



جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

الاختصاص التشريعي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

التخصص: القانون الإداري

تحت إشراف الأستاذة:

طواولة أمينة

الشعبة: حقوق

من إعداد الطالبة:

خليل ذهبية أمال خديجة

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذة(ة) دويدي عائشة رئيسا

الأستاذة(ة). طواولة أمينة مشرفا مقرر

الأستاذة(ة) شيخي نبية مناقشا

السنة الجامعية: 2020/2019

نوقشت يوم 2020/9/30

إهداء

إلى من أحمل اسمه إلى سندي بعد الله عز وجل
إلى من أجلسني على مقاعد الدراسة فغرس في نفسي حب العلم أبي أطال الله في عمره
وحفظه لي.

إلى من شجعتني طوال مشواري الدراسي

إلى من أعانتني بحبها ونصائحها

إلى التي كانت ولا زالت تتعب معي

إلى والدي العزيزة أطال الله في عمرها وقدرني على طاعتها.

إلى خالتي "عاليا" وجدتي "ذهبية" اللتان كانتا دعم لي حفظهما الله، ورعاهما بواهما من الجنة

مقعدا

إلى إخوتي الأعزاء اللواتي بوجودهن أكتسب قوة ومحبة لا حدود لها حفظهما الله من كل

سوء.

إلى زميلاتي ورفيقات دربي اللواتي عرفنتي بهم مقاعد الدراسة فأصبحوا بدل الأصدقاء إخوة.

إلى اعز صديق أهدتني إياه الحياة فضيل اسامة.

إلى صديقي العزيز الذي شاركني في كل خطوات بحثي عميروش امين

خليل ذهبية أمال خديجة

تشكرات

أتقدم بالشكر الجزيل إلى أستاذتي الفاضلة "طواولة أمينة" وأتوجه لها بخالص الامتنان لقبولها الإشراف على مذكرتي والتي لم تبخل علي بتوجيهاتها القيمة، فقد كانت نعم العون في التغلب على الكثير من الصعوبات لانجاز هذا العمل المتواضع، فجزاها الله كل خير وأحسن

جزاء

كما أتقدم بالشكر والامتنان لفضيلة الأستاذة "دويدي" والأستاذة الفاضلة "شيخي" اللواتي

شرفاني لمناقشة وقراءة هذه المذكرة

كما لا أنسى أن أتقدم بجزيل الشكر لكافة أساتذة قسم الحقوق بجامعة مستغانم لدعمهم الدائم

لي طوال مشواري الدراسي.

كما أتقدم بالشكر إلى صديقتي وأستاذتي هاجر بضياف التي لم تبخل علي بنصائحها و

توجيهاتها القيمة

قائمة المختصرات

1 - باللغة العربية

ج.ر.ج.ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

ط: الطبعة.

ص: الصفحة.

ب. ط: بدون طبعة

2- باللغة الفرنسية

p: page

مقدمة:

إن دولة القانون أصبحت اليوم من أهم الخصائص المميزة للدولة الحديثة، ويقصد بهذه الخاصية أن تكون السلطات العامة في النظام المؤسسي مقيدة بالقانون، بعبارة أخرى دولة القانون هي الدولة التي يسمو فيها القانون وتكون قواعده متدرجة على شكل هرمي. ويفرض تحقيق هذه الخاصية مجموعة من الضمانات أهمها مبدأ الفصل بين السلطات، وهو أحد أهم المبادئ الأساسية للديمقراطية، الذي يرجع تأسيسه إلى المفكر الشهير مونتسكيو عام 1748، فقد أقام نظريته على ضرورة التمييز بحزم بين السلطات الثلاث التشريعية، التنفيذية، القضائية، ورأى أن بتوازنها بشكل جيد ترسم السلطة لذاتها حدوداً تقف عندها، فقال في ذلك: " لقد أثبتت التجارب التاريخية أن كل إنسان يتمتع بسلطة يسيء استعمالها أي يتمادى في هذا الاستعمال إلى أن يصطدم بحد يوقفه، إن الفضيلة نفسها بحاجة لحدود، وللوصول إلى عدم إساءة استعمال السلطة يجب أن يكون النظام قائم على أساس الفصل في السلطة".¹

وبالنظر إلى أهمية مبدأ الفصل بين السلطات، التي تظهر من خلال منع تداخل السلطات والتعدي على اختصاصات كل منها، والحد من الاستيلاء على السلطة من جهة واحدة، اعتمده المؤسس الدستوري الجزائري منذ دستور 1989 إلى غاية التعديل الأخير لسنة 2016²، وإن كان لم ينص عليه صراحة، إلا أنه يستشف من الهيكل العام لتنظيم السلطات في الباب الثاني من الدستور، حيث خصص الفصل الأول للسلطة التنفيذية (المواد من 84 إلى 111)، والفصل الثاني للسلطة التشريعية (المواد من 112 إلى 155)، والفصل الثالث للسلطة القضائية (المواد من 156 إلى 177).

¹- محمد ناصر مهنا، نظرية الدولة والنظم السياسية المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 1999، ص256.

²- القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري، مؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 الموافق لـ 06 مارس 2016، جريدة رسمية عدد 14، المؤرخة في 27 جمادى الأولى 1437 الموافق لـ 07 مارس 2016.

ومن مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات أن يتم توزيع الوظائف في الدولة بين ثلاث سلطات، سلطة قضائية موكلة بالفصل في النزاعات المعروضة عليها من خلال قيام محاكمها بهذا الدور، وسلطة تشريعية تتكفل بوضع نصوص قانونية تنظم مختلف المجالات عن طريق البرلمان وسلطة تنفيذية تكمن مهمتها في وضع القواعد الصادرة عن السلطة التشريعية موضع التنفيذ.

لقد أدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بصورته المرنة في النظام الدستوري الجزائري إلى نتائج انعكست على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتحديد العلاقة بين البرلمان ورئيس الجمهورية بصورة خاصة، ذلك أن كلا منهما يملك اختصاص التشريع والذي يقصد به صلاحية وضع القواعد القانونية، وهذا ما يتسبب في وجود تداخل بين صلاحيات كل سلطة.

تتمثل السلطة التشريعية في البرلمان، وهو يعتبر قناة تسمح بمشاركة أكبر للمواطنين في الحياة السياسية وذلك انه يتولى مهمة سن القوانين والتصويت عليها، إضافة إلى الحق الذي يملكه في المشاركة في تعديل الدستور، و كل هذا يتم بإرادة الشعب، مما يعني أنه أداة في يد الشعب.

ويتكون البرلمان في الجزائر من غرفتين هما: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حيث نصت المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، وهذا خلافا لما كان يعتمد في السابق حيث كان البرلمان يتكون من غرفة واحدة متمثلة في المجلس الشعبي الوطني.

بالمقابل، تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية والوزير الأول، وهذا يعني أنها هي الأخرى ذات طبيعة مزدوجة.

يحتل رئيس الجمهورية مكانة مرموقة في النظام السياسي الجزائري، باعتباره منتخبا من طرف الشعب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، وله عدة اختصاصات منحها إياه الدستور وقوانين الجمهورية.

وإلى جانب اختصاصاته وصلاحياته أسندت إلى رئيس الجمهورية اختصاصات تشريعية كالتشريع بأوامر في الظروف العادية،¹ والاستثنائية،² إضافة إلى سلطة إصدار القانون،³ الأمر الذي أدى إلى إحداث خلل في توازن العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر.

فقد عرفت كل من هاتين السلطتين تغييرا أدى إلى تطور وظيفة السلطة التنفيذية، فلم تعد تقتصر مهمتها على تنفيذ القوانين بل تخطت ذلك، فأصبحت تنظم المسائل التي لا ينظمها التشريع، وانعكس هذا على السلطة التشريعية، ونتيجة عجزها عن الإمساك بزمام اختصاصها التشريعي تمكنت السلطة التنفيذية من الهيمنة على اختصاصها.

