



جامعة ألكلي، معهد أولعاج - البويرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية والتحكم
التنفيذي في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون العام

تخصص: دولة ومؤسسات عمومية

تحت إشراف الأستاذة

من إعداد الطالبة:

- خلوفي خدوجة

- قراد مريم

لجنة المناقشة

❖ الأستاذة : بلحارث ليندة..... رئيسا

❖ الأستاذة : خلوفي خدوجة..... مشرفا ومقررا

❖ الأستاذة : حراش عفاف..... ممتحنا

السنة الجامعية

2017/2016

إهداء

إلى من أجلسني على مقعد الدراسة، إلى أبي العزيز، قدّرنى الله على طاعته،
حفظك الله ورعاك وبوأك من الجنة مقعدا.

إلى التي كانت ولا زالت تتعب معي، إلى من غمرتني بدعائها وحنانها، إلى أمي
العزيزة نجمة، قدّرنى الله على طاعتها، حفظك الله ورعاك وبوأك من الجنة مقعدا.

إلى أخواتي وإخوتي خاصة عائشة وهجيرة وسمية وإلى جميع أفراد عائلتي كبيرا
وصغيرا خاصة آلاء ونزيه ولجين.

إلى خطيبي عزيز.

إلى جميع أصدقائي وزملائي.

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع.

مريم

تشكرات

أحمد الله عزوجل على كثير عطائه، وتوفيقه في إتمام هذا العمل، كما أتقدم إلى أستاذتي الدكتورة **خلوفي خدوجة** بجزيل الشكر على تفضلها بالإشراف على هذا العمل وحرصها على توجيهه بنصائحها و ملاحظاتها القيمة مع تواضعها، فلها كل عبارات الشكر والتقدير.

كما أتوجه بالشكر إلى أساتذتي الكرام أعضاء لجنة المناقشة.

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى عائلتي الكريمة على دعمها لي، فشكرا لكل هؤلاء الذين ساعدوني حتى ولو بكلمة طيبة.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

- د ط : دون طبعة.
- د ب ن : دون بلد النشر.
- د دن : دون دار النشر.
- د س ن : دون سنة النشر.
- ص : صفحة.
- ص ص ، من صفحة إلى صفحة.

ثانياً: باللغة الفرنسية

O P U : Office de publications universitaires.

p : page.

مقدمة

ترتب على تركيز السلطة في ظل الأنظمة السياسية للعصور القديمة والوسطى في يد الملوك، فساد الحكم وضياع الحقوق، مما كان سببا في قيام عدة ثورات أدت إلى ظهور أنظمة سياسية تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره أهم المبادئ الضامنة لحقوق الإنسان والمكرسة للحريات العامة⁽¹⁾، حيث أن مبدأ الفصل بين السلطات الذي كان للفقيه الفرنسي "مونتسكيو" الفضل في صياغته في نظرية دقيقة ومفصلة بعد أن سبقه إليه المفكر الإنجليزي "جون لوك" في كتابه الحكومة المدنية⁽²⁾، حيث قسم مونتسكيو في كتابه الشهير روح القوانين الذي أصدره سنة 1748 سلطات الدولة إلى ثلاث سلطات، وهي السلطة التشريعية التي تشرع القوانين والسلطة التنفيذية التي تتولى تنفيذ القوانين وإقرار الأمن، والسلطة القضائية التي تفصل في المنازعات وفقا للقانون⁽³⁾.

لقد أشار مونتسكيو إلى أن الفصل بين السلطات هو فصل مرن، يسمح بقدر من التعاون والرقابة المتبادلة بينهما، على نحو يضمن صيانة حقوق وحريات الأفراد ذلك لأن التعاون بين السلطات ضروري من أجل تنفيذ السياسة العامة في الدولة تجنباً لأي انسداد، أو وجود أزمات سياسية، ويكون ذلك عن طريق منح السلطة آلية الحكم وآلية الردع في نفس الوقت⁽⁴⁾.

بالإلقاء نظرة على التجربة الدستورية الجزائرية، فنجدها قد تأرجحت في الأخذ

¹ - أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دراسة تحليلية، د ط، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005 ص 01.

² - مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، د ط، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، 2009، ص 20.

³ - محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، الطبعة السادسة، د د ن، مصر، 1983، ص 185.

⁴ - ARDANT Philippe, Institution politique et droit constitutionnel, 16^{ème} Edition, L.G.D.J.

Paris, 2004 PP 42-43.

بمبدأ الفصل بين السلطات عبر تاريخ هذه التجربة بين الإقرار والإنكار، حيث لم تظهر بوادر إقراره أو الأخذ به سوى مع صدور دستور 1989⁽¹⁾، ففي دستور 10 سبتمبر 1963⁽²⁾، اختار المؤسس الدستوري الجزائري تبني النهج الاشتراكي كعقيدة للدولة، ورفض مبدأ الفصل بين السلطات، حيث رأى في هـ تجزئة للسيادة الوطنية لدى تبني وحدة السلطة ومركزاً آنذاك جميع السلطات في يد حزب جبهة التحرير الوطني، ولعل أهم هذه السلطات تتجسد في تحديد السياسة العامة للدولة صلاحية اقتراح نواب البرلمان ورئيس الجمهورية ولم يغير صدور إعلان 10 جويلية 1965⁽³⁾ (التصحيح الثوري) شيئاً من موقف الحزب الذي بقي سائراً في ظل النظام الاشتراكي ووحدة السلطة في يد الحزب الواحد.

استمر الوضع إلى غاية صدور دستور 22 نوفمبر 1976⁽⁴⁾ والذي نص صراحة على ضرورة اندماج جميع السلطات في يد الرئيس قائد الحزب والدولة، وفي نفس الوقت نص على ممارسة السلطة عن طريق أربعة وظائف ، وظيفة سياسية يتولاها حزب جبهة التحرير الوطني، وظيفة تنفيذية يقودها رئيس الجمهورية المنتخب عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر بعد اقتراحه من قبل الحزب ووظيفة تشريعية يمارسها المجلس الشعبي الوطني الذي ينتخب أعضاؤه أيضا بالاقتراع العام السري والمباشر بعد اقتراحه من قبل الحزب، و أخيراً وظيفة قضائية أهم أهدافها الدفاع عن مكتسبات الثورة الاشتراكية و حماية مصالحها.

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

² - الاستفتاء الشعبي يوم 08 سبتمبر 1963، ج ر، عدد 64، الصادر بتاريخ 08 نوفمبر 1963، المتضمن دستور 10 سبتمبر 1963.

³ - أمر رقم 65-182 مؤرخ في 10 جويلية 1965 يتضمن تأسيس الحكومة، ج ر، عدد 58، صادر في 13 جويلية 1965.

⁴ - أمر رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار نص دستور الجمهورية الجزائرية المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، ج ر، عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976.

غير أن الواقع والظروف فرضت على المؤسس الدستوري الالتفات إلى الديمقراطية والأخذ بمبادئها الدستورية التي تقوم على أن الشعب هو صاحب السيادة ومصدر كل سلطة، وكذا ضرورة إقامة تعددية حزبية، وإطلاق مجال الحريات وتحقيق العدالة والمساواة، كل هذه العوامل وغيرها اجتمعت لتدفع بالمؤسس الدستوري لإصدار دستور سنة 1989 الذي حمل في طياته مبادئ وأهداف جعلت من الجزائر ترقى إلى مصاف الدول الديمقراطية، فبصدور هذا الدستور بدأت تظهر أولى ملامح تبني مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري.

في هذا الشأن يجب التوضيح أن تبني مبدأ الفصل بين السلطات لم يكن بصريح العبارة سواء ضمن أحكام الدستور أو ضمن ديباجته، وإنما يستنتج ضمناً من خلال كيفية تنظيم السلطة، حيث تضمن الدستور في الباب الثاني المتعلق بتنظيم السلطات ثلاث فصول، خصص الفصل الأول للسلطة التنفيذية، والفصل الثاني للسلطة التشريعية، والفصل الثالث للسلطة القضائية، مما يوحي بأن كل سلطة تختص بوظيفة معينة، وهو ما أكدته المجلس الدستوري في رأيه المتعلق بالقانون الأساسي للنائب⁽¹⁾.

أعقب ذلك صدور دستور 1996⁽²⁾ والذي تبني مبدأ الفصل بصورة أوضح خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ولكن سرعان ما تبرز مؤشرات انهيار هذا المبدأ، من خلال ترجيح كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة

¹ - رأي المجلس الدستوري المتعلق بالقانون الأساسي للنائب، بتاريخ 30 أوت 1989، الذي ينص " ونظراً لأن مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إياه الدستور"، مجلة المجلس الدستوري (أحكام الفقه الدستوري)، عدد رقم 01، 1989-1986، ص 21.

² - مرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، رقم 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

التشريعية وهذا أيضا بالنسبة للتعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁾ رغم وجود تعديلات طفيفة أدخلت عليه.

بموجب المادة 98 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يمارس السلطة التشريعية برلمان مكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، لهما السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه.

يجب الإشارة بهذا الصدد إلى أن المقصود بالسيادة هي السيادة البرلمانية التي يقصد منها أن المجالس النيابية تستمد سلطتها من التمثيل الفعلي للشعب بمعنى أن هذه المجالس هي الوحيدة القادرة على التعبير بصدق عن رأي الشعب، وبالتالي فهي تملك كامل السيادة في ميدان التشريع⁽²⁾، لكن مع قيام السلطة التنفيذية بتوجيه العمل التشريعي مما أدى إلى مشاركتها في وجود وتأسيس السلطة التشريعية نفسها فضلا عن تأثيرها عليها وذلك لغياب ضمانات حقيقية لاستقلاليتها، كما أن المعنى المعطى لفكرة السيادة البرلمانية بدأ بالتراجع وهذا ما تأكد من خلال حصر مجال القانون في المادتين 122 و 123 من التعديل الدستوري لسنة 1996 والتي تقابلها المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ومواد متفرقة من الدستور، وبالتالي فإن السيادة البرلمانية لا يمكن أن تعني سوى الاختصاص الدستوري، وما يؤكد التفوق والتحكم التنفيذي هو الدور التشريعي الذي يتمتع به رئيس الجمهورية الذي بالإضافة إلى مشاركته للبرلمان في إعداد القانون وسنّه عبر جميع مراحل من خلال ما يتمتع به من صلاحيات تمكنه من فرض توجهاته التشريعية، فقد أقر له الدستور إلى جانب الحكومة وسائل للتفوق على البرلمان في وظائفه الأصلية وهي التشريع

¹ - قانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر رقم 14، الصادر في 07 مارس 2016.

² - لزهاري بوزيد، " الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، ملتقى المؤسسات، العدد الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، 2006، ص 40.

وذلك بتزويد الحكومة ورئيس الجمهورية بقدر أكبر بآليات خاصة تؤدي إلى هيمنته على هذا المجال سواء في الظروف العادية أو غير العادية.

من هنا تظهر أهمية هذه الدراسة، من خلال محاولة الكشف عن مدى استقلالية المؤسسات الدستورية العليا في الدولة ولا سيما السلطة التشريعية، وكذلك إظهار آليات تفوق إحدى السلطتين، التشريعية أو التنفيذية على الأخرى في المجال التشريعي، من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 على عكس ما يراد لهما من تحقيق التوازن والتعاون بينهما.

وعليه نطرح الإشكالية التي مفادها:

كيف كرسّ المؤسس الدستوري هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال التشريع في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 ؟

لقد اعتمدنا لدراسة هذا الموضوع على المنهج التحليلي والمنهج الوصفي وذلك من خلال تحليل ووصف وإظهار ضعف وتقييد سلطة البرلمان في سن وإعداد القوانين بالمقابل هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وكذلك إظهار ووصف الآليات الممنوحة للسلطة التنفيذية وعلى وجه الخصوص لرئيس الجمهورية لتوجيه السلطة التنفيذية والهيمنة على صلاحيات البرلمان التشريعية، بالإضافة إلى المنهج المقارن في بعض المواضيع من هذه الدراسة.

ومحاولة منا الإحاطة بهذا الموضوع ارتأينا تقسيمه إلى فصلين: حيث يتم من خلالهما تبيان ضعف سلطة البرلمان في إعداد القوانين (الفصل الأول)، ثم توسع الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان (الفصل الثاني).

الفصل الأول

ضعف سلطة البرلمان في إعداد القوانين

يعتبر اعداد القوانين اختصاص جوهرى للبرلمان، والذي جعل منه السلطة الأولى في الدولة والمتفوقة مبدئيا على جميع السلطات، ويختص به بموجب الدستور، ذلك أن القانون في الدول الديمقراطية يعلو كل سلطة، واعتبارا بذلك فإن جميع السلطات تكون خاضعة لسلطان القانون.

تطبيقا لذلك أقر الدستور الجزائري لسنة 1996 من خلال مادته 98 وكذلك التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 من خلال المادة 112 أن البرلمان له كامل السيادة في ممارسة اختصاصاته التشريعية دون أي عقبات أو صعوبة تعترضه في ذلك، حيث نصت صراحة أن مهمة وضع القوانين هي اختصاص اصيل للبرلمان وله السيادة في ذلك، غير انه بتحديدته لإطار تدخل البرلمان في المجال التشريعي بموجب مواد أخرى من الدستور فيكون قد قيد سلطة البرلمان في التشريع (المبحث الأول).

إن العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في مجال التشريع أكدت هيمنة السلطة التنفيذية عليه، بداية بتحديد نطاق التشريع الممنوح للبرلمان ويظهر ويتجسد ذلك أيضا في كافة مراحل و اجراءات عملية سن النص التشريعي.

تظهر العلاقة أيضا في حالة نشوب نزاع بين غرفتي البرلمان حيث أن للوزير الأول وحده حق تحريك آلية فك الخلاف، وأخيرا تظهر هذه العلاقة في مسألة إصدار و تنفيذ النص الذي صادق عليه البرلمان.

نلاحظ أن سن التشريعات أصبح يتم في مواقع خارج البرلمان مما أدى إلى ضعف البرلمان وفقدانه سيادته المقررة دستوريا، حيث لم يعد اعداد التشريعاختصاص ينفرد به البرلمان وحده، حيث عادة ما يتم من طرف رئيس

السلطة التنفيذية، لذا فان البرلمان لا يحتكر العملية التشريعية بل تشاركه فيها السلطة التنفيذية بل وتتفوق عليه(المبحث الثاني).

المبحث الأول

تقييد سلطة البرلمان التشريعية

إن الوظيفة الأصلية للبرلمان هي سن القوانين، وبالتالي يعهد لأعضاء البرلمان باعتبارهم يمثلون هذه الإرادة سلطة وضع التشريعات بكل سيادة، ولكن لم يعد بإمكان البرلمان امكانية ممارسة وظيفته التشريعية بحرية مطلقة وهي التشريعات التي تعد اختصاصه الأصيل حيث يواصل المؤسس الدستوري إضعاف البرلمان وذلك بتحديد نطاق التشريع الممنوح للبرلمان من خلال تحديد نطاق التشريع البرلماني (المطلب الأول) وذلك بتحديد المجال التشريعي وفتح المجال التنظيمي المستقل الممنوح للسلطة التنفيذية، وكذلك احتكار الحكومة للمجال المالي، وقد تم تقييد البرلمان في إطار إجراءات التشريع ويظهر ذلك في الدور المحدود للبرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه و تعديله، والتدخل الفعلي للسلطة التنفيذية في حل الخلاف بين الغرفتين (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تحديد نطاق التشريع البرلماني

لقد فقد البرلمان الكثير من صلاحياته التشريعية لصالح السلطة التنفيذية التي أصبحت المهيمنة على الجانب التشريعي، ويظهر من خلال مواد الدستور الفرنسي لسنة 1958 أنه قد تم تحديي مجال القانون⁽¹⁾، وكذلك المواد التي لا تدخل في مجال

¹– ARTICLE 34, modifié par la loi constitutionnelle N 2007-72 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la v République, la constitution de 04 Octobre 1958.

القانون فهي ذات طابع تنظيمي⁽¹⁾، فبعدما كان للبرلمان مجالات تشريعية تكاد تكون مطلقة أصبح اختصاص البرلمان محددًا على سبيل الحصر في مسائل حددتها المادة 34 منه، وما عداه يعود إلى اختصاص اللائحة⁽²⁾ التي تعتبر من صلاحيات السلطة التنفيذية.

هذا الأمر ينطبق أيضا على المؤسس الدستوري الجزائري الذي قيد وحصر بدوره المجال التشريعي للبرلمان، بحيث باستثناء دستور 1963 أين كانت مجالات البرلمان غير مقيدة، نجده عبر كل الدساتير المتعاقبة قد قيد من مجالات تشريع البرلمان، سواء في دستور 1976 أو دستور 1989 وحتى دستور 1996 المعدل و المتمم و التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي نحن بصدد دراسته.

بالتالي يكون المشرع تبنى فكرة تحديد مجال التشريع و إطلاق مجال التنظيم (الفرع الأول) كأساس لتوزيع الاختصاصات بين السلطتين التنفيذية و التشريعية⁽³⁾ مع تهميشه في الموضوعات ذات الصبغة المالية، ما يقابل هذا احتكار الحكومة للمجال المالي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تحديد المجال التشريعي واتساع المجال التنظيمي

في ظل التعديل الدستوري 2016 لم يخرج المؤسس الدستوري عن القاعدة بل حصر وحدد المجال التشريعي للبرلمان (أولا)، وترك المجال واسعا للسلطة التنظيمية التي تضطلع بها السلطة التنفيذية (ثانيا).

¹-ARTICLE 37, la constitution de 04 octobre 1958.

²- عمر تامري، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 2005_2006، ص 14.

³- سعيد أوصيف، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل و المتمم، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016، ص 217.

أولاً: حصر مجال تشريع البرلمان

نصت المادة 115 من دستور 1989 وحددت مجال القانون ب 26 مجالاً بالإضافة لمجالات أخرى تحددها مواد أخرى في الدستور.

في دستور 1996 تم حصر مجال القانون بميادين واردة على سبيل الحصر من خلال المادة 122 من هوالتي بلغ عدده 30 مجالاً على خلاف التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 140 منه، فلكتفت ب 29 مجالاً دون ذكر المصادقة على المخطط الوطني⁽¹⁾ بالإضافة الى مجالات و ميادين جعلت من اختصاص البرلمان لذلك في مواد متفرقة من الدستور.

لقد حددت المادة 141 طائفة من المجالات المخصصة للقوانين العضوية بالإضافة لمجالات أخرى جددتها أحكام أخرى في الدستور.

1- تعداد مجال القانون العادي

إن تعديل 2016 في المادة 140 منه، حدد المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عادية ، وبالتالي فإنه تبنى نفس القاعدة المعمول بها من خلال دستور 1976 في مادته 151 ودستور 1989 في مادته 115 ودستور 1996 في مادته 122، باستثناء دستور 1963 الذي لم يقيد سلطة البرلمان في التشريع بمجالات محددة.

حيث تنص المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:
(1)- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية ، وواجبات المواطنين.

¹ - سفير فريجة، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص القانون العام المعمق، قسم الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد _ تلمسان_ الملحقة الجامعية مغنية 2016، ص 28.

- (2)-القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لا سيما الزواج والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتَرَكات.
- (3)-شروط استقرار الأشخاص.
- (4)- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.
- (5)- القواعد العامة المتعلقة بوضع الإغانب.
- (6)-القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية.
- (7)-القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، و تسليم المجرمين، ونظام السجون.
- (8)-القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ.
- (9)-نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية.
- (10)-التقسيم الإقليمي للبلاد.
- (11)-التصويت على ميزانية الدولة.
- (12)-إحداث الضرائب والجبایات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها.
- (13)- النظام الجمركي.
- (14)-نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات.
- (15)-القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي.
- (16)-القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- (17)- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل، والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النيابي.
- (18)- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.
- (19)- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.
- (20)-حماية التراث الثقافي و التاريخي، والمحافظة عليه.
- (21)-النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
- (22)-النظام العام للمياه.
- (23)-النظام العام للمناجم والمحروقات.

(24)-النظام العقاري.

(25)-الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيف العمومي.

(26)- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلكات المدنية للقوات المسلحة.

(27)-قواعد نقل الملكية من القطاع العام الى القطاع الخاص.

(28)-إنشاء فئات المؤسسات.

(29)-إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية.

قراءة مما سبق تعني أن المادة 140 في فقرتها الأولحددت على سبيل الحصر الميدان الذي يتدخل فيه البرلمان للتشريع ، ذلك أن عبارة " التي يخصصها له الدستور " تعني الرجوع الى جميع أحكام الدستور لاستخلاص ما يندرج في الاختصاص التشريعي المعقود للبرلمان سواء كان ذلك التحديد صراحة أو ضمنا.

أما عبارة وكذلك في المجالات الآتية، فمفادها أنه إلى جانب ما تتضمنه أحكام الدستور فهناك مجالات معددة بالتتالي في هذه المادة، والميادين الأخرى التي يخصصها الدستور للبرلمان وردت في المواد : 6، 18، 19، 20، 21، 22، 23، 24، 25، 33، 40، 41، 42، 43، 44، 46، 47، 49، 50، 51، 53، 57، 58، 59، 60، 61، 63، 64، 65، 68، 69، 71، 72، 75، 78، 81، 82، 83، 160، 163، 164، 167، 168، 170، 174، 192، 199، 207.

ما يلاحظ ايضا هو حصر المؤسس الدستوري م جال القانون في 29 مجالا المذكورة في المادة 140 من التعديل الدستوري ل 2016 بعدما كان يبلغ عدده 30 مجال في دستور 1996 من خلال المادة 122.

والملاحظ أيضا أنه في هذه المجالات، فإن البرلمان غالبا ما يقتصر على وضع المبادئ والقواعد العامة دون التطرق الى التفاصيل أو الجزئيات، مما من شأنه أن يفسح الميدان واسعا أمام السلطة التنفيذية لتحديد تلك القواعد والمبادئ⁽¹⁾.

2- تعداد مجال القانون العضوي

القوانين العضوية فئة خاصة من القوانين تتميز بخصوصية مواضيعها وإجراءات وضعها وتعديلها⁽²⁾، وهو فكرة مستوحاة من الانظمة المقارنة ارتبط وجودها بتطورات سياسية معينة ، وبأعراف دستورية خاصة، ففي ظل دستور الجمهورية الخامسة، كان للقانون العضوي وظيفتين:

وظيفة فنية، تتمثل في تحديد التدابير الدستورية، وهو بذلك تابع للدستور ومكمل له. ووظيفة سياسية، هدفها الحد من صلاحيات البرلمان واحتواء مهامه بمعنى عقلمته عن طريق الإجراءات الصارمة المعتمدة في وضع وتعديل القوانين العضوية⁽³⁾، حيث تعد أهم خاصية للتشريع عن طريق القوانين العضوية حسب الاستاذين "pierreAVRIL" و"Jean GICQUEL" هي تحديد و تطبيق التدابير الدستورية⁽⁴⁾.

الجدير بالذكر أن دستور 1996 قد أدخل لأول مرة طائفة القوانين العضوية التي تحتل مركزا متميزا في التدرج القانوني.

¹- لونا سمرزياني، إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 126.

²- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 273.

³- نبيل أمالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2007، ص 22.

⁴-Pierre Avril / jean Gicquel. Droit parlementaire. 2^{ème} édition. Montchristien. 1996. pp 192-199.

القانون العضوي وظيفته تكملة أحكام الدستور⁽¹⁾ الجامدة كذلك تظهر أهميته في كونه يعالج موضوعات بطبيعتها دستورية أو جوهرها دستوري لأنها تتعلق بنظام الحكم و السلطات العامة في الدولة.

لكن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص على هذه المكانة للقانون العضوي صراحة، وإنما هي مستخلصة من المجالات الحساسة التي خصصت له في مواد عديدة، ومن بين هذه المجالات على سبيل المثال تنظيم السلطات العمومية وعملها القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، وعليه فإن القانون العضوي هو أقل درجة من الدستور لأنه يمثل القواعد التفصيلية للدستور، فهو يوجد في مرتبة وسطى بين الدستور والقانون العادي، والذي يجعل القوانين العضوية تسمو على القوانين العادية هو: طبيعة المواد أو المواضيع المخصصة للقوانين العضوية والإجراءات التي تحيط بإعدادها⁽²⁾.

حيث يشترط الدستور المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة.

كذلك يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره⁽³⁾.

لقد حددت المادة 141 من التعديل الدستوري 2016 طائفة من المجالات المخصصة للقوانين العضوية⁽⁴⁾، حيث نصت المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على:

"إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:
-تنظيم السلطات العمومية وعملها.

¹-Philippe Ardant_ institutions politique et droit constitutionnel_15 édition .édition
librairie général de droit et de jurisprudence .L.G.D.J . paris 2003 ,p56

²- سعيد أوصيف، المرجع السابق، ص 223-225.

³- المادة 141 من التعديل الدستوري 2016، المرجع السابق.

⁴- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية على ضوء التعديل الدستوري الأخير (06 مارس 2016) الصادرة تبعا لذلك، د ط، دارين بلقيس، البيضاء، الجزائر، 2017، ص 347.

-نظام الانتخابات.

-القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.

_القانون المتعلق بالإعلام.

-القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي.

-القانون المتعلق بقوانين المالية. "

الملاحظ من محتوى هذه المادة أن هناك مجالات أخرى وهذا ما توجي إليه عبارة "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور" والتي وردت في المواد (4، 35، 52، 54، 85، 87، 92، 103، 106، 120، 125، 129، 132، 166، 172، 176، 177، 188، 193)،

نذكر أن المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 استغنتن القانون المتعلق بالأمن الوطني، الذي كان واردا في المادة 123 من دستور 1996. ما يمكن أن نلخص إليه أن تحديد المجال التشريعي للبرلمان ينقص من قيمة البرلمان، باعتبار أن الوظيفة الأساسية لهذا الأخير هي سن القوانين، وعلى هذا فإن البرلمان بسبب هذا الحصر والتحديد لمجالاته تحول من مشروع أصيل إلى مشروع ثانوي بسبب زحف السلطة التنفيذية على المجال التشريعي، مما أدى إلى وجود خلل في التوازن التقليدي بين المؤسساتين.

ثانيا: اتساع المجال التنظيمي المستقل

لقد أوكلت مهمة تنظيم المسائل التي تخرج من المجال التشريعي المخول للبرلمان، وبداية من أول دستور للجمهورية الجزائرية عام 1963 إلى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية إلى حد اليوم وبجانبه الوزير الأول منذ دستور 1989⁽¹⁾ حيث تنص المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير مخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

¹ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، د ط، دار الخلا ونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 22.

ما يهمننا هو اللوائح المستقلة، فهي تلك التنظيمات التي ينفرد بها رئيس الجمهورية دون غيره بصورة يعالج فيها مواضيع مستقلة وخارجة عن مجال القوانين كما أن تنفيذها يندرج خارج المجال المخصص للقانون، أي المسائل التي لم يدخلها الدستور في اختصاص البرلمان⁽¹⁾، ورئيس الجمهورية في هذه الوضعية يمارس سلطة مستقلة غير مشتقة مصدرها الدستور نفسه، فيمكن أن تطال التدابير التي يتخذها مواضيع لم يتناولها البرلمان قبلا بالتشريع، لهذا يسمى المجال الذي يحتفظ به رئيس الجمهورية في هذه الحالة "بالمجال التنظيمي المستقل"، والسلطة التي يمارسها " بالسلطة التنظيمية المستقلة"⁽²⁾.

الفرع الثاني: احتكار الحكومة للمجال المالي

منحت الدساتير الحديثة للبرلمان نظريا الاختصاص المالي بتحويله صلاحية التشريع في المجال المالي، إلا أن صاحبة الاختصاص الحقيقي في هذا المجال تبقى السلطة التنفيذية باعتبارها المسيرة للجهاز الإداري، مما يعني اعداد ومتابعة الحكومة لمشروع قانون المالية (أولا) بالإضافة إلى تقنية قانون المالية التكميلي (ثانيا).

أولا: اعداد ومتابعة الحكومة لمشروع قانون المالية

بالرغم من قدم الوظيفة المالية للمجالس النيابية، حيث كانت السبب التاريخي لنشأة النظام النيابي، ورغم منح الفقرة السادسة من المادة 141 من تعديل الدستوري لسنة 2016 البرلمان سلطة التشريع في المجال المالي، إلا أن صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا المجال هي السلطة التنفيذية.

يظهر ذلك صراحة من صياغة المادة 44 من القانون العضوي 16-12 والمتعلق بعلاقة الحكومة بالبرلمان والتي استعملت عبارة...مشروع....، أي أنه ذو مصدر حكومي وليس برلماني، لذا فإن قانون المالية يعد قانونا من حيث الشكل

¹- أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق بنعكنون، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 405.

²- عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 23.

بمعنى أنه لا بد من إقراره من طرف البرلمان، أما من ناحية الأساس فهو عمل إداري غير أن لهذا الإسناد ما يبرره، فزيادة على عدم الكفاءة والاختصاص لدى البرلمانيين في الغالب فإن المجالس النيابية عادة ما تسرف في إقرار قوانين مالية ترهق ميزانية الدولة، وذلك بهدف إرضاء الهيئة الناخبة، فضلا عن ذلك فإن الميزانية من الأمور الهامة والرئيسية، مما يتطلب إسنادها للهيئة المكلفة بتنفيذ القوانين والساهرة على سير المرافق العامة، والمسؤولة عن إشباع الحاجيات العامة باعتبارها ذات خبرة وكفاءة عالية، حيث يستدعي تحضير الميزانية إحصائيات ومعلومات دقيقة⁽¹⁾.

حيث تتولى الحكومة إعداد قانون المالية اعتمادا على مختلف دوائرها الوزارية التي لها السلطة في ترتيب المواضيع وفق ما تراه مناسبا وتدرج النفقات التي تراها ضرورية وتعرض المشروع الأولي أمام الحكومة وبعد إطلاع مجلس الدولة عليه وإبداء رأيه القانوني والفني الاستشاري، يحال الى مجلس الوزراء، ولرئيس الجمهورية دور جد مهم باعتباره من يرأس المجلس، ثم يتم بعد ذلك إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ليعرض على لجنة المالية والميزانية التي تقوم بفحصه وتقدم بشأنه تقرير تمهيدي ثم يعرض على المناقشة والتصويت أمام كل غرفة، فبالرغم من أن مشروع قانون المالية حال على البرلمان من أجل المناقشة وإدخال التعديلات عليه، إلا أن دوره يبقى محدود⁽²⁾.

