عند تعيينه للوزير الأول (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

هيمنة رئيس الجمهورية على سلطة إصدار المراسيم الرئاسية

بالرجوع إلى المادة "125" من دستور 1996 والمادة 143 من تعديل 2016 نحاول الوصول إلى الغرض و الهدف من منح صلاحية التنظيم المستقل لرئيس الجمهورية دون غيره من المؤسسات الدستورية، خاصة وان غالبية الدساتير التي تبنت مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية، ومسؤولية الحكومة تقنية التوقيع المجاور على المراسيم التي يتخذها رئيس الجمهورية من قبل الوزير الأول ، أن أحد أعضاء الحكومة (الوزير والوزراء) الوزير المختص، أو عدد من الوزراء الذين يكونون معينين.

نلاحظ في جل الدساتير التي عرفت الجزائر أن السلطة التنظيمية المستقلة، تمثل عمل يتقاسمه كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، لكن بالرجوع إلى النظام السياسي الجزائري فهو يمثل الاستثناء بالنسبة لهذه القاعدة، على اعتبار أن جل الوثائق الأساسية منحت رئيس الجمهورية وحده لاختصاص التشريعي المستقل، ويكمن الفرق الوحيد في تحميل الرئيس كل العبء التنظيمي، خلال الحقبة الاشتراكية، دون أي مشاركة أو منافسة بسبب أحادية السلطة التنفيذية، على خلاف الدساتير الليبرالية التي حفظت العبء على كاهل الرئيس عن طريق توزيع الاختصاص التنظيمي بينه وبين الوزير الأول.

وفي جميع مراحل هذا التطور، بقي هذا النشاط حكرا على رئيس الجمهورية وحده، وحكمة ذلك أن الرئيس يشكل الرئيس الأعلى للجهاز الإداري، والمسؤول الأول عن حسن سير المرافق بانتظام، كما يتولى تحديد و توجيه وظائف المؤسسات الدستورية وفق المنظور الذي تفرضه مقتضيات المصلحة العامة، ولهذه الأسباب كلها يتعين تدعيمه بالوسائل القانونية الملائمة لتحقيق هذا فكان له بمقتضى إنابته بالسلطة التنظيمية المستقلة، والتي

يمارسها عن طريق المراسيم الرئاسية، وكذلك حاول المؤسس الدستوري منع الوزير الأول من المشاركة في هذه السلطة ، لتبقى سلطة ممارسة سلطة التنظيم المستقل بيد رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

الفرع الثاني

حرية رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول

اعتق المشرع الدستوري في كل من دستور 1989 و تعديل 1996 لمبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية، وإسناد تنفيذ السياسة الحكومية إلى الحكومة التي تفرض طبيعة تقسيم السلطة إلى التعاون بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية الذي يمتلك الحرية المطلقة في تعيينه عن طريق المرسوم الرئاسي(أولاً)،دون إغفال مدى تأثير الأغلبية البرلمانية في عمليات التعيين وهذا من الناحية السياسية لان رئيس الجمهورية غير ملزم دستورياً بذلك.

أولاً: طريقة تعيين الوزير الأول:

جاء في نص المادة 5/91 من تعديل 2016 بأن: "رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية و ينهي مهامه"، ويتم تعيين الوزير الأول عن طريق مرسوم رئاسي خاص، لا يشتمل تعيين أعضاء الحكومة⁽²⁾.

إذا فتعيين الوزير الأول يكون بيد رئيس الجمهورية لكنه مقيد بالزامية استشارة الأغلبية البرلمانية.

(1) رابحي أحسن، مبدأ أدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية جامعة بن عكنون ، بالجزائر، سنة 2005 – 2006، ص 410.

(2) مثل الخطأ الذي وقع في تعيين الوزير الأول قاصدي مباح، اذ انه تم تعيين حكومة مباح عن طريق مرسوم رئاسي واحد مع الوزير الأول،وقد تم تدارك ذلك الخطأ في الحكومة التي تلتها،فقد عينت عن طريق مرسومين الأول خاص بالوزير الأول و الثاني لأعضاء الحكومة.للاطلاع أكثر انظر 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،صص225-226.

ثانيا: مدى تأثير الأغلبية البرلمانية في سلطة تعيين الوزير الأول:

فإلى جانب السلطة الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في تعيينه الوزير الأول قد يتأثر رئيس الجمهورية بالأغلبية البرلمانية عند اختياره للوزير الأول حسب الحالة.

نجد أن حرية رئيس الجمهورية في اختيار الوزير الأول سابقا، لكن هذه الحرية يرد عليها قيد في إلزامه دستوريا بعرض مخطط عمله على البرلمان، ولا بد من حصوله على موافقة البرلمان لتنفيذ مخطط العمل، وتتوقف موافقة البرلمان على مدى توافق المخطط مع سياسة الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان، وعدم موافقة هذا الأخير قد تؤدي إلى استقالة الحكومة، لهذا فمن الناحية العملية على رئيس الجمهورية أن يمارس اختصاصه في تعيين الوزير الأول سابقا بمراعاة القوى السياسية الممثلة في البرلمان احترازا من وقوع أزمات سياسية وحل البرلمان مما يجعل رئيس الجمهورية يأخذ بعين الاعتبار الأوضاع السائدة والقوى المؤثرة في النظام السياسي⁽¹⁾.

يمكن تصور انتماء كل من الوزير الأول ورئيس الجمهورية إلى نفس الحزب السياسي الذي يكون رئيس الجمهورية هو زعيم الأغلبية، وفي هذه الحالة بمقتضى المنطق النظري تطبق قاعدة مفادها عدم احتمال حدوث أي تعارض أو نوع من التصادم بين المعيارين «المرسوم التنفيذي والمرسوم الرئاسي»، وتكثيف العلاقة التأثيرية بين المعيارين إلى نفس الحزب السياسي لا يفرض نفسه إذا أخذنا بعين الاعتبار السمو الرئاسي البديهي لا منازع فيه داخل الجهاز التنفيذي، فلا يتصور مخالفة القانون للمرسوم الرئاسي، في حين أصبح مركز الوزير الأول سابقا كله رهين السلطة التقديرية لأنه أصبح مجرد عون حكومي منفذ للقوانين فقط⁽²⁾.

(1) افضوش إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري 15 نوفمبر 2008، بحث لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، 2012، ص 23.

(2) بن سريّة سعاد، مركز رئيس الجمهورية في آخر تعديل للدستور (قانون 19/09) بحث لنيل شهادة الماجستير تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة 2009-2010، ص 138.

المطلب الثاني

عدم جواز تفويض السلطة التنظيمية المستقلة للوزير الأول و البرلمان

لم ينص تعديل 2016 على إمكانية تفويض رئيس الجمهورية لصلاحياته فيما يخص المجال التنظيمي المستقل، لا للبرلمان أو للوزير الأول (الفرع الأول)، وكذلك نجد أن التفويض لا يكون إلا حيث يبيحه القانون. ورجوعا للمواد الدستورية نجد أن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص المطلق والأصيل دون مشاركة البرلمان نظرا لطول الإجراءات البرلمانية في إصدار القانون، حيث يعتبر المرسوم الرئاسي أداة فعالة مواكبة للتطورات وتميزها بسرعة التنفيذ (الفرع الثاني).

الفرع الأول

عدم جواز تفويض السلطة التنظيمية المستقلة للوزير الأول

يعد رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص المطلق والمنفرد دون مشاركة الوزير الأول إياه في ممارسة سلطة التنظيم المستقل، وذلك طبقا لنص المادة 1/143 من تعديل 2016 التي تنص: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، ووسيلته في ذلك استعمال وسائل قانونية تمكنه من التعبير عن إرادته وتوجهه السياسي والتأثير على الأوضاع داخل المجتمع، ومن ضمن هذه الأدوات تلك القرارات التنظيمية العامة التي تصدر في شكل مراسيم رئاسية⁽¹⁾، والتي لها فعالية في إدارة وتنظيم المرافق العامة وفق ما تقتضيه المصلحة العامة، وتتمثل في هذا الإطار مسؤولية إدارتها، لأنها من صميم اختصاص الوظيفة الإدارية في الدولة.

(1) أدحيم محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002، ص 39.

لذا وجب أن يترك هذا التنظيم إلى مطلق حرية الإدارة، لأنها الأقدر من غيرها على إدراك مقتضيات تلك المرافق وبهذا تتخذ اللوائح التنظيمية⁽¹⁾، وهذا حسب المادة 6/91 التي تنص على: "...يوقع رئيس الجمهورية المراسيم الرئاسية"، وعلى ما يبدو من ظاهر هذه النصوص، أن المشرع الدستوري الجزائري قد أخذ بما قد توصل إليه غالبية فقه القانون الدستوري، وما كرسه المؤسس الدستوري المصري، من اعتبار حق، إصدار اللوائح التنظيمية هو حق ثابت لرئيس الجمهورية وحده، بحيث لا يجوز لغيره، إضافة إلى أن الدستور لم ينص على جواز تفويض هذه السلطة، لذلك لا يجوز التفويض إلا حيث يبيحه المشرع الدستوري صراحة.