ويعود سبب عجز البرلمان عن مهمته التشريعية إلى بطء هذا الجهاز في إيجاد حلول سريعة، وتعدد إجراءات العملية التشريعية، وقدرة السلطة التنفيذية على حل الأزمات التي تمر بها الدولة واعتبارها الأكفأ على العمل التشريعي، وبذلك فقد البرلمان المكانة الأولى التي كان يحتلها في النظام السياسي، واستولت السلطة التنفيذية على مجالات كانت حكرا على السلطة التشريعية، وتجسد ذلك في تضمين الدستور الجزائري أحكاما محددة لمجالات البرلمان على سبيل الحصر (المادة 140، 141)، بينما ظلت بقية المجالات مفتوحة في يد السلطة التنفيذية، لا سيما اختصاصات رأس الهرم فيها والمتمثل في رئيس الجمهورية (المادة 143).

إشكالية الدراسة:

¹المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، سالف الذكر.

²حسب المادة 107 من نفس الدستور.

³المادة 144 من نفس الدستور.

انطلاقاً من كون البرلمان يعد من أهم المؤسسات الدستورية، وعملاً بمبادئ الديمقراطية التي يقوم عليها النظام الجزائري، التي من أهمها مبدأ الفصل بين السلطات، وباعتبار موضوع الاختصاص التشريعي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يعكس بصفة عامة مظاهر التعاون والتداخل بين السلطتين في جميع المجالات وبصفة خاصة في مجال القانون، ومع اختلال العلاقة التشريعية بين السلطتين كان لا بد من البحث في حقيقة الصلاحيات التشريعية التي منحها الدستور للسلطة التنفيذية، ومدى تعارضها مع فكرة الفصل بين السلطات.

وعليه، تطرح هذه الدراسة الإشكالية التالية:

هل مساهمة السلطة التنفيذية في العمل التشريعي صورة من صور التعاون بين السلطات أم هيمنة منها على الاختصاص التشريعي للبرلمان؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية أسئلة فرعية أهمها:

- ما حقيقة دور كل من البرلمان ورئيس الجمهورية في العمل التشريعي؟
- ماهي أسباب تراجع دور البرلمان في عملية التشريع؟
- ماهي الآليات الدستورية التي يؤثر بها رئيس الجمهورية على المجال التشريعي للبرلمان؟

- هل أحاط المؤسس الدستوري سلطة رئيس الجمهورية التشريعية بضوابط تحمي المجال التشريعي للبرلمان؟

- ماهي انعكاسات اشتراك السلطتين التشريعية والتنفيذية في صلاحية التشريع؟

مناهج الدراسة:

للإجابة على هذه الإشكالية من الضروري اتباع مناهج تضبط وتحدد مجال الدراسة، وتستدعي طبيعة البحث المزج بين عدة مناهج، بداية بالمنهج التحليلي خاصة بالنسبة للنصوص القانونية التي تستلزم التحليل والاستنتاج للظواهر والوقائع الدستورية، إضافة إلى المنهج الوصفي لوصف صلاحيات واختصاصات كل سلطة من السلطتين التشريعية والتنفيذية،

مع اللجوء في بعض الأحيان إلى المنهج المقارن الذي يفرض نفسه وذلك من خلال مقارنة المواد من دستور 1996 وما جاء في التعديل الأخير لسنة 2016.

نطاق الدراسة:

هناك دراسات عديدة تناولت العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، غير أن البحث في هذه الدراسة ينحصر في مجال الاختصاص التشريعي الذي يعد أحد أوجه التداخل بين هاتين السلطتين.

ويتحدد الإطار القانوني لهذه الدراسة بالدستور الجزائري الساري المفعول مع مقارنته بنصومه قبل التعديل الذي أجري عليه سنة 2016، وبذلك يستبعد من نطاق البحث الدساتير المقارنة، كما تستبعد أوجه التأثير الأخرى للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

أهمية الدراسة:

تظهر أهمية الدراسة من خلال طريقة طرح الموضوع، فقد تم تسليط الضوء على جوانب من موضوع الاختصاص التشريعي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي لم يتم إدراجها في الدراسات السابقة ألا وهي السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، التي يعتبرها البعض في مرتبة مساوية للتشريع خاصة وأنها مستقلة عنه بموجب المادة 143 من الدستور، فعلى الرغم من أنها آلية تشريعية في يد رئيس الجمهورية يضع من خلالها قوانين على شكل مراسيم تلاحم البرلمان في اختصاصه التشريعي، إلا أنها كانت تدرس على حدة في دراسات مستقلة بعيدا عن صلاحية التشريع.

كما وتبرز أهمية هذه الدراسة في محاولة إيجاد تحديد دقيق لطبيعة العلاقة بين رئيس الجمهورية والبرلمان في مجال صنع القانون وتقدير مدى هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، ويعد ذلك عنصرا مهما في تحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري.

أسباب اختيار الموضوع:

تم اختيار موضوع الدراسة بناء على عدة أسباب، منها ذاتية تتمثل في الميل الشخصية لهذا الموضوع، والرغبة في التعمق فيه أكثر وتكوين فكرة معمقة عنه بعدما كان مجرد فكرة سطحية طرحت في محاضرة.

أما الأسباب الموضوعية فتتمثل في ذلك الجدل القائم حول حصر مجالات التشريع للبرلمان بالرغم من أنه صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع وسيطرة السلطة التنفيذية على المجال التشريعي ما أدى إلى تراجع ملحوظ في دور البرلمان في العملية التشريعية.

أهداف الدراسة:

تسعى هذه الدراسة إلى:

- معرفة الدور الحقيقي للبرلمان في العملية التشريعية.
- تحديد العلاقة التشريعية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.
- تحديد مدى توفيق المؤسس الدستوري الجزائري في تعديل 2016 في إحداث توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجال التشريعي.
- تحديد ما إذا كانت الضمانات التي وضعها المؤسس الدستوري كفيلة لمنع هيمنة السلطة التنفيذية على المجال التشريعي.

تقسيم الدراسة:

للإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه ينبغي تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين اثنين: يبين الأول حدود ممارسة البرلمان للاختصاص التشريعي، بحيث يتناول عملية المبادرة بالقانون والجوانب الإجرائية لها.

أما الفصل الثاني فيعالج حدود ممارسة رئيس الجمهورية للاختصاص التشريعي والذي يدرس الحدود الدستورية للتشريع بأوامر بالإضافة إلى سلطة التشريع الممنوحة لرئيس الجمهورية.

الفصل الأول: حدود ممارسة البرلمان للاختصاص التشريعي

تعد الوظيفة التشريعية في ظل النظام السياسي الجزائري من الاختصاصات الأصيلة التي يمارسها البرلمان بغرفتيه المتمثلتين في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهي من أهم الوظائف الدستورية المعبرة عن الإرادة الشعبية. وتتجلى الآليات التي يمكن للبرلمان التشريع من خلالها في المبادرة باقتراح التشريع كمرحلة أولية، ثم مناقشة القوانين والتصويت عليها، وإرسال النص النهائي إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه وإصداره.

ولقد أقر الدستور بأن البرلمان هو السيد في إعداد القوانين والتصويت عليها، غير أن هذا الحق لم يحط بالضمانات التي تمكن ممثلي الشعب أن يمارسوا وظيفتهم بالكيفية التي تسمح بالتعبير عن إرادتهم، فأصبح هذا الحق الذي يتمتع به البرلمان مقيدا من طرف المؤسس الدستوري الذي لم يمنح هذا الأخير صلاحيات مطلقة، ما أدى إلى إضعاف وتراجع دوره في العملية التشريعية، وهذا دعا إلى تدخل السلطة التنفيذية لإنقاذ العملية التشريعية وذلك من خلال حصر مجال مبادرة البرلمان في التشريع وتهميش دوره بالإضافة إلى فرض المؤسس الدستوري قيودا على المناقشة والتصويت وفرض الرقابة على دستورية القوانين.

ولهذا سوف سيتناول هذا الفصل صلاحية المبادرة بالقوانين (المبحث الأول) والجوانب الإجرائية لهذه المبادرة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: المبادرة بالقوانين

كل نص تشريعي مهما اختلفت درجته في الهرم القانوني يأتي بمبادرة من قبل صاحب الاختصاص، ولقد حصر الفقه الدستوري مصطلح "المبادرة بالتشريع" في المرحلة الأولى من مراحل صناعة القانون على مستوى البرلمان. ونظرا لكونها عملية معقدة من حيث إجراءاتها اختلفت تعريفات ها.