يرجع ذلك لمجموعة من القيود منها:

- ضرورة مصادقة البرلمان على قانون المالية في ميعاد لا يتجاوز 75 يوما، والا
سوف يتم إصدار القانون بموجب أمر رئاسي له قوة القانون ، فمن خلال تفحص
المادة 138 من تعديل 2016 وتحديد الفقرتين 9 و 10 يتضح لنا أن المؤس

¹ - لونا مزياني، المرجع السابق، ص ص 128_129.

² - سعاد عيادي، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013-2014، ص ص 126-127.

الدستوري قد اشترط على رئيس الجمهورية حتى يتمكن من إصدار قانون المالية بموجب أمر أن يتوافر عنصر الاستعجال⁽¹⁾.

بالرجوع للفقرة 9 من المادة 138 السابقة الذكر نجد أنها تشترط أن عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية خلال مدة 75 يوما من تاريخ إيداعه يمكن رئيس الجمهورية من التدخل وإصدار قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية كما نصت المادة 44 من القانون العضوي 12/16 على المدة التي تصادق فيها كل غرفة من البرلمان على قانون المالية، فالمدة المحددة لمصادقة المجلس الشعبي الوطني عليه هي 47 يوما تحسب ابتداء من تاريخ إيداع المشروع لدى مكتب المجلس، أما بالنسبة للمهلة المخصصة لمصادقة مجلس الأمة على مشروع قانون المالية فهي 20 يوما تحسب ابتداء من نهاية مهلة 47 يوما المخصصة للغرفة الأولى، وإذا ثار خلاف بين الغرفتين حول المشروع، تتدخل اللجنة المتساوية الأعضاء للفصل في الخلاف في أجل 8 أيام تحسب بداية من انتهاء مهلة 20 يوما المحددة لمجلس الأمة للتصويت على قانون المالية⁽²⁾.

- باعتبار قانون المالية من القوانين العضوية فإنه يشترط لإقراره الأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة بعدما كان في دستور 1996 يشترط أغلبية النواب و 4/3 لأعضاء مجلس الأمة، بالرغم من أهمية هذا الشرط، فلن يشكل قيودا حقيقيا بحكم السيطرة التنفيذية على الاغلبية البرلمانية.

-مناقشة قانون المالية من طرف البرلمان مناقشة صورية ظاهرية فقط لأنها تكون تحت إشراف ومراقبة الحكومة.

¹ - سفيان ماضي، المرجع السابق، ص 19.

² - سعاد ميمونة، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر، مذكرة لنيل درجة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011، ص 57.

ثانيا:تقنية قانون المالية التكميلي

نصت المادة 06 من القانون رقم 17/84⁽¹⁾ لسنة 1984 على أن "تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا" ونفس التعريف أورده المادة 16 من نفس القانون.

بعد التصويت على الميزانية من قبل البرلمان يصير لزاما على السلطة التنفيذية، كقاعدة التقيد بقانون المالية، إذ لا يجوز صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ الاعتمادات التي أقرها البرلمان، كما أنه لا يسمح بتعديل التوزيعات الواردة في الميزانية⁽²⁾، لكن تملك السلطة التنفيذية عدة آليات لمخالفة أحكام الميزانية السنوية وأهمها: تقنية قانون المالية التكميلي الذي من وراءه يمكن للحكومة فرض إيرادات جديدة، أو التحويل بين فصول الميزانية، فبالرغم من مصادقة البرلمان على قانون المالية السنوي، فإن ذلك لا يقيد الحكومة بالتنفيذ الحرفي للقانون، حيث تلجأ الحكومة بهدف مجابهة التغييرات التي تواجهها مبدئيا والتي لم يتم التنبؤ بها في قانون المالية لتقنية قانون المالية التكميلي وبذلك تقوم الحكومة بتجاوز وتغيير المسائل التي أقرها البرلمان في قانون المالية السنوي، وما يمكن الإشارة إليه أنه لا تكاد تخلو سنة مالية من مشروع لقانون مالية تكميلي⁽³⁾.

في التطبيق العملي لا يمكن للميزانية أن تكون صحيحة 100% ولا يمكن تطبيقها بالشكل الذي ارتضاه البرلمان، وبذلك تلجأ الحكومة بهدف تصحيح الميزانية إلى الحصول على اعتمادات جديدة أو تحويلها دون مناقشة على مستوى البرلمان، إذ

¹- قانون 17/84 مؤرخ في 07-10-1948 معدل ومتمم، المتعلق بالقانون الأساسي لقوانين المالية في الجزائر، ج ر، العدد الثاني، مؤرخة في 10 جانفي 1984.

²- محمدخلاصي، تحضير الميزانية العامة في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1998، ص 163.

³- بوجمعة لونيس، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 125.

يكتفي بإصدار نص تنظيمي يقضي بتحويل أو نقل اعتماد بناء على تقرير وزير المالية.

المطلب الثاني

تقييد البرلمان في إطار إجراءات التشريع

تمارس السلطة التشريعية اختصاص تشريعي منظم بأحكام الدستور صراحة أو بواسطة التفسيرات الواسعة لأحكامه، وإذا كان هذا الاختصاص ظاهريا ذو ميدان واسع، غير أنه ترد عليه مجموعة من القيود تحد وتعرقل ممارسته بحرية، وذلك سواء في مرحلة إعداد نص القانون (الفرع الأول) أو فيما يخص تعديله (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الدور المحدود للبرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه

لم يكتف المؤسس الدستوري بإخضاع اقتراحات النواب على مجموعة من القيود التي من شأنها عرقلة أي مبادرة برلمانية (أ ولا) بل نجد الحكومة تتدخل في كل المراحل التي تمر بها النصوص القانونية، فدورها فعال الى درجة تحكمها في عملية التشريع (ثانيا)، و بهذا أصبح البرلمان صاحب الدور الثانوي.

أولا: المبادرة البرلمانية (اقتراحات القوانين):

يعرف حق الاقتراح بأنه العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع، لذلك يقال من يملك حق الاقتراح هو الذي يحكم، ولقد نص التعديلا للدستوري لسنة 2016 من خلال نص المادة 112 منه على أن السلطة التشريعية يمارسها البرلمان الذي يتكون من مجلسين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

حيث بقراءتنا للمادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد بأنها منحت حق المبادرة باقتراحات القوانين لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، وهذا ما لم يكن منصوص عليه في دستور 1996 من خلال المادة 119، التي استبعدت أعضاء مجلس الأمة من هذا الحق.

لكن أعضاء البرلمان لا يستطيعون أن يمارسوا حق الاقتراح بسهولة، بل هم مقيدون في ذلك بشروط دستورية وقانونية تقلل من إمكانية استعمالهم لهذا الحق وهذا ما يعد تفسيراً لأحد أسباب قلة اقتراحات القوانين المقدمة من طرف البرلمان وبالمقابل نجد ازدياداً للمبادرات الحكومية عن طريق مشاريع القوانين.

1 منح مجلس الأمة صلاحية المبادرة بالتشريع في مجالات محددة

إنتعديلا لدستور 2016 قدم مجلس الأمة حق المبادرة باقتراح القوانين حسب نص المادة 136 منه، وبالتالي يمكنها التشريع باعتبار أن هـر فة ثانية في البرلمان.

حيث منح المؤسس الدستوري في المادة 137، مجلس الأمة حق التشريع في مجالات التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، ويعد ظاهراً أن هذا الإجراء الجديد هو خطوة هامة في مجال تعزيز الديمقراطية التشاركية، و يعطي أهمية بالغة للانتخابات المحلية، لأن ثلثي أعضاء هذا المجلس منتخبون من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية المحلية⁽¹⁾.

لكن الأمر غير ذلك لأن المادة 137 قد قيدت سلطة مجلس الأمة في اقتراح القوانين في مجال التعمينة، والتي ذكرت سابقاً، أيلا يمكنها اقتراح القوانين في مجال التعمينة.

2- القيود الواردة على المبادرة البرلمانية بمقتراحات القوانين:

إن المؤسس الدستوري من جهة أعطى للنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين إلى جانب الوزير الأول، لكنه من جهة أخرى قيد ممارسة هذا الحق من طرفهم بقيود شكلية وموضوعية بإمكانها أن تقلص من مجال اقتراحات القوانين بدرجة كبيرة، ورد بعضها في نصوص الدستور والبعض الآخر في القانون العضوي رقم 16-12 المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة.

¹- الجريدة الرسمية لـ مناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السابعة، البرلمان في ضوء الإصلاحات الدستورية لسنة 2016، سبتمبر 2016، صرص 6-7، على الموقع الإلكتروني للمجلس الشعبي الوطني: <http://www.apn-dz.org>

أ- القيود الشكلية:

- قيد العدد الواجب توافره لقبول اقتراح قانون من طرف البرلمان، ويعد قيد دستوري وقانوني في نفس الوقت حيث نصت عليه المادة 136 (الفقرة 2) من التعديل الدستوري لسنة 2016 " تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، اذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه".

والمادة 22(فقرة 1) من القانون العضوي 16-12 " يجب أن يكون كل إقتراح قانون موقعا عليه من عشرين (20) نائبا أو عشرين (20) عضوا من مجلس الأمة".

هذه المواد تقوم بإقصاء المبادرة الفردية وتستدعي فكرة التكتلات، فهو تطبيق لمبدأ المبادرات الجماعية، فشرط النصاب يعتبر عائق يصعب تجاوزه من أي نائب يكون بإمكانه المساهمة في النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني ⁽¹⁾، وكذلك بالنسبة لأي عضو في مجلس الأمة، ولهذا فإنه يشكل مكبحا حقيقيا يتجلى في قلة الاقتراحات.

يشترط أيضا لقبول اقتراح قانون أن يرفق بعرض أسباب، وأن يحرر نصه في شكل مواد ⁽²⁾، ويودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة ⁽³⁾، حيث يتولى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحلة دراسة اقتراح القانون والبت فيه إما بالقبول أو الرفض.

-تنص المادة 23 من القانون العضوي رقم 16-12: "لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير مضمون مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر (12) شهرا".

1- سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 118.

2- المادة 19 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر، عدد 50، صادر في 28 أوت 2016.

3- المادة 22 من القانون العضوي 16-12، المرجع نفسه.

بمعنى إمكانية رفض مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، اقتراحات القوانين، وبالتالي إمكانية رفض مكتب المجلس الشعبي الوطني، اقتراحات القوانين، باعتبارهما بمثابة هيئة مراقبة لمدى احترام اقتراحات النواب للإجراءات والشكليات المنصوص عليها دستوريا وقانونيا ونظاما، فتصبح في حالة رفضها كأن لم تودع أصلا⁽¹⁾.

-تبلغ اقتراح القانون المقبول من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة إلى الحكومة لإبداء رأيها حوله خلال أجل شهرين، وهي مدة طويلة نسبيا قد تؤدي إلى تأخير دراسة المبادرات بسبب تأخر الحكومة وفي حالة انقضاء هذا الأجل دون تلقي رد الحكومة يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة الاقتراح على اللجنة المختصة لدراسته⁽²⁾.

ب- القيود الموضوعية:

-ضرورة أن يرد اقتراح القانون ضمن مجال الاختصاص التشريعي المخول للبرلمان بموجب الدستور⁽³⁾.

-عدم قبول أي اقتراح قانون يكون موضوعه تخفيض الموارد أو زيادة في النفقات العمومية، حيث تنص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

ثانيا: تدخل الحكومة أثناء عملية دراسة ومناقشة القانون و التصويت عليه

¹- إيمان الغربي، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2013-2014، صص 17-18.

²- المادة 24 من القانون العضوي 16-12، المرجع السابق.

³-أنظر المواد 141،140 من التعديل الدستوري 2016، المرجع السابق.

تتواجد الحكومة أثناء عملية دراسة النصوص القانونية على مستوى اللجان البرلمانية المتخصصة، حيث أنها تشارك في الإجراءات التشريعية إلى مراحل متقدمة جدا، يتضح ذلك من خلال الدور الذي تلعبه على مستوى المناقشات العامة، بل حتى حق التصويت الممنوح لأعضاء البرلمان، مع ذكر أن هذه المراحل تدخل في صلب العمل البرلماني.

1- تدخل الحكومة في عملية دراسة القانون:

تدخل مهمة دراسة القوانين في نشاط اللجان الدائمة المتخصصة باعتبارها تمتاز بالكفاءة والتقنية، لأنها تجمع في ثناياها برلمانيين ذوي اختصاص، حيث تسجل في جدول أعمالها كل المسائل التي هي محل الدراسة سواء كانت مشاريع أو اقتراحات وتداول بشأنها في إطار مجال اختصاصها⁽¹⁾. حيث يظهر تدخل الحكومة بشكل واضح جدا في دراسة القانون سواء بشكل مباشر أو غير مباشر.

أ- التدخل المباشر للحكومة في عمل اللجان الدائمة للبرلمان:

تدخل مهمة دراسة القانون في صلب نشاط اللجان الدائمة للبرلمان باعتبارها أكثر الأجهزة البرلمانية تخصصا، واطلاعا بالعمل البرلماني، فهي بمثابة المخابر التشريعية، إذ تتداول في إطار اختصاصاتها حول مشاريع واقتراحات القوانين المحالة عليها، وحول كل الوسائل التي تقرر تسجيلها ضمن جدول أعمالها⁽²⁾.

وقصد المواكبة الدورية لمجمل نشاطات الدوائر الوزارية ذات الصلة بمهام اللجنة الدائمة يمكن لهذه الأخيرة عقد جلسات استماع مع الوزراء المعنيين الاطلاع عن كثب على مجريات الاداء الحكومي ضمن كل دائرة وزارية على حدة، وكذلك الالمام بالبرامج المسطرة على المستوى القطاعي بالإضافة الى نقل انشغالات المواطنين إلى

¹ - سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 186.

² - ياسين بويح مركز الوزير الأول في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 2013، ص 116.

المسؤول الاول عن ذلك القطاع، بما يمكن اقتراح الحلول الفورية للمشاكل المتوجة لتلك الانتشغالات، بالإضافة الى ضرورة حضور أعضاء الحكومة جلسات اللجان الدائمة من أجل الانتشغالات سالفه الذكر، تشارك الحكومة في دراسة النص القانوني بصورة جلية ويكون ذلك في حالتين⁽¹⁾.

الحالة الاولى: يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة⁽²⁾، وذلك بطلب من اللجنة الدائمة يوجه الى الوزير الأول، حيث وإن كان لا يجوز قانونا للجمهور حضور جلسات اللجان الدائمة لسريتها⁽³⁾، فإنه يسمح بذلك للحكومة فضلا عن حضور أعضاء اللجان بالمجلس الشعبي الوطني أو بمجلس الأمة⁽⁴⁾، حيث يمكن الاستماع للوزراء المعنيين أثناء جلسات اللجان الدائمة متى أرادوا ذلك، فالكلمة تمنح لأعضاء اللجنة تباعا بناء على قائمة خاصة بتسجيل المتدخلين، وتدخل النائب أو العضو في هذا المقام يجب أن يكون محددًا من حيث الزمان والذي يتوجب عليه التقيد به، كما يجب أن يكون كلامه مركزًا ومحددًا ولا يجب أن يخرج عن الموضوع وفي حالة مخالفته لذلك يمكن لرئاسة اللجنة أن تسحب منه الكلمة⁽⁵⁾.

كما يمكن للجان الدائمة الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك حسب المادة 26 الفقرة الأولى من القانون العضوي 16-12.

إلا أن هذه الفقرة لم تشر الى مدى التزام أعضاء الحكومة بالحضور وهل هم مجبرون على ذلك كلما طلب منهم، أم لهم الحرية في تقرير الحضور من عدم ذلك

¹ - سعاد عيادي، المرجع السابق، ص186.

² - أنظر المادة 26 من القانون العضوي 16-12، المرجع السابق.

³ - أنظر المادة 42 فقرة 1 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 18 فيفري 1998، ج ر عدد 08، صادر في 18 فيفري 1998، المعدل والمتمم في 28 نوفمبر 1999 ج ر عدد 84، صادر في نوفمبر 1999 والمعدل والمتمم في 17 ديسمبر 2000، ج ر عدد 77، صادر في 17 ديسمبر 2000.

⁴ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، د ط، دار هومة، الجزائر 2002، ص 161.

⁵ - عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، الدستور الجزائري، (نشأة، فقها، تشريعا)، دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية، الطبعة الرابعة، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 96.

وفي ظل هذا الغموض يمكن لعضو الحكومة أن يرفض الحضور أمام اللجنة للاستماع إليه بحجة انتفاء شرط الضرورة الذي يستدعي ذلك⁽¹⁾.

الحالة الثانية: يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة و الاستماع اليهم بناء على طلب من الحكومة يوجه الى رئيس كل من الغرفتين حسب الحالة⁽²⁾.

أي أن حضورهم على مستوى اللجان في هذه الحالة يكون بناء على رغبتهم، لأن الوزير لن يتمكن من تمرير مشاريع القوانين ان لم يكن طرفا في المناقشات التي تدور على مستوى اللجان المتخصصة، إذ يسعى إلى إقناع أعضاء اللجنة بالمشاريع التي تقدم بها والدفاع عنها، ويدعم تدخله بتفسيرات و معلومات وحجج وأرقام وتعاليق وملاحظات حيث يمكنه ذلك من التأثير على الرأي داخل اللجنة المختصة⁽³⁾، وإقناع اللجنة تضمن الحكومة مرور المشاريع التي اتت بها بدون مشاكل ولا عراقيل، لأن التقرير الذي تعده اللجنة الدائمة من شأنه أن يؤثر على البرلمان ككل وهذا عند عرضه للمناقشة العامة⁽⁴⁾.

إذن ليس للجان الدائمة استقلالية من حيث تحضير النص التشريعي وعله ذلك تكمن في الحضور الدائم للحكومة، لكونها تعد شريكا للبرلمان في إنتاج العملالتشريعي،ومن هذا المنطلق يصبح بإمكان الوزير المعني بوصفه ممثلا للحكومة أن يأخذ الكلمة داخل اللجان متى أراد ذلك من أجل دعم وجهة نظر الحكومة⁽⁵⁾.

ب-التدخل غير المباشر للحكومة في عمل اللجان الدائمة للبرلمان:

¹ - آمنة قريش، تنظيم البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2013، ص 104.

² - المادة 26 الفقرة 3 من القانون العضوي 16-12، المرجع السابق.

³ - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري-نشأته-أحكامه-محدداته، د ط، دار ربحانة للنشر، الجزائر 2002، ص 78.

⁴ -سعاد عيادي، المرجع السابق ص 189.

⁵ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 161.

إن اللجان الدائمة على مستوى غرفتي البرلمان تتشكل لمدة سنة قابلة للتجديد بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية حسب عدد المقاعد المحصل عليها، والمفروض أن المقاعد المتبقية توزع على النواب غير المسجلين في أية مجموعة.

إذن فالمجموعات البرلمانية هي التي تؤلف اللجان الدائمة، وذلك طبقاً لقواعد التمثيل النسبي، لكل كتلة برلمانية مجموعة من المقاعد حسب نسبة عدد أعضائها مقارنة بعدد أعضاء اللجان الذي يختلف من لجنة إلى أخرى ومن مجموعة إلى أخرى، فالحكومة تؤثر في عمل اللجان عن طريق التوافق الذي يحصل بين أعضاء الحكومة وأعضاء المجموعات البرلمانية المشكلة للجان، فالمجموعات البرلمانية هي مجرد اجتماع مجموعة من أعضاء غرفة برلمانية بقصد توحيد مواقفهم السياسية خلال النشاط البرلماني⁽¹⁾.

إن العلاقة بين الأحزاب السياسية والمجموعات البرلمانية ليست بعلاقة قانونية، ولكنها علاقة سياسية بحتة، لأن المجموعات تضم نواب يمثلون الأمة جمعاء ولهم وكالة عامة، وهم أعضاء مؤسسة عليا من مؤسسات الدولة، بينما الأحزاب هي جمعيات سياسية خاصة، توجد خارج هياكل الدولة لكنها تستطيع عن طريق قوانينها وقواعد الانضباط فيها أن ترفض وجودها على المجموعات المنتمية إليها⁽²⁾. يستطيع أعضاء البرلمان تشكيل هذه المجموعات على أساس الانتماء الحزبي مراعاة لمجموعة من الشروط، التي حددتها المادة 51⁽³⁾ من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 49⁽¹⁾ من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

¹ - سعاد عيادي، المرجع نفسه ص 190.

² - الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 23-24 أكتوبر 2000، ص 34.

³ - تنص المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 "طبقاً لأحكام المادة 10 من القانون العضوي

المذكور أعلاه، يمكن أعضاء مجلس الأمة أن يشكلوا مجموعات برلمانية على أساس الانتماء الحزبي.

-تتكون المجموعة البرلمانية من عشرة (10) أعضاء على الأقل.

-لا يمكن عضو المجلس أن ينضم إلى أكثر من مجموعة برلمانية واحدة.

-يمكن العضو أن لا يكون عضواً في أية مجموعة برلمانية.

- لا يمكن أي حزب أن ينشئ ان ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة.

من خلال هذه الشروط يتضح أن الأساس الذي تقوم عليه اللجان والمجموعات البرلمانية هو حزبي خالص وعليه فالحزب صاحب الأغلبية البرلمانية سيكون له أكبر عدد ممكن من أعضاء البرلمان في مجموعته البرلمانية، ومنه أكبر عدد من أعضاء اللجان الدائمة، وبهذا فغير مستبعد أن تقوم الحكومة بعملية إقناع متواصلة لأعضاء البرلمان بمشاريعها عن طريق التفاوض والاحتكاك بالمجموعات البرلمانية التي توجه أعضاءها في عملية التصويت⁽²⁾.

2 تواجد ومساهمة الحكومة في مناقشة القانون والتصويت عليه:

فضلا عن تدخل الحكومة في أشغال اللجان الدائمة على مستوى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فإنه تم تكريس حق تدخل الحكومة في الجلسات العامة من خلال مشاركتها أعضاء البرلمان سواء في مرحلة مناقشة القوانين أو في مرحلة التصويت والمصادقة عليها.

أ- مظاهر تدخل الحكومة في إجراءات المناقشة:

عقب اختتام دراسة اللجان الدائمة لمشروع أو اقتراح القانون المحال إليها، يتم عرض تقاريرها الخاصة بذلك على الجلسة العامة لمناقشتها على اعتبار أن كل مشروع أو اقتراح قانون لا بد أن يكون موضوع مناقشة من قبل المجلس الشعبي

- يمكن الأعضاء المعنيين بموجب أحكام المادة 101 من الدستور والذين لا ينتمون إلى احزاب، أن يشكلوا مجموعة برلمانية واحدة.

¹- تنص المادة 51 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 13 أوت 1997، المعدل والمتمم في 30 جويلية 2000، ج ر، عدد 46، صادر في 30 جويلية 2000 على "يمكن النواب أن يشكلوا مجموعات برلمانية -تتكون المجموعة البرلمانية من عشرة (10) نواب على الأقل.
- لا يمكن النائب أن ينضم إلى أكثر من مجموعة برلمانية واحدة.
- يمكن النائب أن لا يكون عضوا في أية مجموعة برلمانية.
- لا يمكن أي حزب أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة.
- لا يسمح بتشكيل المجموعات البرلمانية على أساس مصلي فئوي أو محلي.

²- عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 46.

الوطني أو مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه⁽¹⁾، وتدرس مشاريع واقتراحات القوانين إما عن طريق المناقشة العامة أو المناقشة المحدودة أو تتم المصادقة بدون مناقشة⁽²⁾، وفي جميع الحالات تحض الحكومة بدور محوري في توجيه المناقشات وفقا للاتجاه الذي تريده مستندة في ذلك إلى حكم القانون دائما ويتم ذلك على النحو التالي:

_ التصويت مع المناقشة العامة:

القاعدة العامة أن التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين يكون مع المناقشة، ووفقا للمواد من 32 إلى 35 من القانون العضوي 16-12.

إن المرحلة الأولى يتم الاستماع فيها لممثل الحكومة في حالة مشروع القانون أو إلى مندوب أصحاب اقتراح القانون، وفي الحالتين يتم الاستماع لمقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين الذين عليهم مراعاة عدد من القيود منها تلك المتعلقة باحترام القائمة المنشورة الخاصة بالمتدخلين، وكذا احترام الوقت المخصص للتدخل وإلا الوقوع في مطبات الإجراءات التأديبية⁽³⁾.

أما مرحلة المناقشة مادة مادة، فإنه يمكن فقط لممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون تقديم تعديلات شفوية، وكذا التدخل للمناقشة⁽⁴⁾.

تباشر المناقشة في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة على النص المصوت عليه من قبل الغرفة الأخرى، بالاستماع إلى ممثل الحكومة

¹ - المادة 1/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² - المادة 29 من القانون العضوي 16-12، المرجع السابق.

³ - عقيلة خرياش، المرجع السابق، ص 47.

⁴ - أنظر المادة 34، 35 من القانون العضوي 16/12 المرجع السابق.

فإلى مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، مع حق ممثل الحكومة واللجنة المختصة في أخذ الكلمة عند طلبهما ذلك⁽¹⁾.

_ التصويت مع المناقشة المحدودة:

إن التصويت مع المناقشة المحدودة، والتي تعتبر استثناء عن القاعدة العامة، فهي تقرر بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون⁽²⁾.

إن كان اللجوء لهذا الشكل من التصويت بطلب من اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون فلا إشكال لأن هذه الأطراف تعد جزءاً من البرلمان، لكن طلب الحكومة التصويت مع المناقشة المحدودة يشكل مساساً باستقلالية البرلمان خاصة، وأن النصوص القانونية لم تحدد الحالات التي يمكن فيها للحكومة طلب مثل هذا الاجراء، مع العلم أن جلسة التصويت مع المناقشة المحدودة لا يتدخل فيها إلا ممثل الحكومة ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها، مع إضافة مندوب اقتراح القانون ومندوب اصحاب التعديلات⁽³⁾.

_ التصويت بدون مناقشة:

أما حالة التصويت دون مناقشة فنتم بقوة القانون وتتعلق بالأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، والبرلمان في هذه الحالة ملزم بالتصويت على نص الأمر بكامله دون تقديم أي تعديل بشأنه، حيث يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة⁽⁴⁾.

ب- تأثير الحكومة في عملية التصويت على النصوص القانونية:

¹ - انظر المادة 39 من القانون العضوي 12/16 المرجع نفسه.

² - انظر المادة 36 من القانون العضوي 12/16 المرجع نفسه.

³ - عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 47، 48.

⁴ - المادة 37 من القانون العضوي 12/16، المرجع السابق.

يصوت المجلس الشعبي الوطني ويصادق مجلس الأمة على النصوص القانونية بالاقتراع السري أو بالاقتراع العام برفع اليد أو بالاقتراع العام الإسمي ويقرر مكتب كل مجلس بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية لكل مجلس أنماط الاقتراع، ويكون التصويت في الغرفتين شخصي، غير أنه في حالة غياب نائب من المجلس الشعبي الوطني يمكن أن يوكل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه، أما في حالة غياب عضو من مجلس الأمة أثناء التصويت فإنه ملزم بأن يوكل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه، ولا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد⁽¹⁾.

يعرض للتصويت أولاً تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون، ثم تعديل اللجنة المختصة في حالة انعدام تعديل كل من الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضهما، ثم ينم التصويت على تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة، حسب الترتيب الذي يحدده رئيس كل غرفة، حسب الحالة في حالة انعدام تعديل اللجنة أو في حالة رفضه، وأخيراً التصويت على مادة مشروع أو اقتراح القانون، في حالة انعدام تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة أو في حالة رفضهما المتتالي، بعد التصويت على آخر مادة، يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت⁽²⁾.

أما عن صحة المداولات، فهي لا تصح إلا بحضور أغلبية النواب في المجلس الشعبي الوطني وفي حالة عدم توفر هذا النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ستة (6) ساعات على الأقل وأثنى عشرة (12) ساعة على الأكثر، ويكون التصويت ويكون التصويت حينئذ صحيحاً مهما يكن عدد النواب الحاضرين، ولا تصح بمجلس الأمة إلا بحضور ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه على الأقل، وفي حالة عدم توفر هذا النصاب يجدد مكتب هذا المجلس بالتشاور مع الحكومة جلسة ثانية⁽³⁾.

¹ - المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية رقم 46 مؤرخة في 30 جويلية 2000.

والمادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000، المرجع السابق.

² - انظر المادة 35 من القانون العضوي 12/16، المرجع نفسه.

³ - المادة 3/58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، المرجع السابق.

يفقد الاقتراح أو المشروع بموجب التصويت عليه صفته هذه، ويصبح نصا لا يمكن سحبه من قبل أصحاب المبادرة، لكن يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت عليها ويغلم مجلس الامة والحكومة بذلك، كما يمكن للحكومة أن تسحب القوانين في أي وقت قبل التصويت عليها⁽¹⁾.

تظهر سيطرة الحكومة على مختلف عمليات التصويت من خلال امتلاكها للأغلبية البرلمانية المجسدة من خلال نواب الأحزاب المكونة لها على مستوى المجلس الشعبي الوطني مما يضمن تمرير مشاريع القوانين واستبعاد اقتراحات القوانين التي لا ترغب فيها الحكومة⁽²⁾.

أضف إلى ذلك اشتراط نصاب ثلاثة أرباع على مستوى مجلس الأمة للمصادقة على النصوص القانونية، يؤدي الى اقتران الأغليبتين داخل المجلس، أي بدون توفر الثلث الرئاسي لن يكون للقانون وجود، فلن يكون التصويت صحيحا في عدم حضورهم وموافقتهم تعتبر ضرورية، وبهذه الطريقة يكون مجلس الأمة حليف ممتاز للسلطة التنفيذية⁽³⁾.