لهذا الاعتبار أخذ المشرع في حساباته أن سلطة إصدار القرارات التنظيمية المستقلة تفوق في الأهمية والخطورة سلطة إصدار المراسيم التنفيذية، لذلك جعل إصدارها منوط بأعلى جهاز على رأس السلطة التنفيذية وهو رئيس الجمهورية ويصدر أعلى أداة من السلطة التنفيذية، ويخلص أصحاب الإثبات من رجال فقه القانون الدستوري إلى القول بأن إنشاء وتنظيم المرافق أو المصالح العامة لا يجوز إلا بقرار جمهوري⁽²⁾، أي بمرسوم رئاسي، ولا يصح بأداة أدنى من القرار الجمهوري أو المرسوم الرئاسي، إلا في حالة ما إذا كان المرسوم أو لائحة إنشاء وتنظيم المرافق العامة قد صدرت تنفيذا لقانون سابق (حينئذ نكون أمام مرسوم تنفيذي)⁽³⁾.

وما يثير الانتباه أن المؤسس الدستوري لم يذكر المادة "143" من الدستور، والمتعلقة بالسلطة التنفيذية المستقلة ضمن قائمة المواد المشمولة بحظر التفويض، ولكن أحاطها بطريقة غير مباشرة عندما منع تفويض المراسيم الرئاسية المدرجة ضمن المادة 91 من الدستور.

(1) الغري إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، سنة 2010-2011، ص ص 84-85.

(2) الطماوي سليمان، نظرية القرارات الإدارية، ص ص 458-458.

(3) أدحيم محمد الطاهر مرجع نفسه، ص 40.

فكل متوجهة نحو حرمان الوزير الأول من ممارسة سلطة التنظيم المستقل، وذلك بغية التركيز على الاختصاص التشريعي المخول لرئيس الجمهورية وهذا ما يقتضي بالمقابل منع أية منافسة في ممارسة لهذه الوظيفة نظرا لأهميتها وخطورتها في مواجهة المؤسسات الدستورية المعنية بالنشاط التشريعي، اعتبارا أن المرسوم الرئاسي لا يشكل مجرد اختصاص تشريعي موازي للتشريع البرلماني، بل تعد كذلك أداة لتدعيم مركز رئيس الجمهورية وتوسع نفوذه⁽¹⁾.

وما يلاحظ أن الوزير الأول يتميز في علاقته بر.ج بالتبعية المطلقة لهذا الأخير مما جعل الوزير الأول في موقع شبيه بموقع الموظف نحو رئيسه في الإدارة⁽²⁾.

الفرع الثاني

عدم جواز تفويض السلطة التنظيمية المستقلة للبرلمان

في مسألة التفويض الخاصة بتفويض رئيس الجمهورية لسلطته التنظيمية المستقلة الخاصة بالمراسيم الرئاسية، لا يوجد نص دستوري يتناول هذه المسألة، على اعتبار أن سلطة التنظيم المستقل هي نوع من القرارات التي تستقل السلطة التنفيذية بإصدارها دون إسناد إلى قانون قائم، فهي تستمد مصدرها مباشرة من الدستور، ونجد أن المشرع الدستوري قد أعطى سلطة التنظيم لرئيس الجمهورية بناء على نص المادة "143" من الدستور والتي تنص على أن "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون".

وبذلك تكون السلطة التنفيذية المستقلة هي السلطة التي تشمل المجال الخصوصي الذي يتولى رئيس الجمهورية بواسطة المراسيم الرئاسية تنظيم المسائل غير المسندة دستوريا

(1) الغري إيمان، مرجع السابق، ص 85.

(2) أفطوش إبراهيم، مرجع سابق ص 30.

للسلطة التشريعية، هذه الأخيرة التي لم تعد تستطيع مواجهة متطلبات الحياة نظرا لعدم سرعتها وتماطلها في اتخاذ الإجراءات اللازمة، فكان من الضروري إسناد هذه المهمة لسلطة قادرة على مسايرة المتغيرات، فكانت السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية الذي أسندت له هذه المهمة بمقتضى المادة 143 السالف الذكر، بالإضافة إلى أنه مجال خصب له لا يجوز تفويضه لا للوزير الأول ولا للسلطة التشريعية، وهذا يبدو من خلال المادة 101 من دستور 1996، والتي قد منعت الرئيس من تفويض سلطته في توقيع المراسيم الرئاسية مهما كانت الأدوار⁽¹⁾.

(1) الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 85.

المبحث الثاني

تأثير التنظيم المستقل على السلطة التشريعية للبرلمان

أمام تزايد تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي وغلق جميع الأبواب أمام نظيرتها السلطة التشريعية، وخنقها قبل ميلادها كممثلة لإرادة الشعب، أصبح دور هذه الأخيرة أكثر اتساعاً (المطلب الأول) مقارنة بالمؤسسة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصلي، ليأتي دستور 1996 المعدل والمتمم وكذلك تعديل 2016 ويقلب الأدوار، ليصبح المجال التشريعي لرئيس الجمهورية عن طريق التنظيم هو الأصل، أما التشريع البرلماني هو الاستثناء أي أن البرلمان أصبح تابع لمؤسسة رئيس الجمهورية (الفرع الأول) وقد منحت له عدة آليات ساعدته على أن يصبح المهيمن والمسيطر على المجال المخصص له وهذا بعد اتساع مجال التنظيم على حساب التشريع الخاص بالسلطة التشريعية.

ونجد أن كل التصرفات الصادرة من رئيس الجمهورية، لا تخضع للرقابة القضائية، ولا للرقابة الدستورية وهذا طبقاً لما هو معمول به في تعديل 2016 (المطلب الثاني)، فعدم خضوعها لرقابة المجلس دليل على تفوق رئيس الجمهورية (الفرع الأول) وكذلك الدور الاستشاري غير الملزم لمجلس الدولة ينم عن صورية خضوع التنظيم المستقل للرقابة من طرف هذا الأخير (الفرع الثاني).

المطلب الأول

اتساع مجال التنظيم على حساب التشريع

إن اتساع مجال التنظيم على حساب التشريع في تعديل 2016 دليل على محاولة إضعاف سلطة البرلمان، وجعله في تبعية دائمة للمؤسسة التنفيذية وهذا من خلال التدخل المباشر في الصلاحيات الأساسية المخولة للمؤسسة التشريعية وخنقها من جهة أخرى بتغيير الأدوار، وإطلاق سراح التنظيم المستقل عن طريق المرسوم الرئاسي وحصر مجال البرلمان

وتعداد المجالات التي يتدخل فيها، بالإضافة إلى استحداث طائفة جديدة من القوانين، وهي القوانين العضوية وجعله تابعا له من خلال تقييده (الفرع الأول)، ناهيك عن تعيين الرئيس لثلث أعضاء مجلس الأمة الذي يأخذ وصف الأقلية الموقفة، فامتتاعه كاف لقب القانون الذي يستوجب موافقة ثلاثة أرباع أعضائه، بالإضافة إلى صلاحية حل الغرفة الأولى، وهذه الصلاحية كامتياز لرئيس الجمهورية ليواجه به البرلمان، ويؤثر عليه للموافقة على سياسة حكومته، بل أكثر من ذلك فقد نجد أن مجالات اتساع سلطة التنظيم من خلال إصدار مرسوم التعديل وإصدار للقوانين ورئاسته لمجلس الوزراء (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تبعية البرلمان لرئيس الجمهورية

إن تزويد البرلمان بكل الآليات المناسبة لممارسة مهامه التشريعية والرقابية بكل شرعية وحياد، لا تكفي لوحدها، لأنه لا يزال ضعيف الشخصية وناقص الجرأة ليواجه السلطة التنفيذية، ويبقى دائما في تبعية دائما للسلطة التنفيذية، خاصة وأن المؤسس الدستوري قد قلص من مجالات تدخل السلطة التشريعية وحصر مجالات تدخلها (أولا) مما يفسح المجال غير المحدود للمؤسسة التنفيذية لرئيس الجمهورية، ومما يؤكد التبعية وضمن الولاء للمؤسسة التنفيذية استثنائها على ثلث أعضاء مجلس الأمة الذين يعينون من طرف رئيس الجمهورية (ثانيا)، والأمر الذي يجعل البرلمان النواب أكثر وحرصا لان لا يكون حل للبرلمان فبه التي تقوي مكانة الرئيس على حساب البرلمان وتجعله تابع له (ثالثا).

1: حصر مجال التشريع وتقييده

يعتبر البرلمان في إطار الديمقراطية التمثيلية، الهيئة التي يعبر الشعب من خلالها عن سيادته، وباعتبار البرلمان يجسد هذه السيادة، فإنه يتمتع بشكل حصري بممارسة الوظيفة

التشريعية، وعملا بمبدأ سيادة القانون فبإمكانه التشريع في أي مادة، وعليه فإن سلطة التشريع هي المبرر من وجود البرلمان، ومنه استمد تسمية "السلطة التشريعية"⁽¹⁾.