عرفها البعض على أنها ذلك «العمل الذي يرسم الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه»،⁽¹⁾ أو هي «حق إيداع النص الذي يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل مناقشته والتصويت عليه من طرف البرلمان». ⁽²⁾ وتعرف أيضا على أنها "المرحلة التي تقدم للتشريع مادته فيصبح البرلمان ملزما بأن يفصل فيها بالقبول أو بالرفض".⁽³⁾

ومهما اختلفت التعريفات وتباينت بشأن حق المبادرة بالتشريع فهذا لا يمنع كونها تلعب دورا مهما في صناعة القانون الذي يعد آلية لتنظيم المجتمع وحماية الحقوق والحريات.

وفي النظام الدستوري الجزائري، تعتبر المبادرة حقا دستوريا مخولا للسلطتين التنفيذية والتشريعية معا أو للسلطة التشريعية فقط، بموجبه يودع مشروع أو اقتراح قانون أمام البرلمان، غير أن تسمية النص المقدم من طرف السلطتين يختلف، فما يقدم من قبل السلطة التنفيذية يسمى مشروع قانون *Projet de loi* وما يقدم من طرف السلطة التشريعية يسمى اقتراح *Proposition de loi*⁽⁴⁾

وخلال هذا المبحث سنتم دراسة حق البرلمان في المبادرة بالقوانين (المطلب الأول) ومجالات ممارسته لهذا الحق (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حق البرلمان في المبادرة بالقوانين

⁽¹⁾مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1966، ص 477.

⁽²⁾سعید بوشعير، النظام السياسي الجزائري-السلطة التشريعية و المراقبة- ط ثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر سنة 2013، ص 115.

⁽³⁾عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 125.

⁽⁴⁾سعید بوشعير، مرجع سابق، ص 116.

إن سن القوانين عملية طويلة ومعقدة سواء من حيث الإجراءات أو المراحل التي تمر بها⁽¹⁾، وتتجسد المرحلة الأولى في المبادرة بالقوانين بمعنى تقديم القانون وعرضه على السلطة التشريعية، وبذلك تكون المبادرة جوهر القانون⁽²⁾. ولقد أقر الدستور الجزائري حق المبادرة بالقانون للسلطة التشريعية، وعمل المؤسس الدستوري على تنظيم هذا الحق وحاول تدعيمه من خلال تعدي لسنة 2016.

وعلى الرغم من أن السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان صاحبه الاختصاص الأصيل في التشريع وفق مبادئ الديمقراطية إلا أنه ونتيجة لمعطيات معينة ضبقت في ممارستها لهذا الاختصاص. إلا أن ما يهم في هذا الطرح هو التنظيم الدستوري والقانوني لحق البرلمان في المبادرة بالقوانين (الفرع الأول)، وضوابط مبادرة غرفتيه بالتشريع (الفرع الثاني)، بالإضافة إلى مساهمة الحكومة في المبادرة بالقوانين (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تنظيم حق البرلمان في المبادرة بالقوانين

منح المؤسس الدستوري الجزائري منذ أول دستور عرفته البلاد الحق للبرلمان في المبادرة باقتراح القوانين⁽³⁾ واختلف تنظيمه في ذلك من حيث تدعيم البرلمان في هذا المجال من دستور لآخر خاصة بعد استحداث الغرفة الثانية للبرلمان بموجب دستور 1996⁽⁴⁾ الذي أقصى هذه الأخيرة من عملية المبادرة ثم تراجع عن ذلك فالتعديل الأخير لسنة 2016 في سبيل تدعيم العمل التشريعي للبرلمان من خلال تمكين أعضاء مجلس الأمة من المبادرة باقتراح القوانين. وسيتم في هذا الفرع دراسة المبادرة بالتشريع من طرف غرفتي البرلمان، بداية بالمجلس الشعبي الوطني (أولا) ومن ثم مجلس الأمة (ثانيا):

(1) سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 116.

(2) محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية ومبادرة الحكومة، مجلة أكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم علوم قانونية واقتصادية، العدد 11، جانفي 2014، ص 74.

(3) من خلال المادة 36 من دستور 1963، التي تقابلها المادة 148 من دستور 1973 والمادة 11 من دستور 1989 والمادة 119 من دستور 1996.

(4) من خلال المادة 98 من دستور 1996 قبل تعديل 2016 الذي جاء في فقرتها «بممارسة السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين»

أولاً- المبادرة بالتشريع من طرف المجلس الشعبي الوطني

بالرجوع إلى نص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، نجد ان كل من الوزير الأول، نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة الحق في المبادرة بالتشريع. ومما تجدر الإشارة إليه أن المبادرة بالتشريع من طرف المجلس الشعبي الوطني تعد ضئيلة جدا من الناحية العلمية، بالإضافة إلى أن مبادرة النواب تنصب في معظمها على تعديل النصوص السارية المفعول ونادرا ما تقدم نصوص جديدة⁽¹⁾ ففي العهدة التشريعية الممتدة من 1997 إلى 2002 قدمت السلطة التنفيذية 59 مشروع قانون، أما السلطة التشريعية قدمت اقتراح قانون واحد، أما في العهدة التشريعية الممتدة بين 2012 إلى 2017 تم المصادقة على 64 قانونا من بينها 70 كانت جميعها بمبادرة من الحكومة⁽²⁾.

ثانيا- المبادرة بالتشريع من طرف مجلس الأمة

يعتبر التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 أول نص يعزز من الدور التشريعي لمجلس الأمة من خلال منحه لأول مرة، وبمقتضى المادة 136 منه، حق المبادرة لهذه الغرفة، بعدما كانت النصوص القانونية سابقا لا تساوي بين غرفتي البرلمان، لاسيما على مستوى مرحلة المبادرة بالقوانين، التي ظلت محصورة منذ 1996 بالمجلس الشعبي الوطني فقط⁽³⁾. وقد ترتب عن إقصاء مجلس الأمة في ممارسة حق المبادرة بالقوانين قبل تعديل 2016 ظهور بعض التناقضات خاصة وأن استحداث الغرفة الثانية كان من أجل ترقية وتطوير الأداء البرلماني، هذا ما دفع المؤسس الدستوري لتدارك التناقض بين منح البرلمان السيادة في ممارسة الاختصاص التشريعي من جهة وإبعاد إحدى غرفتيه عن المبادرة من جهة أخرى، وإقصاءها من أهم مرحلة فيه. وهكذا تم تعديل المادة 119 من دستور 1996 بالمادة 136 بموجب

⁽¹⁾ إبراهيم عاودي، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 07.

⁽²⁾ حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية الممتدة بين 2012/2017، ص 02.

⁽³⁾ سليمة قزلان، الارتقاء بالدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، دراسة تحليلية لنص المادة 136، مجلة التراث، مجلد 10، العدد 01، ص 117.

تعديل سنة 2016 ومنح الغرفة السفلى حق المبادرة وبذلك دعمت سلطة البرلمان في اقتراح القوانين.

الفرع الثاني ضوابط مبادرة البرلمان بالقانون

فرض المؤسس الدستوري قيودا على حق البرلمان في المبادرة بالقوانين، ولم يجعله مطلقا، فقد أخضعه لشروط قبلية واجبة الاحترام، وقد أدت هذه القيود إلى عزوف النواب عن المبادرة باقتراح القوانين. وتتمثل هذه القيود في ضوابط شكلية (أولا) ضوابط موضوعية (ثانيا).

أولا- الضوابط الشكلية

الشروط الشكلية هي تلك التي يؤدي عدم احترامها والتقييد دبرها إلى عدم قبول الاقتراح دون النظر في موضوعه، ونستشف هذه الشروط من الدستور والقانون العضوي 16-12 متضمنا تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁽¹⁾ وهي كالتالي:

- 1- ضرورة تقديم الاقتراح من قبل (20) عشرين نائبا أو عشرون عضوا من مجلس الأمة، هذا ما يعرف بالقيود العددي أو النصاب القانوني.²
- 2- قيد الصياغة في شكل مواد قانونية والتعليل.³
- 3- توقيع الاقتراح من طرف النواب أو أعضاء مجلس الأمة.⁴

(1) القانون العضوي 12/16 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ج.ر.ج.ج العدد 50، مؤرخة في 28 أوت 2016.