الفرع الثاني: حدود دور البرلمان في تعديل القانون وتدخل السلطة التنفيذية في حل الخلاف بين الغرفتين

حق التعديل، يعتبر الممر الأساسي الذي تتقابل فيه الحكومة والبرلمان، إذ يمكن للبرلمان تقديم تعديلات على مشاريع القوانين، كما يمكن للحكومة تقديم تعديلات على اقتراحات القوانين، ومكن اختلاف الرؤى بين غرفتي البرلمان حول القانون المعروض عليهما للإقرار قد يؤدي الى خلاف برلماني.

أولا: حدود دور البرلمان في تعديل القانون:

كذلك المادة 1/60 و 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000، المرجع السابق.

¹- المادة 1/21 و 2 من القانون العضوي 12/16، المرجع السابق.

²- بوجمعة لونيس، المرجع السابق، ص 153.

³- سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 196.

لقد نصت المادة 28 من القانون العضوي رقم 12/16 على " مع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه، يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته"⁽¹⁾.

نلاحظ من خلال هذه المادة أنه تم تخويل أعضاء مجلس الأمة حق تقديم تعديلات مشاريع قوانين الذي لم يكن تتمتع به من قبل وذلك ما ورد في نص المادة 1/28 من القانون العضوي 02_99 ولكن تم تقييد مجلس الأمة بشأن تقديم التعديلات حيث يقتصر فقط على مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي وذلك طبقاً للمادة 20 من القانون العضوي 12/16 والتي تنص على "يودع الوزير الأول مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة، وتودع كل مشاريع القوانين الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، طبقاً للإجراءات التي تنص عليها أحكام المادتين 136 و 137 من الدستور.

أما فيما يخص شروط واجراءات تقديم التعديلات، فقد تضمنها النظام الداخلي لسنة 2000 وهي:

أن تكون اقتراحات التعديلات معلة وبإيجاز، وأن تخص مادة أو مواد من النص المودع، مع امكانية ادراج مادة إضافية شرط ان تكون لها علاقة مباشرة بالنص المودع.

التعديلات المقترحة من النواب يجب ان توقع من قبل جميع أصحابها علماً أنه يشترط عدد 10 نواب على الأقل لقبول التعديلات، والتي تودع في اجل أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل⁽²⁾.

أما بالنسبة لكل من الحكومة و اللجنة المختصة، فيمكنهما تقديم التعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها التعديلات دون التقيد بأجل

¹- المادة 28 من القانون العضوي 12/16، المرجع السابق.

²- انظر المادتين 61 و 62 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

معين كما هو الحال بالنسبة للتعديلات المقترحة من طرف النواب أو أعضاء مجلس الأمة، لكن لا يمكن اقتراح تعديلات من قبل النواب أو أعضاء مجلس الأمة ترفع من قيمة النفقات العامة أو تخفض الموارد العمومية⁽¹⁾.

أما الشروط الموضوعية للتعديل فتمثل في حصر التعديلات البرلمانية على القوانين من مشاريع واقتراحات دون الأوامر، ولا تقدم نصوص مضادة للقوانين قيد الدراسة، كما لا تخضع المعاهدات التي تخضع لموافقة البرلمان لإجراء التعديل ورغم تحقق الشروط السابقة فقد لا يقبل التعديل الذي يتوقف على إرادة الحكومة التي يمكنها أن تعترض في أي وقت على التعديل، بل ويمكنها سحب المشاريع في أي وقت قبل التصويت عليها⁽²⁾.

تعتبر مشاريع القوانين على قرينة من الدقة مما يجعلها بمنأى عن التعديل ومرد ذلك أن للحكومة جهاز قادر على إعداد مشاريع القوانين بكفاءة فنية ومعلوماتية عالية، ومن هذا المنطلق فإن المشروع الحكومي لا تنكر عليه جدية مضمونه وعمق دراسته ودقة صياغة مواده، ومع كل ذلك قيدت سلطة أعضاء البرلمان، الموصوفة مبدئياً بالسيادة، بجملة من القيود، مقابل ذلك أطلقت سلطة الحكومة لتقديم ما تشاء من تعديلات لا سيما على الاقتراحات، فنلاحظ أنه قد تحول تشريع السلطة التنفيذية إلى قاعدة وأصل بينما يشكل تدخل النواب الاستثناء، وهو ما يشكل انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

ثانياً: تدخل السلطة التنفيذية في حل الخلاف بين الغرفتين:

نصت المادة 138 (فقرة 5، 6، 7 و 8) من التعديل الدستوري الأخير لسنة

2016 على:

"وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر

¹ - انظر المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² - المادة 3/63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

(15) يوما، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف. وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما.

تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة.

في حالة استمرار الخلاف بينهما، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي

أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو، إذا تعذر ذلك، بالنص الأخير الذي صوت عليه.

يسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة⁽¹⁾.

جاء في نص المواد من القانون العضوي رقم 12/16 ما يأتي:

يبلغ طلب الوزير الأول المتعلق باجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، طبقا للشروط المنصوص عليها في الفقرة 5 من المادة 138 من الدستور، إلى رئس كل غرفة.

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تبليغ طلب اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، تنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما، ويحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء، وتجتمع اللجان المتساوية الأعضاء بشأن كل نص قانوني، بالتداول، إما في مقر المجلس الشعبي الوطني وإما في مقر مجلس الأمة.

يعقد الاجتماع الأول للجنة المتساوية الأعضاء بدعوة من أكبر أعضائها سنا تنتخب اللجنة المتساوية الأعضاء مكتبا لها من بين أعضائها، يتكون من رئيس

¹-المادة 5/138 / 6 / 7 و 8 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

ونائب رئيس ومقررين اثنين (2)، وينتخب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها، وينتخب نائب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى وينتخب مقرر عن كل غرفة، حيث تدرس اللجنة المتساوية الأعضاء الأحكام محل الخلاف التي أحييت عليها حسب الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي للغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها.

يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء، ويمكن لها أن تستمتع لأي عضو في البرلمان و/أو أي شخص ترى أن الاستماع إليه مفيد لأشغالها، ويرسل رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء، طلب الاستماع إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، ثم تقترح اللجنة نصا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف يفرغ في تقرير يبلغ إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة الذي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها.

تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على غرفتي البرلمان بدءا بالمجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة، إذ تبت كل غرفة أولا في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله، ولا يمكن إدخال أي تعديل على النص المقترح إلا بموافقة الحكومة، أما إذا لم تتوصل الغرفتان على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد واستمر الخلاف تسحب الحكومة النص⁽¹⁾.

يظهر الدور الأساسي للحكومة في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان وبالتالي التحكم في هذه الآلية في النقاط التالية:

_ استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء صلاحية مخولة للوزير الأول، دون سواه الذي له حرية تقدير استخدامها من عدمه⁽²⁾.

_ إمكانية أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء.

¹-انظر المواد من 88 إلى 97 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع السابق.

²- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، د ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع

2013، ص 306.

_لا يمكن لغرفتي البرلمان تعديل النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بموافقة الحكومة.

_تحكم الحكومة في تحديد مصير النص القانوني بعد انتهاء اللجنة من إعداد تقريرها دون أن يكون مقيدا بأي أجل لعرضه على البرلمان⁽¹⁾.

على الرغم من أن التشريع اختصاص أصيل للبرلمان وأن الخلاف هو خلاف برلماني وحتى اللجنة المكلفة بحل النزاع برلمانية كذلك، إلا أن السلطة التنفيذية تتجاوز كل ذلك لتفرض هيمنتها، ابتداء من استدعاء اللجنة إلى اقتراح نص مرورا بضرورة موافقتها على التعديلات البرلمانية ووصولاً إلى سحب النص، وكل ذلك على حساب البرلمان صاحب السيادة التشريعية الدستورية، مما يشكل مساساً بالسيادة الشعبية التي فوضها للبرلمان⁽²⁾.

المبحث الثاني

هيمنة السلطة التنفيذية على الاختصاص التشريعي للبرلمان

رغم نص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، إلا أنه ومن خلال دراسة مختلف النصوص القانونية المتعلقة بذلك، تبين لنا أن العمل التشريعي يفلت في الحقيقة عبر جميع المراحل التي يمر بها من الإدارة البرلمانية، لتبرز بذلك هيمنة السلطة التنفيذية على الاختصاص التشريعي، التي بالإضافة إلى تدخلها في تحضير العمل البرلماني من خلال تنظيم الأنظمة الداخلية و تحديد علاقاتها معه، فإنها تعتبر بمثابة الموجه

¹ - حاتم نبيح، عملية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق

بن عكنون، جامعة الجزائر، 2009، ص 107.

² - لونس مزياي، المرجع السابق، ص 147.

الأساسي للبرلمان بغرفتيه من خلال مشاركتها في ضبط جدول الأعمال واستدعائه للانعقاد (المطلب الأول).

كذلك تشرف على إعداد القانون بل واكتمال القانون وذلك من خلال حقالمبادرة بالقوانين باعتباره حق دستوري يفتح امامها فرصة المشاركة في الوظيفة التشريعية وذلك طبقا للمادة 136 من التعديل الدستوري الاخير لسنة 2016، كذلك سلطة التحكم في مصير القانون وذلك بحق رئيس الجمهورية في اصدار ونشر القوانين، حيث أن انتهاء الإجراءات التشريعية لا تضي على النص الصيغة التنفيذية، وإنما يكون ذلك متوقف على إرادة رئيس الجمهورية، حينما منحه المشرع الدستوري سلطة الإصدار التي ينفرد بها وحده، فلا يمكن للنص التشريعي ان يتحول إلى قانون إلا إذا وافق عليه رئيس الجمهورية لأن الوجود القانوني للتشريع ليس كافيا وحده، وإنما يلزمه توقيع الرئيس، كما خص رئيس الجمهورية بمسألة النشر الذي يعتبر الوسيلة الوحيدة التي تجعل القانون نافذ المفعول في حق الكافة (المطلب الثاني)، لقد جعل الدستور السلطة التنفيذية، بالنظر إلى الوسائل المخولة لها بهدف تمكينها من العمل التشريعي، بمثابة ولي على البرلمان.

المطلب الأول

التدخل الفعلي للسلطة التنفيذية في تحضير العمل التشريعي البرلماني

لقد منحت الأنظمة الدستورية الديمقراطية للبرلمانات نفسها سلطة تحديد جل الجوانب الإجرائية التي تخضع لها، في إطار تحضير عملها البرلماني⁽¹⁾، لكن لوحظ تدخل السلطة التنفيذية وبسط نفوذها في تحديد قواعد ممارسة العمل التشريعي نفسه وهو الأمر الذي من شأنه جعل العمل البرلماني مستوحى من إرادة السلطة التنفيذية لا من البرلمان. (الفرع الأول).

¹ - لونا مزياني، المرجع السابق ص 148.

إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يقضي بأن يعمل البرلمان مستقلاً عن السلطة التنفيذية في كل ما يتعلق بسير العمل البرلماني لكن الحقيقة غير ذلك حيث أن السلطة التنفيذية تتحكم إلى حد كبير في تسيير و توجيه البرلمان، ذلك من خلال مشاركة البرلمان في ضبط جدول الأعمال، و كذلك دعوة البرلمان للانعقاد ، (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التنظيم الحكومي للعمل البرلماني

تتأكدهيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي للبرلمان من خلال مشاركتها في وضع و سن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان (أولاً)، وفي تحديد علاقتها معه (ثانياً).

أولاً: الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان:

ينظر إلى الأنظمة الداخلية على أنها جزء متمم للدستور، فكليهما يرمي إلى المحافظة على التوازن والتعاون بين السلطات، فعليه، لا يجوز أن يصدر النظام الداخلي بقانون بل يجب منح المجلس سلطة في وضعه بعيداً عن السلطة التنفيذية⁽¹⁾، من هنا ترك الدستور للبرلمان حرية وضع نظامه الداخلي كدليل على ما لهذه الأنظمة من أهمية كبيرة لضمان استقلالية وحرية البرلمان في التشريع، وعليه فمن ناحية الشكل لا يعد النظام الداخلي قانوناً بل هو قرار يصدر عن المجلس النيابي دون تدخل السلطة التنفيذية⁽²⁾.

حيث تخضع هذه الأنظمة للتصديق وللرقابة الوجوبية للمجلس الدستوري، وذلك لأهمية السلطة التشريعية مما يستوجب ألا يكون نظامها مخالف للدستور، وقد حصرت هذه المادة مسألة الإخطار بشأن النظم الداخلية على رئيس الجمهورية⁽³⁾.

¹ - علي محمد الدباس، السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية، دراسة مقارنة، د ط، وزارة الثقافة، الأردن، 2008، ص 249.

² - المادة 132 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع نفسه.

من هنا يظهر دور السلطة التنفيذية في وضع أحكام هذه الأنظمة الداخلية نظرا لخضوع المجلس الدستوري للسلطة التنفيذية، مما يؤكد أنه لا يستطيع إلا أن يتمسك بوجهة نظر هذه الأخيرة، وبالتالي سوف يعدّل أو يحذف بعض مواد النظام إذا ارتأى عدم مطابقتها للدستور، فضلا عن ذلك، فإن الحكومة ستؤثر بطريقة أو بأخرى على إرادة الأغلبية البرلمانية التابعة لها ويتأتى ذلك اثناء اللقاءات التي تتم في نطاق انعقاد الأيام البرلمانية، كما قد يحدث ذلك في كواليس البرلمان، إلى جانب ذلك توجه الحكومة الثلث المعين في مجلس الأمة على نحو ما تريد ان يكون عليه النظام الداخلي لتلك الغرفة، وهو ما يبرر وجود بعض المواد في كلا النظامين لصالح الحكومة، وبهذا أضحت الانظمة الداخلية، التي من المفروض أن تؤكد استقلالية البرلمان، عن طريق تعيين مبادئ وإجراءات العمل البرلماني، وسيلة لإضعاف سلطة البرلمان بيد الهيئة التنفيذية والتي فرضت هذه المبادئ والإجراءات إضافة لما سبق، فإن القانون العضوي 16-12 قد ذهب بعيدا، وهو مشروع مقدم من طرف الحكومة، ولم يترك في واقع الأمر شيئا للأنظمة الداخلية.

ثانيا: تنظيم علاقة الحكومة بالبرلمان:

تعتبر القوانين العضوية، وفقا للمعيار الشكلي أعلى من القوانين العادية ونظرا لأهميتها، حيث تتمثل وظيفتها في تكملة وتفسير أحكام الدستور، أخضعها الدستور للرقابة الوجودية المسبقة من طرف المجلس الدستوري، بحيث تصبح القوانين العضوية بمجرد تصريح المجلس الدستوري بدستوريتها متمتعة بحصانة بحيث لا يمكن أن تكون موضوع رقابة لاحقة من طرف المجلس الدستوري إلا إذا تعرضت تلك القوانين إلى التعديل، وبالتالي يعرض ذلك التعديل وجوبا على المجلس الدستوري، وعلى هذا فإن للقانون العضوي وظيفتين الأولى فنية تتمثل في تطبيق قواعد الدستور، والثانية وظيفة سياسية هدفها الحد من صلاحيات البرلمان⁽¹⁾.

¹ - لونس مزياي، المرجع السابق، ص 150، 152.

أضحى القانون 16-12 وسيلة لتأكيد سيطرة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي، وذلك بسبب عدة اعتبارات، منها كون مجال تنظيم علاقة الحكومة بالبرلمان طبقاً للمادة 132 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

من المجالات التي يتدخل فيها المشرع بقوانين عضوية، وخضوع تلك القوانين العضوية لرقابة وجوبية من طرف المجلس الدستوري⁽¹⁾.

حيث يمثل ذلك وسيلة تتمكن من خلالها السلطة التنفيذية حسم الموضوع لصالحها، فمن جهة، فبالرغم من حصر المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في فقرتها الثانية حق الإخطار في مجال القوانين العضوية على رئيس الجمهورية، وإن كان الإخطار في هذا الصدد ليس اختياريًا بل إجباريًا⁽²⁾، فإنه ليس أليًا، مما يمكن رئيس الجمهورية عدم إخطار المجلس، وبالتالي عدم صدور النص.

كما يؤثر تكوين المجلس الدستوري على مركزه القانوني، وبالتالي على ما يصدره من آراء وقرارات، بحيث يتدخل رئيس الجمهورية لتعيين أربعة أعضاء منهم من بينهم رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس، وفي حالة تعادل الأصوات بين أعضاء المجلس الدستوري، يكون صوت رئيس المجلس مرجحاً⁽³⁾.

الجدير بالذكر أنه في دستور 1996 كان رئيس الجمهورية يعين ثلاثة أعضاء من المجلس الدستوري أما في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 فإنه يعين أربعة أعضاء.

ففي الواقع كيف يمكن لهؤلاء الأعضاء أن ينطقوا بحكم ضد نص اعتمده السلطة التنفيذية، وكان موضع تمسك من قبل رئيس الجمهورية، أو أن ينطقوا بحكم

¹ - فظة نبالي، المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود و حول محدود، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2001، ص 154.

² - انظر المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³ - المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

اعتمده البرلمان وقد أثار رئيس السلطة التنفيذية دستوريته، بهذا يكون المجلس قد أنشأ كأداة لضبط البرلمان⁽¹⁾.

الفرع الثاني: التوجيه الدائم للبرلمان من قبل السلطة التنفيذية:

يعد جدول الأعمال بمثابة إجراء ضروري لترتيب رزنامة المواضيع الخاصة بكل دورة أو كل جلسة على حدى، ومن هذا المنظور يقوم البرلمان بتنظيم المهام المعروضة عليه حسب منهجية مدروسة ينطوي عليها جدول الأعمال بمشاركة الحكومة⁽²⁾ (أولا) ، حيث أصبح تدخل هذه الأخيرة في سير العمل البرلماني حقيقة وواقع تمتد وتستمر من خلال تمتعها بسلطة دعوة البرلمان للانعقاد (ثانيا).

أولا: تفوق الحكومة في تسيير جدول الأعمال:

من مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في شؤون السلطة التشريعية مشاركة الحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان بغرفتيه، والملاحظ أن كل الدساتير الجزائرية لم تقر أصلا بدور الحكومة في إعداد جدول الأعمال، بل إن التفوق الحكومي تم إقراره بموجب القانون العضوي رقم 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة والأنظمة الداخلية للمجلسين، والتي منحت الامتياز في تحديد جدول الأعمال للحكومة دون أن يكرس ذلك دستوريا⁽³⁾.

1- ضبط جدول الأعمال من أولويات الحكومة

أ_ تحديد جدول الأعمال

¹ - لوناس مزياني، المرجع السابق، ص 155.

² - عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري (الدستور الجزائري، نشأة- فقها- تشريعا، دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية)، المرجع السابق، ص 130.

³ - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، د ط، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005، ص 435.

جدول الأعمال هي أداة يتم من خلاله تحديد المواضيع التي تكون محل دراسة ومناقشة وتصويت من طرف البرلمان، فهي طريقة فنية بواسطتها يستطيع البرلمان ان يقوم بالمهام المنوطة به خاصة انه مقيد بمدة زمنية محدودة.

حيث كرس المؤسس الدستوري بموجب المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016، نظام الدورة البرلمانية الواحدة مدتها 10 أشهر، بدلا من نظام الدورتين الربيعية والخريفية التي تدوم مدة كل واحدة 4 اشهر على الأقل في النظام الذي كان معمولا به بموجب المادة 118 من الدستور السابق(دستور 1996)، لتأكيد دوام واستمرارية اشغال البرلمان وعدم انقطاع نشاطاته وضمان تواصلها للاضطلاع بشكل فعال بمهام التشريع والرقابة الموكلة إليه، وقد حدد الدستور في هذا الحكم الجديد بداية الدورة البرلمانية في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، كما سمح للوزير الأول بأن يطلب تمديد الدورة العادية لعدة أيام من أجل الانتهاء من دراسة نقطة مدرجة في جدول الأعمال تتطلب المصلحة العامة ذلك⁽¹⁾، فجدول الاعمال هو الذي يق رر مصير أي نص تشريعي إما أن يأتي للمجلس للمناقشة أو يبعد ويهمل وتتجاوز الأحداث⁽²⁾.

يظهر جدول الأعمال بأنه إجراء شكلي وبدون فائدة، ولكن في الحقيقة هو إجراء جوهري ومفتاح لأي عمل تشريعي داخل البرلمان ويعتبر ركيزة للحياة البرلمانية وعلى هذا الأساس عند تحديد جدول الأعمال هناك العديد من الأمور الفنية التي يجب مراعاتها، في مقدمتها عامل الوقت، إذ نجد دور البرلمان محدد بفترة زمنية معينة، كما هو حال أغلبية البرلمانات في العالم، لهذا عند تحديد جدول الأعمال يجب الأخذ بعين الاعتبار هذه المدة، وبالتالي لا يجوز التداول في مبادرة تشريعية ثانية قبل الانتهاء من الأولى، كما أنه لا يمكن رفع جلسة دون الانتهاء من جدول الأعمال

¹ - الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق، ص 11.

² - الأمين شريط، المرجع السابق، ص 439.

المحدد لذلك الانعقاد⁽¹⁾، لهذا يجب على واضعي جدول الأعمال مراعاة أعمال اللجان التي تأخذ هي الأخرى وقتا للنظر في المبادرات التشريعية.

كذلك أعضاء البرلمان يعتبرون ممثلي الشعب على مستوى البرلمان لذا عادة ما يكونون على اتصال دائم مع دائرتهم الانتخابية، ومشاركته في مختلف الأعمال الرسمية والبروتوكولية، وذلك بهدف تبليغ انشغالات المواطنين، لذا يجب على البرلمان عند وضع جدول الأعمال أن يأخذ بعين الاعتبار هذه الظروف التي يمر بها عضو البرلمان.

تحديد جدول الأعمال لا يتوقف على ترتيب المواضيع التي يتطلب على ممثلي الشعب مناقشتها والتصويت عليها (الأمر الفنية) وإنما ينطوي على مضمون أبعد من ذلك يتلخص في تحديد الجانب السياسي، أي اختيار اطار معين يترتب عليه توجيه العمل التشريعي للبرلمان⁽²⁾.

فبالرغم من أهمية جدول أعمال البرلمان إلا أن الدستور والقانون العضوي 12/16 لم يحددا مضمونه و إنما تكفل بذلك كل من النظام الداخلي للمجلسين⁽³⁾ حيث أشارا بأنه يتضمن النصوص التي تم اعادة تقارير بشأنها، من طرف اللجنة المختصة، فتتولى كل لجنة وفي اطار اختصاصها دراسة مشاريع واقتراحات القوانين وتعد بشأنها تقرير يسمى بالتقرير التمهيدي ، وتبادر اللجنة من خلاله بمجموعة من التعديلات، فبمجرد إرسال النصوص التشريعية إلى اللجنة يتم إدراجها مباشرة في جدول الأعمال⁽⁴⁾.

¹- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 116.

²- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 113.

³- انظر نص المادة 2/55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

وكذلك المادة 2/53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق.

⁴- سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 175.

كما يتضمن مجلس الأعمال الأسئلة الشفوية، وقد تكون الأسئلة شفوية أو كتابية وذلك طبقاً للمادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁾.

كذلك أعمال المسائل المختلفة طبقاً للدستور والقانون العضوي والنظام الداخلي ومعناه إمكانية إدراج أية مسائل تناولها الدستور أو القانون العضوي أو النظام الداخلي.

إن وضع جدول الأعمال يتم وفق مرحلتين، فهو يمر بمراحل تحضيرية تبدأ على مستوى هيئة الرؤساء التابعة لكل غرفة، كما يمكن لكل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة أن يستشير هيئة التنسيق التابعة له حول المواضيع المراد إدراجها في جدول الأعمال⁽²⁾.

أما المرحلة النهائية فهي تتم في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول، بين ممثل الحكومة ومكتبتا الغرفتين في بداية كل دورة⁽³⁾.

ب- أولوية الحكومة في ترتيب المواضيع:

لقد تكفل القانون العضوي 12/16 من خلال أحكامه بتنظيم وضبط جدول أعمال البرلمان وهذا، من خلال المواد 15، 16، 17، منه. حيث أنه عند بداية كل دورة برلمانية وبمقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة، بالتداول، يجتمع مكتب المجلسين مع الحكومة بهدف وضع جدول الأعمال، تجتمع هذه الأطراف وتشارك في إعداد جدول الأعمال، دون تغليب طرف على آخر، ولكل واحد كلمته في هذا الشأن، فلا يمكن الانتهاء من وضع جدول الأعمال دون موافقة هذه الأطراف.

¹ - انظر المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري (28 نوفمبر 1996)، المرجع السابق، ص 38.

³ - انظر المادة 15 من القانون العضوي 12/16، المرجع السابق.

نلاحظ أن للحكومة مكانة مماثلة لأعضاء مكتب الغرفتين، بالرغم من أن جدول الأعمال أداة يملكها البرلمان بهدف تسيير وتنظيم المسائل الداخلية له وبالتالي كان من المفروض أن يكون البرلمان صاحب الاختصاص الوحيد عند تحديد مضمونه بصورة منفردة.

وفقا لنص المادة 15 من القانون العضوي 12/16 التي تنص على " يجتمع مكتبا الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة، بالتداول، في بداية دورة البرلمان، اضبط جدول أعمال الدورة تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة" فالحكومة تتمتع بحق الأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورة، الأمر الذي يجعل البرلمان في موقف ضعيف، وفي حالة شبه خضوع تام للحكومة التي يمكنها ادراج أي مشروع قانون ترغب فيه⁽¹⁾.

زيادة على ذلك فالحكومة لها حق تعديل جدول الأعمال سواء بإدخال مواضيع جديدة بالإلحاح على استعجاليتها⁽²⁾، ومن ثمة إدراجها في جدول أعمال الدورة الجارية، كما لا يمكن لأية غرفة أن تضبط جدول أعمال جلساتها إلا باستشارة الحكومة⁽³⁾.

2- آثار ضبط الحكومة لجدول الأعمال

يرتب ضبط جدول الأعمال من طرف الحكومة عدة آثار سلبية، تتمثل في:

- تحديد جدول الأعمال وفقا لترتيب الأولوية الذي تريده الحكومة يكشف أن تدخل الحكومة يمتد حتى إلى أدق تفاصيل العمل البرلماني.
- أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال قد يؤدي لاستبعاد مواضيع يرغب البرلمان في إدراجها ضمن جدول الأعمال، أو حتى تأجيلها وهذا يشكل سلبا للسلطة التقديرية التي يجب ان يتمتع بها ممثلي الشعب.

¹ - عقيلة خرياشي، المرجع نفسه، ص 39.

² - المادة 16 من القانون العضوي 12/16، المرجع السابق.

³ - المادة 17 من القانون العضوي 12/16، المرجع السابق.

-وضع جدول الأعمال بهذه الصيغة من شأنه خلق الامتعاض لدى البرلمانين والاحساس بعدم الجدوى من الحضور ولا المناقشة، وربما هذا ما تؤكدته المقاعد الشاغرة أثناء الجلسات أو حتى الحضور والاكتفاء بمطالعة الجرائد.

-نظرا لأن دورات البرلمان محدودة وعلى اعتبار أنه يصعب إدارة الجلسات من دون جدول الأعمال تجنبنا للفوضى، وعدم اضطراب جلسات البرلمان فهذا الأخير يكون مضطرا لمسايرة الحكومة في كل النقاط التي تسطرها طالما لا يوجد مخرج آخر وفي ذلك على حد تعبير الأستاذ " موران M. Morin " اعدام لمبدأ الاستقلالية الذاتية للبرلمان " (1).

ثانيا: استدعاء البرلمان للانعقاد

لا ينعقد البرلمان بصفة مستمرة، بل ينعقد خلال فترة واحدة مدتها 10 أشهر وهذا طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016، وتسمى هذه الفترة بدورة الانعقاد العادية، بعدما كان ينعقد مرتين في السنة في ظل دستور 1996، أما في فترة عطلة البرلمان فيمكن من خلالها عقد دورات غير عادية لمواجهة ظروف طارئة تتحكم في انطلاقها واختتامها السلطة التنفيذية بحكم الدستور .

1- حصر مدة الدورات العادية:

الدورة العادية هي حقبة من الزمن يجتمع خلالها المجلس لممارسة صلاحياته الدستورية، وتختلف الدول من حيث عدد الدورات، حيث أن هناك بعض الدول تأخذ بدورة انعقاد واحدة خلال السنة، مثلما هو الحال بالنسبة لفرنسا، حيث يجتمع البرلمان بحكم القانون في دورة عادية، أما الاتجاه العادي فهو الذي تسير عليه أغلب الدول والتي تأخذ بفكرة الانعقاد العادي خلال دورتين (دورة الخريف ودورة

¹ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، المرجع السابق ص ص 41- 42.

الربيع)، في حين تعقد برلمانات بعض الدول دوراتها العادية ثلاث (3) مرات خلال السنة⁽¹⁾.

أما بالنسبة لتحديد مدة الدورة العادية، حيث في الجزائر ر كرس المؤسس الدستوري بموجب المادة 135، نظام الدورة البرلمانية الواحدة مدتها 10 أشهر بدلا من نظام الدورتين الربيعية والخريفية التي تدوم كل واحدة منها 4 أشهر على الأقل في النظام الذي كان معمولا به بموجب المادة 118 من دستور 1996 وقد حدد تعديل الدستور في هذا الحكم بداية الدورة البرلمانية في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، كما سمح للوزير الأول بأن يطلب تمديد الدورة لعدة أيام من أجل الانتهاء من دراسة نقطة مدرجة في جدول الأعمال تتطلب المصلحة العامة ذلك⁽²⁾.

حيث أن هذا الإجراء الأخير وهو طلب الوزير الأول تمديد الدورة العادية لعدة أيام، لم يكن منصوص عليه في ظل دستور 1996، وهذا الإجراء الجديد يدل صراحة على ميل الكفة لصالح السلطة التنفيذية.

من المؤكد أن تحديد الدورة التشريعية يؤدي بالبرلمان إلى فقدان عامل الوقت الذي يعد عنصرا هاما بالنسبة للهيئة التشريعية، حيث يتم بمقتضاه التحكم في المجال التشريعي⁽³⁾، كما أن حصر مدة الدورات يسمح لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر في العطل البرلمانية، في حين نجد أن السلطة التنفيذية تمارس سلطتها على الدوام وبهذا التنصيص أبقى التطور الدستوري على تقييد العمل البرلماني من حيث الزمان، وبالتالي لم ينشئ المؤسس الدستوري التوازن المطلوب بين النشاطين التشريعي و التنفيذي⁽⁴⁾.