فبالرجوع إلى نص المادة "112" من تعديل 2016، نجد أن المؤسس الدستوري قد أقر صراحة سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، إلا أن هذا لا يعني الحرية المطلقة والاحتفاظ كلية بالمجال التشريعي، فإذا كان حق المبادرة بالقانون مكفول لكل من الحكومة والنواب أي طرفي السلطتين، إلا أن ممارسة هذا من قبل النواب تصطدم بالعديد من القيود⁽²⁾، وهذا ما يجب التنبيه عليه، أن القول بالاختصاص الأصيل لمجلس النواب حسب التشريع لا يعني إطلاقا احتكاره للوظيفة التشريعية، مما أدى إلى تحديد مجال القانون، وتراجع دور النواب⁽³⁾، فأصبح كما سبق القول مكفول كذلك بالسلطة التنفيذية التي تختص بسلطة التنظيم التي تشمل المجال الذي يخرج عن اختصاص المشرع الأصلي ويعود لرئيس الجمهورية⁽⁴⁾.

جاء كما سبق القول أن تعديل 2016 في مواد 140 و 141 التي تنص على تعداد مجالات تدخله. وقد ذكرت في الدستور على سبيل الحصر فهذا الحصر في الدستور فقط ليس في نص المادتين، وبذلك حطم الاحتكار في التنظيم غير المشروط الذي كان يتمتع به في ظل دستور 1963، هذا الدستور الذي كان يمثل القاعدة التقليدية في تعداد مواضيع السلطة التنظيمية، ويقابل هذا الحصر بقاء جميع المجالات الأخرى الخارجة عن المجال التنظيمي، مجالات محفوظة للتشريع أو القانون، وتقيد هذه القاعدة التقليدية اتساع مجال التشريع في مقابل تضيق مجال التنظيم، وهذا في حد ذاته يعد انتصارا للبرلمان⁽⁵⁾.

(1) مزياني لونس، انتفاء السادة التشريعية للبرلمان في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2011، ص 121.

(2) خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، د.ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 25.

(3) ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، د.ط، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014، ص 36.

(4) بو الشعير السعيد، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص 83.

(5) بن سريّة سعاد، مرجع سابق، ص 133.

على عكس دستور 1996 الذي حدد مجال القانون العادي بنص المادة "140" والتي تضمنت 30 موضوعا، بعدما كانت 26 موضوع في ظل دستور 1989، وتتمثل المواضيع الخمسة الجديدة في تلك المحددة بالفقرات 25، 26، 27، 28، 29 من نفس المادة.

إضافة إلى المواضيع الواردة في المادتين "140" والمادة "141" من دستور 2016 يمكن للبرلمان التشريع كذلك بقوانين عضوية وعادية في ميادين يحددها الدستور، غير أن هذا لا يعد اتساعا لمجال القانون كونها هي أيضا واردة على سبيل الحصر، وكل ما في الأمر منصوص عليها في مواد متفرقة في الدستور.

1- غموض صياغة مصطلحات المادة 140 يقيد البرلمان

لقد استعمل المؤسس الدستوري في صياغة المادة "140" العديد من المصطلحات (القواعد، النظام، الشروط، الضمانات...) وهذا ما يجعلنا نطرح التساؤل إذ ما أراد المشرع من وراء ذلك هل لتفادي التكرار أم كل صيغة لها معنى معين؟⁽¹⁾.

فظاهرة غموض المصطلحات في المادتين "140" و"141" عامل هام لتقييد مجال تدخل البرلمان، فرغم تفصيله لبعض الفقرات كالجنسية، إلا أن عدم التفصيل في فقرات أخرى يفتح الباب واسعا أمام السلطة التنفيذية لتحديد وتفسير ماهية هذه المبادئ، خاصة المواضيع التي تتطلب كفاءة واختصاص كالمجال المالي، وإن دل الأمر السابق على شيء فإنه يدل على أن المواضيع التي نظمتها المادتين والمحصورة دستوريا للبرلمان ليست من اختصاصه المطلق، بل تشاركه السلطة التنفيذية في وضع التفاصيل والجزئيات، متجاهلة بذلك روح القانون الذي أرادته ممثلو الشعب⁽²⁾.

فلاحظ أن المشرع قد ميز بين قائمتين من المواضيع، فالمواضيع الأولى مخصصة للبرلمان الذي يعود إليه وحده تحديد القواعد المتعلقة بالمواد التي تتضمنها، ومثال ذلك:

(1) خرياشي عقيلة، مرجع سابق، ص 29.

(2) مزياي لونس، مرجع سابق، ص 126-127.

حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين وقواعد نقل الملكية من القطاع لعام إلى القطاع الخاص.

بالنسبة للقائمة أو المواضيع الثانية، فيكتفي فيها البرلمان بتحديد القواعد العامة ومثالها: القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي، ومعنى ذلك أن البرلمان يترك القواعد الفنية التفصيلية للسلطة التنفيذية وهذا ما يشكل بصورة أو بأخرى تقليص مجال اختصاص البرلمان في الميدان المقلص أصلا⁽¹⁾.

ومن جهة أخرى نرى أن المؤسس الدستوري قد وسع مجال تدخل البرلمان من خلال إضافة مواضيع جديدة يتدخل للتشريع فيها، فضلا عن اعتماد نظام التشريع بقوانين عضوية، مما يؤدي بالنتيجة إلى تقليص الدور التشريعي للهيئة التنفيذية، لكن مع الأخذ بنظام حصر مجال القانون، فضلا على اعتماد آلية المبادئ والقواعد العامة للتشريع أضحي البرلمان مجرد مشرع إسناد اختصاص ، ومما ساهم في جعل الهيئة التنفيذية مشرع القانون العام وهو تهميش للبرلمان⁽²⁾، ويجعله في تبعية دائمة للمؤسسة التنفيذية بإنشاء الغرفة الثانية للبرلمان المتمثلة في مجلس الأمة، هذا الأخير الذي دعم مركز رئاسة الجمهورية خاصة من خلال الثلث الرئاسي المعين من طرف رئيس الجمهورية.

ثانيا: الثلث الرئاسي المعين في مجلس الأمة

بالرجوع إلى نص الفقرة الرابعة من المادة "120" من دستور 1996 المعدل والمتمم، والمادة 137 من تعديل 2016 نستنتج أن المؤسس الدستوري قد منح لمجلس الأمة حق مناقشة المبادرات القانونية، وذلك بدءا من مناقشتها من طرف المجلس الشعبي الوطني الذي يحيل النص بعدها إليه، حيث يترتب عن هذه الأخيرة عمليا معارضة بعض أوكل

(1) شباح فاتح، تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات -دراسة حالة النظام السياسي الجزائري- مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، فرع تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة حاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، باتنة، 2007-2008، ص161.

(2) مزياني لونس، مرجع سابق، ص ص127-128.

أحكام النص موضوع النقاش⁽¹⁾، وكذلك بجدد الإشارة إلى أن تعديل 2016 قد أضاف حق اقتراح القانون من قبل مجلس الأمة لكن تبقى هذه التفعيلات ناقصة بوجود عارض آخر ألا وهو الثلث الرئاسي المعين من طرف رئيس الجمهورية في مجلس الأمة.

ف نجد أن تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة يعود لرئيس الجمهورية طبقا للمادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-240⁽²⁾، وتضيف المادة 2/118 من دستور 2016 أن رئيس الجمهورية يعينهم من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية، الثقافية، المهنية، الاقتصادية والاجتماعية.

يبرز دور هذا الثلث المعين كأداة في يد رئيس الجمهورية في حالة ما إذا كانت المعارضة في الأغلبية البرلمانية غير مساندة له⁽³⁾، ويتجسد ذلك خاصة عند التصويت على القوانين العضوية، وكذا ما ورد في نص المادة "137" من تعديل 2016، أين يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بثلاث أرباع أعضائه، فامتناع الثلث الرئاسي لوحده كاف لرفض القانون لعدم تحقق النصاب القانوني المفروض دستوريا⁽⁴⁾، كما أن التعديل الدستوري قد اشترط نسبة ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة الذي يجعل هذا الأخير في وضعية تسمح له باتخاذ أي قرار، ونظرا لعدم تجانس تركيبة مجلس الأمة، فلو يشتد الصراع بين الكتل المشكلة للجزء المنتخب سيصعب على مجلس الأمة ممارسة اختصاصه، وعندئذ سيلعب الثلث الرئاسي دور الأقلية الفاصلة، إذ يعود له القرار النهائي في اعتماد أي موقف.

(1) بورجاج علي، بوجاجة نجيب، مبدأ الفصل بين السلطات في ضوء دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، فرع قانون عام، تخصص الجماعات الإقليمية، جامعة عبد الرحمن ميرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجاية، 2013، ص71.

(2) المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 متعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، الجريدة الرسمية عدد 76 الصادر في 31 أكتوبر 1999.

(3) مزياني لونس، مرجع سابق، ص69.

(4) شية حسين، شرشاري فاروق، التشريع بالأوامر سلطة تشريعية موازية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2013، ص74.