2- المادة 2/136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 (تقابلها المادة 119 من دستور 1996): «تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها (20) نائبا أو (20) عشرون عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه.»

3 -تنص المادة 19 من نفس القانون على ما يلي: «علاوة على الشروط المنصوص عليها في المادتين 136 و 137 من الدستور يرفق كل مشروع أو اقتراح قانون بعرض أسباب ويحرر نصه في شكل مواد.»

4- تنص المادة 22 من نفس القانون «مع مراعاة أحكام المادة 137 من الدستور، يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا عليه من عشرين (20) نائبا أو عشرين عضوا من مجلس الأمة.»

في سبيل ضمان جدية الاقتراحات المقدمة من النواب أو الأعضاء، قلص المؤسس الدستوري من اقتراحات النواب نظرا لصعوبة تحقيق النصاب اللازم بقبول الاقتراح⁽¹⁾ وهو يعتبر عائقا يصعب تجاوزه من أي نائب يكون بإمكانه المساهمة في النشاط التشريعي للبرلمان، ولهذا فإنه يشكل مكبا حقيقيا يتجلى في ضعف وقلة الاقتراحات⁽²⁾، بالإضافة إلى قيد صياغة الاقتراح وتسببيه والتي تعني ضرورة تحرير نصوص الاقتراح في شكل مواد قانونية وأن ترفق بعرض الأسباب تم إيداعها مكتب المجلس المعني⁽³⁾ وما يجعل هذا قييدا هو عدم وجود خبرة لدى النواب في صياغة المواد القانونية الأمر الذي يجعل أغلب النواب لا يقدمون اقتراحات قانونية لفشلهم في الصياغة ذلك أنها تحتاج إلى خبرات قانونية وأكاديمية⁽⁴⁾.

ثانيا- الضوابط الموضوعية

1- لقد قيد المؤسس الدستوري الجزائري النواب بمجال موضوعي يشرع ضمنه على سبيل الحصر، بمعنى أن النواب لا يستطيعون التشريع إلا في إطار هذا المجال، وذلك حسب المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 (تقابلهما المادتان 122-123 من دستور 1996). وهذا القيد يزداد شدة على أعضاء مجلس الأمة فلهم حق المبادرة باقتراح القوانين فقط في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 وهو ما أكدت عليه الفقرة الثانية من المادة 136 سالفه الذكر، والتي حددت بثلاث مجالات على سبيل الحصر تتعلق بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي⁽⁵⁾، وهذا يشكل قييدا موضوعيا صارما.

⁽¹⁾ابتناسام العقون، مبدأ سيادة البرلمان في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير حقوق، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014-2015، ص 73.

⁽²⁾سعاد عيادي، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية (دستور 1996) رسالة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013-2014، ص 118.

⁽³⁾ نفس المرجع، ص 115.

⁽⁴⁾بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقانون في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2001، دفاتر السياسة والقانون، العدد 02، جانفي 2013، جامعة ورقلة، ص 172.

⁽⁵⁾تنص المادة 137 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه «تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، مكتب مجلس الأمة. وباستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني».

2- القيد المالي الذي نصت عليه المادة 139، أي حظر المجال المالي على مبادرة غرفتي البرلمان، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في الإيرادات أو توقيع مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها⁽¹⁾

إن هذا القيد الأخير هو ما جعل مبادرات النواب قد تكون معدومة، إذ أنه لا يمكن أن نتصور وضع قانون لا يحتاج إلى اعتماد مالي لتنفيذه خاصة ما إذا تعلق بمصالح الدولة وتسييرها.⁽²⁾ ويعود عرض هذا القيد نتيجة الأضرار الناجمة عن إشراف النواب في طلب اعتمادات مشاريع أرهقت ميزانية الدولة، فكان من الضروري إلغاء حق البرلمان في المبادرة في المجال المالي⁽³⁾

ولقد كان لهذا القيد دور كبير في التقليل من حظوظ البرلمان في ممارسة سيادته في المجال المالي، خاصة وأنه لا يوجد أدنى شك في أن تنفيذ أي قانون يحتاج لاعتماد مالي، ويبدو صعبا أن يقدم النواب اقتراح قانون⁽⁴⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن القيد في المجال المالي لم يشمل مرحلة المبادرة فحسب بل تعدى ذلك ليشمل تقييد المناقشة بمدة زمنية محددة يترتب عن الإخلال بها تدخل السلطة التنفيذية بصفة عامة، ورئيس الجمهورية بصفة خاصة، لإصدار مشروع ما قدم من طرف الحكومة بموجب أمر له بنفس قوة قانون المالية⁽⁵⁾ وذلك حسب المادة 138 في الفقرتين الأخيرتين من التعديل الدستوري لسنة 2016 (تقابلها المادة 120 من دستور 1996)⁶

3- بين القيود المعروضة على المبادرة بالتشريع أيضا الشرط الموضوعي الذي مفاده «عدم قبول أي اقتراح أو مشروع قانون مضمونه نظير موضوع اقتراح أو مشروع قانون قيد

⁽¹⁾ راجع المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁽²⁾ ابن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد هاشمي، مرجع سابق، ص 172.

⁽³⁾ صبري السيد، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهية، طبعة 03، مصر، 1996، 302-303.

⁽⁴⁾ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 29-30.

⁽⁵⁾ دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة باتنة

2012/2011، ص 130.

6 «يصانق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر». المادة 138 من التعديل الدستوري 2016.

الدراسة أو كان قد تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر شهرا تحت طائلة عدم قبوله «وذلك ما جاء في المادة 23 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر⁽¹⁾»
ويلاحظ أن نص المادة جاء شاملا لكلا المبادرتين سواء البرلمانية أو الحكومية، إذ أشار إلى ذلك صراحة بعبارة «أي مشروع أو اقتراح» يساهم هذا الشرط في عدم عرقلة العملية التشريعية. وقد حدد المشرع مرور 12 شهرا على أي مبادرة ثم رفضها أو سحبها وذلك من أجل تدارك أصحابها النقائص التي كانت تشوبها والتي كانت سببا لرفضها والعمل على تعديلها⁽²⁾.

4- إن نصوص المعاهدات والاتفاقيات التي تبرمها الدولة تشكل قيدا آخر على اقتراحات القانون حيث لا يقبل أي اقتراح قانون مخالف لأية معاهدة أو اتفاقية كانت قد أبرمتها الدولة، ذلك أن المعاهدات تسمو على التشريع وبالتالي يجب مطابقة القوانين الداخلية مع القواعد المطروحة في الاتفاقية⁽³⁾ وبذلك فإن المعاهدات تضيف من حقل عمل البرلمان في التشريع وتوجه مسيرته وتوجهاته لمطابقة القوانين الداخلية مع قواعد الجديدة للمعاهدات⁽⁴⁾.

الفرع الثالث: منافسة الحكومة للبرلمان في المبادرة بالقوانين

نص الدستور الجزائري على إشراك السلطة التنفيذية في عملية المبادرة بالتشريع وتدعى هذه المبادرة بمشروع قانون «projet de loi»⁽⁵⁾.

(1) المادة 23 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر «لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير مضمون مشروع أو قانون تجرى دراسته في البرلمان أوقع رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر (12) شهرا».
(2) البنية خيرة رحمان، المبادرة بالقوانين بين البرلمان والحكومة في الجزائر وفقا للتعديل الدستوري 2016، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، 2017-2018، ص 18.
(3) هدى بقة، الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، 2018-2019، ص 21.

(4) Geau François Flauss, la contribution de laguis prudences des organes De la convention des droit de l'homme a la formation d'un droit constitutionnel européen R.U.H1995 p 375.

(5) العيد عاشوري، «إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري»، مجلة الفكر البرلماني، عدد 03، جوان 2003، ص 66.

وإذا كانت المبادرة التشريعية يتقاسمها الجهاز التنفيذي مع السلطة التشريعية، إلا أن الواقع العملي يظهر تفوق المبادرات التشريعية الحكومية على المبادرات التشريعية البرلمانية سواء من حيث عدد المبادرات التي تصل إلى مرحلة المصادقة النهائية⁽¹⁾.