2 تفوق السلطة التنفيذية في دعوة البرلمان لعقد دورات غير عادية

¹ - آمنة قريش، المرجع السابق، ص 89.

² - مناقشات المجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق، ص 11.

³ - عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 138.

⁴ - آمنة قريش، المرجع نفسه، ص 92.

أثناء عطلة البرلمان قد تطرأ ظروف تستلزم اتخاذ اجراءات لا تحتتمل التأجيل كس نصوص تشريعية لمواجهتها، مما يستدعي دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية⁽¹⁾ وهذا ما نصت عليه المادة 135، الفقرة 3 و 4 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تنص " يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية، بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني" وفي إطار هذه المادة يجب التمييز بين حالتين:

الحالة الأولى ، يجتمع فيها البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية.

الحالة الثانية ، يجتمع فيها البرلمان في دورة غير عادية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، شريطة أن يكون استدعاء البرلمان لعقد دورة غير عادية في هذه الحالة من طرف رئيس الجمهورية، هذا عكس ما تبناه المؤسس الدستوري الفرنسي من خلال نص المادة 29 الفقرة الأولى من دستور 1958 المعدل والتي تنص على " يجتمع البرلمان في دورة غير استثنائية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية على أساس جدول أعمال محدد"⁽²⁾.

لقد خول المؤسس الدستوري من خلال هذه المادة اختصاص دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية لجهتين محددتين على سبيل الحصر، جهة ممثلة للسلطة التنفيذية من خلال الوزير الأول، وجهة ثانية ممثلة لمؤسسة البرلمانية من خلال أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية وأعلى رئيس الجمهورية من هذا الاختصاص في حين نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد خول هذه السلطة لثلاث (3) جهات، رئيس الجمهورية، الوزير الأول، وثلثا (3/2) أعضاء المجلس الشعبي

¹ - سليمة مسراتي، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009-2010، ص 133.

² - آمنة قریش، المرجع السابق، ص 93.

الوطني، مما يجسد بوضوح التفوق التنفيذي في دعوة البرلمان لعقد دورات غير عادية بمنح قطبي السلطة التنفيذية هذا الحق، مقابل منح هذا الأخير لنسبة من نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، كما يظهر تفوق السلطة الرئاسية في هذا المجال، من خلال تفويض سلطة كل من الوزير الأول والثاني (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني في ممارسة هذا الاختصاص حيث يفرض عليهم توجيه طلب عقد دورة غير عادية للرئيس الجمهورية، في حين لم يوضع أي قيد على هذا الأخير فيما شرته لهذا الاختصاص⁽¹⁾.

المطلب الثاني

الآليات المعززة لتفوق السلطة التنفيذية على الدور التشريعي للبرلمان

يشارك رئيس الجمهورية بشكل فعال الى درجة أنه أصبح الموجه الرئيسي للعملية التشريعية، حيث يشارك في إعداد وإصدار القانون، ليمتد دوره إلى الموافقة أو الاعتراض على النص الذي صوت عليه البرلمان، حيث أن وسائل أو آليات التحكم التي خولها الدستور للسلطة التنفيذية لهدف تمكينها من العمل التشريعي، جعلها تهيمن على البرلمان، فمن جهة، منحها حق الإشراف على إعداد وإصدار القانون (الفرع الأول)، ومن جهة أخرى، لديها حق الاعتراض على أي قانون لا ترغب به (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إشراف السلطة التنفيذية على إعداد وإصدار القانون

المقرر دستورا وقانونا أن المبادرة بالتشريع قد تكون من طرف الحكومة عن طريق تقديم مشاريع القوانين، حيث يودع الوزير الأول مشاريع القوانين بعد دراستها لدى المكتب الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة، غير أن المؤسس الدستوري لم يكتفي بمنح السلطة التنفيذية حق أو حرية المبادرة بمشاريع القوانين (أولا)، بل مكنها من التحكم في مصير القانون (ثانيا).

¹ - سليمة مسراتي، المرجع السابق، ص 133.

أولاً: حرية المبادرة بمشاريع القوانين من طرف الحكومة

حق الحكومة في المبادرة بالتشريع حق دستوري، يفتح أمامها فرصة المشاركة فيالوظيفة التشريعية، حيث تتصلالمادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا، أو عشرون عضوا في مجلس الامة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.

بين الدستور صراحة في المادة المذكورة أعلاه أن للوزير الأول حق المبادرة بالقوانين، ولا يصطدم هذا الحق بأي قيود موضوعية مهمة باستثناء تلك الاجراءات الشكلية التي يمكن للحكومة تجاوزها بكل سهولة والتي تتمثل في مايلي:
تقوم الحكومة من خلال دوائرها المختصة بتحضير مشاريع القوانين ويتم ذلك تحت إشراف الأمانة العامة للحكومة بالتعاون مع الوزارة صاحبة المبادرة⁽¹⁾، إذ تتولى الوزارة المعنية إعداد مشروع تمهيدي، يرسل إلى الأمانة العامة لحكومة التي تسهر على الدراسة الأولية له تطابقه وتناسقه مع الإطار القانوني المعمول به، ويتم إطلاع الجهة صاحبة المبادرة بالملاحظات والاقتراحات إن وجدت، كما تتولى توزيع المشروع في الصيغة الأولية او المعدلة على مختلف الدوائر الوزارية لإبداء رأيها وملاحظاتها من حيث الشكل والمضمون، حتى يتم الاتفاق على الصيغة النهائية ويتم ذلك في اجتماعات تنسيقية⁽²⁾.

¹ - فتحة عمارة، سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين، دراسة مقارنة، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 55، 2013، ص 427.

² - سليمة مسراتي، المرجع السابق، صص 121- 122.

إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين لإبداء رأيه الاستشاري⁽¹⁾، واقتراح التعديلات التي يراها ضرورية تطبيقاً لنص المادة 136 الفقرة الثالثة من التعديل الدستوري لسنة 2016 "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة..."

قد يظهر لأول وهلة أن التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يمكّن رئيس الجمهورية من عملية المبادرة بالقوانين، وأن الوزير الأول هو من يمتلك لوحده زمام عملية المبادرة بالمشاريع الحكومية، وهو من يتحكم في وجودها من عدمها، إلا أنه لا بد أن لا ننسى أن للرئيس كل الآليات الدستورية الناجعة التي تجعله وبطريق غير مباشر موجوداً وبشكل قوي ضمن عملية المبادرة القانونية، ولعل أهمها ما تضمنته المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على دور الوزير الأول في تنفيذ برنامج الرئيس، وضرورة تنسيق عمل الحكومة من أجل ذلك، وقيامه بذلك وقيامه في سبيل ذلك بضبط مخطط عمله لتنفيذ هذا البرنامج، وعرضه على مجلس الوزراء⁽²⁾.

كما أنه وبناء على المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽³⁾، فإن رئيس الجمهورية يتزأس مجلس الوزراء، هذا المجلس الذي تكون الحكومة ملزمة بتقديم المشاريع لديه ومنه يمكن القول أن مرور مشاريع القوانين على هذا المجلس هو من أجل الحصول على موافقة رئيس الجمهورية قائد السلطة التنفيذية، الذي تعد مسألة

¹ - انظر المواد 4، 12، 38، 36 من القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ، العدد 64، صادر في 01 جوان 1998، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج ر ، العدد 43، صادر في 03 أوت 2011.

² - أنظر المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³ - تنص المادة 91 من تعديل دستور سنة 2016 على أنه "يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:....4- يرأس مجلس الوزراء..."

احترام ارادته داخل مجلس الوزراء الذي يتأسسه هو أصلاً⁽¹⁾ مسألة بديهية، وبالتالي من المستحيل خروج المشروع عن توجه الرئيس وبرنامج وسياسته العامة، وهذا ما يترجم بقاء رئيس الجمهورية في زمام المبادرة بالقوانين رغم ان النص الدستوري لا يصرح إلا برئيس الوزراء كطرف مشارك للنواب في ممارسة هذا الحق⁽²⁾.

بعد كل هذه الإجراءات، يودع الوزير الأول مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة، وتودع كل مشاريع القوانين الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾، على أن ترفق مشاريع القوانين بعرض الأسباب و الوثائق الضرورية وان يحرق نصه في شكل مواد، وألاً يكون نظير قانون قيد الدراسة أو سبق رفضه في أقل من 12 شهر⁽⁴⁾.

ثانياً: سلطة التحكم في مصير القانون

يعدّ اقتراح القوانين و المبادرة بها أول لبنة في بناء أي قانون، لأنه يهدف لوضع أسسه التشريعية الأولى، فبعد مناقشة ودراسة البرلمان لمشروع أو اقتراح القانون والمصادقة عليه يتولى رئيس الجمهورية مهمة إصدار هذا القانون ونشره وكذلك إمكانية الامتناع عن اصدار ونشر القانون.

1- حق رئيس الجمهورية في إصدار ونشر القوانين:

عرف اختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين بأنه " ذلك الإجراء الذي يقوم به رئيس الدولة لإقرار أن قانوناً ما قد اكتمل وفقاً للإجراءات التي ينص عليها

¹ - محمد أمين أسود، مدى قدرة السلطة التنفيذية في تكييف النظام السياسي الجزائري وفقاً لأحكام دستور الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة وهران، الجزائر، 2005-2006، ص 159-160.

² - فتحة عمارة، المرجع السابق، ص 428.

³ - المادة 20 من القانون العضوي 12/16، المرجع السابق.

⁴ - المادة 23 من القانون العضوي 12/16، المرجع السابق.

الدستور وتكليف عمال السلطة التنفيذية بنشره وتنفيذه لكونه قد أصبح قانونا من قوانين الدولة"، بعد أن يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون فإنه يقوم بعد ذلك بإجراء آخر، ألا وهو نشر القانون في الجريدة الرسمية للدولة حتى يعلم به جمهور الأفراد والهيئات، ويصبح حجة عليهم ويلتزمون بأحكامه⁽¹⁾.

تلزم المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016 رئيس الجمهورية بإصدار القانون، وهو اختصاص شخصي لا يجوز تفويضه، خلال 30 يوم من تسلمه إياه وعدم اتخاذ رئيس الجمهورية لموقف اتجاه القانون إلى حين انقضاء هذه المدة يعد رفضا ضمنيا.

نستنتج مما سبق أن موافقة البرلمان بوصفه صاحب السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه لا تضيي الطابع الإلزامي على القانون، دون شهادة من رئيس الجمهورية مفادها احترام ممثلي الشعب للدستور، حيث أن بقاء النص المصادق عليه من البرلمان غير مؤهل لحين تدخل رئيس الجمهورية، وهذا من شأنه جعل إرادة البرلمان كإرادة القاصر، الذي تتوقف سريان تصرفاته على موافقة الولي المتمثل في رئيس الجمهورية بالنسبة للبرلمان.

2- إمكانية امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار ونشر القانون

إذا كانت المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016، منحت لرئيس الجمهورية مدة 30 يوما لإصدار القانون تبدأ من تاريخ تسلمه القانون، مع إمكانية وقف هذا الميعاد بسبب إخطار رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة المجلس الدستوري للفصل في مدى دستورية القانون، فإن من واجب رئيس الجمهورية أن لا يمتنع عن إصدار القانون، وأن يقوم بذلك في مدة معقولة حتى لا يبقى القانون خاملا بلا نفاذ، لأن بقاء القانون دون إصدار يشكل

¹ - أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007، 2008، ص 76.

اعتداء جسيما من رئيس الجمهورية على البرلمان تعتبره بعض الأنظمة خيانة عظمى⁽¹⁾.

فيما يخص مساءلة رئيس الجمهورية عن جريمة الخيانة العظمى ، فإن المادة 177 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على تأسيس محكمة عليا للدولة تتولى محاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى لكن بدون تحديد الأفعال التي تعتبر خيانة عظمى ولا الجهة التي تستطيع تحريك الدعوى. كما أن القانون العضوي الذي من المفروض أن ينظم سير المحكمة العليا للدولة والإجراءات المطبقة أمامها لم يصدر لحد الآن⁽²⁾، حيث أن المؤسس الدستوري نظرا للصبغة السياسية لهذه الجريمة تقادى تفسير ماهية الخيانة العظمى، والتي اعتبرها الأستاذ جورج فيديل أنها إهمال شديد للالتزامات الوظيفية وانتهاك جسيم للواجبات الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية⁽³⁾، كما لم يحدد الأفعال المشكلة لهذه الجريمة ولا حتى الجهة التي لها حق تحريك الدعوى، وتبعاً لذلك فجريمة الخيانة العظمى ليس لها أي مفهوم أو معنى ملموس.

أما فيما يخص النشر، حتى وإن كان مجرد عملية مادية تهدف لتكريس الإجراءات التشريعية السابقة، إلا أنه كان من الأجدر ضمان وصول القانون لعلم الكافة على الأقل من خلال تقييد عملية النشر بأجل محدد منعا لكل تهاون واستبعادا لكل عرقلة للعمل التشريعي، خاصة بعد مصادقة البرلمان عليه⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: حق الاعتراض على القوانين والتحكم التنفيذي في الرقابة على دستورية القوانين

¹- ماجد راغب الحلو، الدولة في ميزان الشريعة، النظم السياسية، د ط، دار المطبوعات الجامعية، مصر 1999، ص 158.

²- عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص ص 64-65.

³- GUIGNARD (D) : La promulgation des lois : une prérogative du chef de l'Etat en quête d'identité juridique. In RRJ n 04-2008.p 2054.

⁴- عقيلة خرياشي، المرجع نفسه، ص 67.

لقد أكد غالبية الفقه على ضرورة منح رئيس الدولة صلاحية الاعتراض على القوانين، فرئيس الجمهورية بعد مصادقة البرلمان على القانون لا يقوم بإصداره مباشرة، وإنما يراقب مدى سلامة وصحة هذا القانون، بحيث أنه إذا ظهر للرئيس أن قانونا ما لم يتم إعداده بشكل جيد، أو أن هذا النص يشوبه بعض النقائص والثغرات مارس الرئيس سلطته في الاعتراض، وذلك بإرجاع هذا القانون للبرلمان لإجراء مداولة ثانية له قصد تدارك النقائص وإعداده بشكل جيد (أولا)، وكذلك بإمكان رئيس الجمهورية ان يخطر هو أو إحدى الجهات المخولة دستوريا للنظر في مدى دستورية القانون، حيث أن من الخصوصيات التي تطبع هذه الإجراءات هو تحكم رئيس الجمهورية فيها بناء على نص الدستور (ثانيا).

أولا: حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين قصد إجراء مداولة ثانية

تنص المادة 145 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره.

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

من خلال قراءة متأنية لهذه المادة يتضح لنا بأن اختصاص طلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه من طرف البرلمان من صلاحيات رئيس الجمهورية التقديرية من حيث تقدير ما هو ملائم من مواد النص وما هو غير ملائم فهي سلطة شخصية لا يشاركه فيها أحد، وهي بذلك من السلطات الحصرية لرئيس الجمهورية ولا يجوز له تفويضها إلى أي جهة أخرى، ذلك أن المادة 101 من الدستور تمنعه من ذلك، والملاحظ أن الدستور لم يشرك الوزير الأول أو على الأقل الوزير المعني في ممارسة هذا الإجراء، بحكم أن الوزير الأول وأعضاء الحكومة هم

من صاغوا القانون المعترض عليه فيما لو كان أصله مشروع قانون، أو على الأقل أبدوا رأيهم فيه فيما لو كان أصل النص اقتراح قانون⁽¹⁾.

ذلك أن المادة 24 من القانون العضوي 16-12 تفرض تبليغ اقتراحات القانون للحكومة لإبداء رأيها فيها.

إن كان اعتراض رئيس الجمهورية من الناحية الفعلية ان يصدر منه وحده بل لا بد أن تشترك معه الحكومة في الرأي واتخاذ القرار، و أغلب الظن أن تكون ممارسة الرئيس لسلطة الاعتراض بناء على سعي وتوجيه من جانب الحكومة باعتبارها المسؤولة سياسيا أمام البرلمان⁽²⁾.

من خلال القراءة المتأنية لنص المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016، الملفت للنظر هو ضعف الضوابط والقيود الواردة على ممارسة رئيس الجمهورية لهذه السلطة، فنص المادة السابقة الذكر لم تشر إلى ضرورة تسبيب الطلب، فاعتراض الرئيس على قانون ما دون تقديم الحجج والأسباب، من شأنه إضفاء قدر من الغموض على الهدف من هذا الطلب، وبالتالي يفقد هذا الإجراء مغزى إقراره⁽³⁾.

في سياق آخر، نلاحظ أن السمة المميزة لمدلول طلب إجراء مداولة ثانية للقانون لا ينال من السلطة التشريعية، وذلك بحكم حيابة أعضاء البرلمان لإمكانية تجاوز اعتراض الرئيس بتحقيق الأغلبية الموصوفة والم حددة بأغلبية الثلثين⁽⁴⁾(2/3).

¹ - محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي)، د ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2014، ص 46.

² - سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 37.

³ - محمد هاملي، المرجع السابق ص 46، عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى الإسكندرية، 2009، ص 93.

⁴ - المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

غير أن الملاحظ من نص المادة السابقة الذكر أنها قد اشترطت موافقة البرلمان على القانون المعترض عليه في المداولة الثانية بأغلبية الثلثين، ودون مراعاة الأغلبية التي حصل عليها في التصويت الأول، ويكون هذا الأمر مفهوما فيما لو كان التصويت الأول على القانون قد تم بالأغلبية البسيطة سواء بالنسبة للقانون العادي أو العضوي، لكن ماذا لو وافق المجلس الشعبي الوطني على القانون المعترض عليه بأغلبية معتبرة كثلاثة أرباع مثلا (3/4) أو حتى بالإجماع خلال المداولة الأولى وهو وارد الحدوث نظريا؟ هنا سيكون من غير المنطقي أن نخوّل لرئيس الجمهورية سلطة طلب إجراء مداولة ثانية بشأنه واشتراط التصويت عليه بأغلبية الثلثين، لأن النص المعترض عليه وببساطة كان قد حصل على أغلبية أكبر خلال التصويت الأول، والأصح لو عمل المؤسس الدستوري على مراعاة هذا الأمر وبالتالي النص على عدم جواز قيام الرئيس بطلب إجراء قراءة ثانية فيما لو كان القانون قد تم التصويت عليه في المجلس الشعبي الوطني (أو مجلس الأمة، حسب الحالة) بأغلبية تفوق الثلثين⁽¹⁾.

ثانيا: التحكم التنفيذي في الرقابة على دستورية القوانين

يعد المجلس الدستوري إحدى أهم المؤسسات الدستورية في النظام السياسي الجزائري الذي ظهر كنتيجة حتمية لمتطلبات التحول التي فرضت وجودها ولو ك ان ذلك في حدود استمرارية النظام تأثرا بالأنظمة التي سبقته في هذا المجال المعتمدة أسلوب الرقابة على أعمال السلطة التشريعية⁽²⁾، ومنها الرقابة على دستورية القوانين الصادرة عن البرلمان، غير أنه في ظل نظام دستوري سمته هيمنة السلطة التنفيذية على سائر السلطات وتوفر قطبها الوحيد أي رئيس الجمهورية، على آليات دستورية تسمح له بالتحكم تسمح له بالتحكم في جميع مفاصل السلطة ما يجعل بالنتيجة

¹ - محمد هاملي، المرجع السابق، ص ص 49-50.

² - سعيدبوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 191.

المجلس الدستوري بالنظر لتشكيلته أقرب منه أن يكون مجرد امتداد هيكلية للسلطة التنفيذية⁽¹⁾.

من جانب آخر ارتباط عمل المجلس الدستوري بإجراء الإخطار الذي تمارسه جهات سياسية أخرى يبقيه عاجزا عن النظر في مدى تطابق النصوص القانونية مع الدستور ما لم يتم إخطاره بذلك⁽²⁾، يتكون المجلس الدستوري من اثني عشر عضوا أربعة أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائبه يعينهم رئيس الجمهورية، واثان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثان ينتخبهما مجلس الأمة، و اثان تنتخبهما المحكمة العليا، واثان ينتخبهما مجلس الدولة⁽³⁾.

في حالة تساوي الأصوات التي يكون فيها صوت الرئيس مرجحا تكشف عن الوضع الممتاز للسلطة التنفيذية تجاه باقي السلطات، خاصة في ظل قصور الضمانات الدستورية التنظيمية، المقررة لاستقلالية أعضاء المجلس الدستوري و افتقاد النصوص المكرسة لها للطابع الفعلي⁽⁴⁾.

أما بالنسبة لحق الإخطار الذي يمارس من خلاله المجلس الدستوري وظائفه فتتص المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على "يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني او الوزير الأول.

كما يمكن إخطاره من خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة". نلاحظ من خلال هذه المادة، مقارنة بالمادة 166 من دستور 1996، أن المؤسس الدستوري قد وسع من دائرة

¹ - عزيز جمالي ، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في

القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ص 11.

² - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري (28 نوفمبر 1996)،

المرجع السابق، ص 62.

³ - المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

⁴ - عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 63.

الإخطار والإخطار، حيث يمكن للوزير الأول أن يخطر المجلس الدستوري وكذلك خمسين (50)
نائباً وثلاثين (30) عضواً من مجلس الأمة بالإضافة إلى الرئيس الجمهورية ورئيس غرفة البرلمان.

الفصل الثاني

توسع الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب
البرلمان

رئاسة الجمهورية هي المنصب المحوري في الدولة فقد منحها الدستور أوسع الصلاحيات وأحاطها بهالة من العظمة منذ انتخابه من الشعب، فسلطاته تطل كافة الهيئات العامة، في الدولة باعتباره المكلف بالعمل على احترام الدستور والدفاع عنه والسهر على استمرارية الدولة وتوفير الشروط اللازمة للسير المنتظم للمؤسسات والنظام الدستوري والسعي من أجل تدعيم مسار الديمقراطية واحترام حرية اختيار الشعب والمحافظة على سلامة التراب الوطني، وعلى هذا الأساس نجد رئيس الجمهورية يساهم في الوظيفة التشريعية.

بما أن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع، فقد يبدو دور رئيس الجمهورية في هذا الاختصاص في صورة تعاون مع البرلمان، إلا أن هذا الدور أخذ في التوسع لدرجة السيطرة على الاختصاص التشريعي، فالتعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 قد منح لرئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق المعاهدات التي تتم بين أشخاص القانون الدولي العام بقصد ترتيب آثار قانونية معينة وفقا لقواعد القانون الدولي العام سواء أفرغ هذا الاتفاق في وثيقة واحدة أو عدة وثائق وأيا كانت التسمية التي تطلق عليها وكذلك إلى جانب رئيس الجمهورية مع المساهمة الشكلية للبرلمان عند إبرام المعاهدات الدولية، كذلك سلطته في اللجوء مباشرة لإرادة الشعب، عن طريق الاستفتاء الذي يعتبر حقا خالصا له يستعمله متى يشاء، كما يعد الرئيس العنصر الأساسي في العملية التأسيسية لأنه الوحيد الذي بإمكانه تحريك المبادرة باقتراح تعديل الدستور (المبحث الأول).

كما تم تأصيل تشريع رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر، وما لذلك من بالغ الأثر على سلطة التشريع الممنوحة للبرلمان، حيث يمارس رئيس الجمهورية هذه السلطة في ظرفين زمنيين مختلفين وهما: الممارسة في الظروف العادية وفي الحالة الاستثنائية، حيث سميت هذه الظروف بالعادية نظرا للاستقرار الذي تعرفه

الدولة على جميع الأصعدة، فلا زالت مؤسساتها تعمل بصورة منتظمة، ولا يوجد هناك أي خطر يهددها أو يشكل مساساً بأجهزتها وسلطاتها.

من جهة أخرى في الظروف غير العادية أ و الاستثنائية واستناداً لمبررات المشروعية الاستثنائية، فسلطة اتخاذ القرار تتركز بيد رئيس الجمهورية وذلك باعتباره المعنى الأول بالمحافظة على كيان الدولة وسلامة مؤسساتها وترابها ناهيك عن واجبه في حماية حقوق الأفراد وحررياتهم، فبسبب ما قد تتعرض له الدولة من ظروف استثنائية، ظهر عجز البرلمان عن مواجهة تلك الظروف، وذلك بحكم طبيعة إجراءات عمل البرلمان، بحيث لا يستطيع أن يوجهها أو يتصدى لها بنفس الطريقة السريعة والحازمة التي تعمل بها السلطة التنفيذية، فالأمر هنا يتطلب تدخلاً سريعاً لإصدار أوامر تشريعية لمواجهة هذه الظروف الطارئة (المبحث الثاني).

المبحث الأول

احتكار رئيس الجمهورية للتشريع بوجود البرلمان

إن متطلبات العصر، وآلية العمل والتطور العلمي الكبير الذي يشهده المجتمع الحالي، حال دون تطابق التقسيم العضوي مع التقسيم الوظيفي للسلطات العامة في الدولة، وبمعنى آخر لم يكن ممكناً تختص البرلمان أوتوحد مهام المهمة التشريعية، وأنيقتصر عملاً لسلطة التنفيذية علم مجرد القيام بتنفيذ القوانين، لذلك أصبحت هذه الأخيرة تقوم بأعمالها أصلاً من اختصاص البرلمان.

على هذا الأساس فدور رئيس الجمهورية في اختصاص التشريعي قد يبدو وفي صورة تعاون مع البرلمان، إلا أن هذا الدور قد تعلم مرتبة تهيئ لحدس يسيطرته على هذه الاختصاصات بصورة منفردة.

فرئيس الجمهورية، وبصفتهم مثلاً لدولة داخل البلاد وخارجها، سلطة إبرام المعاهدات الدولية، وما على البرلمان إلا أن يصادق عليها المعاهدات التي قام بإبرامها (المطلب الأول).

منجهة أخرى يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء مباشرة إلى إرادة الشعب عن طريق الاستفتاء الذي يعد حقا خالصا لهيستعمله متي شاء، كما يعد العنصر الأساسي في العملية التأسيسية لأنها الوحيد الذي بإمكانه تحريك المبادرة باقتراح تعديل الدستور، وتبقي مبادرة النواب متوقفة على سكوتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

التشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية

تعتبر الجزائر دولة ذات سيادة، تقيم عنظيراتها من المجتمع الدولي والعديد من العلاقات الدولية، ويكون ذلك عن طريق إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية ترتب التزامات وحقوق بين الدول المتعاقدة. المعاهدات الدولية هي اتفاقيات مكتوبة يمتد بها أشخاص القانون الدولي العام بقصد ترتيب آثار قانونية مع ينة ووفقا لقواعد القانون الدولي العام سواء أفرغ هذا الاتفاق في وثيقة واحدة أو عدة وثائق، وأي كانت التسمية التي تطلق عليه⁽¹⁾.

حيث تتولى السلطة التنفيذية المفاوضات وإبرام المعاهدات الدولية، وباعتبار رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، يقوم برسم الخطوط العريضة لسياستها الخارجية لهذا خص بالنصيبا لأوفريا المجال الخارجى عن طريق التشريع بواسطة المعاهدات الدولية. رئيس الجمهورية إذ هو صاحب الاختصاص في إبرام المعاهدات الدولية التي يجب أن يبلغها إلى البرلمان ليوافق عليها فتكتسب قوة القانون.

فدور البرلمان بغير فتية في هذا المجال الحيوي يقتصر على الموافقة الشكلية على ما تبرمها السلطة التنفيذية من معاهدات.

الفرع الأول: الطابع التنفيذي للإبرام والمصادقة على المعاهدات الدولية

¹ - انظر اتفاقية فيينا للمعاهدات الدولية، المبرمة بالتاريخ 23 ماي 1969، وقد انضمت إليها الجزائر في سنة 1987 وذلك بموجب المرسوم 87-222 المؤرخ في 27 أكتوبر 1987، ج ر، العدد 47 الصادرة بالتاريخ 1987.

عزز دستور 1996 و كذلك التعديل الدستوري لسنة 2016 المركز التشريعي لرئيس الجمهورية بتحويله صلاحية التشريع عن طريق إقرار المعاهدات الدولية حيث أن مرحلة المفاوضات تكون في إطار ما رسمه رئيس الجمهورية (أولاً) وكذلك يحتكر رئيس الجمهورية صلاحية التصديق أما البرلمان فموافقته مجرد موافقة شكلية (ثانياً).

أولاً: مرحلة المفاوضات تكون في إطار ما رسمه رئيس الجمهورية

المفاوضات تهتبط بالوجهات النظر بين ممثلي دولتين وأكثر من أجل التوصل إلى عقد اتفاق دولي لتبادل تنظيم ما تريد الدولتين والدولة تنظيم مهمشؤون، قد يكون موضوعها تنظيم العلاقات السياسية أو الاقتصادية أو القانونية (1)، وقد يكون موضوع المفاوضات تبادل وجهات النظر بين دولتين متفاوضتين حيث يتم الوصول إلى حل للنزاع القائم بينهما بالطرق السلمية والمفاوضات تسلسلها شكل محدد يجب اتباعه (2).

افتراض الواقع العملي، أن انتقال اختصاص إعداد وإبرام المعاهدات إلى الهيئة التنفيذية بمعنا الضرورة العملية هي التي توجب ذلك، وبذلك أضاف المـؤسس الدستوري لعملا المعاهدة الطابع التنفيذي، فلم ينظر لسيادة البرلمان في هذا الخصوص (3).

الملاحظ في هذا الصدد أن أغلب النظم الدستورية بما فيها الدساتير التي عرفت الجزائر سابقا والمعمول بها حاليا حصرت مهمة المفاوضات في السلطة التنفيذية بمعنى ليس للبرلمان أن يحدد لها مقدمات الخطوط العريضة أو الإطار الذي لا تخرج عليها أو الذي يجب أن تسير عليه المفاوضات، وعليه فإننا لإعداد الاتفاق الدولي على هذا النحو يفوت علينا البرلمان الاشتراك مع المفاوضات والتنفيذ في موضوع المعاهدة، وما على هذا الأخير إلا أن يقدم للبرلمان المعاهدة في شكلها الأخير ليوافق عليها (4).

1- عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، الكتاب الأول، المبادئ العامة، ط 01، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997، ص 264.

2- سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 6.

3- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 368.

4- سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 6.

القاعدة العامة، تقضي بأن رئيس الجمهورية هو المختص بالتفاوض، لأن المادة 91 من التعديل الدستوري 2016، استعمل فيها المشرع عبارة (الإبرام) والتي تشمل كافة المراحل التي تمر عليها المعاهدة حتى تنصب حملزمة للأطراف بما فيها مرحلة المفاوضات⁽¹⁾. يفهمنا النص السابق الذكر أن سلطة إبرام المعاهدات الدولية محتكر من الشخص رئيس السلطة التنفيذية.

لكن من الناحية العملية يستحيل على رئيس الجمهورية أن يضطر لعين نفسه بإبرام معشرات الاتفاقيات الدولية، كما أنه يتعارض مع حقيقة وجود الاتفاقيات التنفيذية⁽²⁾.

حيث أن

الملاحظ أن رئيس الجمهورية يناقش المعاهدات التي لها أهمية كبرى، أما باقي الاتفاقيات التي يغلب عليها الطابع التقني أو ذات المدى المحدد في الزمان القريب والاتفاقيات البسيطة يبرر أمرها للحكومة، ويتلخص دور الرئيس في هذا الحالة في التوجيه والتحديد للخطوط العريضة للمفاوضات والاطلاع على مضمون الاتفاق⁽³⁾.

¹- المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² - الاتفاق التنفيذي هو اصطلاحات اتفاق في صور تمسطة يقصد بهما هده أبرمت بواسطة تبادل للمذكرات وبالموافقة على محضر جلسة ما أو مذكرتها اتفاقا أو إعلان مشترك أو أي وسيلة أخرى تتم بإجراء امتثالية، والذي يتم بواسطة الرئيس أو بواسطة شخص من قبله وتحت إشرافه ليكون ملزم للدولة، حيث تعتقد أحيانا من طرف الحكومة دون التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية، ويمكن القول لهذا هو المعيار الذي يميزها عن باقي المعاهدات الدولية.

للاطلاع رجعا إلى: حازم صادق، المرجع السابق، ص 376 .

³ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 378 - 379.

نشيراً في الأخير بأن الدستور جعل من صلاحية إبرام المعاهدات الدولية سلطة مطلقة في يد رئيس الجمهورية، إلا أن العمل الواقعي يرتد خلال الحكومة خاصة فيما يتعلق بالاتفاقيات ذات الطابع التنفيذي، ليبقى هذا الحق مقيداً وفي إطار مارسمه رئيس الجمهورية.

ثانياً: احتكار رئيس الجمهورية لصلاحية التصديق على المعاهدات

تنص المادة 14 من اتفاقية فيينا للقانون والمعاهدات تعلن أن "التصديق إجراء قانوني هام ويمثل التعبير عن رضا الدولة للارتباط بالمعاهدة أو الاتفاقية الدولية." فالتصديق بهذا المعنى إنما هو الفعل الرسمي الذي يصدر من رئيس الدولة في إطار احترام إجراء القانون الوطني، والذي يلتزم به الدولة على المستوى الدولي⁽¹⁾.

إنفاذاً لآثار القانونية للمعاهدة تبدأ منذ تاريخ التصديق عليها، لهذا يعتبر من الأمور الخطيرة التي تترتب عنها آثارها، حيث يعد إجراء لازم لدخول المعاهدة حيز التنفيذ داخلياً وتصبح لها قوة قانونية ملزمة، ولهذا لا اعتباراً لتجد التصديق عطيل الدولة مهلة للتفكير وإعادة النظر قبل الالتزام بها بالمعاهدة أو عرضاً لنصوصها المختصين وطرحها على المناقشة أمام البرلمان والجهات الأخرى الممثلة للرأي العام، والتصديق حسب الدستور الجزائري الحالي هي صلاحية ينفرد بها رئيس الجمهورية وهو ما يفهم من نص المادة 09/91 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بنصها على "بيرر المعاهدات الدولية ويصادق عليها".

لقد أتت المادة 101 الفقرة 02 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لتؤكد ذلك إذ جعلت من هذا الحق غير قابل للتفويض بنصها على "لا يجدر بأياً من أحوال الأنيقوض رئيس الجمهورية سلطته في الأحكام المنصوص عليها في المواد 91....".

التصديق هو صلاحية ينفرد بها رئيس الجمهورية وحده ولا يباين عهدها أحد ولا يمكن أن يفوضها لأحد باعتبارها من صلاحيات السيادة التي تتبعها واللصيقة بالمركز القانوني

¹ - محمد بوسلطان، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان 23-24 أكتوبر 2000، الجزائر، ص 281.

لرئيس الجمهورية، بحيث يعتبر هذا الاختصاص تكريس لمبدأ دستوري يخص رئيسا للجمهورية⁽¹⁾ بالمكانة المتميزة في النظام الدستوري الجزائري. بالتالي فإن المشرع الجزائري يخول لرئيس الجمهورية اختصاص في مجال المعاهدات الدولية، بحيث يمارس عملية التشريع بطريقة غير مباشرة عن طريق الإبرام والتصديق على المعاهدات الدولية.

الفرع الثاني: المساهمة النظرية للبرلمان عند إبرام المعاهدات الدولية

بالإضافة إلى حصر المعاهدات الخاضعة لرقابة البرلمان (أولا)، يقتصر دور هذا الأخير على المصادقة على مشروع المعاهدة أو رفضه جملة مع التسبب أو تأجيل الموافقة (ثانيا).

أولا: حصر المعاهدات الخاضعة لرقابة البرلمان

باعتبار رئيس الجمهورية المسؤول الأول عن رسم السياسة الخارجية للدولة بمقتضى المادة 91 الفقرة 03 ، فقد منحت المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016 سلطة إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، كسلطة شخصية، لا يجوز تفويضها، مقابل ذلك، فقد حصرت نفس المادة صلاحية البرلمان في الموافقة على بعض المعاهدات دون غيرها.

فتنص المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، معاهدات السلم و التحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة و المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عنها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر و الشراكة و بالتكامل الاقتصادي بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

¹–Mohamed Abdelwahab Bekhechi ، La Constitution Algérienne de 1976 et Droit International ، O . P . U ، Alger ، P186.

تجدر الإشارة إلى أن المادة 131 من الدستور، قبل تعديلها بالمادة 149 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، لم تتضمن النص على أصناف " الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر، واتفاقيات الشراكة، واتفاقيات التكامل الاقتصادي" كنوع من الاتفاقيات التي يجب على رئيس الجمهورية الحصول على الموافقة الصريحة للبرلمان من أجل المصادقة عليها ولعل الغاية التي قصدتها المؤسس الدستوري من وراء إضافة هذه الاتفاقيات إلى نظيراتها المذكورة سابقا في نص المادة 131 من الدستور هو مواكبة ومسايرة التطور الاقتصادي الذي تعرفه الجزائر خاصة في ظل رغبة الدولة في انتعاج سياسة الانفتاح الاقتصادي وتشجيع الاستثمار من أجل التخلص من التبعية الاقتصادية لقطاع المحروقات⁽¹⁾.

الواضح من نص المادة 149 المذكورة أعلاه، أن المؤسس الدستوري قد جعل من مساهمة البرلمان في إبرام المعاهدات الدولية تقتصر على أصناف محددة واردة على سبيل الحصر ذلك أن مصادقة رئيس الجمهورية على هذه المعاهدات مشروطة بالموافقة المسبقة للبرلمان بغرفتيه⁽²⁾، بمفهوم المخالفة هناك معاهدات لا تطلب الموافقة البرلمانية للتصديق عليها، فهي تدخل في اختصاص رئيس الجمهورية.

في سياق آخر إن تدخل السلطة التشريعية في هذه العملية يقتصر على أنواع محددة من المعاهدات وتتمثل أساسا في المعاهدات السياسية، اتفاقيات الهدنة معاهدات السلم التحالف و الاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، أما النوع الثاني من المعاهدات الذي يتوقف دخولها حيز التنفيذ على موافقة عليها هي

¹ - سفيان ماضي، المرجع السابق، صص 66-67.

² - فبالرجوع لدستور سنة 1963، نجد أن المؤسس الدستوري منح للبرلمان الكثير و القليل في الوقت ذاته، فالمجلس الوطني آنذاك كان يستشار في جميع أنواع المعاهدات الدولية، غير أن سلطته هنا لم تتعدى الاستشارة وهو ما نصت عليه المادة 42 منه، وابتداء من دستور 1976 نجد أن المؤسس الدستوري قد اشترط ضرورة موافقة البرلمان صراحة على المعاهدة و حصرها في نوعين فقط وهي المعاهدات السياسية و المعاهدات التي تعدل محتوى القانون وهو ما نصت عليه المادة 158 منه.

المعاهدات التي تعدل محتوى القانون، و خاصة تلك التي ترد عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، ضف لذلك المعاهدات المتعلقة، بقانون الأشخاص، والتي تتمثل أساسا في أهلية الأشخاص وشروطهم، من ذلك المعاهدات الخاصة بالجنسية، والحقوق المدنية والسياسية، والأهلية القانونية للجزائريين في الخارج والاتفاقيات القنصلية والاتفاقيات الخاصة بتنفيذ الأحكام القضائية⁽¹⁾.

ثانيا: موافقة البرلمان على مشاريع قوانين المعاهدات الدولية بدون مناقشة

بالإضافة إلى حصر المعاهدات الخاضعة لرقابة البرلمان، فإن دور هذا الأخير وفقا لأحكام المادة 38 من القانون العضوي 12/16 الذي ينظم علاقة الحكومة بالبرلمان والتي تنص على: " لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل.

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

فليس بوسع البرلمان مناقشة المعاهدة مادة بمادة، أو تعديل محتواها، أو حتى تقديم توجيهات أو توصيات، وبغض النظر من الجانب السياسي الذي هو في صالح رئيس الجمهورية، فإنه يمكن لهذا الأخير تجاوز البرلمان وعرضها مباشرة على الاستفتاء الشعبي باعتبارها قضية ذات أهمية وطنية⁽²⁾.

نستخلص أن قيادة الشؤون الخارجية تتركز في يد رئيس الجمهورية، أما دور البرلمان فيقتصر على التدخل في بعض المعاهدات وذلك على سبيل الموافقة الشكلية، فسلطة البرلمان لا تتعدى منح إذن لرئيس الجمهورية لممارسة اختصاصه الدستوري، بل إن رئيس الجمهورية غير ملزم بإعطاء أثر للموافقة البرلمانية، إنما

¹ - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 14 - 15.

² - مصطفى صالح العمالي، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، د ط، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن 2009، ص 263. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة-فقه-تشريعا)، المرجع السابق ص 81.

يحتفظ بسلطته التقديرية كاملة، إذ يمكنه رفض التصديق على المعاهدات التي حازت على موافقة البرلمان، ولكن لا يمكنه التصديق عليها دون الحصول على إذن سابق من البرلمان متى اشترط الدستور ذلك.

المطلب الثاني

التشريع الرئاسي عن طريق اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة

باعتبار رئيس الجمهورية ممثلاً منتخباً وبإمكانيات وسائر وسائل أكثر فعالية بالدرجة أنه يطغى بشكله مفتعل على المؤسسة التشريعية، فإن هيششارك البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية لهذا يمكن أن يلجأ إلى إرادة الشعب مباشرة عن طريق الاستفتاء دون أي قيد أو شرط شكلي أو موضوعي، فقد تُرك الأمر للرئيس دون تحديد للمدة أو الموضوع، وبهذا يتحول الاستفتاء إلى أداة في يد رئيس الجمهورية يستعملها متى شاء وكيفما شاء.

حيث عمل المؤسس الدستوري الجزائري تجسيدا لمبدأ سيادة الشعب و المكرس في المادة 6 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، على منح الشعب حقه في المشاركة في صنع و تجسيد إرادته دون أية وساطة، ولكن يتضح لنا جليا من خلال تصفح بنود الدستور أن رئيس الجمهورية يحتكر سلطة الرجوع إلى إرادة الشعب سواء عن طريق الاستفتاء (افرع الأول) أو في مسألة التعديل الدستوري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التشريع عن طريق الاستفتاء يعتبر رئيس الجمهورية في الجزائر محور السلطة التنفيذية⁽¹⁾، وهذا ثابت عبر مختلف الدساتير الجزائرية، فهو المجدد لوحدة الأمة وحامي الدستور كما يجسد أيضا الدولة داخل البلاد وخارجها وله أن يخاطب الأمة مباشرة⁽²⁾.

¹ – Amine Khaled Hartani- le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996 – thèse de doctorat d'état en droit public , université d'Alger, faculté de droit et de sciences administratif, juin 2003, p26.

² – المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

قد اكتسب رئيس الجمهورية هذه المكانة المتميزة والمرموقة من خلال طريقة انتخابه عن طريق الاقتراع العام والمباشر والسري، هذا الانتخاب المباشر اعتبره البعض يمثل مصدر السلطات الرئاسية الواسعة⁽¹⁾ المعطاة لرئيس الجمهورية.

من هنا يكون الانتخاب وسيلة الشعب صاحب السيادة في اختيار المؤسسات الدستورية التي تمثله⁽²⁾، وبكل حرية في حدود الدستور وقانون الانتخابات⁽³⁾.

على هذا فإن الشعب يمارس سيادته عن طريق ممثليه المنتخبين، كما يمارسها عن طريق الاستفتاء، وذلك عندما يلتجئ رئيس الجمهورية إلى الشعب ليستفتيه في بعض القضايا المهمة والمصيرية.

أولاً: اللجوء إلى الاستفتاء حق ينفرد به رئيس الجمهورية

الاستفتاء الشعبي هو عرض موضوع عام على الشعب باعتباره صاحب السيادة في الدولة للموافقة عليه أو رفضه، وهو أهم وسيلة لمساهمة المواطنين المباشرة في الحكم، ويأخذ الاستفتاء ثلاثة صور وهي، الاستفتاء الدستوري وذلك عند تعلّقه بموضوع دستوري، وقد يكون الاستفتاء تشريعياً عندما يتعلق بقوانين عادية وقد يكون سياسياً إذا تعلق بموضوعه بأمور سياسية⁽⁴⁾.

الاستفتاء في أغلب النظم الدستورية يعد وسيلة لتكريس الديمقراطية ومبدأ السيادة الشعبية، غير أن النظام الدستوري الجزائري خوّل ممارسة هذه السلطة لرئيس الجمهورية فقط، وتم تكريس هذا الاحتكار في جميع الدساتير الجزائرية⁽⁵⁾ ما عدا دستور 1963، حيث تنص المادة 91 الفقرة الثامنة من التعديل الدستوري

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني - الطبعة الأولى المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1995، ص 123.

² - المادة 06 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³ - المادة 11 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

⁴ - سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 20.

⁵ - حيث نص المؤسس الدستوري الجزائري لدستور 1976 على هذه السلطة في المادة 111 الفقرة الرابعة، وأعاد النص عليها في دستور 1989 في المادة 74 الفقرة التاسعة، ثم نص عليها مجدداً في دستور 1996 قبل تعديل 2016 في المادة 77 الفقرة الثامنة.

الأخير على أنه: " يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء " و انطلاقا من نص هذه المادة يتضح لنا جليا أن المؤسس الدستوري منح السلطة التقديرية الكاملة لرئيس الجمهورية في اللجوء إلى أسلوب الاستفتاء من عدمه، ذلك أن النص السابق لم يشترط أية قيود لا من حيث الموضوع ولا من حيث الاجراءات ولا من حيث المدة، بل اكتفى المؤسس الدستوري بالنص فقط على الغاية المتوخاة من وراء اللجوء إلى هذا الأسلوب وذلك عندما اشترط أن يتعلق الاستفتاء بقضية ذات " أهمية وطنية"، ويدخل في نطاق القضايا ذات الأهمية الوطنية العديد من المسائل التي قد تكون ذات صبغة تشريعية أو سياسية، الهدف منها وضع قواعد عامة ومجردة أو الفصل في مسألة تختلف أو تتباين الآراء بشأنها⁽¹⁾.

غير أن الملاحظ من أن نص المادة 91 الفقرة الثامنة السالفة الذكر جاء واسعا وعماما، إذ أنه لم يحدد المواضيع التي يفترض أن يلجأ بخصوصها رئيس الجمهورية لإرادة الشعب، فهذا يعتبر في حقيقة الأمر نظام قانوني استثنائي يهدف من ورائه المؤسس الدستوري إلى تكريس وتدعيم هيمنة الرئيس على حساب البرلمان.

يعتبر حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء حقا مطلقا و غير مقيد فإذا كان رئيس الجمهورية في فرنسا يمارس هذه السلطة بناء على اقتراح من الحكومة خلال فترة دورات البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك من المجلسين وفقا للمادة 11 من دستور سنة 1958، فإن الرئيس الجزائري يمارسها كسلطة تقديرية له⁽²⁾، كما تمنع المادة 101 الفقرة الثانية من تعديل 2016، رئيس الجمهورية من تفويض سلطته هاته، وزيادة على ذلك منعت المادتين 101 الفقرة الثانية والمادة 104 أي جهة أخرى من ممارسة هذه السلطة في غياب الرئيس.

¹ - محمدا ومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم

القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 290.

² - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، د ط، دار هومو للطباعة والنشر

والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 27.

الملاحظ أن سلطة تدخل رئيس الجمهورية بموجب اجراء الاستفتاء يمكن أن تمتد لتشمل كلاً من القوانين العضوية والعادية، وذلك نظراً لعدم تحديد ماهية " كل قضية ذات أهمية وطنية" وعليه يعد الاستفتاء وسيلة هامة لتجاوز إرادة البرلمان في حالة رفضه المصادقة على القانون باعتبار أن رئيس الجمهورية باستطاعته الرجوع مباشرة لإرادة الشعب، حيث تكتسي النصوص التي يصادق عليها الشعب بموجب استفتاء حصانة قانونية مهمة، وذلك لكونها غير قابلة للإخطار بشأنها أمام المجلس الدستوري، بخلاف القوانين والأوامر والمعاهدات والتي تكون خاضعة لرقابة المجلس الدستوري، والجدير بالذكر أن الاستفتاء يقصي الشعب فلا يحق له تعديل مواده أو مناقشتها، إذ ينحصر دوره في التصويت بنعم أو لا⁽¹⁾، حيث نجد بأن الشعب صوت بنعم، فيكلمات معرضها عليهم من مواضع منظر فرئيس الجمهورية من الاستقلال إلى اليوم هذا⁽²⁾.

إذ مهمة صاحب السيادة تنتهي بمجرد إقفال الاستفتاء الذي أتى دائماً على شكل تركيزية شعبية. من هذا عادة ما يتم اللجوء إلى الاستفتاء منظر فرئيس الجمهورية بهدف الحصول على حل عملي لموضوع محدد بالذات متعلق بمسألة الثقة فطر حال الموضوع على هذا الصورة

¹ - نعماناً حمد الخطيب، الوسيط في النظام السياسي والقانون الدستوري، د ط، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، 2004، ص 272.

² - تعرض (11) استفتاء على الشعب منذ الاستقلال لوصوت عليها كلها بنعموهي كالتالي :

- الاستفتاء حول المجلس التأسيسي صلاحياتته في 02 سبتمبر 1962.
- الاستفتاء حول دستور 1963 في 08 سبتمبر 1963.
- الاستفتاء حول الميثاق الوطني العام 1976 في 27 جوان 1979.
- الاستفتاء حول دستور 1976 في 19 نوفمبر 1976.
- الاستفتاء حول الميثاق الوطني لعام 1986 في 16 جانفي 1986.
- الاستفتاء حول تعديل الدستور في 03 نوفمبر 1986.
- الاستفتاء حول دستور 1989 في 23 نوفمبر 1989.
- الاستفتاء حول دستور 1996 في 28 نوفمبر 1996.
- الاستفتاء حول قانونا لونا والمدني في 16 سبتمبر 1999.
- الاستفتاء حول ميثاق السلم والمصالحة الوطنية في 29 سبتمبر 2005.

يبدو على شكل استفتاء شخصي، ونجاح الاستفتاء الذي أتت به هذه الصور تؤيد ضرورة إلى
تقوية مركز رئيس الجمهورية علما الصعدين الداخلي والخارجي (1).

مع الأخير نقول بأن المشرع الجزائري أعطى رئيس الجمهورية وسائل تختلف
في قوتها والمشاركة في التشريع ليصبح هذا الأخير مشرعا حقيقيا و منافسا قويا و خطيرا
علما البرلمان.

ثانيا: عدم اللجوء إلى ممثلي الشعب في حالة الاستفتاء

جعل المشرع الجزائري الاستفتاء سلاحا في يد رئيس الجمهورية
ضد البرلمان بهدف إقصائهم مناقشة وإثراء المسائل الهامة والمصيرية في حياة الأمة.
فالسطة التشريعية لا تشارك كرئيس الجمهورية في قرار اللجوء إلى إرادة الشعب، ومن ثم
بإمكان السلطة التنفيذية أن تمرر ما تريد من القوانين والتتير بمن الصعب تمريرها عن طريق البرلمان،
وفي الوقت ذاته تتجاوز وتهمش إرادته إذ لا يؤثر رئيس الجمهورية على
البرلمان في هذا الحالة وإنما يلغى وجوده من الناحية الفعلية (2)، حيث يبدو أنهم غير غما لأهمية
التي تكتسبها إشراكه في العملية للدواعي الآتية:

- النقاش علم مستو وكفرقة من البرلمان ليس محبب توضيح الرؤية للرأي العام وبالتالي
يسهل عليه عملية الموازنة بين سلبيات وإيجابيات الأمر المستفتى في هوي جنبها أسلوبا التكهنا أو
الاختيار عن اندفا غير مبرر لنقص المعلومات وتحول الموضوع محل الاستفتاء.
- أخذ الحيلة من استغلال الرأي العام من طرف الحكومة وهناك من فرصة الأحزاب
السياسية في ممارسة الوظيفة الإعلامية وتعبئة الرأي العام (3).

1- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 274.

2- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري، المرجع السابق، ص 533.

3- عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري،

أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية،

جامعة الحاج لخضر بباتنة، 2010، ص 203.

اختيار رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري يجعله يتفوق على الهيئة التشريعية التي لا تحظى بنفس المستوى من الشرعية نظرا لأن ه مختار من طرف غالبية الشعب، أما النواب فلا يختارون إلا من قبل ناخبي دوائرهم الانتخابية، وهذه الوضعية تؤهل رئيس الجمهورية لتحكيم الارادة العامة بخصوص قانون أو نزاع دون مشاركة البرلمان⁽¹⁾.

إذ أرجعنا إلى الاستفتاء عينا لخاصين باستعادة الوثائق المدنية في 26 سبتمبر 1999⁽²⁾ وميثاق السلم والمصالحة الوطنية في 29 سبتمبر 2005⁽³⁾، لمجرد التمتع بموضوع كلا استفتاء عجد هيا أخذ الطابع التشريعي.

حيث يعود هذا الاختصاص في الأصل صافيا لأصل حسبما أوردتها المادة 140 من تعديل 2016 إلى المجال الذي تحتفظ به البرلمان للتشريع فيه بموجب قوانين عادية لذلك إن كان المبرر من ورائهم مرساة رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق اللجوء إلى الإرادة العامة هو معالجة بعض القضايا الوطنية وخاصة المعقدة منها، كقضية حماية الأمن والنظام العام داخل الدولة، إلا أن ضرورة حماية المجال التشريعي المسند للبرلمان تعد أمرا ملحا⁽⁴⁾.
إن الاستفتاء عبيدوكأداة دستورية لتغيير أو إبعاد البرلمان عن مسألة كان بإمكانها أن ينظر فيها لأنها من اختصاصه، ففي هذا الحالة يفضل رئيس الجمهورية إرادة الشعب مباشرة عن إرادة النواب⁽⁵⁾.

¹ - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري (28 نوفمبر 1996)، المرجع السابق، ص 68.

² - انظر : المرسوم الرئاسي رقم 99-169 المؤرخ في 01 أوت 1999 يتضمن استعاء الهيئة الناخبة للاستفتاء يوم 16 سبتمبر 1999، ج ر رقم 51، المؤرخة في 02 أوت، 1999.

³ - انظر : المرسوم الرئاسي رقم 05-278، المؤرخ في 18 أوت 2005 يتضمن استعاء الناخبين للاستفتاء المتعلقة بالمصالحة الوطنية يوم 29 سبتمبر 2005، ج ر رقم 99، المؤرخة في 15 أوت 2005 .

⁴ - عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري بعد التعديل الدستوري (28 نوفمبر 1996)، المرجع السابق، ص 208.

⁵ - أحمد وافي إدريس بوكرا، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في دستور 1989، د ط المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1992، ص 307.

الفرع الثاني: استئثار رئيس الجمهورية بحق المبادرة بتعديل الدستور

غالبا ما تلجأ الدول لتعديل دساتيرها بهدف مسايرة الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة، كما يساهم التعديل في إثراء النظام المؤسساتي بكافة مقومات وعناصر الكفاءة والفعالية والاستقرار لضمان قيادة سليمة تتماشى مع طموحات المواطنين على المستويين الداخلي والخارجي للدولة.

الملاحظ من خلال تفحص بنود الدستور، أن السلطة المختصة بتعديل الدستور تتمثل في شخص رئيس الجمهورية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وذلك بالاستناد لنص المادة 91 الفقرة الثامنة من الدستور السالفة الذكر، وكذا المادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2016، في الوقت ذاته خول الدستور للبرلمان هذا الحق من خلال نص المادة 211، إلا أن هذه الطريقة تبقى شبه معدومة الأثر لأنها تتوقف فعلياً على سلطة الرئيس، فلهو حدته تقدير عرضها علنا لاستفتاء من عدمه.

أولاً: احتكار رئيس الجمهورية لسلطة اقتراح تعديل الدستور

المشروع الدستور يجعل من آلية تحريك اقتراح تعديل الدستور يستأثر بها رئيس الجمهورية وبصورة منفردة عن المؤسسات الأخرى، فهو الشخص الوحيد المؤهل لتعديل الدستور داخل السلطة التنفيذية، لأن الواقع العملي يفرض هذا التعاون داخلها، فبمجرد إيداع المشروع الخاص بالمراجعة الدستورية أمام البرلمان، تسهر الحكومة علنا للدفاع عنها خاصة في حالة وجود توافق سياسي بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، وعلو شأنه ما تقدم ويبدو أن المشروع عكس حقيقة أولوية واحتكار رئيس الجمهورية لهذه السلطة، وهذا ما يثبت من خلال تحليل مختلف المراحل والإجراءات التي يمر عليها تعديل الدستور، بالإضافة إلى أن تحديد طريقة تعديل الدستور سواء كانت عادية أو غير عادية ترجع للرئيس الجمهورية⁽¹⁾.

¹ - سعاد عيادي، المرجع السابق ص 26.

حيث تنص المادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: "لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره..."

غير أن هذه المادة لم تقيد مبادرة رئيس الجمهورية بتعديل الدستور سوى بشرط شكلي هو موافقة البرلمان على التعديل حسب الإجراءات المطبقة على نص تشريعي، وبعد تصويت البرلمان على التعديل يعرض هذا الأخير على الاستفتاء الشعبي خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره، مع الإشارة إلى أنه ووفقا للمادة 210 من التعديل الدستوري لسنة 2016، يمكن لرئيس الجمهورية تفادي هذا الإجراء بمعنى عدم عرض التعديل على الاستفتاء الشعبي، بحيث يمكنه إصدار القانون المتضمن التعديل الدستوري متى أحرز أغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أصوات غرفتي البرلمان مجتمعتين، وذلك بعد أن يكون المجلس الدستوري قد أبدى رأيه في التعديل⁽¹⁾.

الأكد أن تعديل الدستور عن طريق الاستفتاء المباشر يجعل من البرلمان يقف موقف المتفرج أو الغائب عن الساحة السياسية وهذا ما يقوي مركز رئيس الجمهورية ويؤكد ثقله في النظام الدستوري الجزائري مقارنة بالمؤسسات الدستورية الأخرى، حيث يمكن له أن يستعمل أحد الاطراف (الشعب) ويستبعد الأخرى(البرلمان) أو العكس⁽²⁾.

¹ - تنص المادة 210 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على انه " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن و حريتهما، و لا يمس بأي كيفية، بالتوازنات الأساسية للسلطات و المؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع (3/4) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان".

² - سفيان ماضي، المرجع السابق، ص 59-60.

ثانيا:المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور متوقفة على موافقة رئيس الجمهورية

انطلاقا من نص المادة 211 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، لقد أعطى المؤسس الدستوري للبرلمان المجتمع بغرفتيه حق اقتراح تعديل الدستور حيث يمكن لثلاث أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور، لكن الملاحظ أن المادة 211 أقرت للبرلمان حق المبادرة بتعديل الدستور لكن قيّده في نفس الوقت، ذلك أن تحقق ذلك أن نصاب ثلاثة أرباع (3/4) أصوات أعضاء الغرفتين المجتمعين معا لا يمكن تصور تحققه، بل إن لم نقل استحالة تحققه، خاصة بتواجد الثلث الرئاسي (الثلث المعطل) والمعين من قبل الرئيس، والذي يعد سلاحا فتاكا في يد الرئيس لتوجيه المبادرة باقتراح تعديل الدستور أو توقيف مسارها، وبالتالي قطع الطريق أمام أية مبادرة غير موالية للرئيس⁽¹⁾.

إنالمشعرالدستوريحصرمنوراءهذاالقيدعلضماناستقرارواستمرار تفوق المؤسسة التنفيذية، وبالتالي لاحظ أن رئيس الجمهورية يملك احتكارا تاما للسلطة المبادرة ولا يمكن لأى مشروع أو مبادرة بالتعديل أن يتحقق إذ لا يمكن من طرف رئيس الجمهورية⁽²⁾.

إن المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور تبقى معدومة الأثر المتمر على رئيس الجمهورية الذي لها السلطة التقديرية في عرضها علنا لاستفتاء الشعب من عدمه، وهذا مانفهمهمنعبارة"يمكن" الواردة في نص المادة 211، فل لرئيس الحرية في القيام بعرضالتعديلعلنا لهيئة الناخبة أو الامتناع عن ذلك، لأنالدستور لم يلزمه بطرح مبادرة البرلمان علنا لشعبه ولم يورد جزاء في حالة امتناعه عن القيام بذلك، وبالتالي ظل رئيس الجمهورية صاحب القول الفصل في تعديل الدستور فلا يمكن أن يتم من دون مبادرتها أو موافقتها علنا المبادرة البرلمانية في الموضوع⁽³⁾.