بهذا إن كان ظاهريا يسري عمل مجلس الأمة بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاءه، إلا أنه واقعا يتوقف على موقف الأقلية المقدرة بربع (4/1) عدد الأعضاء المعينين، مما يجعلها تأخذ وصف الأقلية الموقفة⁽¹⁾، فهذا الامتناع يعتبر كرقابة على المجلس الشعبي الوطني من قبل السلطة التنفيذية، ما يؤدي إلى شله وعرقلة استقلاليته وسييره الحسن، رغم التفعيل المقدم له سابقا، كون مجلس الأمة مثله مثل المجلس الشعبي الوطني معني بالمصادقة على القوانين لأنها تعرض على الغرفتين معا، لكن لا يصوت إلا على ما سبق وإن صادق عليه المجلس وبدون تعديل، لذلك إذا مر الأمر بسلام على الغرفة الأولى، فلا يلاقي أي رفض على مستوى مجلس الأمة، والذي لم يحدث إلى حد اليوم.

فيتضح لنا مما سبق عرضه أن هناك من ينادي بإبقاء مجلس الأمة لضمان توسيع التمثيل الشعبي، وهناك من ينادي بإلغائه، كونه غرفة شكلية فقط، وخاصة مع التعديل الأخير للدستور سنة 2008، الذي قلص من صلاحيات م.ش.و من الناحية العملية، أمام تصاعد صلاحيات رئيس الجمهورية، فما بالك بمجلس الأمة الذي فقد المبرر من تواجده.

لذلك وجب على المؤسس الدستوري محاولة التعميق في وظيفتهم، وفتح نطاق مشاركتهم في العمل التشريعي في الاقتراح والتعديل والمناقشة عند التصويت على الأوامر والقوانين، وهذا سوف يقضي على دور الأقلية الفاصلة التي تستحوذ على القرار النهائي للمواقف الحاسمة⁽²⁾.

ثالثا: الحل الرئاسي للمجلس الشعبي الوطني

جاء تعديل 1996 المعدل والمتمم بصورة تكاد تكون مطابقة لما ورد في دستور 1989، باستثناء المادة "129" منه التي منحت رئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني و لإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس غرفتي البرلمان والوزير

(1) خرياشي عقيلة، مرجع سابق، ص ص 140-141.

(2) شية حسين شرشاري فاروق، مرجع سابق، ص ص 74-75.

الأول، على أن تجرى الانتخابات في كلتا الحالتين في مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر كحد أقصى⁽¹⁾ وهذا ما جاء به المادة 147 من دستور 2016 .

يظهر لنا وجوب تبيان وظائف وحقيقة الحل وأهدافه.

1- صلاحية الحل كسلاح ضد البرلمان:

يحصل حق الحل في الجزائر إذ لم تحصل الحكومة الجديدة على موافقة م.ش.و على مخطط العمل الذي لا يخدم متطلبات المجتمع، وبعد ذلك يتم حله، فهذا يعتبر تعسفا ومساسا باستقرار الدولة، ففي هذه الحالة يكون مهددا بانحلالات متتالية، وذلك إذا ما ألح رئيس الجمهورية على فرض حكومة معينة للبلاد، وبالتالي سياسة معينة⁽²⁾، فإن لم تحصل الحكومة على موافقة المجلس الشعبي الوطني وعلى برنامجها للمرة الثانية فإن المجلس ينحل وجوبا، إما لأن الشكلية البرلمانية على مستوى م.ش.و مفتتة وغير منسجمة، ولا توجد أغلبية برلمانية معينة لحزب واحد، أو لاختلاف حزبي تسمح لأي حكومة أن تنفذ أي برنامج سياسي، وبالتالي هناك ضرورة حتمية لحل هذا المجلس والرجوع إلى الشعب من أجل البحث عن تشكيلة برلمانية جديدة تتوفر فيها أغلبية برلمانية تمكن من تيسير شؤون البلاد ولما لأن الحكومة الجديدة عادت بنفس برنامج الحكومة السابقة الذي رفضه المجلس ويمكن حل المجلس رئيس الجمهورية من إجراء تغييرات سواء على مستوى المجلس أو على مستوى الحكومة نفسها لأغراض مختلفة، كإعطاء توجه جديد للحياة السياسية في البلاد نتيجة معطيات جديدة.

2- حالات الحل المقررة دستوريا: لقد أقر المؤسس الدستوري الحالات التي يمكن أن ينحل

فيها المجلس الشعبي الوطني وهي:

(1) مفتاح عبد الجليل، حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، العدد 11، بسكرة في ماي 2007، ص ص 66-67.

(2) أومايوف محمد، مرجع سابق، ص 197.

- عند رفضه للموافقة على برنامج الحكومة للمرة الثانية وهذا ما قضى به صراحة في نص المادة "96" من تعديل 2016.
- عند عدم الموافقة على لائحة الثقة التي يطلبها الوزير الأول طبقا لنص المادة "98" من الدستور.
- حق الحل الذي أقرته نص المادة "147" من الدستور⁽¹⁾.

فللرئيس سلطة تقديرية غير مشروطة لحل المجلس، ومؤكد بوضوح في نص المادة "147" المشار إليها أعلاه، وهذه السلطة تحت المحافظة عليها باستمرار منذ دستور 1976، فهذا الحق يمس وجود المجلس الشعبي الوطني.

قد أقر المؤسس الدستوري جملة من الضمانات لتفادي هيمنة المؤسسة التنفيذية، وتعسفها في استعمال هذا الحق، بحيث منع رئيس الجمهورية من تفويض صلاحياته، خاصة سلطة حل المجلس، وهذا لضمان عدم إساءة استعمال السلطة، وكذلك ضرورة استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول قبل اتخاذ قرار الحل، ولكن بالنظر إلى الواقع العملي نلاحظ أن حق رئيس الجمهورية في الحل لا يحده في الحقيقة أي قيد سوى استشارة هذه الشخصيات، ومعروف أن رئيس الجمهورية ملزم فقط بالاستشارة كإجراء شكلي دون أن يكون مضطرا لقبول مضمون الاستشارة ضمانا غير حقيقة، وتبقى العودة للشعب ولجراء انتخابات مسبقة في مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، وهي الضمانة الوحيدة، الواقع يؤكد أنه تم اللجوء إلى استخدام حق الحل مرة واحدة في الجزائر⁽²⁾، وقد ترتب عليه عواقب وخيمة أغطت الدولة في فراغ قانوني ومؤسساتي دام عدة سنوات⁽³⁾.

(1) نص المادة 129 من دستور 1996 التي تنص على ما يلي: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات قبل أوانها وبعد استشارة رئيس م.ش.و، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، وتجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه 3 أشهر".

(2) استخدم حق الحل مرة واحدة في الجزائر وكان ذلك في 04 جانفي 1992.

(3) المرسوم الرئاسي رقم 92-01 المؤرخ في 04 جانفي 1992، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، د.ر، العدد 02، الصادرة في 8 جانفي 1992، ص 59.

الفرع الثاني

مجالات اتساع سلطة التنظيم

ينسب الى السلطة التنفيذية اختصاص وضع اللوائح وهو اختصاص اصلي تمارسه حتى مع وجود السلطة التشريعية فهو لا يعلق على غياب السلطة التشريعية كما هو الحال في تشريع الضرورة، أو على تفويض منها كما هو الحال في تشريع التفويض. ولان السلطة التنفيذية هي الأقدر على مواكبة التطورات نظرا لتدخلها المباشر مع المواطن هذا سمح باتساع مجالها التنظيمي أكثر فأكثر عن طريق التشريع الفرعي (أولا). فنجد أن هذا الأخير له انواع منها اللوائح التنفيذية، والتنظيمية وكذا لوائح الأمن والبوليس (ثانيا).

أولا: التشريع الفرعي أو اللوائح:

هو مجموعة النصوص القانونية التي تختص السلطة التنفيذية بوضعها في الحدود التي حولها إياها الدستور. فنجد أن رئيس الجمهورية والوزير الأول تثبت لهما سلطة تنظيمية عامة، وكذا تتمثل في الوزراء الذين تثبت لهم سلطة تنظيمية محصورة في مجال اختصاص كل منهم، ويضاف إلى هؤلاء (ولاية، رؤساء البلديات، رؤساء المصالح) فقد خولت لهم سلطة تنظيمية محددة بموجب تفويض تشريعي.

تتشكل التنظيمات أو اللوائح من مجموعة كبيرة من النصوص التي يعلو بعضها بعضا من حيث تدرجها في القوة تبعا للتدرج الداخلي للسلطة التنفيذية.

تقع المراسيم الرئاسية والتنفيذية على رأس هذه التنظيمات، تليها القرارات الوزارية أو القرارات الوزارية المشتركة، والقرارات الصادرة عن مسؤولي الهيئات المحلية.

ثم إن اختصاص السلطة التنفيذية باتخاذ اللوائح يختلف عن اختصاصها بوضع التشريع العادي في حالي الضرورة والتفويض مثلا، حيث يجوز لها ذلك في أن إصدارها للوائح هو اختصاص عادي أصيل تستمد من الدستور مباشرة وتباشره بصفة دائمة وفي الظروف العادية، أما سنها للتشريع العادي فهو اختصاص استثنائي على خلاف الأصل.

وتعتبر اللوائح أقل قوة من التشريعي العادي الذي تضعه السلطة التشريعية أصالة، ومن التشريع العادي الذي تضعه السلطة التنفيذية استثناء، وكذلك يطلق عليها اسم التشريع الفرعي⁽¹⁾.