أولاً- المبادرة الحكومية في الجزائر

لقد سار الدستور الجزائري نفس نهج الدساتير التي جعلت المبادرة بالقوانين حقا مشتركا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية منذ أول دستور عرفته البلاد وكان حق المبادرة بمشاريع القوانين في دستوري 1963 و 1976 حقا لرئيس الجمهورية إلى جانب النواب، إذ نصت الفقرة الأولى من المادة 136 من دستور 1963 على أنه «لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين» وهو ما جاء في الفقرة الثانية من المادة 148 من دستور 1976⁽²⁾.

وبانتقال الجزائر من عهد أحادية السلطة التنفيذية إلى ثنائية السلطة منح الدستور الجزائري الوزير الأول الحق في المبادرة بتشريع القوانين رغم أنه في الواقع العملي لا يقوم هو بالمبادرة وإنما يقوم بها الوزراء كل في قطاعه ودور الوزير الأول يبقى في إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾.

واشترط المشرع الجزائري لقبول هذه المشاريع أن تكون أحكامها محررة بطريقة واضحة حتى يتسنى تطبيقها بصفة سليمة، مع استحسان استعمال الجمل التي تؤدي الغرض القانوني، إضافة إلى استعمال المصطلحات والألفاظ التقنية المتداولة في النصوص القانونية واعتماد أحوالها في شكل مواد، وأن يكون النص مصحوبا بعرض الأسباب الموجبة للتشريع بحيث يتضمن شرحا مفصلا لكل مضامينه وأهدافه⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، مرجع سابق، ص 167.

⁽²⁾ هدى بقة، مرجع سابق، ص 24.

⁽³⁾ أرشيدة معطي، أداء البرلمان الجزائري في الفترة من 1997 إلى 2015، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2018-2019، ص 12.

⁽⁴⁾ بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، مرجع سابق، ص 169.

ولقد ألزم المؤسس الدستوري السلطة التنفيذية اتباع مجموعة من الإجراءات عند إعداد مشاريع القوانين، حيث يتم في هذا الإطار تحضير مشروع القانون تحت رعاية الوزارة المعنية، سواء تولت مصالحها أو لجنة فنية وزارية أمر إعداد المشروع.

ويدرس مشروع القانون في نطاق مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة الذي يخطر وجوبا بجميع مشاريع القانون، حيث يتم إرساله وجميع عناصر الملف من الأمانة العامة للحكومة إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة الذي يبدي رأيه بشأنها وفق حالتين تحددان بحسب إن كان مشروع القانون استعجالي أم لا، وفي كل الحالات رأي مجلس الدولة غير ملزم، ويبقى خاضعا للسلطة التقديرية للحكومة بالرغم من أنه عمل وجوبي يؤدي تخلفه إلى رفض مشروع القانون⁽¹⁾.

بعد الأخذ برأي مجلس الدولة يرسل مشروع القانون إلى الأمانة العامة للحكومة، التي تعتبر قاعدة تنظيم النشاط القانوني للدولة، حيث تخضعه لدراسات أولية من طرف المديرية المختصة للتحقق منه على المستوى القانوني، ومدى مطابقته للإطار القانوني المعمول به والأهداف الواجب تحقيقها، بعدها يتم توزيع المشروع على أعضاء الحكومة، والهيئات الاستشارية المؤهلة لإبداء رأيها، وجهتي التشاور التي تدعم التنسيق بين الوزارات، بعد تأكد الأمين العام للحكومة من القيام بجميع الاستشارات اللازمة مع القطاعات الوزارية الأخرى، وبعد الحصول على مصادقة اجتماع مجلس الحكومة يتحول المشروع التمهيدي إلى مشروع قانون، حيث تقوم الأمانة العامة بإعداد الصياغة القانونية للنص⁽²⁾.

ثانيا - مجال المبادرة الحكومية

للحكومة حق المبادرة بالقوانين بواسطة الوزير الأول في المجالات المخصصة للبرلمان المحددة بالمواد 140 و 141 من التعديل الدستوري 2016.

(1) هدى بقة، مرجع سابق، ص 25-26.

(2) بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، مرجع سابق، ص 169-170.

كما انفردت أغلب الحكومات في العالم بصياغة مشروع قانون المالية نظرا لما تتمتع به من خصوصية، باعتبار أن الحكومة الأقدر على تقدير حجم النفقات والإيرادات العامة وذلك أنها تحوز على أجهزة مختلفة وإمكانات تقنية وبشرية تسهل عليها العملية وتساعدتها في معرفة الحاجيات وما تتطلبها من نفقات وهذا ما تفتقر إليه المجالس النيابية.⁽¹⁾

ولم ينص المؤسس الدستوري الجزائري على قصور هذا الحق على الحكومة دون البرلمان صراحة، وإنما يستشف من خلال القيود الموضوعية على مبادرة البرلمان في الجانب المالي، سالف الذكر، حسب المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016، بالإضافة المادة 2/44 من القانون العضوي 16-12"يصادق المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية..."، حيث أدرج المشرع عبارة مشروع القانون وليس اقتراح القانون ، مما يعني إبعاده المبادرة البرلمانية من المجال المالي جاء صراحة.

ثالثا - تفوق المبادرة الحكومية على المبادرة البرلمانية

من خلال التجربة البرلمانية الجزائرية، وبعد تتبع العملية التشريعية، يتضح ضعف المبادرات التشريعية ذات الأصل البرلماني مقارنة بالمبادرات التشريعية ذات الأصل الحكومي⁽²⁾ وتفوق السلطة التنفيذية في مجال المبادرة بالقانون، وظهور عدم اتزان بين ما تبادر به كلا السلطتين سواء من حيث الكم أو النوع، وهذا راجع لعدة أسباب (1) ويتجلى في مجموعة امتيازات لصالح الحكومة (2) سيتم بيانها كالاتي:

1- أسباب قلة الاقتراحات البرلمانية:

يمكن إرجاع قلة الاقتراحات البرلمانية إلى الأسباب التالية:

⁽¹⁾ جبر لبع، القرار المالي بين هيمنة الحكومة على الاختصاص و اشتراك البرلمان، منشور في موقع العلوم القانونية ، متوفر بتاريخ 29 اوت 2020، اطلع عليه على الساعة 10 وربع صباحا، على الرابط .marocdroit.com.cdn.ampprojet.org

⁽²⁾ بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، مرجع سابق، ص 174.

1. ضعف تكوين أعضاء ونواب البرلمان، وقلة الخبرة لديهم بصياغة اقتراحات القوانين الأمر الذي يجعل غالبية النواب في عزوف عن المبادرة باقتراح القانون.⁽¹⁾ فوضع القوانين لإدارة شؤون الدولة مسألة دقيقة تحتاج إلى مختصين أكثر من حاجتها إلى أشخاص يحوزون ثقة ناخبي دوائرهم الانتخابية، بالإضافة إلى أن مسألة المبادرة بالقوانين تتطلب علما ودراية بالمسائل التي يتطلب تنظيمها القانون⁽²⁾.

2. القيود الشكلية والموضوعية المفروضة على المبادرة البرلمانية خاصة القيود المتعلقة بالجانب المالي.

3. اصطدام مقترحات النواب بإرادة الحكومة، خصوصا وأن الدستور يخول للحكومة معارضة كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة التي يعينها الأمر⁽³⁾.

4. قتل روح المبادرة لدى النواب وذلك بإدراكهم أن مبادراتهم لن تلقى اهتماما لدى الحكومة، وعدم قدرتهم على الدفاع على اقتراحاتهم التي يقدمونها ما يجعلهم أكثر سلبية وهذا ينعكس على مستوى ومردود المبادرة⁽⁴⁾.

5. عدم توفير التغطية الإعلامية للاقتراحات المقدمة من طرف النواب⁽⁵⁾.

6. إعطاء الأولوية لمشاريع القوانين من طرف اللجان المختصة وذلك على حساب اقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب⁽⁶⁾.

7. استئثار السلطة التنفيذية لمصادر المعلومات والبيانات والتقارير والدراسات بشأن المشكلات الطارئة والمستجدة، وفي المقابل، لا يحوز النواب على هذه الميكانيزمات التي تعتبر عاملا مهما في صناعة القانون وهذا ما يجعل الحكومة الأقدر والأدرى بشؤون التشريع⁽⁷⁾.