¹ - سفيان ماضي، المرجع السابق، ص 60.

² - إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، العدد الأول، 1998، ص 08.

³ - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 208.

بالتالي فإن رئيس الجمهورية، يحتكر سلطة تعديل الدستور احتكارا تاما ومطلقا⁽¹⁾، ومن جانب آخر نصت المادة 212 من تعديل 2016 على مجموعة من الضمانات بخصوص مسألة تعديل الدستور، فلا يمكن لأي تعديل دستوري أن يمس

بـ:

- الطابع الجهوي للدولة.
- النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية.
- الإسلام باعتباره دين الدولة.
- العربية باعتبارها اللغة الوطنية و الرسمية.
- الحريات الأساسية وحقوق الإنسان و المواطن.
- سلامة التراب الوطني و وحدته.
- العلم الوطني والنشيد الوطني باعتبارهما من رموز الثورة و الجمهورية.
- إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط.

المبحث الثاني

انفراد رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق الأوامر

¹ - منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص القانون الدستوري كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014، ص 221.

منحت جل الدساتير الجزائرية لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر⁽¹⁾، باستثناء دستور 1989 الذي لم يتضمن هذه الصلاحية رغبة في إحداث نوع من التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية، كدعم لمبدأ الفصل بين السلطات وللتخفيف نوعا ما من شخصنة الحكم الذي تميزت به الدساتير السابقة له. أما دستور 1996، فبعد أن خص البرلمان في المادة 98 منه، والتي تقابلها المادة 112 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، كهيئة وحيدة التي تمارس سلطة التشريع، تراجع عن هذا التخصيص وهذا الاحتكار الممنوح للبرلمان، ومكّن لرئيس الجمهورية من ممارسته سلطة التشريع بشكل صريح وبين لا نقاش فيه⁽²⁾.

حيث منح لرئيس

الجمهورية مركز متفوق على السلطات الأخرى وذلك من خلال منحها إمكانية التدخل في اختصاصاتها حيث تدخل في المجال التشريعي عن طريق الأوامر التي تعتبر اختصاص أصيل للرئيس الجمهورية في حالة غياب البرلمان أي في الظروف العادية حيث نجد أساس ذلك في المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016.

استناد المبررات والمشروعية الاستثنائية تتركز في يد رئيس الجمهورية سلطات اتخاذ

القرار في ظل الظروف الاستثنائية (الفقرة الرابعة من المادة 142 السالفة الذكر)، ليكون المنفذ والمشرع في آن واحد، وفي المقابل نجد سلطات البرلمان تتراجع عفيظ لهذا الظروف بدرجات متفاوتة حسب درجة خطورة كل حالة.

بالتالي فإن رئيس الجمهورية يمارس هذه السلطة في ظرفين زمنيين مختلفين وهما: الممارسة في الظروف العادية (المطلب الأول) وفي الحالة الاستثنائية أو ما تسمى أيضا بالظروف غير العادية (المطلب الثاني).

¹ - تجدر الإشارة إلى أن الأوامر التي عرفتها الجزائر قبل صدور دستور 1996 تختلف عن الأوامر في ظل هذا الدستور فالأوامر في ظل دستور 1963 كانت بموجب تفويض من المجلس الوطني لمدة محددة (المادة 58) كما أن بعض الأوامر بعد ذلك صدرت في ظل عدم وجود السلطة التشريعية، فكان يستحيل تسميتها بالقوانين فسميت بالأوامر أو المراسيم التشريعية.

² - حميد حمديد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، د ط، سلسلة الإصدارات القانونية، الجزائر، 2008، ص 131.

المطلب الأول

تولي رئيس الجمهورية سلطة التشريع في غيبة البرلمان (الظروف العادية)

لقد أعطى المؤسس الدستوري الجزائري من خلال نص المادة 124 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر، ونفس الشيء نجده في دستور 1976⁽¹⁾ وبالتالي يكون رئيس الجمهورية قد استمد هذه السلطة من الدستور مباشرة وليس عن طريق التفويض من البرلمان كما هو حاصل في بعض الدول، وحصل في الدستور الجزائري لسنة 1963 في نص مادته 58⁽²⁾ التي منحت لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر بناء على تفويض مؤقت من المجلس الوطني وهذا تأثراً بالمؤسس الدستوري الذي نص على هذا الأمر في المادة 38 من دستور 1958⁽³⁾.

بالتالي نظرا للمكانة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية باعتباره يمثل جهازا أساسيا في السلطة، أعطيت له العديد من الوسائل والأدوات التي تمكنه من المشاركة في المجال التشريعي، ويزاحم بذلك صاحب الاختصاص الأصلي وهو البرلمان و في المجالات المخصصة أصلا للبرلمان⁽⁴⁾، لكن الدستور لم يترك الحبل على الغالب لرئيس الجمهورية لاتخاذ الأوامر كما يشاء، وإنما حدد وقيد اللجوء إلى استعمال الأوامر في ظل الظروف العادية في حالات معينة حددتها المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 وهي في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو في

¹ - راجع المادة 153 من دستور 1976، المرجع السابق.

² - تنص المادة 58 من دستور 1963 على " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إلى المجلس الوطني أن يفوض له لفترة زمنية محدودة حق اتخاذ إجراءات ذات صيغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر.

³ - سعيد أوصيف، المرجع السابق، ص 293-294.

⁴ - حميد محديد، المرجع السابق، ص 28.

العطلة البرلمانية،)أما سلطة التشريع بأوامر في المجال المالي فقد تم ذكرها سابقا في الفصل الأول).

الفرع الاول: التشريع عن طريق الأوامر في غيبة البرلمان سلطة أصلية لرئيس الجمهورية

التشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني في العطلة البرلمانية لها أهمية كبيرة بالنظر لطبيعتها والآثار المترتبة عنها، حيث تجعل لرئيس الجمهورية صاحب السلطة التشريعية بدون منازع، وتؤدي في الوقت ذاته إلى تقوية مركز السلطة التنفيذية وتوسيع نفوذ نشاطها وهيمنتها على مقاليد الأمور في الدولة، فحق التشريع عن طريق الأوامر في غيبة البرلمان حق الصوب بصفة شخصية لرئيس الجمهورية، إلا أن حرته في هذا الحالة مقيدة بما استعمل الأوامر في الحدود والضوابط التي رسمها الدستور.

لقد منح رئيس الجمهورية في دستور 1996 صلاحية التشريع بأوامر طبقا للمادة 124 من هـ، غير أن التعديل الدستوري لسنة 2016 عرف جديدا بخصوص هذا الموضوع، حيث نص في المادة 142 منه على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر مع إضافة بعض الخصوصيات، وهو ما سنتطرق إليه خلال هذا الشق الأول من هذه الدراسة، والواقع أن نص هذه المادة وبقراءته مع بعض المواد الأخرى من الدستور وكذا بعض المواد المنصوص عنها في القانون العضوي رقم 12/16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، يستدعي الوقوف على بعض النقاط المهمة : أولها تتعلق بضوابط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر (أولا) والثانية تتعلق بتحديد طبيعة هذه الأوامر (ثانيا).

أولا: ضوابط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016

تعتبر الأوامر التشريعية الوسيلة القانونية الوحيدة التي يمكن من خلالها لرئيس الجمهورية، أن يساهم مباشرة في صنع القانون ومن ثمة التشريع في المجالات التي تختص بها أصلا السلطة التشريعية⁽¹⁾ وعليه ونظرا لخطورة أسلوب التشريع بأوامر، عمد المؤسس الدستوري الجزائري إلى تقييده بجملة من الشروط والضوابط حتى لا يتحول رئيس الجمهورية إلى سلطة تشريع أصلية⁽²⁾.

1 استعمال الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو في العطلة البرلمانية

نجد أن المؤسس الدستوري قد حدد الوقت الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية بموجب أوامر في الحالات العادية وهو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو في العطلة البرلمانية⁽³⁾.

من المعلوم أن حالة شغور المجلس الشعبي الوطني تتحقق إذا تمّ حلّه، والذي قد يكون وجوبيا وذلك في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة إثر عرضه عليه للمرة الثانية، تطبيقا للمادة 96 الفقرة الأولى⁽⁴⁾ من التعديل الدستوري لسنة 2016 وقد يكون الحلّ تلقائيا وذلك عند استعمال رئيس الجمهورية لسلطته في حلّ المجلس⁽⁵⁾، وفي كلتا الحالتين يتعين أن تجرى انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الجدد في ظرف أقصاه ثلاثة (3) أشهر طبقا

1- أحمد بركات، المرجع السابق، ص 15.

2- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 19.

3- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، د ط، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، صص 365-366.

4- تنص المادة 96 الفقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا".

5- تنص المادة 147 الفقرة الأولى من الدستور على أنه "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول ورئيس ورئيس المجلس الدستوري".

للمادة 96 الفقرة الثانية والمادة 147 الفقرة الثانية من تعديل 2016، وعليه ينتقل الاختصاص التشريعي للبرلمان للهيئة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

كما أنه توجد حالة الثالثة كسبيل لشغور المجلس وهي إذا فرض طلب بالتصويت بالثقة التي يادرتبها الحكومة حسب نص المادة 98 فيمكن لرئيس الجمهورية قبول استقالة الحكومة أو اللجوء إلى الحل للمجلس الشعبي الوطني خلال رئاسيا، رغم أن تعديل الدستور 2016 قد منح لرئيس مجلس الأمة حق المبادرة بقترح القوانين حسب نص المادة 136 منه وبالتالي يمكن لها التشريع باعتبار أنها غرفة ثانية في البرلمان صاحب اختصاص أصلي في التشريع ولا تمنح لرئيس الجمهورية غير أن مجلس الأمة لا يؤخذ بعين الاعتبار، فرغم توأجهما إلا أن رئيس الجمهورية يواصل التشريع عن طريق الأوامر⁽²⁾.

في ظل دستور 1996 ورد أن الرئيس يمارس سلطة التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان طبقا لنص المادة 118 من دستور 1996 فالبرلمان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة (ربيعية و خريفية) مدة كل واحدة منها أربعة (4) أشهر على الأقل وهو ما أكدته المادة 04 من القانون العضوي 02/99، ويمكن أن ينعقد البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو باستدعاء منه بناء على طلب الوزير الأول أو بطلب من ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، على أن تختتم الدورة غير العادية بمجرد استنفاد البرلمان لجدول الأعمال الذي استدعي من أجله، أما المادة الخامسة من القانون العضوي 99-02 فقد حددت في الفقرة الرابعة منها ان كل دورة عادية تدوم خمسة (5) أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها، مما يعني أن المجال الزمني المتاح فيه لرئيس الجمهورية للتشريع بأوامر هو أربعة (4) أشهر سنويا كأقصى حد والتي يمكن أن تتقلص بمدة الدورة الغير عادية إن وجدت⁽³⁾.

¹ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 256.

² - خدوجة خلوفي، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 06، جوان 2016، ص 140 - 141.

³ - سفيان ماضي، المرجع السابق، ص 12.

كل ممارسة من الرئيس لهذه السلطة خارج الآجال المذكورة تكون غير مشروعة وتشكل اعتداء صارخا على الدستور وعلى صلاحيات البرلمان الواردة فيه⁽¹⁾.

غير أن التعديل الدستوري لسنة 2016 عرف تطورا هاما بخصوص موضوع انعقاد البرلمان في الدورات العادية، حيث تنص المادة 135 من، الفقرتين 1 و 2 على ما يلي: " يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، يمكن للوزير الاول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة بغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال..."

إذن أصبح البرلمان ينعقد في دورة عادية واحدة فقط خلال السنة، مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل بعدما كان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة وحسب المجلس الدستوري فإن هذا التعديل يدعم العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، ويساهم في تشريع عمل السلطة التنفيذية، كما يساهم في تجسيد مبدأ حصر مجال التشريع بالأوامر، فضلا عن تعزيزه لمبدأ الرقابة البرلمانية وهو ما يتجسد من خلال مضمون المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽²⁾.

حيث أن المدة الباقية يشرع فيها رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر وفي مدة شهرين وأقل في السنة، باعتبار أن هذا الدور يمكن أن تكون أكثر من عشرة أشهر وذلك في حال تمديدتها بطلب من الوزير الأول لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال حسب نص المادة 135 الفقرة 02 وما يلاحظ على هذا المدة القصيرة مقارنة بالمدة التي كان يشرع فيها رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر في الدساتير السابقة وهي أربعة أشهر في دستور 1996، وهذا

¹ - محمد هامل، المرجع السابق، ص 22.

² - رأي رقم 16/01 ر.ت.د/م مؤرخ في 18 ربيع الثاني عام 1437 الموافق 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري.

يدل على أن الهيئة المؤسسية الدستورية في إرادتها لتقليل إمكانية اللجوء إلى هذه الطريقة في التشريع وإعادة الاعتبار للهيئة الأصلية المختصة بالتشريع⁽¹⁾.

2 ضرورة اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء

إن المادة 101 من تعديل 2016 تمنع الرئيس من تفويض سلطته في تطبيق بعض الأحكام، ومن ضمنها تلك المنصوص عليها في المادة 142 والمتعلقة بسلطته في التشريع بأوامر.

حيث تنص المادة 142 على وجوب اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء⁽²⁾.

إن الغاية من ذلك هو تمكين أعضاء المجلس من إبداء رأيهم وإثراء مضمون هذا الأمر، إضافة إلى أن هذا المجلس لا يمثل في الحقيقة إلا جهازا تابعا يعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية، وعليه يمكن القول بأنه يجوز للرئيس تجاوز رأي هؤلاء الأعضاء، ذلك أن النظام القانوني الجزائري لا يأخذ بنظام التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الجمهورية⁽³⁾، حيث إن هذا الإجراء لا يعتبر قيد على إرادة رئيس الجمهورية باعتباره رئيس مجلس الوزراء بل هو مجرد إجراء شكلي.

3- التشريع بأوامر في مسائل عاجلة

لقد نصت المادة 142 من تعديل 2016 على أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر في مسائل عاجلة رغم أن هذا الشرط لم يكن منصوص عليه بطريقة صريحة، ومفادها أنها إذا كان تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية بواسطة الأوامر، فذلك يعد استثناء، أي الحاجة الملحة والمستعجلة التي

¹ - خدوجة خلوفي، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، المرجع السابق، ص 141.

² - سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 70.

³ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري (28 نوفمبر 1996)، المرجع السابق، ص 55.

تستد عيسرعة التدخل وأمر لاتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضا غير الطبيعية وغير المتوقعة، والتتقضي التعجيا فیتحصیلنصوص تشريعية معينة لمواجهة الظروف ولا تحتما لتأخير الغاية عودة البرلماننا عطللة أو انتخابير لمان جديد، ولكن يبق هذا الشرط غير واضحاً لأنه يحدد الجهة التي ستراقب بمدت توفر شرط الاستعجال لإصدار الأوامر⁽¹⁾.

4- استشارة الرئيس لمجلس الدولة قبل اتخاذ الأوامر

أضافت المادة 142 من تعديل 2016 ضابط آخر وهو أخذ رأي مجلس الدولة في التشريع عن طريق الأوامر، وهو شرط مأخوذ من المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، ولكن يبق هذا الرأي استشارياً بالنسبة لرئيس الجمهورية ولكن بشرط إلزامي يتعين احترامه في كل مرة قبل جأ فيها الرئيس بإصدار الأوامر وهذا الرأي من أجل مراجعة العبارات والألفاظ القانونية التي يصيغتها مشروعاً وهذه الأوامر والتحقق من سلامتها من الناحية القانونية و اتفاقاً لألفاظها مع الغاية منها وقصد رئيس الجمهورية، وعدم تعارضها مع القواعد القانونية التي تلغوها و خلوها من التكرار⁽²⁾.

5- عرض الأوامر علناً للبرلمان فياً ولدورة مقبلة للموافقة عليها

نستشف من هذا الضابط أن

البرلمان يسيطر علناً اختصاصاتها التشريعية في حالة غيابه، ولكن يبق ذلك من الناحية الشكلية فقط لأن طبيعة الموافقة التي يبديها البرلمان علناً وأمر بتبقيها مكانة المتفوقة

¹- خدوجة خلوفي، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، المرجع السابق،

صص 141-142.

²- المرجع نفسه، ص 142.

لرئيس الجمهورية علنا البرلمان لهذا الأخير صوت علنا لأوامر بدون مناقشة حسب نص المادة 37 من القانون 12/16، حيث أنه لا يناقش إطلاقا التشريع الرئاسي ولا يعدله فالدستور قيد سلطة البرلمان من خلال الالتزام بالموافقة على تلك النصوص دون مناقشة فيأول دورته، رغم أن المؤتمر الدستوري كان حريصا في تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر علنا لبرلمانها لتكون نذرا مباشرا فيأول دورته مقبلة لاجتماع البرلمان، وهذا الشرط من شأنه يمنع أيهما لأوتقير من جانب رئيس الجمهورية فيعرضهما أصدرهما وأمر على الجهة التي تملك أصلا حق التشريع، ولكن قيد من جهة أخرى طريقة التصويت على هذا الأوامر (1).

ثانيا: الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في غيبة البرلمان

لقد ثار جدل فقهي في مختلف النظم القانونية التي منحت لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر حول الطبيعة القانونية لهذه الأوامر، ذلك أنه لا يمكن إنكار تمتع هذه الأوامر بقوة القانون لأنها تستطيع تعديل أو إلغاء قانون قائم أو تأتي بقانون جديد، وسبب إثارة هذا الجدل راجع في الأساس إلى صدور هذه الأوامر عن رئيس الجمهورية الذي يعتبر رئيس السلطة التنفيذية، وعليه هل تعتبر هذه الأوامر عبارة عن قرارات إدارية وبالتالي تخضع لما تخضع له التنظيمات أي لرقابة القضاء؟ أم تعتبر أعمالا تشريعية وبالتالي لا تكون خاضعة إلا للرقابة على دستورية القوانين (2)؟

للإجابة عن هذا الإشكال نلاحظ أن الفقه الدستوري قد انقسم بشأن هذه المسألة، فبالاستناد للمعيار العضوي أقر بعض الفقهاء أن الأوامر التشريعية تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية بالرغم من موافقة البرلمان عليها، إذ العبرة بالجهة التي

1- خدوجة خلوفي، المرجع السابق، ص 143.

2- مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 10، العدد 2، 2002، ص 22.

أصدرتها والغاية من ذلك حماية حقوق وحرّيات الأفراد من خلال إمكانية الطعن فيها قضائياً⁽¹⁾.

هذا ما أخذت به المحكمة الدستورية العليا في مصر في حكم لها صدر بتاريخ 1985/05/05 بمناسبة نظرها في دستورية القرار بقانون رقم 44 لسنة 1979، حيث اعتبرت أن إقرار مجلس الشعب للقرارات الصادرة أثناء غيبة البرلمان "... لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذه بوضعه الذي نشأ عليه كقرار بقانون..." ومن ثم "... فإنه ليس من شأن هذا القرار في ذاته أن ينقلب به القرار بقانون المذكور إلى عمل تشريعي جديد يدخل في زمرة القوانين..."⁽²⁾.

تم انتقاد هذا الرأي على أساس أن البرلمان يمكنه التمييز بين ما يشكل مساساً بحقوق الأفراد وحرّياتهم ويستطيع رفض التصديق عليه⁽³⁾.

بالمقابل ذهب فريق آخر من الفقه المقارن، متأثراً بالمعيار الموضوعي، إلى إدخال الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية فيصنف الأعمال التشريعية، ولا يهتم الجهة التي قامت بإصدارها، وحتى وإن كانت تنظيمية إلا أن موافقة البرلمان عليها ترقبها لمرتبة التشريع⁽⁴⁾.

غير أن الرأي الراجح بخصوص تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية هو الذي يدعو للتمييز بين المرحلة التي تسبق موافقة البرلمان على الأوامر والمرحلة اللاحقة على الموافقة عليه، فقبل عرض الأوامر على البرلمان تحتفظ هذه الأخيرة بطبيعتها الإدارية وبالتالي تأخذ حكم القرارات الإدارية و تكون قابلة للطعن فيها أمام القضاء الإداري باعتبارها قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مركزية

¹ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري (28 نوفمبر 1996)، المرجع السابق، ص 57.

² - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 27.

³ - سفيان ماضي، المرجع السابق، ص 16.

⁴ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري (28 نوفمبر 1996)، المرجع السابق، ص 57.

(رئيس الجمهورية) والجهة القضائية المختصة بذلك هي مجلس الدولة طبقا للمادة 9 من القانون العضوي 01/98 المحدد لتنظيم مجلس الدولة⁽¹⁾.

أما بعد عرضها على البرلمان وموافقته عليها فيرى غالبية الفقه أن هذه الأوامر تكتسب الطبيعة القانونية وتأخذ حكم التشريع، ولا تكون قابلة لأي طعن ما عدا الطعن بعدم الدستورية، وقد أخذ المجلس الدستوري بهذا التمييز في قرار له بتاريخ 1972 /02/29 حينما اعتبر أن الأوامر الصادرة في إطار المادة 38 من الدستور لها طابع تنظيمي ما لم يتم المصادقة عليها لتصبح لها قيمة تشريعية أما إذا لم يوافق عليها البرلمان، فهذه الأوامر يزول ما كان لها من قوة القانون وهو ما نصت عليه الفقرة 03 من المادة 142، وبالتالي تعدم آثاره من تاريخ عدم الموافقة عليه⁽²⁾.

بالرغم من أن هذا هو الاتجاه السائد في الجزائر، إلا أنه لا نؤيد هذا لأن الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة شغور الغرفة الأولى في ال عطل البرلمانية، كما ذهب الأستاذ الأمين شريط تصبغ بالصفة التشريعية من تاريخ التوقيع عليها من طرف رئيس الجمهورية بعد عرضها على مجلس الوزراء⁽³⁾.

الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في غياب البرلمان، تعتبر أعمالاً تشريعية بطبيعتها وتحوز صفة قوة القانون من تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية للاعتبارات التالية:
- بالرجوع إلى نص المادة 142 من تعديل 2016 نجد المشرع استعمل كلمة " يشرع " فهذا الكلمة توحياً أنه

¹ - تنص المادة 9 من القانون العضوي رقم 01-98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وعمله وتنظيمه على أنه : " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة ، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".
وهو أيضا ما نصت عليه المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

² - سفيان ماضي، المرجع السابق، ص 17.

³ - الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 455 .

قد نص صراحة على الطبيعة التشريعية لهذه الأوامر ومنح من خلالها للرئيس الجمهورية سلطة التشريع باعتبارها مؤسسة دستورية آخري جانب البرلمان .

- انصرفتنية المشرع الي اضافة الطبيعة التشريعية عليها الأوامر عندما أورد نص المادة 142 في الفصل المخصص للسلطة التشريعية .

- رئيس الجمهورية لم يستمد سلطته في التشريع عن طريق الأوامر عن طريق التفويض، بل يعتبر حقها إصدار الأوامر حق دستوريا أصيل⁽¹⁾.

الفرع الثاني: أثر التشريع عن طريق الأوامر على السلطة التشريعية للبرلمان

إن المادة 142 من تعديل 2016، تعدت على هذا المبدأ حين لم تقيد سلطة رئيس الجمهورية عند التشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وفي العطلة البرلمانية بحد معين، أيلرئيس الجمهورية تنظيم أي موضوع غير يدهي بواسطة الأوامر الرئاسية دون أي قيود (أولا).

كذلك الرقابة الممارسة عليها الأوامر تعتبر رقابة شكلية صورية، إذ يكون البرلمان ملزم بالموافقة أو الرفض دون تعديل ولا مناقشة، ما يعدم سلطة البرلمان في مناقشة الأمر التشريعي وإقراره مما يوسع من فجوة عدم التوازن بين السلطتين (ثانيا).

أولا: تراجع وتقليص الدور التشريعي للبرلمان

إن صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر هي اعتداء وانتهاك لمبدأ الفصل بين السلطات⁽²⁾، باعتبار أن المادة 124 من دستور 1996 أو المادة

¹- سعاد عيادي، المرجع السابق، ص ص 75-76.

²- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، 1984، ص 464.

142 من تعديل 2016 لم تشترط قيد الضرورة أو الظروف حتى يتمكن الرئيس من التشريع بأوامر، فقد أجمع الفقه على اشتراط عنصر الضرورة حتى يكون بالإمكان تجاوز فكرة تعدي الرئيس من خلال سلطته في التشريع بأوامر على مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عنه دستوريا.

كمقارنة مع النظام الدستوري المصري، نجد أن المادة 147 من دستور مصر لسنة 1971 (المادة 156 حاليا من الدستور المصري لسنة 2014) قد اشترطت قيام حالة الضرورة حتى يتمكن الرئيس من اتخاذ قرارات لها قوة القانون⁽¹⁾.

عنصر الضرورة هو حدوث أمور أو ظروف طارئة وغير متوقعة وخطيرة ولا يكون بالإمكان دفعها بالإجراءات العادية بل لابد من اتخاذ اجراءات سريعة لتجاوز ودفع هذه الظروف⁽²⁾، وأغلب الظن أن هذا هو الدافع من وراء عدم منح الدستور لرئيس الجمهورية سلطة استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية وبالتالي منحه حق اللجوء مباشرة لتقنية التشريع بأوامر، لأنه في حال تم استدعاء البرلمان في دورة غير عادية لاتخاذ اجراءات تشريعية طبقا للشكليات والاجراءات العادية فقد يأخذ ذلك وقتا طويلا وهو ما لا يخدم حالة الضرورة⁽³⁾، فغاية المشرع من وراء منح الرئيس سلطة إصدار الأوامر هو قدرتها على مواجهة الظروف الصعبة والتي تتطلب اتخاذ اجراءات سريعة وحازمة⁽⁴⁾، وللسلطة التنفيذية السلطة

¹ - تنص المادة 147 الفقرة 1 من الدستور المصري لسنة 1971 (الملغى) على أنه: " إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون".

² - عمار عوادي، نظرية القرارات الادارية العامة بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، د ط، دار هومة، الجزائر، د س ن، ص 145.

³ - عمار بوضياف، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في الجزائر)، د ط، دار الريحانة، الجزائر، د س ن، ص 131.

⁴ - أحمد بركات، المرجع السابق، ص 33.

التقديرية الواسعة في تحديد ما يشكل ظرفا طارئا من عدمه حتى يتمكن الرئيس من إصدار الأوامر ويتم ذلك تحت رقابة البرلمان⁽¹⁾.

إن تجاهل المؤسس الدستوري الجزائري في دستور سنة 1996 (قبل تعديل 2016) لشرط قيام حالة الضرورة كقيد حتى يمارس رئيس الجمهورية صلاحية إصدار الأوامر التشريعية، إنما هو أمر مبالغ فيه، قد ينتج عنه هيمنة الرئيس على المجال التشريعي المخصص للبرلمان، حيث أصبح الرئيس بمجرد انتهاء الدورة البرلمانية يشرع في إصدار الأوامر الرئاسية، وهو الأمر الذي حاول المؤسس الدستوري الجزائري تداركه من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 142 فقرة 1، وبالتالي أصبح مجال إصدار الرئيس للأوامر محصورا ومقيدا بعنصر الاستعجال إضافة للقيد الزمني المتمثل في شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية، وعلاوة على ذلك اشترط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية الأخذ برأي مجلس الدولة قبل إصدار الأوامر، فعلى الرغم من إلزامية رأي مجلس الدولة بالنسبة للرئيس، غير أن اعتراض أو عدم موافقة المجلس على مضمون الأمر الرئاسي له قوة أدبية ومعنوية.

في سياق متصل إن تدخل الرئيس الدائم عن طريق الأوامر في مجال صنع القانون، نتج عنه تعديل العديد من القوانين الهامة بموجب أوامر رئاسية، في حين كان من المفروض أن يتم تعديل هذه القوانين بمشاريع أو اقتراحات قوانين حتى تتم مناقشة النقائص والثغرات بشكل جيد من قبل البرلمان، ومن بين أهم القوانين المعدلة بأوامر نجد قانون الأسرة المعدل بموجب الأمر رقم 02/05 الموافق لـ 27/02/2005، يعدل ويتمم القانون رقم 84-11، الموافق لـ 9 جوان سنة 1984 والمتضمن قانون الأسرة.

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 465.

إضافة لقانون المحروقات المعدل بموجب الأمر رقم 10/06 الموافق في 29
جويلية 2006، يعدل ويتم القانون رقم 05-07 الموافق ل 28 أفريل 2005
والمتعلق بالمحروقات.

كذلك نجد الأوامر الستة التي أصدرها رئيس الجمهورية وصادق عليها
البرلمان في جلسة واحدة بتاريخ 08 أكتوبر 2003 حيث لا نجد نسا واحدا منها
مستعجل⁽¹⁾.

نظرا لخطورة أسلوب التشريع بأوامر على الاختصاصات التشريعية للبرلمان
وجب تقييد ممارسة هذه السلطة بشكل أوسع ولعلّ الحل يكمن في الاعتماد على
فكرة التفويض التشريعي، والمعتمد في فرنسا بموجب نص المادة 38 من دستور
1958، حيث تلجأ الحكومة إلى طلب تفويض من البرلمان من أجل إصدار أوامر
"ordonnance" لها قوة القانون، ويحدد قانون التفويض الموضوعات التي لا
يجب على الرئيس الخروج عنها وكذا المدة الزمنية المحددة لممارسة هذا الحق

¹- أمر رقم 02-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمناطق الحرة، ج ر، عدد 43 صادر في 20
جويلية 2003.

أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، ج ر، عدد 43 صادر في 20 جويلية
2003، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-12 مؤرخ في 25 جوان 2008 ج ر، عدد 36 صادر في 2 جويلية
2008 وبالقانون رقم 10-05 المؤرخ في 15 أوت 2010 ج ر، عدد 46 صادر في 18 أوت 2010.
أمر رقم 03-04 مؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات استيراد
البضائع وتصديرها، ج ر، عدد 43 صادر 20 جويلية 2003.
أمر رقم 03-09 مؤرخ في 13 أوت 2003 يعدل ويتم الأمر رقم 76-53 المؤرخ في 16 أفريل 1976
المتضمن تنظيم التربية والتكوين، ج ر، عدد 48 صادر في 13 أوت 2003.
أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالنقد والقرض، ج ر، عدد 52 صادر في 27 أوت
2003 معدل ومتمم بالأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المتضمن قانون المالية التكميلي
لسنة 2009 وبالأمر رقم 10-04 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر، عدد 50 صادر في 01 سبتمبر
2010.

أمر رقم 03-12 مؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلّق بالزامية التامين على الكوارث الطبيعية وبتعويض
الضحايا، ج ر، عدد 52 صادر في 27 أوت 2003.
تجدر الإشارة إلى أن أغلب هذه الأوامر تتعلق بالخصوصية ومجال الاستثمار، والإصلاحات الاقتصادية،
وهي مواضيع ذات أهمية يفترض أن تكون محل دراسة ونقاش من طرف البرلمان.

على أن توقع هذه الأوامر من قبل رئيس الجمهورية⁽¹⁾، كما أن رئيس الوزراء ملزم بعرض الأوامر على البرلمان للمصادقة عليها خلال المدة المحددة في قانون التفويض، وفي حال عدم عرضها خلال الآجال المحددة فإنها تسقط.

ثانياً: الموافقة الشكلية للبرلمان على الأوامر الصادرة في غيبته

إذا ما طرأ طارئ أثناء غيبة

البرلمان، تقوم السلطة التنفيذية بإصدار أوامر ذات طبيعة تشريعية لمواجهة هذا الأوضا غير متوقعة، فهذا التصرف يشكل اعتداء على حق البرلمان على هذا الأساس فإنهم نالوا واجباً أن تعرضوا لأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل لمجرد عودتها لإبداء رأي فيها والنظر فيما تدنو وفقاً لأحكام الواردة في مضمونها مع الدستور.

نجد المادة 142 من تعديل 2016 تلزم رئيس الجمهورية على ضرورة عرض الأوامر التي أصدرها في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو حالة العطلة البرلمانية على البرلمان من أجل الموافقة عليها فيأول دور مقبله وهذا ما نصت عليه الفقرة 03 والفقرة 04:

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان فيأول دور مقبله لتوافق عليها. تعد لاجية الأوامر التي لا توافق عليها البرلمان".

الملاحظ من هذه المادة أنها لمتشرباً بالإجراء اتالواجب اتباعها عند عرض الأوامر على البرلمان فتركنا الأمر للقانون العضوي 16-12، إذ نجد المادة 37 منه تنص على: "يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة علناً لأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقاً لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من الدستور.

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 472.

في هذا الحالة، لا يمكن تقديماً بتعديل

يعرضانصباكملها للتصويتوالمصادقةعليهبدونمناقشةفيالموضوع،بعدالاستماع
إلتقريراللجنةالمختصة."

يظهر من خلال هذه المادة أنها اعتمدتأسلوبالتصويتبدون مناقشة، أي أن
البرلمان لا يحق له سوى الموافقة أو الرفض دون تعديل، وبهذا تكون المادة 37 من
القانون العضوي 12/16، قد قلصتدورالبرلمانعندبسطرقابتهاعلى
الأوامرالرئاسيةالصادرةفيحالةشغور المجلس الشعبي الوطني او في العطلة البرلمانية.
حيثأنالتصويتبدونمناقشةيجردالبرلمانمنسيادتهفيإعدادالقانونوالتصويت عليه .

عليهذا الأساس، يبقيدورالنوابمقيداومقتصراعلالموافقةأوالرفضوهو قيد

جوهريلعلبالعماللتشريعيوالذييؤكدمرةأخرتتفوقرئيسالجمهوريةومعهاالسلطة
التنفيذية علىسائرمراحلإنتاجالتشريع⁽¹⁾.

باعتبارالأوامرالرئاسيةأعمالالتشريعيةفالأغلبيةالمشروطةللموافقةعليهامنطرف

البرلماننتحددباختلافالمجالالتشريعيالذيكانمحتلثدخلمنطرفرئيسالجمهورية،

فإذاكانموضوعالأمرمنالمواضيعالتيتناولتهاالمادة 140 من التعديل الدستوري الأخير
لسنة 2016 فإنالتصويتعليهيكون

بالأغلبيةالبسيطةفيالمجلسالشعبيالوطنيوبأغلبيةأعضاءمجلسالأمةالحاضرين، أماإذا

كانموضوعالأمريدخلطائفالقوانينالعضويةالتيينصتعليهاالمادة 141 من تعديل

2016 فالتصويتعليهايكون بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة، حيث

كان التصويت على القوانين العضوية في ظل دستور 1996 ومن خلال المادة

123 منه يتم بأغلبية مطلقة على مستوى المجلس الشعبي الوطني وأغلبية ثلاثة

أرباع أعضاء مجلس الأمة.

¹- نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد الرابع، 2004، ص 31.

إذن تتحصر سلطة البرلمان، إما في إقرارها لأوامر الرئاسية أو رفضها وهو ما أدبنا لتآكل لمساحة المتاحة للمجلس للقيام بدوره⁽¹⁾ في ترقية النصوص التشريعية.

على هذا الأساس تظهر هيمنة السلطة التنفيذية باعتبار التشريع عن طريقاً أوامراً فيغيب البرلمان آلياً لفتح المجال أمام السلطة التنفيذية ومنه ، رئيساً للجمهورية، للاستحواد على التشريع، وتحقق لها من جهة أخرى تجاوز البرلمان الشيء الذي يفسر حالة جمود وركود واضمحلال الحياة البرلمانية.

المطلب الثاني

هيمنة رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية في الظروف غير العادية

تتميز الظروف غير العادية بوجود اختلال واضح وشديد في الأمن العام، أو عوامل تحول دون سير المؤسسات الدستورية سيراً عادياً ومنتظماً، أو تهديد يوشك أن يصيب هذه المؤسسات أو أمن البلاد، والدولة، وحرمة التراب الوطني⁽²⁾.

حيث عند حدوث مخاطر استثنائية فإن الدستور منح لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة تسمح له بمواجهة الأوضاع غير العادية، حيث قد يلجأ رئيس الجمهورية إلى إعلان حالة الحصار، كما يمكنه إعلان حالة الطوارئ وقد يصل الأمر إلى إعلان الحالة الاستثنائية، وأكثر من ذلك قد تبلغ الأحداث أقصى حد من الخطورة بحيث لا تواجه إلا بإعلان حالة الحرب وهذا كآخر إجراء استثنائي.

مع العلم أن هذه الحالات تختلف درجة خطورتها من حالة لأخرى، فاستناداً إلى فكرة الضرورة، والتي بمقتضاها يتم إضفاء المشروعية على عمل هو في الأصل غير مشروع، وذلك بهدف مواجهة ظروف خاصة، ومن هنا وجب الاعتراف لرئيس الجمهورية بصلاحيات استثنائية، باعتباره حامي مؤسسات الدولة.

¹ - جابر جاد نصار، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، د ط، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 98.

² - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 210.

إن

اتخاذ التدابير المناسبة من طرف رئيس الجمهورية، يمكن أن تتجاوز الحدود المقررة لاختصاصات هيفظ
للظروف العادية، وأن يمارس أعمال التشريعية تعتبر أصلاً من صلاحيات البرلمان، وبالتالي يصبح
للرئيس الاختصاص الفعلي أثناء الظروف غير العادية (الفرع الأول)
وفي المقابل يبدأ البرلمان في الامتثال للتدرجياً البأنيختفشيئاً فشيئاً ليتحول لرئيس
الجمهورية السلطة التشريعية بالمعنى الدقيق (الفرع الثاني).

الفرع الأول: للرئيس الاختصاص الفعلي أثناء الظروف الاستثنائية

إن سلطة الضرورة لا تتعلق مباشرة السلطة التشريعية من طرف رئيس الجمهورية فقط
وإنما تجعل كلا سلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين يديه، لهذا من الضروري معرفة
الأساس الذي تقوم عليه هذه الظروف (أولاً) وحتلا يكون رئيس الجمهورية الدكتاتور القانوني وما
ينجر عنهم من عصف بالحريات العامة وإهدار لمبدأ سيادة القانون يجب معرفة الحد الذي يمكن
أنتصال سلطات التقديرية التي تمتع بها الرئيس أثناء أعمال النظرية الظروف والاستثنائية (ثانياً).

أولاً: أساس نظرية الظروف الاستثنائية

اتفق الفقهاء أنهم متصرون مستحيلاً لحماية الدولة أو نظامها الأساسي بما يتبعها عالقوا عد
القانونية بفعال الظروف الاستثنائية يمكن لرئيس الدولة أن يتخذ كلاً لإجراء اتال لازمة لمواجهة
هذه المخاطر، وأن يركز في هذه الكلاسلطات بما في ذلك سلطة البرلمان التشريعية حتتولو
خالقوا عد الدستور المتعلقة باختصاص (1).

إن ممارسة رئيس الدولة للعديد من اختصاصات تقيظ الظروف الاستثنائية لمواجهة
هذه الظروف يرجع أساساً إلى النظرية الظروف الاستثنائية والتي تعني إضفاء المشروعية على
عمله في الظروف العادية غير مشروعة وإعفاء الإدارة من المسؤولية عند هذا العمل وفقاً

¹ - عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي،

للضرورة التي أدت إليها اتخاذها رغم ما فيها من عناصر توّدياً إلى إعدام مشروعيتها في الظروف العادية⁽¹⁾.

بالرغم من اختلاف الفقهاء حول هذا الأساس، إلا أن غالبية الفقه اتجهوا إلى اعتماد فكرة الضرورة كمبرر أو أساس لإعمال النظرية الظروف الاستثنائية⁽²⁾.

ثانياً: سلطة رئيس الجمهورية في تقدير الظروف الاستثنائية

بالرجوع إلى المواد 105 إلى 111 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن رئيس الجمهورية يتمتع بحرية واسعة للتدخل من عدمه، واختيار الوقت المناسب للتدخل ورغم التقييد الدستوري بضرورة تحقق بعض الشروط، إلا أن تقديرها يعود إلى لرئيس الجمهورية نفسه، باعتباره حامي الدستور، ليصبح بذلك مشرعاً فعلياً في مختلف المجالات، بما في ذلك المجال المحفوظ للبرلمان، ووسيلته في ذلك هي التشريعاً وأمر في حضرة صاحب السيادة التشريعية.

يتخذ رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية ما يشاء من أوامر، دون أن يخضع في ذلك لأي قيد، ودون أن تعرض على البرلمان للمصادقة عليها لاحقاً، وهذا ما يظهر جلياً في الترتيب الوارد في المادة 142 من تعديل 2016، حيث نصت على صلاحية رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر في الحالة الاستثنائية بعد النص على وجوبية عرض الأوامر المتخذة في الظروف العادية على موافقة البرلمان بغرفتيه.

كل ما يشترط في هذه الأوامر، وفقاً للمادة 107 من تعديل 2016 أن تكون في الإطار العام للحالة الاستثنائية وهي فكرة واسعة وتخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

وفقاً للفقرة الأخيرة من نفس المادة فإن انتهاء الحالة الاستثنائية، مرهونة بإرادة رئيس الجمهورية فهو حر في أن يقرر ما إذا زالت الخطورة أو لا، وعلى ذلك فله إمكانية الاحتفاظ بها لمدة طويلة حتى ولو لم تصبح الأسباب التي دعت إليها تشكل أي

¹ - عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، د ط، دار النهضة العربية 2004 ص 229.

² - سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 87.

تهديد وخير مثال على ذلك، إعلان رئيس الجمهورية لحالة الحصار في 1991/05/04، ورفعت هذه الحالة في 1991/09/22، ثم أعلن حالة الطوارئ في 1992/02/09⁽¹⁾، وكان من المفروض أن تنتهي مدة تطبيق حالة الطوارئ بعد مضي 12 شهر، لكن في 1993/02/06، تمّ تمديد حالة الطوارئ لمدة غير محددة⁽²⁾.

هكذا أصبحت السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية بهدف حماية الدولة، تشكل بذاتها خطر على اختصاصات الهيئات الدستورية الأخرى، وفي مقدمتها البرلمان، وبذلك فإن عودة البرلمان لممارسة مهامه التشريعية التي استمدها من صاحب السيادة، مرهون بالقرار الرئاسي، مما يؤكد من جديد هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي، وبسبب عجز البرلمان عن اتخاذ موقف سريع وحاسم، حسب ما تقتضيه الظروف الاستثنائية، يعتبر رئيس الجمهورية المشرّع الفعلي في ظل هذه الظروف، وباعتبار أن هذه الأخيرة ليست على درجة واحدة من الخطورة، فإن الدور التشريعي لرئيس الجمهورية، يختلف حسب درجة الخطورة، ليضمحلّ شيئاً فشيئاً، ليتجمد في حالة الحرب⁽³⁾.

الفرع الثاني: اضمحلال الدور التشريعي للبرلمان في الظروف الاستثنائية

لقد خول المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية سلطة واسعة لتفادي حالات الإرباكا التي تحدث في الظروف الاستثنائية ، باعتبارها المشرع الأول لفترة الأزمات، وبالتالي تقوية السلطة التنفيذية بوجه عام فمجال التشريع يحسبها بالبرلمان الذي يتحول في ظل هذه الظروف فوبالاً خفياً لتجاوز الطوارئ والحصار المشرع استثنائي بحيث يستبعد نسبياً في هذه الحالتين (أولاً).

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 1992/02/09، المتضمن إقرار حالة الطوارئ ج ر . عدد 10، المؤرخة في 1992/02/09.

² - المرسوم الرئاسي رقم 02/93 المؤرخ في 1993/02/06، يتضمن بتديد حالة الطوارئ ، ج ر عدد 08 المؤرخة في 1993/02/07.

³ - لونس مزياي، المرجع السابق، ص 208.

يكون رئيس الجمهورية

في الحالة الاستثنائية وحالة

الحرب المتمسك الوحيد في مام كلال مؤسس الدستور ولا يحق لأية جهة أن تراقبه، مما يجعلها كما مستبدا وبالتالي عجز البرلمان عن التشريع في الحالة الاستثنائية وحالة الحرب (ثانياً).

أولاً: الاستبعاد النسبي للبرلمان في حالي الطوارئ والحصار

تنص المادة 105 من تعديل 2016 على "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ والحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالي الطوارئ والحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً". الملاحظ أنه يظهر الاستبعاد النسبي للبرلمان في حالي الطوارئ والحصار أكثر من خلال إيراد الشروط الموضوعية والشكلية المتعلقة بتطبيق الحالتين، وما تمنحهم سلطة تقديرية واسعة لرئيس الجمهورية عند ممارستها لكافة التدابير اللازمة لذلك.

1_ الشروط الموضوعية: ويمكن حصرها في الضرورة الملحة والمدة.

أ- الضرورة الملحة:

الملاحظ أن المشرع الدستوري الجزائري يأدر جالي الطوارئ والحصار في مادة واحدة وذلك من

خلال المادة 105 السابقة

الذكر، دون أن يورد أي تمييز بينهما، منحيتشروط وميررانكلواحدة منهما، بالرغم من اختلافهما منحيتا طبيعتهما الآثار لجمع بينهما عندما جعل سبباً لعلامتهما واحد هو الضرورة الملحة فعدم بيان حجم وخطر كل حالة على حد يجعل لالنص لدرجة كبيرة من الخطورة لأنه يترك سلطة تقديرية واسعة لرئيس الجمهورية، حيث يصبح وحدها المؤهل في

التمييز بينا ضرورة الملحة التي تستوجب إعلان حالة الطوارئ تلك التي توجب إعلان حالة الحصار، وهذا يظهر عدم دقة المشروع عيصيا غة هذالمادة مما يجعلها مشوية بالغموض والعمومية⁽¹⁾.

ب- شرط المدة:

لقد اشترط المشرع عند تقرير حالة الطوارئ الحصار أن تكون لمدة محددة، ولقد تم تحديد هذه المدة فعلا بموجب المادة 01 من المرسوم الرئاسي الذي يتضمن الإعلان عن حالة الطوارئ بنصها على "تعلق حالة الطوارئ لمدة اثنتي عشر (12) شهرا علما متدادا كاملا للترا بالوطني، ابتداء من تاريخ 05 شعبان عام 1412 الموافق 09 فبراير سنة 1992 ويمكن رفعها قبل هذا الميعاد.

قامت كذلك المادة 01 من مرسوم إعلان حالة الحصار بتحديد مدة معينة بنصها على "تقرر حالة الحصار ابتداء من يوم 05 جوان سنة 1991 علنا الساعة الصفر لمدة أربعة أشهر عبر التراب الوطني.

غير أنه يمكن رفعها بمجرد استتباب الوضع".

إن رئيس الجمهورية

لا يستطيع تمديد هذه المدة إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيها المجتمعين معا وهي ضمانات جد هامة ضد التعسف في استعمال الحق، كما يلح المشرع الدستور بصفة غير مباشرة على التسوية المشكل - الضرورة الملحة - قبل تمديد هاجميا لوسائل المشروعة⁽²⁾.

لكننا الملاحظ، بأن رئيس الجمهورية يستطيع تجاوز البرلمان عندما للجوء إليه لترخيص التمديد دق سر يان حالة الطوارئ الحصار، وذلك بتحديد مدة أطول عند إعلانها فلا يحتاج أصلا لتمديد هاجميا، ليصبح تدخل البرلمان ليس أكيدا بل محتمل.

2- الشروط الشكلية

¹ - سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 95.

² - فوزي أوصديق، الوافي بشرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،

د س ن، ص 134.

بالنسبة للشروط الشكلية، والمتمثلة في اجتماع المجلس الأعلى للأمن، استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الدستوري، فهي مجرد شروط إجرائية يجب على الرئيس اتباعها لضمان صحة تصرفه من الناحية الدستورية دون أن يكون لآراء هذه الهيئات أدنى تأثير فعلي على سلطة الرئيس في إقراره للحالتين⁽¹⁾.

أ- اجتماع المجلس الأعلى للأمن

باعتباره

مؤسسة دستورية استشارية تتشأ من نواصالحرئيسالجمهورية، حيثتتمحور مهمتها لأساسية في تقديم آراء لرئيسالجمهورية في كلالقضايا المتعلقة بالأمن الوطني⁽²⁾.

ب- استشارة رئيسيغرفةالبرلمان

إن

استشارةرئيسيالغرفتينلها هدفالسياسيةبالدرجةالأولى، حيثتحقق لرئيسالجمهوريةالكثير منالكاس ب، وذلكبتقريبموافقالرئيسوالأغلبيةالبرلمانية لاسيما إذاكانت معارضةله.

ج- استشارةالوزيرالأول

إناستشارةالوزيرالأوليعتبر أمر ضروريا اعتبارها المكفبالسهر علىتنفيذالقوانينوالتنظيمات، إلا أنه يعتبر غير مستقلعنرئيسالجمهوريةسواء منالناحيةالعضويةوالوظيفيةوبالتالي فإن هذه الاستشارةيكون لها طابعاستشاري، أليس لرئيسالوزيرالأولأي قيودالزاميةتقيد رئيسالجمهورية⁽³⁾.

هـ- استشارة رئيس المجلس الدستوري

يلعبالمجلسالدستوري دورا أساسيا فيالمحافظة علىالمبادئالدستورية ورعاية الحقوقوالحرىاتالعامه، وبالنظر لمركزهودورهاالدستوريوجبسما عرأيرئيسه

¹ - حنان مفتاح رزيق، رئيس الجمهورية بين الدستورين الجزائري و الأمريكي، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل

شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ص58.

² - المادة 197 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³ - سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 101-102.

المكلفبضمانا لاستمرار العضويو الوظيفي إذا اقترننا استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأيسببكان (1).

إذا كانت هذ هيا لإجراء اتا المقرر تقبلا لإعلان حالتي الطوارئ الحصار، فإن المادة 105 من تعديل

2016 لمتحدد كيفية إنهاها، إلا أن الراجح أن حالة الطوارئ الحصار تنتهي بنفسا لأشكالوا لإجراء ت، وهذا تطبيقا لقا عدتوازي لأشكالوا لإجراء ت (2)،

أبيتما إعلانها من طرف رئيس الجمهورية معمر عا تفسا الشروط لإجرائية عند إعلانها، إلا أن التجرب ة أثبتت أن رئيس الجمهورية لم يتقيد بنفسا إجراء ات إعلانها، وذلك عندما أصدر المرسوم رقم 91-

339 المؤرخفي 02 سبتمبر 1991

المتضمنز فعالة الحصار، حيثما كتفبا استشارة المجلسا لأعلنا لمنفقط دونالشخصياتوالمؤس ساتاالدستورية الأخرى (3).

في ظل هذه الأزمات، أي حالتي الطوارئ والحصار، يظهر انفراد واحتكار رئيس الجمهورية بسلطة التشريع، وهذا ما يعني تراجع وانكماش دور البرلمان وبالتالي اختلال التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

ثانيا: عجز البرلمان عن التشريع في الحالة الاستثنائية وحالة الحرب

تكشف كل من الشروط الموضوعية والشكلية للحالة الاستثنائية وحالة الحربيا لاضمحلال التدريج للبرلمانا لبا نختفيمنا لساحة السياسية والدستورية التي لا يبق فيها إلا بطبيعة الحال رئيسا الجمهوريية (4).

¹ - المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² - أحسن مزود، مبدأ الفصل بين السلطات في دستور 1996، بحتم قدم في الندوة الوطنية حول علاقة بين الحكومة والبرلمان، نشرها تالوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان، الجزائر يومي 23-24 أكتوبر 2000، ص 49.

³ - سعاد عيادي، المرجع نفسه، ص 102.

⁴ - الأمي شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 546.

فقد قيّد المؤسس الدستوري سلطة اللجوء إلى تقرير الحالة الاستثنائية بضوابط موضوعية وإجراءات شكلية⁽¹⁾.

أما في حالة الحرب يصعب الحديث عن ضوابط لممارسة السلطات الاستثنائية باستثناء تلك الشروط اللازمة لتطبيق الحالة، حيث يتم وقف العمل بالدستور وتولي رئيس الجمهورية لكامل السلطات⁽²⁾.

1- الحالة الاستثنائية

تعتبر سلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية من أخطر الصلاحيات المخولة له بموجب الدستور وذلك نظرا لاتساع صلاحيات رئيس الجمهورية في اتخاذ كل ما من شأنه المحافظة على استقلال البلاد وسلامتها الترابية، غير أن هذه الصلاحية مقيدة بجملة من القيود الموضوعية وأخرى مرتبطة بالجانب الشكلي الإجرائي.

أ - الشروط الموضوعية:

انطلاقا من نص المادة 107 من تعديل 2016، يتضح لنا جليا أن سلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية، إنما هو أمر مقيد بمجموعة من الشروط الموضوعية الواردة على سبيل الحصر، والغاية من ذلك هي كبح الرئيس من ممارسة هذه السلطة على نطاق واسع، وذلك لحماية حقوق وحرية الأفراد الأساسية من إمكانية استغلال الصلاحيات الواسعة الممنوحة له من وراء إعلان الحالة الاستثنائية، وتتمثل هذه الشروط في:

وجود خطر داهم:

تنص الفقرة الأولى من المادة 107 من تعديل 2016 على أنه: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا دام يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها" ، والخطر في معناه القانوني يقصد به كل حالة واقعية

¹ - المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² - المادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع نفسه.

تتضرر يصيب مصلحة حيوية، فيتهددها إما بالانقاص أو الزوال⁽¹⁾، وحتى يكون بإمكان رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية، لابد من توافر شرطين هما: أن يكون الخطر آنيا حالا، وحسب المادة 107 سابقة الذكر يكفي أن يكون هذا الخطر وشيك الوقوع بمعنى أن الخطر لم يقع بعد، وهنا تترك مسألة تحديد وصف الخطر للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، والحكمة من ذلك هو إتاحة الوقت الكافي للرئيس حتى يتخذ الإجراءات اللازمة لمواجهة هذا الخطر باعتباره المعني الأول بالمحافظة على كيان الدولة وسلامتها ومؤسساتها الدستورية⁽²⁾.

هذا عن الشرط الأول المتمثل في أن يكون الخطر آنيا، أما الشرط الثاني فيكمن في وصف الخطر بالجسيم، والملاحظ أن المؤسس الدستوري لم يحدد جسامة الضرر والذي من خلاله يتمكن الرئيس من إعلان الحالة الاستثنائية فالملاحظ من قراءة المادة 107 من تعديل 2016 السالفة الذكر، أن المؤسس الدستوري لا يشترط أن يكون الخطر جسيما، ولكن على الرغم من ذلك، يرى بعض الشراح⁽³⁾، أنه يجب أن يبلغ الخطر درجة عالية من الجسامة حتى تقوم الحالة الاستثنائية، أي أن يكون هذا الخطر خارجاً في طبيعته ونوعه عن الحدود المعتادة للأخطار المعروفة، أي أن لا يكون بالإمكان دفعه بالأساليب العادية⁽⁴⁾، وكمقارنة مع موقف المؤسس الدستوري الفرنسي فنجد أنه اشترط في المادة 16 من دستور 1958، أن يكون الخطر حالا وجسيما⁽⁵⁾.

_ إصابة الخطر لإحدى الموضوعات المحددة دستوريا

بالرجوع إلى نص المادة 107 من تعديل 2016 نجد أنها تشترط أيضا إضافة لشرط الخطر الداهم، أن يصيب هذا الخطر إحدى المؤسسات الدستورية، من ذلك

¹ - أحمد بركات، المرجع السابق، ص 39.

² - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تعريف، فقها)، المرجع السابق، ص 139.

³ - مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه جامعة الجبلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2004-2005، ص 133.

⁴ - سفيان ماضي، المرجع السابق، ص 32.

⁵ - أحمد بركات، المرجع السابق، ص 40.

البرلمان، الهيئات القضائية، المجلس الدستوري... وغيرها من المؤسسات المنصوص عليها دستوريا، وفي المقابل جاءت الصياغة الفرنسية لنص المادة 107 من تعديل 2016 بعبارة "les institutions de la république" أي مؤسسات الجمهورية⁽¹⁾، وعليه وحسب هذه الصياغة يمكن للرئيس إعلان الحالة الاستثنائية متى ما كان هناك خطر يهدد كيان إحدى المؤسسات الجمهورية، وهو نفس ما اشترطه المؤسس الدستوري الفرنسي في نص المادة 16 من دستور 1958 سواء كانت هذه المؤسسات منصوص عنها دستوريا أم لا⁽²⁾.

ب- الشروط الشكلية

تنص المادة 107 من الدستور في فقرتها الثانية على أنه: "... ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء ". انطلاقا من نص هذا النص، يشترط على رئيس الجمهورية حتى يتمكن من إعلان الحالة الاستثنائية استيفاء جملة من الشروط الإجرائية والشكلية و المحددة على سبيل الحصر، من ثم فإن إجراءات تقرير الحالة الاستثنائية تتمثل في:

_ استشارة رئيسي غرفتي البرلمان

إن رئيس الجمهورية ملزم باستشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة قبل إعلانه للحالة الاستثنائية، وسبب ذلك راجع في الأساس إلى خطورة تقرير هذه الحالة على الاختصاصات التشريعية للبرلمان⁽³⁾، ذلك أنتقرير الحالة الاستثنائية يخول لرئيس الجمهورية ممارسة العديد من الصلاحيات ولعل أبرزها سلطة التشريع بأوامر خلال انعقاد البرلمان بل وخلال سريان الحالة

¹ - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 102.

² - مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق ص 134-135.

³ - سفيان ماضي، المرجع السابق، ص 35.

الاستثنائية، فضلا عن أن هذه الاستشارة تحقق نوعا من الرقابة السياسية الغير مباشرة على سياسة الرئيس اتجاه الأزمة⁽¹⁾.

_ استشارة رئيس المجلس الدستوري

إن استشارة الرئيس للمجلس الدستوري سيضفي حتما على قرار الرئيس طابعا شرعيا هاما⁽²⁾، ضف لذلك أن هذه الاستشارة هي ضمانا لمطابقة قرار إعلان الحالة الاستثنائية للدستور.

على الرغم من وجوب وإلزامية إجراء الاستشارة هذا غير أن الرأي الصادر عن المجلس الدستوري لا يحوز على أية قوة إلزامية اتجاه موقف الرئيس، فهو ليس من قبيل الآراء الملزمة له وفقا لنص المادة 191 من تعديل 2016، وعليه يكون بوسع الرئيس إما الأخذ به أو تركه⁽³⁾.

_ الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن وإلى مجلس الوزراء

استنادا لنص المادة 91 الفقرة الرابعة⁽⁴⁾ من تعديل 2016 و كذا المادة 197 من تعديل 2016⁽⁵⁾، فإن رئيس الجمهورية هو من يتأسس هذين المجلسين.

¹- أحمد بركات، المرجع السابق، ص 46.

²- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 106، عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري، ط 02، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 95.

³- عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 146-148.

⁴- تنص المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الفقرة الرابعة على أنه: " يرأس مجلس الوزراء".

⁵- تنص المادة 197 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: " يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية...".

غاية المؤسس الدستوري من وراء اشتراط وجوب استماع رئيس الجمهورية إلى المجلس الأعلى للأمن قبل تقرير الحالة الاستثنائية، هو راجع في الأساس إلى الدور الفعال لهذه المؤسسة الدستورية خلال هذه الأزمات، وذلك راجع بالضرورة إلى تكوينه الذي يتمتع بالكفاءة اللازمة لتشخيص حالة الخطر التي تمر بها الدولة تشخيصاً أميناً كفيلاً بتحديد مواطنه وأسبابه وإيجاد سبل صدّه ومواجهته⁽¹⁾.

هذا عن المجلس الأعلى للأمن، أما بخصوص الاستماع لمجلس الوزراء فالسبب من وراء ذلك هو تشكيل هذا المجلس والذي يضم الوزير الأول، إضافة لباقي الوزراء و الذي يكون لرأيهم تأثير غير مباشر على قرار الرئيس المتضمن إعلان الحالة الاستثنائية.