ثانيا: أنواع اللوائح التنظيمية:

1- اللوائح التنفيذية: هي القواعد التفصيلية التي تسنها السلطة التنفيذية لتنفيذ التشريع الصادر من السلطة التشريعية، ذلك أن التشريع الذي تسنه السلطة التشريعية كثيرا ما يقتصر على ذكر القواعد العامة، تاركا مهمة وضع القواعد التفصيلية التي يقتربها التطبيق العملي للسلطة التنفيذية.

واختصاص السلطة التنفيذية بوضع اللوائح التنفيذية أمر منطقي طالما أنها هي السلطة التي تقوم بتنفيذ التشريع الذي تضعه السلطة التشريعية، فهي بحكم وظيفتها هذه واتصالها المستمر بالجمهور تكون أقدر على معرفة التفاصيل الخاصة بالتنفيذ وفقا لضرورات العمل وظروفه.

فضلا عما في ذلك من التخفيف عن أعباء السلطة التشريعية التي ينبغي أن تتفرغ لوضع المبادئ الكلية تاركة التفاصيل لعناية السلطة التي تتولى التنفيذ وهي السلطة التنفيذية.

2- اللوائح التنظيمية: هي القواعد اللازمة التي تضعها السلطة التنفيذية ضمانا لتنظيم المصالح والمرافق العامة في الدولة، باعتبارها أقدر سلطة على اختيار النظم القانونية الملائمة لذلك، طالما أنها هي التي تقوم بإدارة هذه المصالح والمرافق.

والسلطة التنفيذية وهي تسن هذه القواعد لا تتقيد بأي تشريع معين صادر من السلطة التشريعية تعمل على تنفيذه، بل تستقل بذلك ولذلك أطلق على اللوائح التنظيمية اسم اللوائح المستقلة.

(1) محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية، الجزء الأول، الوجيز في نظرية القانون، الطبعة 18، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2011، ص161.

3- لوائح الضبط والبوليس: هي القواعد التي تضعها السلطة التنفيذية للمحافظة على الأمن وتوفير السكنية والطمأنينة وحماية الصحة العامة، فهي عبارة عن القيود التشريعية التي يقتضيها الصالح العام والتي تضعها هذه السلطة على الحريات الفردية، ومن أمثلتها اللوائح المنظمة للمرور، اللوائح المنظمة للمحلات المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة واللوائح الخاصة بمراقبة الأغذية والباعة المتجولين ومنع انتشار الأوبئة.

وهذه اللوائح قائمة بذاتها، إذ تصدر من السلطة التنفيذية مستقلة عن أي تشريع تعمل على تنفيذه، وهي بذلك تتفق مع اللوائح التنظيمية وتختلف عن اللوائح التنفيذية⁽¹⁾.

ثالثاً: نفاذ التشريع الفرعي

على غرار التشريع الذي تسنه السلطة التشريعية فإن التنظيمات لا تصبح ملزمة للمخاطبين بأحكامها إلا بعد نشرها لتمكينهم من العلم بها، ومنهم بالتالي من الاحتجاج بجهلها.

عكس التشريع الصادر من السلطة التشريعية فإن اللوائح ملزمة بطبيعتها لذلك لا يلزم إصدارها لأن السلطة التنفيذية هي التي تضعها وتقوم بتنفيذها ولا داعي للإصدار باعتباره أمراً بالتنفيذ.

أما بالنسبة للنشر فإذا كانت وسيلة النشر هي المعتمدة بالنسبة للتشريع الذي تضعه السلطة التشريعية هي الجريدة الرسمية فالأمر يختلف بالنسبة للوائح⁽²⁾.

(1) محمد سعيد جعفر، مرجع سابق، ص ص 162-163.

(2) محمد سعيد جعفر، مرجع سابق، ص ص 163-164.

المطلب الثاني

شكلية الرقابة الممارسة من طرف المجلس الدستوري ومجلس الدولة

يحتل مجال رقابة دستورية التنظيمات المستقلة ذات أهمية قصوى في ظل الأنظمة السياسية المعاصرة، بحيث أن هيمنة السلطة التنفيذية والتي تعد إحدى أوجهها المجال غير المحدود للسلطة التنظيمية، فهنا نرى بأن المجلس الدستوري يجب أن يلعب الدور الهام في حماية المجال التشريعي الذي ينعقد أصلا للبرلمان (الفرع الأول)، وبالنسبة لرقابة مجلس الدولة للتنظيمات المستقلة فهنا نرى أن الجزائر تمثل القاعدة الاستثنائية وهذا بالنظر إلى النص الدستوري، فنجد أن دوره يقتصر على مشاريع القوانين دون أن يطال ذلك للمجال التنظيمي المستقل (الفرع الثاني).

الفرع الأول

شكلية خضوع التنظيم المستقل لرقابة المجلس الدستوري

يتضح لنا بالنسبة للتنظيمات أنها تعتبر من الأدوات الممنوحة للسلطة التنفيذية للتشريع في المواضيع الخارجة عن نطاق القانون، وهذا من اختصاص رئيس الجمهورية أما التنظيمات التي تسن لتطبيق القانون فهي من اختصاص الحكومة، وهذا حسب نص المادة 143 من تعديل 2016، وهناك من يطلق عليها اسم التنظيم التكميلي الذي يعد أساسا من صلاحيات الوزير الأول⁽¹⁾.

نجد أن المجلس الدستوري يمارس رقابته حينما يتعدى المجال التنظيمي على المجال التشريعي المخصص للقانون، الذي يعود الاختصاص فيه لسلطة البرلمان، فهنا يأتي دور

⁽¹⁾ Gmar Bendouroun, Le conseil contitutionnel Algérien, R.D.P, N°6, Novembre 1991, p p1621-1622.

هذا الأخير بعد أن يتم إخطاره من طرف أحد رئيسي المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يخطر المجلس الدستوري عندما يتضمن أي نص إجراءات ونصوص خاصة بمجاله، وهنا يقوم المجلس بمراقبة مدى احترام قواعد الاختصاص المحددة بصفة واضحة في الدستور لكل منها، ومدى مطابقته وآثاره للمبادئ والإجراءات الدستورية.

أما مراقبة دستورية القوانين فهي رقابة اختيارية وتعتبر مراقبة دستورية القوانين أحد نتائج مبدأ تدرج التشريع، الذي يقضي بتقييد التشريع الأدنى بالتشريع الأعلى، فإذا صدر أي تشريع مخالف للتشريع أعلاه منه، فإنه يكون غير شرعي⁽¹⁾.

أجمع رجال القانون أنه وإن كانت المراسيم الرئاسية غير خاضعة للقانون من حيث الجوهر، فهذا لا يعني عدم احترامها، فيجب احترام المراسيم للمبادئ العامة للقانون، وهذا ما يؤدي بنا إلى فهم أن التنظيمات تخضع للرقابة الدستورية الاختيارية التي تجد أساسها من خلال نص المادة "186" من تعديل 2016.

لكن الممارسة العملية أظهرت أن رئيس الجمهورية كثيرا ما أخطر المجلس الدستوري للتدخل ورقابة دستورية القوانين، فالمتعمن لنص المادة "186" يتبين أن مجال الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري قد تقتصر على الأرجح أو يمكن اقتصارها على التنظيمات المستقلة دون التنفيذية، كون التنظيمات المستقلة منشئة لقواعد قانونية، عكس التنظيمات التنفيذية التي يقتصر دورها على التطبيق فقط.

يظهر من خلال الممارسة العملية والواقع أن المجال التنظيمي المستقل فلم يخطر عليه ولا مرة واحدة، أي أن التنظيم المستقل لم يخضع للرقابة، وهذا على الرغم من أن عدد

(1) رداة نور الدين، مرجع سابق، ص126.

المراسيم يحصى بالمئات، ويعود السبب أساسا إلى ضيق مجال الإخطار وإحجام كل من رئيسي غرفتي البرلمان عن إعمال صلاحياتهما في الإخطار، نظرا لتبعية الغرفتين اللتين يتوليان رأستهما رئيس الجمهورية.

لكن المجلس الدستوري لم يتدخل لأنه لم يخطر من قبل أية سلطة، وحتى ولو تم إخطاره فإن غموض نص المادة "140" يحول دون موقف صارم للمجلس، ويصعب بسط رقابته على الأعمال التشريعية رئيس الجمهورية لأن المؤسس الدستوري لم ينشئه بهدف مراقبة أعمال رئيس الجمهورية كمؤسسة موازية لبقية المؤسسات في الدول، بل أوكل إليه مهمة حماية الدستور التي يضطلع بها رئيس الجمهورية في المادة "84" من تعديل 2016، مما جعل منه مؤسسة المؤسسات، التي تضطلع بمراقبة العمل السياسي للدولة، وتتدخل عن طريق المجلس الدستوري في حالة مخالفة أحكام الدستور وهو ما يفسر استثناء معظم أعماله من اختصاص المجلس الذي يصبح حاميا لاختصاص رئيس الجمهورية بدل وظيفته الرقابية⁽¹⁾.