(1) رشيدة معطي، مرجع سابق، ص 21.

(2) هدى بقة، مرجع سابق، ص 29.

(3) بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، مرجع سابق، ص 176.

(4) عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 41.

5 - بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، مرجع سابق، ص 173.

6 - فريدة بن سليم، البرلمان في الدساتير، رسالة ماجستير، كلية الحقوق سعيد حمدين، جامعة الجزائر 01، سنة 2015-2016، ص 107.

(7) سعد عيادي، مرجع سابق، ص 120.

8. تأثير التعددية الحزبية على مبادرة بالقوانين، فالأحزاب السياسية بدلا من أن تقوم على تأطير أعضائها وتأهيلهم، تعمل على ترويضهم وإخضاعهم لأوامرها وتوجيهات الحزب مما ينعكس سلبا على حرية النائب، فيجد نفسه محاطا بسياسة وأفكار الحزب الذي ينتمي إليه⁽¹⁾.

2- امتيازات تفوق المبادرة الحكومية:

من خلال التجربة البرلمانية الجزائرية يبدو واضحا ضعف المبادرات البرلمانية بالتشريع لصالح المبادرات الحكومية، مما أدى إلى سيطرة الجهاز الحكومي على العملية التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية على المجال التشريعي ويظهر تفوق المبادرة الحكومية في:

-أسبقية دراسة مشاريع القوانين على اقتراحات القوانين ذلك ان الحكومة تتولى المساهمة في اعداد جدول الاعمال كلا المجلسين وفق الاسبقية التي تحددها²

-الاختصاص المنفرد للحكومة في المبادرة بالتشريع في الشؤون المالية⁽³⁾.

-التغطية الإعلامية لمشاريع القانون المقدمة من طرف الحكومة والتي تنشأ موقفا مسبقا في البرلمان بأهمية تأييد هذا المشروع⁴.

-عدم تقييد المبادرة الحكومية فهي لا تصطدم بأية قيود موضوعية مهمة تحد منها باستثناء تلك القيود الشكلية التي يمكن تجاوزها دون عناء⁽⁵⁾.

-إمكانية رفض الحكومة للمبادرة البرلمانية حسب المادة 25 من القانون العضوي 99-

02⁽⁶⁾.

(1) عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، ب ط، دار الخلدونية، الجزائر، 2013، ص 271.

2 - هدى بقة، مرجع سابق، ص 30

(3) نفس المرجع، ص 30.

4- بن سهلة ثاني بن علي ، حمودي محمد بن هاشمي، مرجع سابق، ص 172

(5) سليمة مسراتي، المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر، بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية، مجلة القانون،

المجتمع والسلطة، عدد 03، 2014، ص 57.

(6) راجع المادة 25 من القانون رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني

ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 15 المؤرخة في 09 مارس

1999.

- تأثير الحكومة على برمجة أعمال غرفتي البرلمان بإعداد جدول الأعمال الخاص بجلسات البرلمان يفترض أن يكون شأنًا داخليًا يضبط من قبل مكثبي غرفة البرلمان، بحيث يتم تقرير النصوص التي سيتم مناقشتها خلال الدورة البرلمانية حسب المادة 15 من القانون العضوي 16-12، سالف الذكر، ولكن الحاصل أن الحكومة هي التي تحدد ترتيب النصوص التي ستدرج في جدول الأعمال وهذا ما نصت عليه المادة 15 المذكورة أعلاه، الأمر الذي يتيح للحكومة أن تدرج النصوص القانونية التي تريدها وتستبعد النصوص غير المرغوب فيها، وهذا ما يجعل الحكومة تتفوق على البرلمان⁽¹⁾.

المطلب الثاني: نطاق مبادرة البرلمان بالقوانين

إذا كان القانون هو التعبير عن إرادة الشعب، فإن صاحب السيادة في إعداده هو ممثل الشعب، أي السلطة التشريعية⁽²⁾ بمعنى أن البرلمان كان من المفترض أن يمارس كامل السيادة على الاختصاص التشريعي وأن يشرع في جميع المجالات دون تحديد أو قيد، إلا أن التطور الدستوري جعل البرلمان يفقد الكثير من صلاحياته لصالح السلطة التنفيذية حتى أصبحت هذه الأخيرة مهيمنة على العمل التشريعي، فقد كرس المؤسس الدستوري الجزائري دائمًا، باستثناء دستور 1963، قاعدة مجال التشريع المخصص للبرلمان، وما عدا ذلك يرجع اختصاص اللائحة، أي المجال التنظيمي، للسلطة التنفيذية⁽³⁾.

حاول المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 رد الاعتبار للبرلمان بتوسيع مجال القوانين العادية وإضافة فئة جديدة من القوانين تسمى بالقوانين العضوية، وميزها عن القوانين العادية من حيث الشروط، ولم يكتف المؤسس الدستوري بتحديد مجال التشريع للبرلمان وإنما أخضع هذه القوانين لرقابة دستورية.

(1) ياسين رقيق، تأثير السلطة التنفيذية على العمل التشريعي قبل وبعد الموافقة البرلمانية على النصوص، مجلة صوت القانون، العدد 01، ماي 2020، ص 65.

(2) محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، الطبعة 06، دار الفكر، سنة 1996، ص 161.

(3) هدى بقة، مرجع سابق، ص 103.

ولهذا سيتم في هذا المطلب حصر مجالات التشريع بالنسبة للقوانين العادية والعضوية (الفرع الأول) والرقابة على دستورية هذه القوانين (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حصر المجالات التي يشرع فيها البرلمان

يقصد بعبارة مجال التشريع: "مجموع المواد والمواضيع التي يشرع فيها البرلمان، أي ينظمها بموجب نصوص تسمى قوانين"، ويختلف هذا المجال اتساعا وضيقا حسب كل نظام وداخل النظام الواحد من دستور إلى آخر وذلك في حالة تعدد الدساتير⁽¹⁾.

فقد ذهب جانب من الفقه على رأسهم العميد "موريس هوريو" و الفقيه الألماني «جلينيك لاباند» إلى ضرورة تحديد مجال القانون واللائحة انسجاما مع مبدأ الفصل بين السلطات، وحتى لا تطغى جهة على حساب جهة أخرى، وتم وضع معيار الحقوق والحريات الفردية كضابط مفرق.

وذهب آخرون على رأسهم الفقيه «كاريه دي مالبرج» إلى هدم هذه الحواجز، فرأى أنه لا ضرورة لتحديد السلطات للقانون، كون أنه يستطيع تناول جميع الموضوعات، ولكن، لضرورة حماية المجال القانوني وعقلنة النشاط البرلماني وإشراك رئيس الجمهورية في المجال التشريعي، تم تحديد مجالات تدخل البرلمان لسن القوانين، وقد أخذ المشرع الجزائري بفكرة المجال المحمي وليس بنظرية المجال المحدد للقانون⁽²⁾. وسيتم تقسيم هذا الفرع إلى التشريع بالقوانين العادية (أولا)، و التشريع بالقوانين العضوية (ثانيا)

أولا: التشريع بالقوانين العادية

ينبغي هنا تعريف القوانين العادية (1) وبيان مدى اتساعها (2) ومجالاتها (3)

1-تعريف القوانين العادية:

⁽¹⁾صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 271-272.

⁽²⁾فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، السلطات الثلاث، الجزء الثالث، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص81-82.

تعرف القوانين العادية أنها «مجموع القواعد العامة والمجردة الصادرة عن البرلمان أي السلطة التشريعية وفقا لإجراءات معينة»⁽¹⁾. وبنسبة تصويت بالأغلبية النسبية² من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني وبنسبة ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ من أعضاء مجلس الأمة.

2-مجالات التشريع بالقوانين العادية:

مقارنة مع دستور 1996 يلاحظ أن المؤسس الدستوري في القانون العضوي 16-01 المتضمن التعديل الدستوري قام بحذف مجال وهو المصادقة على المخطط الوطني بموجب المادة 140 منه⁽³⁾ التي جاء فيها: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور كذلك في المواد الآتية:

- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين.
- القواعد العامة المتعلقة بالأحوال الشخصية وحق الأسرة، لاسيما الزواج والطلاق، والبنوة والأهلية والتركات.
- شروط استمرار الأشخاص.
- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.
- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.
- القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية.
- القواعد العامة لقانون العقوبات والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، تسليم المجرمين ونظام السجون.
- القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ.