_ اجتماع البرلمان وجوباً:

إنّ هذا الشرط الإجرائي هو الضمانة الحقيقية التي تؤدي إلى منع رئيس الجمهورية التعسف في استعمال السلطات الاستثنائية المخولة له بموجب المادتين 107 و 142 من تعديل 2016، لأن ممارسة الرئيس لتلك الاختصاصات في ظل سريان الحالة الاستثنائية تكون تحت رقابة البرلمان الذي له في حالة ما إذا حاد الرئيس عن العمل بينود الدستور إحالته إلى المحكمة العليا للدولة بتهمة الخيانة العظمى⁽²⁾، لكن توجيه تهمة الخيانة العظمى لرئيس الجمهورية يعتبر أمربعيداً لمنال⁽³⁾، كما تم ذكره سابقاً.

2- حالة الحرب

تعتبر الحالة الحاسمة والأشد والأخطر من الحالة الاستثنائية والحالتين السابقتين، لأنها تقوم على أساسين خطيرين، وقوع عدوان فعلياً ووشيكاً الوقوع في العمل بالدستور طيلة

¹ - سفيان ماضي، المرجع السابق، ص 37.

² - ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص 77، 78.

³ - عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 345.

مدة الحرب⁽¹⁾ والجدير بالذكر أنه في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، تم إضافة شرط جديد وهو استشارة رئيس المجلس الدستوري والذي لم يكن واردا في دستور 1996 من خلال المادة 95.

حيث ينظم التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المواد (109، 110 و111) حالة الحرب التي تمثل أقصى طرف استثنائي مشروع قد يعلنه رئيس الجمهورية لمواجهة تهديد أمن الدولة، وبقدر هذا التهديد تتسع السلطة الممنوحة له في اتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة الأزمة، لكنهم لم يبالوا بالتقييد بشروط موضوعية وشكلية لإعلان الحالة، وهي مختلفة عما يشترط في الأحوال السابقة الذكر⁽²⁾.

أ - الشروط الموضوعية

أن يقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع طبقا لما ورد في ميثاق الأمم المتحدة⁽³⁾، لكن هذا الأخير لم ينص على تعريف صريح للعدوان، إلا ما تضمنته المادة 51 منه، والاستناد على هذا المادة لتعريفه

¹ - تنص المادة 109 من تعديل 2016 على: "

إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسب ما نصت عليها الترتيبات الملزمة

لميثاق الأمم المتحدة، يعلنه رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الدستوري.

ويجتمع البرلمان وجوبا.

ويوجه خطاب الأمة يعلمها بذلك."

² - دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، بحتم تقديم شهادة دكتوراهها في العلوم في العلوم القانونية

تخصص قانون عام، كلية الحقوق، قسم العلوم القانونية، 2011، 2012 ص 215.

³ - يحيل للمؤسس فيما يتعلق بالشروط الموضوعية لإعلان الحرب لميثاق الأمم المتحدة، وبالتالي للقانون الدولي، أنظر:

Mohamed Abdelwahab Bekhechi, la constitution algérienne de 1976 et le droit

international, OPU, Alger, 1989 , P 226.

لا يتماشى مع ما استقر عليها الفقهاء الدولي الذين يرون أنها لا يشترط الفعل المادي في العدوان، فقد يكون معنويًا في البداية،

كما أنتظور الأسلية والطرق الحربية في هذا العصر يسمح بتهديد أمن الدولة دون أن يكون العدوان مسليًا، بهذا يفضل عدم الاستناد على هذا المادة فقط لتعريف العدوان، لأنها لا تزال للحد الانتطرح إشكالًا ليات عميقة في القانون الدولي من حيث التمييز بين الدفا عا لشرعيو العدوان إلا أن المادة 107 من تعديل 2016 لمتنص صراحة إن كان مصدر العدوان داخليا أو خارجيا بهذا يملك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إعلان الحرب تحت بالنسبة للحركات الداخلية الثورية⁽¹⁾.

ب- الشروط الشكلية

تبقى هذه الشروط كما ذكرنا هافيا في الحالات السابقة، بالإضافة إلى أن الرئيس يوجه خطابا للأمة لإعلامها بذلك، حيث تعتبر وهي عبارة عن وسيلة قانونية يبين فيها و يبرر بها رئيس الجمهورية الإجراءات الاستثنائية، حيث تعتبر الاستشارة إجبارية ولكن اختيارية من حيث العمل بها.

خاتمة

بعد دراسة موضوع "الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية والتحكم التنفيذي في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016"، اتضح لنا أن الكفة لا تزال راجحة لفائدة السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية، ذلك أن المؤسس الدستوري لم يوفق في تحقيق ما يتطلبه إنشاء تعاون بين السلطات من ضرورة وجود توازن وظيفي بين السلطات خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال إعداد وصنع القانون الأمر الذي نجم عنه استحواد السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية على المجال التشريعي المحجوز للبرلمان، بل وأضحى المشرع الأول و الرئيسي في البلاد.

¹ - دلال لوشن، المرجع السابق، صص 215 - 216.

إن توزيع المؤسس الدستوري للوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية لم يكن عادلا حيث أدى ذلك إلى هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان في اختصاصه الأصيل وهو التشريع حتى أصبح هذا الأخير يمثل الاستثناء في هذا المجال حيث إضافة لحصر نطاق التشريع البرلماني فضلا عن تهميشه في المجال المالي، وخضوعه لمجموعة من القيود في ممارسة اختصاصه التشريعي، فإن المؤسسة التنفيذية هي القائمة والمتحكمة في العمل التشريعي، حيث أن الحكومة موجودة في مراحل التشريع مع منحها جميع الآليات القانونية التي تجعلها المشرع والمنفذ، كما أن مصير دخول القانون حيز النفاذ يبقى بيد رئيس الجمهورية من خلال حق طلب مداولة ثانية مع السلطة المطلقة في إصداره من عدمه.

كما أنه بإمكان رئيس الجمهورية حتى الاستغناء عن التشريع عن طريق البرلمان باللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة، وكذلك التشريع في المجال المحصور والمخصص للبرلمان، عن طريق الأوامر الرئاسية، فأضحت أهم النصوص القانونية تصدر عن طريق هذه الآلية، بل سجل الواقع العملي حتى خرق الدستور في هذا المجال بعدم الالتزام بضوابط التشريع عن طريق الأوامر من خلال استعمال هذه المكنة الدستورية أثناء انعقاد البرلمان في دورته العادية، ويستحوذ كذلك رئيس الجمهورية على البرلمان في الظروف غير العادية لا سيما في حالة الحرب أين تكون بيده جميع السلطات.

على هذا الأساس، ولتحقيق التوازن والتعاون في العلاقة بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية، يجب أن يتم إعادة النظر في المنظومة القانونية الجزائرية التي يشوبها بعض الثغرات والنقائص، وهو ما حاولنا من خلال هذه الدراسة المبسطة الإشارة لهفبالرغم من صدور التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 والذي اعتبره واضعوه بأنه دستور توافقي إلى حد بعيد كونه تدارك بعض النقائص التي اعترت دستور سنة 1996، غير أن هذا التعديل لم يكن كافيا لإعادة التوازن المنشود للعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بل أنه عزز مجددا من هيمنة السلطة التنفيذية وخاصة رئيس الجمهورية على المؤسسة الرئاسية.

وفي المحصلة حاولنا من خلال هذه الدراسة، صياغة اقتراحات أمام هذا الواقع الذي يحتاج لإصلاحات كبيرة على مستويات كبيرة، أولها البرلمان وذلك في جانب التشريع من خلال:

- التخفيف من القيود الشكلية والموضوعية على مبادرة النواب باقتراح قوانين.
- رغم تخويل مجلس الأمة حق المبادرة وحق التعديل إلا أن ذلك في مواضيع محددة حصراً، فيجب التوسيع من دائرة هذه المواضيع.
- إعادة النظر في كيفية ضبط جدول أعمال البرلمان، بمنح فرصة للبرلمان بإدراج المواضيع التي يراها ضرورية.
- رفع احتكار الوزير الأول لاستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء.
- تقييد سلطة رئيس الجمهورية في إصدار ونشر القوانين بمنح كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة حق إصدار القانون في حالة امتناع رئيس الجمهورية في مدة معقولة.
- رفع احتكار الحكومة للمجال المالي.
- تقليص الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية أو على الأقل تقييد ممارسة هذا الأخير لهذه السلطات ببعض الضوابط الجوهرية، فعلى الرغم من تقييد المؤسس الدستوري بموجب التعديل الأخير لسنة 2016 رئيس الجمهورية خلال ممارسته التشريع بأوامر بقيدي قيام حالة الضرورة، وكذا استشارة مجلس الدولة، غير أنه يجب منح البرلمان سلطة مناقشة وتعديل مضامين هذه الأوامر.
- إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة للظروف الاستثنائية بداية بالتمييز بين حالتى الطوارئ والحصار والتخفيف من التفوق الرئاسي عند اللجوء للحالة الاستثنائية.
- إعطاء فرصة حقيقية للبرلمان للمساهمة في تعديل الدستور.
- توسيع مجال تدخل البرلمان فيما يخص المعاهدات الدولية وذلك بأن تكون رقابة البرلمان على المعاهدات ملزمة قبل التصديق عليها، بمعنى أن يوافق

عليها الجهاز التشريعي أولاً حتى يتمكن الرئيس من التصديق عليها، وذلك حتى لا يحتكر هذا الأخير سلطة التشريع في المجال الخارجي.
- ضرورة إدراج بند في الدستور يشترط من خلاله أن يذكر رئيس الجمهورية أسباب اعتراضه على القانون عند ممارسته لسلطة طلب إجراء مداولة ثانية للقانون.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

(1) الكتب:

1. أحمد وافي إدريس بوكرا، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في دستور 1989، د ط، المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1992.

2. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، دراسة تحليلية ، د ط ، دار النهضة العربية، القاهرة، د س ن.
3. جابر جاد نصار، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر ، د ط، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
4. حميد محديد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان د ط، سلسلة الإصدارات القانونية، الجزائر، 2008.
5. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة ، الجزء الرابع، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013.
6. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، 1984.
7. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
8. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، د ط، دار النهضة العربية، 2004.
9. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان 1995.
10. عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، الكتاب الأول، المبادئ العامة د ط، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط01، 1997.
11. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، د ط ، دار هومة، الجزائر، 2002.
12. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري-نشأته-أحكامه-محدداته، د ط، دار ربحانة للنشر، الجزائر، 2002.

13. عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري ، د ط ، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
14. عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، الدستور الجزائري، (نشأة، فقها تشريعا)، دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية، الطبعة الرابعة، دار الهدى، الجزائر، 2010.
15. عز الدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، ط 01، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2009.
16. عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، د ط، دار الخلد ونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.
17. عقيلة خرياشي مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، د ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2013.
18. علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية، دراسة مقارنة، د ط، وزارة الثقافة، الأردن، 2008.
19. عمار بوضياف، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في الجزائر)، د ط، دار الريحانة، الجزائر، د س ن.
20. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر ط 02 ، 2007.
21. عمار عوابدي، نظرية القرارات الادارية العامة بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، د ط، دار هومة، الجزائر.
22. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي البرلماني، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1980.
23. ماجد راغب الحلو، الدولة في ميزان الشريعة، النظم السياسية، د ط، دار المطبوعات الجامعية، مصر 1999.
24. فوزياً و صديق، الوافيش شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د س ن.

25. محمد هاملي ، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي) ، د ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2014.
26. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، الطبعة السادسة، دس ن، مصر .
27. مصطفى صالح العماوي، التنظيم السياسي والنظام الدستوري ، د ط، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن 2009.
28. مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، د ط، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، 2009.
29. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ، د ط، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005.
30. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ، د ط، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
31. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية على ضوء التعديل الدستوري الأخير (06 مارس 2016) الصادرة تبعا لذلك، د ط، دار بلقيس، دار البيضاء، الجزائر، 2017.
32. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظام السياسية والقانون الدستوري، ط 01، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.

(2) الرسائل والمذكرات الجامعية:

(أ) الرسائل الجامعية:

أ- رسائل الدكتوراه

(1) أحسن رابحي ، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق بنعكنون، جامعة

الجزائر، 2005-2006.

- (2) الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، معهد الحقوق، جامعة قسنطينة، 1999.
- (3) دلال لوشن ، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية تخصص قانون عام، كلية الحقوق، قسم العلوم القانونية، 2011، 2012.
- (4) سعيد أوصيف ، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل و المتمم، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016.
- (5) سليمة مسراتي، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2009_2010.
- (6) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر بباتنة، 2010.
- (7) فظة نبالي، المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق جامعة تيزيوزو، 2001.
- (8) محمد أمين أسود، مدى قدرة السلطة التنفيذية في تكيف النظام السياسي الجزائري وفقا لأحكام دستور الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة وهران، الجزائر، 2005-2006.
- (9) محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
- (10) مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس 2004-2005.

ب- مذكرات الماجستير

- 1) أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007، 2008.
- 2) آمنة قريش، تنظيم البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2013.
- 3) إيمان الغربي، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2013، 2014.
- 4) بوجمعة لونيس، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005-2006.
- 5) حاتم نبيح، عملية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2009.
- 6) حنان مفتاح رزيق، رئيس الجمهورية بين الدستورين الجزائري والأمريكي، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة.
- 7) خلوفي خديجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 رسالة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري، معهد الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون، جامعة الجزائر، 2000-2001.
- 8) سعاد عيادي، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013-2014.

- 9) سعاد ميمونة ، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر ، مذكرة لنيل درجة الماجستير كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2011، 2010.
- 10) عمر ثامري ، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري ، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر ،كلية الحقوق و العلوم الإدارية ، السنة الجامعية 2005-2006.
- 11) عزيز جمالي ، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو .
- 12) لونس مزياي ، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 2011.
- 13) محمد خلاصي، تحضير الميزانية العامة في الجزائر، بحث نيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1998.
- 14) منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص القانون الدستوري، ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2013/2014.
- 15) نبيل أمالو ، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر، 2007.
- 16) ياسين ربوح، مركز الوزير الأول في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1 ، كلية الحقوق، بن عكنون، ديسمبر 2013.

ج) مذكرات الماستر

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

(3) المقالات:

1) أحسن مزود، مبدأ الفصل بين السلطات في دستور 1996، بحث مقدم في الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر يومي 23-24 أكتوبر، 2000، ص ص 42-56.

2) إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة العدد الأول، 1998، ص 08.

3) بوزيد لزهاري، " الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، ملتقى المؤسسات، العدد الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، 2006، ص ص 39-70.

4) خدوجة خلوفي، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 06، جوان 2016، ص ص 139-150.

5) فتيحة عمارة، سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين، دراسة مقارنة، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 55، 2013، ص ص 399-440.

6) محمد بوسلطان،

علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، 23-24 أكتوبر 2000، ص ص 119-127.

7) مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 10، العدد 2، 2002، ص ص 09-46.

4) النصوص القانونية:

أ) الدساتير:

أ-1) الدساتير الجزائرية

1. الاستفتاء الشعبي يوم 08 سبتمبر 1963، ج ر، عدد 64، الصادر بتاريخ 08 نوفمبر 1963، المتضمن دستور 10 سبتمبر 1963.
2. أمر رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار نص دستور الجمهورية الجزائرية المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976 ج ر، عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976، معدل بالقانون رقم 79-06 مؤرخ في 07 جويلية 1979، ج ر، عدد 28، صادر في 10 جويلية 1979 والقانون رقم 80-01 مؤرخ في 12 جانفي 1980، ج ر، عدد 03، صادرة في 15 جانفي 1980 وباستثناء 03 نوفمبر 1988، المرسوم رقم 88-223 المؤرخ في 05 نوفمبر 1988 ج ر، عدد 45، صادر في 05 نوفمبر 1988.
3. المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه بموجب استفتاء 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، عدد 09 صادر في 01 مارس 1989.
4. المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 08 ديسمبر، يتضمن إصدار نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 18 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، عدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل بموجب القانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر، عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، وبالقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر، عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008.

5. قانون رقم 01-16 مؤرخ في 6 مارس سنة 2016، ج ر عدد 14 صادر في 07 مارس 2016، متضمن تعديل دستور 2016.

أ-2) الدساتير الأجنبية:

1. الدستور الفرنسي المؤرخ في 04 أكتوبر 1958، الذي عرف عدة تعديلات كان آخرها بموجب القانون الدستوري رقم 724-2008- مؤرخ في 23 جويلية 2008 متعلق بتحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة، ج ر مؤرخة في 24 جويلية 2008.
2. دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971.

ب) الاتفاقيات

اتفاقية فينا للمعاهدات الدولية، المبرمة بالتاريخ 23 ماي 1969، انضمت إليها الجزائر في سنة 1987 وذلك بموجب المرسوم 87-222 المؤرخ في 27 أكتوبر 1987، ج ر ، العدد 47 الصادرة بتاريخ 14 أكتوبر 1987.

ج) القوانين العضوية

- 1) النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 13 أوت 1997، المعدل والمتمم في 13 جويلية 2000، ج ر، رقم 46 مؤرخة في 30 جويلية 2000.
- 2) النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 18 فيفري 1998، ج ر، عدد 08 صادر في 18 فيفري 1998 المعدل والمتمم في 28 نوفمبر 1999، ج ر، عدد 84، صادر في نوفمبر 1999، والمعدل والمتمم في 17 ديسمبر 2000، ج ر عدد 77، صادر في 17 ديسمبر 2000.
- 4) قانون العضوي رقم 01-98، المؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ، العدد 64، صادر في 01 جوان 1998 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج ر، العدد 43، صادر في 03 أوت 2011.

5) قانون عضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ج ر، عدد 50، صادر في 28 أوت 2016.

د) القوانين العادية

1) أمر رقم 65-182 مؤرخ في 10 جويلية 1965 يتضمن تأسيس الحكومة، ج ر، عدد 58، صادر في 13 جويلية 1965.

2) أمر رقم 03-02 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمناطق الحرة، ج ر عدد 43 صادر في 20 جويلية 2003.

3) أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، ج ر، عدد 43 صادر في 20 جويلية 2003، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-12 مؤرخ في 25 جوان 2008 ج ر، عدد 36 صادر في 2 جويلية 2008 وبالقانون رقم 10-05 المؤرخ في 15 أوت 2010 ج ر، عدد 46 صادر في 18 أوت 2010.

4) أمر رقم 03-09 مؤرخ في 13 أوت 2003 يعدل ويتمم الأمر رقم 76-53 المؤرخ في 16 أفريل 1976 المتضمن تنظيم التربية والتكوين، ج ر، عدد 48 صادر في 13 أوت 2003.

5) أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالنقد والقرض، ج ر، عدد 52 صادر في 27 أوت 2003 معدل ومتمم بالأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 وبالأمر رقم 10-04 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر، عدد 50 صادر في 01 سبتمبر 2010.

6) أمر رقم 03-12 مؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وبتعويض الضحايا، ج ر، عدد 52 صادر في 27 أوت 2000.

7) أمر رقم 03-04 مؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات استيراد البضائع وتصديرها، ج ر، عدد 43 صادر 20 جويلية 2003.

هـ) المراسيم الرئاسية

1) المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09-02-1992، المتضمن إقرار حالة الطوارئ ج.ر. عدد 10، المؤرخة في 09-02-1992.

2) المرسوم الرئاسي رقم 93-02 المؤرخ في 06 فيفري 1993 يتضمن تمديد حالة الطوارئ، ج.ر. 08، مؤرخة في 07 فيفري 1993.

3) المرسوم الرئاسي رقم 99-169 المؤرخ في 01 أوت 1999 يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة للاستفتاء يوم 16 سبتمبر 1999، ج.ر. رقم 51، المؤرخة في 02 أوت 1999.

4) المرسوم الرئاسي رقم 05-278، المؤرخ في 18 أوت 2005 يتضمن استدعاء الناخبين للاستفتاء المتعلقة بالصالحة الوطنية يوم 29 سبتمبر 2005 ج.ر. رقم 99، المؤرخة في 15 أوت 2005.

4) آراء المجلس الدستوري

- 1) رأي المجلس الدستوري المتعلق بالقانون الأساسي للنائب، بتاريخ 30 أوت 1989، الذي ينص " ونظرا لأن مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إياه الدستور " ، مجلة المجلس الدستوري (أحكام الفقه الدستوري)، عدد رقم 01، 1986-1989.
- 2) رأي رقم 16/01 ر.ت.د/م صادر عن المجلس الدستوري ، مؤرخ في 18 ربيع الثاني عام 1437 الموافق 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري.

ثانيا: باللغة الفرنسية:

1) Ouvrages :

- 1) Philippe ARDANT, Institution politique et droit constitutionnel, 16^{ème} Edition, L.G.D.J. Paris, 2004.
- 2) Pierre Avril / jean Gicquel. Droit parlementaire. 2^{ème} édition. Montchristien. 1996.

- 3) Philippe Ardant_ institutions politique et droit constitutionnel _15 édition .édition librairie général de droit et de jurisprudence . L.G.D.J . paris 2003.
- 4) GUIGNARD (D) : La promulgation des loins : une prérogative du chef de l'Etat en quête d'identité juridique. In RRJ n 04-2008.
- 5) Mohamed AbdelwahabBekhechi, la constitution algérienne de 1976 et le droit international, OPU, Alger, 1989.

2)thèse :

- 1) Amine Khaled Hartani- le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996 – thèse de doctorat d'état en droit public , université d'Alger, faculté de droit et de sciences administratif, juin2003.

ثالثا: المواقع الالكترونية:

-موقع المجلس الشعبي الوطني:<http://www.apn-dz.org>

فهرس المحتويات

01	.....مقدمة
07	.....الفصل الأول: ضعف سلطة البرلمان في إعداد القوانين
08	.....المبحث الأول: تقييد سلطة البرلمان التشريعية
09	.....المطلب الأول: تحديد نطاق التشريع البرلماني
10	.....الفرع الأول: تحديد المجال التشريعي واتساع المجال التنظيمي
10	.....أولاً: حصر مجال تشريع البرلمان
10	.....1: تعداد مجال القانون العادي
13	.....2: تعداد مجال القانون العضوي
16	.....ثانياً: اتساع المجال التنظيمي المستقل
16	.....الفرع الثاني: احتكار الحكومة للمجال المالي
17	.....أولاً: إعداد ومتابعة الحكومة لمشروع قانون المالية
19	.....ثانياً: تقنية قانون المالية التكميلي
20	.....المطلب الثاني: تقييد البرلمان في إطار اجراءات التشريع
	.....الفرع الأول: الدور المحدود للبرلمان في إعداد القانون والتصويت
20	.....عليه
21	.....أولاً: المبادرة البرلمانية (اقتراحات القوانين)
21	.....1: منح مجلس الأمة صلاحية المبادرة بالتشريع في مجالات محددة
22	.....2: القيود الواردة على المبادرة البرلمانية بمقترحات القوانين
22	.....أ: القيود الشكلية
24	.....ب: القيود الموضوعية
	.....ثانياً: تدخل الحكومة أثناء عملية دراسة ومناقشة القانون والتصويت
24	.....عليه
24	.....1: تدخل الحكومة في عملية دراسة القانون

- 25 أ: التدخل المباشر للحكومة في عمل اللجان الدائمة للبرلمان.....
- 27 ب: التدخل غير المباشرة للحكومة في عمل اللجان الدائمة للبرلمان.....
- 29 2: تواجد ومساهمة الحكومة في مناقشة القانون والتصويت عليه.....
- 29 أ: مظاهر تدخل الحكومة في اجراءات المناقشة.....
- 31 ب: تأثير الحكومة في عملية التصويت على النصوص القانونية.....
- الفرع الثاني: حدود دور البرلمان في تعديل القانون وتدخل السلطة التنفيذية في
- 33 حل الخلاف بين الغرفتين.....
- 33 أولاً: حدود دور البرلمان في تعديل القانون.....
- 35 ثانياً: تدخل السلطة التنفيذية في حل الخلاف بين الغرفتين.....
- المبحث الثاني: هيمنة السلطة التنفيذية على الاختصاص التشريعي
- 38 للبرلمان.....
- المطلب الأول: التدخل الفعلي للسلطة التنفيذية في تحضير العمل التشريعي
- 39 البرلماني.....
- 40 الفرع الأول: التنظيم الحكومي للعمل البرلماني.....
- 40 أولاً: الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان.....
- 41 ثانياً: تنظيم علاقة الحكومة بالبرلمان.....
- 42 الفرع الثاني: التوجيه الدائم للبرلمان من قبل السلطة التنفيذية.....
- 43 أولاً: تفوق الحكومة في تسيير جدول الاعمال.....
- 43 1: ضبط جدول الأعمال من أولويات الحكومة.....
- 43 أ: تحديد جدول الأعمال.....
- 46 ب: أولوية الحكومة في ترتيب المواضيع.....
- 47 2: آثار الحكومة لجدول الأعمال.....
- 48 ثانياً: استدعاء البرلمان للانعقاد.....
- 48 1: حصر مدة الدورات العادية.....
- 49 2: التفوق التنفيذي في دعوة البرلمان لعقد دورات غير عادية.....
- المطلب الثاني: الآليات المعززة لتفوق السلطة التنفيذية على الدور التشريعي

51	..... للبرلمان
51	..... الفرع الاول: إشراف السلطة التنفيذية على إعداد وإصدار القانون
54	..... أولاً: حرية المبادرة بمشاريع القوانين من طرف الحكومة
54	..... ثانياً: سلطة التحكم في مصير القانون
54	..... 1: حق رئيس الجمهورية في إصدار ونشر القوانين
55	..... 2: إمكانية امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار ونشر القانون
	..... الفرع الثاني: حق الاعتراض على القوانين والتحكم التنفيذي في الرقابة على
56	..... دستورية القوانين
	..... أولاً: حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين قصد إجراء مداولة
57	..... ثانية
59	..... ثانياً: التحكم التنفيذي في الرقابة على دستورية القوانين
	..... الفصل الثاني: توسع الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب
61	..... البرلمان
62	..... المبحث الأول: احتكار رئيس الجمهورية للتشريع بوجود البرلمان
63	..... المطلب الأول: التشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية
64	..... الفرع الاول: الطابع التنفيذي للإبرام والمصادقة على المعاهدات الدولية
64	..... أولاً: مرحلة المفاوضات تكون في إطار ما رسمه رئيس الجمهورية
66	..... ثانياً: احتكار رئيس الجمهورية لصلاحيحة التصديق على المعاهدات
67	..... الفرع الثاني: المساهمة النظرية للبرلمان عند إبرام المعاهدات الدولية
68	..... أولاً: حصر المعاهدات الخاضعة لرقابة البرلمان
	..... ثانياً: موافقة البرلمان على مشاريع قوانين المعاهدات الدولية بدون
69	..... مناقشة
70	..... المطلب الثاني: التشريع عن طريق اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة
71	..... الفرع الأول: التشريع عن طريق الاستفتاء
72	..... أولاً: اللجوء إلى الاستفتاء حق ينفرد به رئيس الجمهورية
75	..... ثانياً: عدم اللجوء إلى ممثلي الشعب في حالة الاستفتاء

- 77 الفرع الثاني: استئنار رئيس الجمهورية بحق المبادرة بتعديل الدستور.....
- 78 أولاً: احتكار رئيس الجمهورية لسلطة اقتراح تعديل الدستور.....
- ثانياً: المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور متوقفة على موافقة رئيس
- 79 الجمهورية.....
- ثانياً: المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور متوقفة على موافقة رئيس
- 79 الجمهورية.....
- 81 المبحث الثاني: انفراد رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق الأوامر.....
- المطلب الأول: تولي رئيس الجمهورية سلطة التشريع في غيبة
- 82 البرلمان(الظروف العادية).....
- الفرع الأول: التشريع عن طريق الأوامر في غيبة البرلمان سلطة أصلية لرئيس
- 83 الجمهورية.....
- أولاً: ضوابط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر طبقاً للمادة
- 84 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.....
- 1: الضابط الأول: استعمال الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني
- 85 أو في العطلة البرلمانية.....
- 2: الضابط الثاني: ضرورة اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس
- 86 الوزراء.....
- 3: الضابط الثالث: التشريع بأوامر في مسائل عاجلة.....
- 86 4: الضابط الرابع: استشارة الرئيس لمجلس الدولة قبل اتخاذ الأوامر.....
- 89 5: الضابط الخامس: عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة للموافقة
- 89 عليها.....
- 90 ثانياً: الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في غيبة البرلمان.....
- الفرع الثاني: أثر التشريع عن طريق الأوامر على السلطة التشريعية
- 93 للبرلمان.....
- 93 أولاً: تراجع وتقليص الدور التشريعي للبرلمان.....

	ثانيا: الموافقة الشكلية للبرلمان على الأوامر الصادرة
97	فيغيته.....
	المطلب الثاني: هيمنة رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية في الظروف
99	غير العادية.....
	الفرع الأول: للرئيس الاختصاص الفعلي أثناء الظروف
100	الاستثنائية.....
100	أولا: أساس نظرية الظروف الاستثنائية.....
101	ثانيا: سلطة رئيس الجمهورية في تقدير الظروف الاستثنائية.....
	الفرع الثاني: اضمحلال الدور التشريعي للبرلمان في الظروف
103	الاستثنائية.....
103	أولا: الاستبعاد النسبي للبرلمان في حالي الطوارئ والحصار.....
104	1: الشروط الموضوعية.....
104	أ: ضرورة الملحة.....
106	ب: شرط المدة.....
107	2: الشروط الشكلية.....
107	أ: اجتماع المجلس الأعلى للأمن.....
107	ب: استشارة رئيسي غرفة البرلمان.....
108	ج: استشارة الوزير الأول.....
108	هـ: استشارة رئيس المجلس الدستوري.....
109	ثانيا: عجز البرلمان عن التشريع في الحالة الاستثنائية وحالة الحرب.....
109	1: الحالة الاستثنائية.....
110	أ: الشروط الموضوعية.....
112	ب: الشروط الشكلية.....
114	2: حالة الحرب.....
115	أ: الشروط الموضوعية.....
116	ب: الشروط الشكلية.....

117	.....	خاتمة
115	.....	قائمة المراجع
127	.....	فهرس المحتويات