الفرع الثاني

شكلية خضوع التنظيم المستقل لرقابة مجلس الدولة

تعتبر اللوائح المستقلة بمثابة قرارات إدارية، وفقا للمعيار الشكلي، طالما أنها صادرة عن جهاز إداري، أي رئيس الجمهورية، وليس المؤسسة التشريعية⁽²⁾، ولكنها في ذات الوقت تشكل تشريعات كاملة طبقا للمعيار المادي، لأنها تخلف آثار قانونية بصفة مستقلة، وذلك

(1) لو شن دلال، السيادة الشعبية في النظام الدستوري الجزائري الحالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق، باتنة، 2005 ص278.

(2) خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعاوى تجاوز السلطة ودعاوى القضاء الكامل، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص33 وما يليها.

إما بإنشاء مراكز قانونية عامة أو خاصة لم تكن قائمة، أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية كانت موجودة مسبقا دون أن تستند في كل ذلك إلى تشريعات برلمانية.

يظهر لنا من خلال هذا التكييف المختلط الذي يسمح لنا بالقول أن التنظيمات المستقلة تشكل أعمالا تشريعية وإدارية معا، فهي تخضع لشكلي الرقابة المناسبة لكلا المعيارين، أي الخضوع لرقابة المجلس الدستوري باعتباره نصوص تشريعية، وكذلك تمديد الرقابة لمجلس الدولة طالما أنها تشكل قرارات إدارية⁽¹⁾.

يعد النظام الدستوري الجزائري الاستثناء على القاعدة، فبعد تبنيه لمبدأ الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة الذي أحاطها أيضا برقابة القضاء الإداري وهذا ما جاءت به المادة "161" من تعديل 2016، تطبيقا لذلك جاء في نص المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98⁽²⁾ المذكور العبارة الآتية:

1- "الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، أو الهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية".
2- الطعون الخاصة بالتفسير، ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة.

هذا يعني أن مجلس الدولة يختص بفحص مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية، والتي تتخذ شكل المراسيم الرئاسية أو المراسيم التنفيذية⁽³⁾، ويراعي فيها

(1) القرار الإداري: هو عمل قانوني انفرادي، صادر بإرادة السلطة الإدارية المختصة وإرادتها المنفردة، ذلك قصد إحداث آثار قانونية، إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة أو خاصة، بوحميدة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم، عمل واختصاص، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 84.

(2) قانون عضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 13/11 المؤرخ في 26 جويلية 2011، الجريدة الرسمية العدد 43، الصادرة في 03 أوت 2011.

(3) بوحميدة عطاء الله، مرجع سابق، ص 57.

مدى احترامها للشروط الشكلية المرتبطة بالقرارات الإدارية، وكذا الشروط الموضوعية الداخلية المرتبطة بنطاق اختصاصها الوظيفي.

رجوعاً إلى النص الدستوري، فإننا نجد أن الدور الاستشاري لمجلس الدولة يقتصر على مشاريع القوانين فقط، فقد نصت المادة "04" من مشروع القانون العضوي على أنه: "يبيد مجلس الدولة رأيه حول مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة من قبل نظامه الداخلي، كما يمكن أن يبدي رأيه حول مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره بها من طرف رئيس الجمهورية، أو الوزير الأول (الوزير الأول) حسب الحالة، وهو توجه صحيح ولما عرض على المجلس الدستوري أصدر رأيه بأن رفض هذا التوسع وقصره على القانون فقط⁽¹⁾.

نجد أن دور هذا الأخير يقتصر على مشاريع القوانين العادية والعضوية، دون أن تطل الأوامر ولا المراسيم، وهذا يخالف الدور الأول لمجلس الدولة، ولا يزال إلى الآن محتفظاً بهذا الدور، لهذا كان على المشرع تعديل العبارة الواردة في نص المادة "119" المعدلة بنص المادة "136" من الدستور باستعمال عبارة "تعرض مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية على مجلس الوزراء..." بدلاً من "مشاريع القوانين".

من ذلك تمتد رقابة مجلس الدولة على التنظيمات المستقلة وغير المستقلة وذلك عن طريق مراقبة مدى مراعاتها للشروط كما سبق القول، فرقابة مجلس الدولة تنصب على تنظيم غير مشروع، يجب أن يفصل فيه بالبطلان أو الإلغاء استناداً إلى عدم الشرعية، وكذلك خرق القواعد الدستورية وذلك بأثر رجعي فرقابة مجلس الدولة تكون:

(1) رأي المجلس الدستوري رقم 06/ر.ق.ع.م.د.98 المؤرخ في 22 محرم 1419 الموافق لـ 19 ماي 1998، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادر بتاريخ 1998.

أ- رقابة سابقة: وتتصب على مشاريع المراسيم ذات الأصل الحكومي (المراسيم التنفيذية) وتدرج هذه الرقابة ضمن المهام الاستشارية لمجلس الدولة⁽¹⁾.

ب- رقابة بعدية أو اللاحقة: وتدرج ضمن نطاق الاختصاص القضائي لمجلس الدولة باعتباره قاضي المشروعية⁽²⁾، أي يقوم برقابة المشروعية عن طريق البت في مدى مشروعية المرسوم الرئاسي بعد تلقيه طعنا بشأنه، وتتصب رقابة المشروعية هنا على الجانب الشكلي للمرسوم الرئاسي باعتباره قرارا إداريا، حيث يراقب فيما إذا كان محترما للدستور والقانون، ومن الجانب الموضوعي في حالة اعتدائه على المجال المخصص للقانون⁽³⁾.

بعض المراسيم أو ليست كل التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية خاضعة لرقابة مجلس الدولة، فمنها ما تكون قرارات إدارية عامة قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة وهناك ما يفلت من هذه الرقابة تحت غطاء أعمال السيادة⁽⁴⁾، أو الأعمال الحكومية، وهنا يجب التفريق ما إذا كان المرسوم صادر عن رئيس الجمهورية بوصفه سلطة سياسية، فهنا يندرج ضمن أعمال السيادة، وبالتالي لا يجوز الطعن فيه أمام مجلس الدولة مثل ذلك: إبرام المعاهدات، إصدار القوانين، اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني.

(1) بن سرية سعاد، مرجع سابق، ص ص142-144.

(2) بن جلول مصطفى، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر، رسالة ماجستير، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2001/2000، ص 54.

(3) بن سرية سعاد، المرجع السابق، ص 143.

(4) أعمال السيادة: هي قرارات إدارية صادرة عن السلطة التنفيذية، وتتمتع بحصانة ضد الرقابة القضائية، القضاء الإداري حتى ولو كانت مخالفة للقانون، فهي أعمال تفلت من رقابة المشروعية لأنها تتعلق بأعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية وبالتالي خضوعها الشديد للقانون يعيقها عن تأدية مهامها للاضطلاع أكثر أنظر:

Long (h) et Weil (p) et braibant (G), Les grands arrêts de la jurisprudence administratifs, Ed Sirey, 7^{ème} édition, Paris, 1978, p14 et sim...

أما إذا كان المرسوم صادر عن رئيس الجمهورية بوصفه سلطة إدارية، فإنه يمثل مرسوما رئاسيا خارج إطار أعمال السيادة، وبالتالي يخضع للرقابة القضائية بواسطة مجلس الدولة، ومثال ذلك: المراسيم الرئاسية المتعلقة بإنشاء المرافق العامة أو تلك المتعلقة بالضبط الإداري⁽¹⁾.

(1) رابحي أحسن، مرجع سابق، ص 429.

خاتمة

لقد عرفت الجزائر أول إطلالة على الديمقراطية وجسدها من خلال دستور 1989 الذي تبنى مبدأ الفصل بين السلطات وحاول تكريس أسس الديمقراطية، وهذا ما جاء به دستور 1996 المعدل والمتمم، الذي اكتسى خصوصية من خلال مواده التي تمنح التفوق للسلطة التنفيذية على رأسها رئيس الجمهورية وهذا على حساب السلطة التشريعية، وكان هذا الدستور يكرس مبدأ العودة إلى الأحادية الحزبية وشخصية السلطة في يد واحدة ولو كان ذلك بشكل غير مباشر.

نجد أن المشرع يحاول التخفي وراء مبادئ وقواعد مستمدة من النظامين البرلماني والرئاسي وحتى من النظام الشبه رئاسي، والأخذ منها ما يلاءم خصوصية النظام الذي أصبح يتسم بالتفوق لصالح السلطة التنفيذية وهذا على عكس الأنظمة المعاصرة خاصة في ظل هذا الدستور والتعديلات التي طرأت عيه فكلها يمنح الهيمنة لرئيس الجمهورية.

يمكن استخلاص أن المادة 142 من دستور 2016 التي منحت لرئيس الجمهورية حق التشريع عن طريق الأوامر في حالة الاستعجال أثناء شغور البرلمان لكن المشرع لم يقيد رئيس الجمهورية بالمواد التي يمكن أن يشرع من خلالها وكذلك نجد أن رقابة البرلمان على الأوامر التشريعية لا تعدوا أن تكون شكلية في ظل غياب أغلبية حقيقية معارضة، فاضحت أهم النصوص القانونية تصدر عن طريق هذه الآلية من خلال استعمال هذه الآلية الدستورية أثناء انعقاد البرلمان في دوراته العادية، ورئيس الجمهورية يستحوذ كذلك على البرلمان في ظل الظروف غير العادية لا سيما في حالة الحرب أين تكون بيده جميع السلطات، فيكفي أن يمس عجز جزئي للسلطات في سيرها لإعلان هذه الحالة الاستثنائية من قبله، وهو ما يدل على إطلاق السلطة التقديرية للنظر في مدى وجود الحالة الاستثنائية من عدمها وذلك لوصفه القائد الأعلى للبلاد والضامن لبقاء الدولة واستمرارها.