⁽¹⁾فاروق حميدشي، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة الدكتوراه في الدولة والقانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004، ص 81-82.

2 -يقصد بالتصويت بالأغلبية النسبية «تطلب نسبة معينة من التصويت بالموافقة لاعتماد الإجراء أي القانون، و لا ترد إلا بنص» عبد الله كامل محادين ، ابرز الفروقات القانونية بين الأغلبية النسبية و الأغلبية المطلقة، منشور في موقع استشارات قانونية، متوفر بتاريخ 29 اوت 2020 على الموقع اطلع عليه على الخامسة و 26 دقيقة مساء، www.mohamet.net

⁽³⁾140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 سالف الذكر.

- نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية.
 - التقسيم الإقليمي للبلاد.
 - التصويت على ميزانية الدولة.
 - إحداث الضرائب والجبایات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أسسها ونسبها.
 - النظام الجمركي.
 - نظام إصدار النقود ونظام البنوك والقروض والتأمينات.
 - القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.
 - القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكن.
 - القواعد العمومية المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي وممارسة الحق النقابي.
 - القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية.
 - القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة النباتية والحيوانية.
 - حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه.
 - النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
 - النظام العام للمياه.
 - النظام العام للمناجم والمحروقات.
 - النظام العقاري.
 - الضمانات الأساسية للمواطنين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي.
 - القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
 - قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
 - إنشاء فئات للمؤسسات.
 - إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية. "
- الملاحظ من خلال هذا النص تراجع عدد مجالات التشريع للبرلمان في التعديل الدستوري لسنة 2016 فأصبح يضم 29 مجالا بدل 30 كما كان الأمر في 1996.

ثانيا - التشريع بالقوانين العضوية

جاء دستور 1996 بطائفة جديدة من القوانين في المنظومة التشريعية تمثلت في القوانين العضوية.

لا بد في البداية من تعريف القوانين العضوية (1) وبيان دورها في التشريع (2) ومجالاتها (3)، كالتالي:

1- تعريف القانون العضوي:

لا يوجد تعريف جامع مانع للقانون العضوي، فكل محاولات فقهاء القانون تعريفه لم تعط معنى محددًا. فمثلا عرفه الأستاذ «Queinonne» أنه: «أحكام تشريعية تكمل النصوص الدستورية وتنظم بعض المؤسسات»⁽¹⁾ وهي «مجموع القوانين التي تسنها وتصدرها السلطة التشريعية باعتبارها المخولة دستوريا تتضمن مجالات محددة مسبقا في الدستور وتكون وفق قواعد وإجراءات خاصة ومعقدة نوعا ما»

أما المؤسس الدستوري الجزائري فمن خلال المادة 141 من الدستور يلاحظ أنه يميل في تعريفه القوانين العضوية إلى المعيار الشكلي⁽²⁾ وذلك بنصه على بعض الإجراءات الخاصة بسن القانون العضوي، كضرورة المصادقة عليه بالأغلبية المطلقة للنواب وأعضاء مجلس الأمة، إضافة إلى فرض الرقابة السابقة لصدوره من قبل المجلس الدستوري حسب المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽³⁾.

2- دور القوانين العضوية في التشريع:

يتجلى دور القوانين العضوية في الوظيفة التشريعية من خلال مظهرين: مظهر فني يتمثل في تحديد وتطبيق التدابير الدستورية، مما يضمن حماية أكبر للمؤسسات الدستورية

⁽¹⁾ Charles Sirat, la loi organique et la constitution 1958, recueil Dalloz, 1960, P 153.

⁽²⁾ سعيد أوصيف، البرلمان الجزائري في ظل دستور 1996 المعدل و المتمم، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016، ص77.

⁽³⁾ نصت المادة 141 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري سنة 2016، «تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وأعضاء مجلس الأمة. يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره.»

التي يشرع فيها بقوانين عضوية، أما المظهر الثاني فهو مظهر سياسي هدفه الحد من صلاحيات البرلمان⁽¹⁾.

وتعتبر القوانين العضوية مكملة للدستور وتستند إليه فهي تحتل مكانة الوسط بين الدستور والقوانين العادية،⁽²⁾ إذ تأتي في المرتبة الثالثة بعد الدستور والمعاهدات الدولية⁽³⁾. إن يمكن تعديلها بإجراءات أبسط من تلك المطلوبة بالنسبة للقوانين الدستورية أو اصعب بالنسبة للقوانين العادية⁽⁴⁾.

3-مجالات القوانين العضوية:

لقد نص الدستور الجزائري المعدل و المتمم لسنة 2016 في المادة 141 على مجموعة المواضيع التي يتم التشريع فيها بقوانين عضوية وهي:

-تنظيم السلطات العمومية.

-نظام الانتخابات.

-القانون المتعلق بالأحزاب.

-القانون المتعلق بالإعلام.

-القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي.

-القانون المتعلق بالمالية.

-بالإضافة إلى المواد التالية:

-المادة 120 تحدد كفايات انتخاب النواب و كفايات انتخاب اعضاء مجلس الأمة أو

تعينهم، و شروط قابليتهم للانتخاب، و نظام عدم قابليتهم للانتخاب، وحالات التنافي، و نظام التعويضات بموجب قانون عضوي.

(1) نريمان مجاهد، أفتيس وردية، صلاحيات السلطة التشريعية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2017-2018، ص 17.

(2) نفس المرجع، ص 17.

(3) مراد بلقاضي، بوعمارة سميحة، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، «بين ضرورة التوازن وواقع الهيمنة»، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2015-2016، ص 12.

(4) هدى بقة، مرجع سابق، ص 112.

-المادة 125 يحدد قانون العضوي الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة احد أعضائه.

-المادة 129 يحدد قانون عضوي شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده.

-المادة 132 يحدد القانون العضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و عملهما، و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة.

-المادة 133 يحدد القانون العضوي شروط تدوين جلسات مدولات البرلمان

-المادة 172 يحدد القانون العضوي تنظيم المحكمة العليا.

إضافة إلى المواد 171، 176، 177....

الفرع الثاني: الرقابة على دستورية القوانين

باعتبار الدستور أعلى نص قانوني في الدولة فإنه يتعين أن تكون القوانين الصادرة عن البرلمان مطابقة له وغير متناقضة معه⁽¹⁾ ولهذا ظهرت فكرة الرقابة على دستورية القوانين، وكانت بداية ظهورها في أول دستور عرفته الجزائر حيث تبنى واضعو دستور 08 سبتمبر 1963 الفكرة بالنص على إنشاء هيئة تدعى المجلس الدستوري، مهمتها الفصل في دستورية القوانين، غير أن هذه الفكرة أو هذا المجلس لم يرى النور عمليا، وظل حبرا على ورق، بسبب الصراعات التي مرت بها الجزائر.

وعلى إثر أحداث أكتوبر 1988، عادت فكرة الرقابة على دستورية القوانين للظهور بجدية وجسدت في دستور 1989، الذي أقر إنشاء مجلس دستوري تحت تأثير من النظام الفرنسي، مهمته الرقابة على دستورية القوانين والتنظيمات ومراقبة الانتخابات التشريعية والرئاسية وتقديم الاستشارة لدى لجوء رئيس الجمهورية لتطبيق بعض التدابير الدستورية.⁽²⁾

(1) مسعود شيهوب، المجلس الدستوري الجزائري تشكيله وتنظيمه، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، د س ص 09.

(2) سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 197-199.

ومن أجل تحقيق هذا الغرض أي الرقابة على دستورية القوانين ثم منح المجلس الدستوري الاستقلالية المالية والإدارية لضمان عدم تأثير أي سلطة على أعماله وقراراته⁽¹⁾ وبالتالي يلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يكتف بحصر المجال التشريعي للبرلمان وإنما فرض رقابة دستورية على تلك التشريعات سواء كانت قوانين عادية أو قوانين عضوية.