أما بالنسبة لمجال الرقابة الدستورية فنلاحظ غياب النص صراحة على إلزامية عرض الأوامر على الرقابة المجلس الدستوري، في حين أن التعديل الأخير للدستور قد أضاف للمادة 142 التي أبقت على نفس المضمون إلا أنها أضافت للفقرة الأخيرة إمكانية ر.ج الأخذ برأي الاستشاري لمجلس الدولة قبل عرضه على مجلس الوزراء .

أم بالنسبة للفصل الثاني نجد كذلك أن السلطة التنفيذية قد برزت في مجالها الذي أصبح هو الأصل بالنظر إلى التوسعات التي عرفها واستناد المشرع له صلاحيات واسعة جعلت من المشرع الأصلي أي البرلمان ممثل الشعب في مركز أدنى من خلال تعداد مجالات تدخله وحصرها في المادة 140 ب 30 مجالاً، الذي كان من المفروض أن يدع المجال مفتوحاً أمامه، في حين يحدد ويستثني من ذلك السلطة التنفيذية.

كما أن التجربة الدستورية تؤكد على أن البرلمان لم يعد سيماً في مجال الوظيفة التشريعية فعلى الرغم من تبني المؤسس للنظام البيكاميرالي واستحداث غرفة ثانية كدعامة للعمل التشريعي، إلا أن تأثير السلطة التنفيذية على البرلمان حال دون أدائه لعمل تشريعي برلماني حقيقي، بل قوى تواجد السلطة الرئاسية داخل البرلمان عن طريق تعيين رئيس الجمهورية للثلث الرئاسي الموقف والمفرمل للبرلمان.

نستنتج كذلك أن المشرع قد تغافل عن النص بالزامية استشارة رئيس الجمهورية لكلا من رئيس غرفتي البرلمان والوزير الأول في مسألة الحل التي تقع على الغرفة الأولى فقط وهذا كإجراء شكلي فقط.

بالنسبة لصلاحيات رئيس الجمهورية في تعديل الدستور التي تعتبر حسب رأيها الخاص أخطر صلاحيات يتمتع بها رئيس الجمهورية مما يدعم مركزه ويجعله في ميزان أعلى مقارنة بفقدان السلطات والمؤسسات الدستورية لتوازنها، مما يجعلها في وضعية تبعية ومهمشة إن صح القول.

أمام هذا الواقع الذي يحتاج لعدة إصلاحات كبيرة على مستويات عديدة أولها السلطة التشريعية وهذا من خلال:

- تقرير رقابة المجلس الدستوري والبرلمان على إجراء التشريع عن طريق الأوامر.
- النص على شروط أو الشرط المتعلق بنطاق وحدود التشريع عن طريق الأوامر، لأن المادة جاءت عامة فقد ذكرت يشرع بأوامر دون أن تحدد المجالات المسموح بالتدخل فيها، فالتعميم يفيد الإطلاق .

- إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة للحالة الاستثنائية ومحاولة تحديد المواد التي يمكن أن يشرع فيها رئيس الجمهورية .
- النص على إلزامية استشارة رئيس الجمهورية لكلا من رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس الحكومة في مسألة الحل التي تقع على الغرفة الأولى فقط وهذا كإجراء شكلي فقط، وكذلك نقترح أن يكون ملزم بأخذ بمضمون هذه الاستشارة كضمانة حقيقية.
- منح البرلمان فرصة حقيقية للمساهمة في تعديل الدستور لان احتكار رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية تدعم مركزه وتجعله في ميزان أعلى مقارنة بفقدان المؤسسات الدستورية لتوازناتها مما يجعلها في وضعية تبعية، خاصة وان المبادرة البرلمانية تبقى شكلية فقط.
- تقييد سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين، وكذلك النص على جزاء عدم إصداره للقوانين الصادرة عن البرلمان دستوريا ونقل الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي الوطني بوصفه صاحب السيادة مثل ما كان منصوص عليه في دستور 1963، فالإصدار إجراء تشريعي مهم يتخلفه يبقى القانون محل وقف دون تطبيق.
- النص على إلزامية خضوع التنظيم المستقل لرقابة مجلس الدولة وتوسيع صلاحيات الإخطار لان إحجام كل من رئيسي غرفتي البرلمان واقتصار حق الإخطار على رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية وتخلي كل من رئيسي غرفتي البرلمان عن استعمال صلاحيتهما ناتج عن امتلاك رئيس الجمهورية سلاح مضاد ضدهما، وهذا يجعلها في وضعية إحجام وتبعية لأنه يمتلك أدوات الكبح التي تناولتها في الموضوع.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب باللغة العربية

- 1- الطماوي محمد سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977.
- 2- بو الشعير السعيد، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993.
- 3- بوالشعير السعيد، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في دستور 1996، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 4- بوحميذة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم، عمل واختصاص، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 5- خراشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بني الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دون طبعة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 6- خشاب حمزة، مدخل إلى العلوم القانونية ونظرية الحق، دون طبعة، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 7- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعاوى تجاوز السلطة، ودعاوى القضاء الكامل، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 8- ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، طبعة 2014، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 9- فهمي عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980.
- 10- لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، دون طبعة، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001.
- 11- متولي عبد الحميد، سعد عصفور، محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة النشر.
- 12- محديد محمد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، دون طبعة، سلسلة الإصدارات القانونية، الجزائر، 2008.

ثانيا: الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ- أطروحات الدكتوراه:

1- أمايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، 2013.

2- بو الشعير السعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام الجزائري (الجزء الثاني)، رسالة مقدمة لنيل دكتوراه دولة في القانون، جامعة الجزائر، معهد العلوم القانونية والإدارية، الجزائر، 1984.

3- خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق، باتنة، 2009.

4- رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 2005.

ب- رسائل ومذكرات الماجستير و الماستر:

1- أ.دحمين محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002.

2- أفطوش إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري 15 نوفمبر 2008، بحث لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، 2012.

3- أمالو نبيل، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع دولة والمؤسسات العمومية، جامعة يوسف بن خدة، كلية الحقوق، الجزائر، 2006-2007.

4- الجيلالي خالد، السلطة التشريعية في الجزائر، دراسة مقارنة (الجزائر-مصر-فرنسا)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2011.

- 5- الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، سنة 2010-2011.
- 6- برقوق عبد العزيز، ضوابط السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية في ضوء النظام القانوني الجزائري الحالي، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع القانون الدستوري، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2001-2002.
- 7- بلحاج نسيمة، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة يوسف بن خدة، كلية الحقوق، الجزائر، 2007.
- 8- بن جلول مصطفى، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر، رسالة ماجستير، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، الجزائر، 2001.
- 9- بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في آخر تعديل للدستور (قانون 19/09) بحث لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة ومالية، جامعة أحمد بوقرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2009-2010.
- 10- بورجاج علي، بوجاجة نجيب، مبدأ الفصل بين السلطات في ضوء دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، فرع قانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، جامعة عبد الرحمن ميرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجاية، سنة 2013.
- 11- تميمي نجاه، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 2003.
- 12- ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، باتنة، 2006.
- 13- رباحي مصطفى، الصلاحية غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون عام، جامعة الإخوة منتوري، كلية الحقوق، قسنطينة، 2004-2005.

- 14- رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الإخوة منتوري، كلية الحقوق، قسنطينة، 2006.
- 15- شاشوة عمر، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق، تيزي وزو، 2012-2013.
- 16- شباح فاتح، تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، دراسة حالة النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، فرع تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق، باتنة، 2008.
- 17- شماخي عبد الفتاح، آثار حالة الطواري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة يوسف بن خدة، كلية الحقوق، الجزائر، 1996-1997.
- 18- شيه حسين، شرشاري فاروق، التشريع بأوامر سلطة تشريعية موازية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، سنة 2013.
- 19- عبد الحميد يوسف، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، كلية الحقوق، 2009-2010.
- 20- عيادي سعاد، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية في دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013/2014.
- 21- علي الصغير جمال، العلاقة القانونية بين رئيس الجمهورية والحكومة في ظل دستور 1996، بحث لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، الجزائر، 2001-2002.

- 22- قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري والتنظيم السياسي، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، الجزائر، 2002.
- 23- لوثن دلال، السيادة الشعبية في النظام الدستوري الجزائري الحالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق، باتنة، 2005.
- 24- مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، تخصص القانون الأساسي والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- 25- مزياني لونس، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

ثالثا: المقالات:

- 1- معمري نصر الدين، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب المجلس الشعبي الوطني، العدد 04، السنة الثانية 2004، ص ص 27-28.
- 2- مفتاح عبد الجليل، حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 11، 2007، ص ص 66-67.

رابعا: النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 63-15، الإعلان المتضمن نشر النص في الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية عدد 64 الصادر في 10 سبتمبر 1963.

2- المرسوم الرئاسي رقم 76-97، يتضمن إصدار الدستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية عدد 94 الصادر في 24 نوفمبر 1976، عدل بالقانون رقم 79-06 المؤرخ في 7 جويلية 1979، الجريدة الرسمية عدد 28 الصادر في 10 جويلية 1979، والقانون رقم 80-01 المؤرخ في 12 جانفي 1980، الجريدة الرسمية عدد 3 الصادر 15 جانفي باستفتاء 3 نوفمبر 1988، المرسوم رقم 88-223، المؤرخ في 5 نوفمبر 1988، الجريدة الرسمية عدد 45 الصادر في 5 نوفمبر 1988.

3- المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في فيفري 1989 يتعلق بنشر نص التعديل الدستوري الموافق عليه بموجب استفتاء 23 فيفري في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 9 الصادر في 1 مارس 1989.

4- المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتضمن إصدار نص التعديل الدستوري الموافق عليه باستفتاء 18 نوفمبر 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 76 الصادر في 8 ديسمبر 1996، المعدل بموجب القانون 02/03 المؤرخ في 10 افريل 2002 وبالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية عدد 63 الصادر في 16 نوفمبر 2008، المعدل بموجب القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016 .

ب- القوانين العضوية:

1- قانون العضوي رقم 98/01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 11/13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، الجريدة الرسمية، عدد 43 الصادر في 3 أوت 2011.

2- قانون عضوي رقم 98/02 المؤرخ في 30 ماي، يتعلق باختصاصات المحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادر في 01 جوان 1998.

ج- القوانين العادية:

1- قانون رقم 02/04 المؤرخ في 16/04/2002، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 02/01 المؤرخ في 25 فيفري 2002، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002 الجريدة الرسمية العدد 28 الصادر في 21 أفريل 2002.

2- أمر رقم 05/05 المؤرخ في 25 جويلية 2005 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005، الجريدة الرسمية العدد 52، السنة الثانية والأربعين الصادرة بتاريخ 26 جويلية 2005.

3- أمر رقم 04/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006، الجريدة الرسمية العدد 47 السنة الثالثة والأربعين الصادر بتاريخ 19 جويلية 2006.

4- أمر رقم 04/09 مؤرخ في 27 أوت 2009، يتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، الجريدة الرسمية، العدد 49، الصادر في 30 أوت 2009.

5- قانون رقم 08/09، المؤرخ في 22 أكتوبر 2009، يتضمن الموافقة على الأمر ، الجريدة الرسمية، العدد 61 الصادر بتاريخ 25 أكتوبر 2009.

د - المراسيم الرئاسية:

1- مرسوم رئاسي رقم 01/92، المؤرخ في 4 جانفي 1992، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 02، الصادر في 8 جانفي 1992.

2- مرسوم رئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، متعلق بالتعيين في الوظائف العسكرية والمدنية، الجريدة الرسمية، العدد 76 الصادر في 31 أكتوبر 1999.

3- مرسوم رئاسي رقم 19/08، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2008، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية عدد 63 الصادر في 16 نوفمبر 2008.

4- آراء وقرارات المجلس الدستوري:

1- الرأي رقم 06/ر.ق.ع.م.د/98 المؤرخ في 22 محرم 1419 الموافق لـ 19 ماي 1998، ج.ر، رقم 37.

ثانيا: الكتب باللغة الفرنسية

1- Ouvrages :

- 1- BEN ABOUKIRAN Fatiha, Droit parlementaire Algérien, G.P.U Algérie, 2009.
- 2- LONG (H) et Weil (P) et Braiband (G), Les grandes arrêtes de la jurisprudence administrative, Ed servey 7^{ème} édition, paris, 1978.
- 3- MAHIOU Ahmed, cours de contentieux administratif O.P.U, Alger, 1980.
- 4- Gmar Bendourou, les conseils constitutionnels Algérien R.D.P.N, N°6, Novembre 1991.
- 5- LARKA Jean, llande-institutions politiques, Françaises, 5^{ème} édition, Ellipses, paris, 2009.

2- Thèse et Mémoire :

1- Thèse :

- Taleb (T), président de la république, secrétaire générale de F.L.N, Thèse de doctorant en droit, université de Clémenti, paris, 1985.

2- Mémoire :

- Abd el Aziz ben Arafâ, Les circonstance, exceptionnelles dans la constitution du 22/11/1976, Mémoires de magistère, université, Alger, 1976.

الفهرس

02	مقدمة.
06	الفصل الأول: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر التشريعية
07	المبحث الأول: هيمنة رئيس الجمهورية على صلاحية التشريع بالأوامر
07	المطلب الأول: مبررات منح رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بالأوامر
08	الفرع الأول: المبررات الدستورية والسياسية
08	أولاً: المبررات الدستورية
10	ثانياً: المبررات السياسية
10	1-الأخذ بالنظام المختلط أو النظام الشبه رئاسي
11	2-مميزات النظام الشبه رئاسي
12	الفرع الثاني: المبررات العملية والعلمية
12	أولاً: المبررات العملية
13	ثانياً: المبررات العلمية
14	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية
14	الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في تقدير حالات إصدار الأوامر
15	الفرع الثاني: سلطة البرلمان في الموافقة أو عدم الموافقة على الأوامر
15	أولاً: الموافقة على الأوامر من طرف البرلمان
16	ثانياً: رفض البرلمان للأوامر
17	المبحث الثاني: حالات إصدار رئيس الجمهورية للأوامر والقيود الواردة عليها
18	المطلب الأول: التشريع بالأوامر في الحالة العادية والحالة الاستثنائية
18	الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر في الحالة العادية
19	أولاً: حالة التشريع في حالة الاستعجال أثناء شغور البرلمان
19	ثانياً: حالة إصدار الأوامر أثناء العطل البرلمانية
20	ثالثاً: حالة رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية بموجب أمر
22	الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر في الحالة الاستثنائية
22	أولاً: سلطة تقرير الحالة الاستثنائية
23	ثانياً: انتهاء سلطة رئيس الجمهورية بزوال الحالة الاستثنائية

23	المطلب الثاني: القيود الواردة على السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية في إصدار الأوامر
24	الفرع الأول: القيود القانونية
24	أولاً: وجوب اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء
25	ثانياً: وجوب عرض الأوامر على كلا غرفتي البرلمان
26	ثالثاً: وجوب اخذ الرأي الاستشاري لمجلس الدولة
27	الفرع الثاني: الاستبعاد التدريجي للبرلمان في الحالة الاستثنائية
28	أولاً: الشرط الشكلية
28	ثانياً: الشروط الموضوعية
28	الفرع الثالث: القيود الدستورية
28	أولاً: الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية
29	ثانياً: الرقابة القضائية على الأوامر التشريعية
32	الفصل الثاني: صلاحيات رئيس الجمهورية في إصدار التنظيم المستقل
33	المبحث الأول: سيطرة رئيس الجمهورية في سلطة إصدار التنظيم المستقل
33	المطلب الأول: هيمنة رئيس الجمهورية على التنظيم المستقل عن طريق المراسيم الرئاسية
34	الفرع الأول: احتكار رئيس الجمهورية لسلطة إصدار المراسيم الرئاسية
35	الفرع الثاني: حرية رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول
35	أولاً: طريقة تعيين الوزير الأول
36	ثانياً: مدى تأثير الأغلبية البرلمانية في طريقة تعيين الوزير الأول
37	المطلب الثاني: عدم جواز تفويض السلطة التنظيمية المستقلة للوزير الأول وللبرلمان
37	الفرع الأول: عدم جواز تفويض السلطة التنظيمية للوزير الأول
39	الفرع الثاني: عدم جواز تفويض السلطة التنظيمية للبرلمان
41	المبحث الثاني: تأثير التنظيم المستقل على السلطة التشريعية للبرلمان
41	المطلب الأول: اتساع مجال التنظيم على حساب التشريع

42	الفرع الأول: تبعية البرلمان لرئيس الجمهورية
42	أولاً: حصر مجال التشريع وتقييده
44	1- غموض صياغة المادة 140 يقيد البرلمان
45	ثانياً: التثت الرئاسي المعين في مجلس الأمة
47	ثالثاً: الحل الرئاسي للمجلس الشعبي الوطني
48	1- صلاحية الحل كسلاح ضد البرلمان
48	2- حالات الحل المقررة دستورياً
50	الفرع الثاني: مجالات اتساع سلطة التنظيم
50	أولاً: التشريع الفرعي أو اللوائح
51	ثانياً: أنواع التشريع الفرعي
52	ثالثاً: نفاذ التشريع الفرعي
53	المطلب الثاني: شكلية الرقابة الممارسة من طرف المجلس الدستوري ومجلس الدولة
53	الفرع الأول: شكلية خضوع التنظيم المستقل لرقابة المجلس الدستوري
55	الفرع الثاني: شكلية خضوع التنظيم المستقل لرقابة مجلس الدولة
61	خاتمة
65	قائمة المراجع
74	الفهرس