و عليه سننتظر في هذا الفرع الى الرقابة على دستورية القوانين العادية(أولا) و الرقابة على دستورية القوانين العضوية (ثانيا) و الدفع بعدم دستورية القوانين (ثالثا)

أولاً- الرقابة على دستورية القوانين العادية

تكون رقابة المجلس الدستوري على القوانين العادية بعد إخطاره من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، فإذا تم الإخطار قبل صدورها يصدر المجلس الدستوري رأيا قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أما إذا تم الإخطار بعد صدورها فإن المجلس الدستوري يصدر قرارا ملزما يترتب عنه إلغاء النص المخالف للدستور⁽²⁾، هذا يعني أن الرقابة في هذا المجال قد تكون سابقة لصدور القانون أو لاحقة عنه فإذا كانت سابقة يفصل المجلس الدستوري برأي أما إذا كانت لاحقة يفصل المجلس الدستوري بقرار⁽³⁾.

تشمل هذه الرقابة المجالات المحددة في المادة 140 من الدستور إضافة إلى الميادين الأخرى التي خصصها الدستور للتشريع البرلماني.

ثانيا- الرقابة على دستورية القوانين العضوية

إذا كانت القوانين العضوية تختلف عن القوانين العادية من حيث المجالات والإجراءات التي تتبع في وضعها وتعديلها، فإنه من الطبيعي أن تختلف عنها من حيث الرقابة الممارسة عليها، ذلك ان الرقابة على دستورية القوانين العضوية هي رقابة وجوبية، فنظرا لارتباط

⁽¹⁾ نوال بن الشيخ، آليات تسوية الخلاف التشريعي، دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا، رسالة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2018-2019، ص 200.

⁽²⁾ المادة 69 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁽³⁾ سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، على ضوء دستور 1996، دار هومة الجزائر، ص

موضوعاتها بصلب الدستور تم إخضاعها لرقابة قبلية إجبارية وذلك من أجل تحصينها ضد كل الهفوات غير دستورية،⁽¹⁾ وهي مع ذلك ليست رقابة تلقائية يمارسها المجلس الدستوري من تلقاء نفسه، وإنما بناء على طلب من رئيس الجمهورية الذي يجب عليه ذلك حيث يلتزم بإحالة مشروع القانون العضوي قبل إصداره إلى المجلس الدستوري⁽²⁾ وهذا ما يستشف من المادة 186 من الدستور حيث جاء فيها: "ييدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان ". فقد جاء نص المادة واضحا وصريحا يحمل عبارة «وجوبا» مما يعني إلزامية الرقابة على القوانين العضوية بعد مصادقة البرلمان وقبل إصدارها من طرف رئيس الجمهورية.

ويخضع القانون العضوي لرقابة المطابقة حسب المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث نصت على «...يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور..» حيث تعني المطابقة التأكيد على أن القانون يخضع للدستور وهذا يعني أن البرلمان ليس مجبر فقط بعدم وضع قواعد قانونية تخالف الدستور بل تكون مطابقة للدستور أي صورة طبق الأصل للقاعدة الدستورية المرجعية⁽³⁾.

وعليه، تختلف الرقابة الدستورية على القوانين العادية عن الرقابة الدستورية عن القوانين العضوية، حيث أن الرقابة على القوانين العادية تكون الرقابة سابقة أو لاحقة ويكون الإخطار من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، أما بالنسبة للقوانين العضوية فتكون الرقابة وجوبية قبلية أي قبل صدور القانون العضوي ويكون الإخطار إلزامي من طرف رئيس الجمهورية.

(1) رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 2005-2006، ص 167.

(2) سليمة مسراتي، مرجع سابق، ص 133.

(3) عبد المجيد جبار، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأي المجلس الدستوري المتعلق بقانون الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة الإدارة، مجلد 01، العدد 02، ص 18.

لقد أصبح المجلس الدستوري يحاصر البرلمان في عمله التشريعي ذلك أن هذا الأخير بإمكانه أن يمنع صدور القانون أو يلغيه إذا كان مخالفا للدستور فهو بذلك يشارك البرلمان في التشريع⁽¹⁾ حتى وصف المجلس الدستوري بالمشرع الشريك⁽²⁾.

ثالثا: الدفع بعدم دستورية القوانين

يعتبر الدفع بعدم دستورية القوانين وسيلة لتحقيق غاية مزدوجة تتمثل في حماية مبدأ سمو الدستور من ناحية وحماية الحقوق والحريات من ناحية أخرى³ ومن هذا المنطلق سنتطرق لمفهوم الدفع بعدم دستورية القوانين (1)، وأساسه القانوني⁽²⁾، وشروطه (3)

1- مفهوم الدفع بعدم دستورية القوانين:

الدفع بعدم دستورية القوانين هو منازعة قانون ساري المفعول وذلك بمناسبة نزاع معروض أمام القضاء، وذلك قصد التأكد من مطابقته للدستور، تتم إحالته للرقابة مطابقة المجلس الدستوري للنظر في ذلك باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل⁴، و عليه فإن الدفع بعدم دستورية القوانين هو نوع من أنواع الرقابة على القانون تتم بعد دخول هذا الأخير حيز التنفيذ، يدفع به احد الأطراف في قضية معروضة أمام القضاء كوسيلة للدفاع عن نفسه بحجة أن الحكم التشريعي الذي ينوي القاضي تطبيقه في القضية ينتهك الحقوق والحريات⁵

2- الأساس القانوني للدفع بعدم دستورية القوانين:

تجد آلية الدفع بعدم دستورية القوانين مصدرها من المادة 188 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري 2016 والتي نصت على أنه: «يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم دستورية القوانين بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي احد الأطراف في

(1) هدى بقة، مرجع سابق، ص 117.

(2) Yelles Chaouch Bachir, Le conseil constitutionnel en Algérie, du contrôle de constitutionalité a la créativité norustive, O.P.U. Alger, 1999. P45.

3 -جمال رواب، الدفع بعدم دستورية القوانين-قراءة نص المادة 188 من الدستور الجزائري- مجلة الدراسات الحقوقية، مجلد 04، عدد01، ديسمبر 2017، ص 33.

4 -ياسين شامي، احمد لعروسي، آلية الدفع بعدم دستورية القوانين، مجلة القانون، مجلد08، عدد01، 2019، ص 16.

5 جمال رواب، مرجع سابق، ص 35.

المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك للحقوق والحريات التي يضمنها الدستور¹،

كما صدر القانون العضوي 16/18 الذي نص في المادة الثانية منه على «يمكن إثارة الدفع بعدم الدستورية في كل محاكمة أمام الجهات القضائية ...»²

3- شروط الدفع بعدم دستورية القوانين:

يستخلص من المادة 188 المذكورة اعلاه ان المؤسس الدستوري قد حددت ثلاثة شروط للطعن بعدم دستورية القوانين تتمثل في وجود نزاع قائم أمام القضاء (أ)، كما يتعين إثارة الدفع من قبل أحد الخصوم (ب)، وان ينتهك النص المطعون في دستورية الحقوق والحريات المضمنة في الدستور (ج).

أ- وجود نزاع مطروح أمام الجهات القضائية:

يتطلب الدفع بعدم دستورية القوانين وجود نزاع مطروح امام القضاء العادي او الاداري وأن هناك قانون يراد تطبيقه من طرف القاضي على ذلك النزاع القائم، فيبادر الشخص المتضرر بالطعن في دستوريته وان تبين للجهة القضائية المعنية جدية الدفع فإنها تتوقف عن البت في النزاع الى غاية الفصل في مدى دستوريته.³

ب- إثارة الدفع من قبل أحد الخصوم:

لقد منح المؤسس الدستوري حق الطعن في دستورية القوانين عن طريق الدفع لأطراف النزاع القائم امام الجهات القضائية، ويستوي الامر ان يكون الطاعن مدعيا او مدعى عليه، سواء كان من الاشخاص الطبيعية او المعنوية⁴.

ج- انتهاك النص المطعون فيه للحقوق والحريات المضمنة في الدستور:

1 - المادة 1/188 من التعديل الدستوري لسنة 2016 السالف الذكر.
2 - راجع المادة 02 من القانون العضوي 16/18 المتعلق بشروط وكيفية الدفع بعدم الدستورية، الجريدة الرسمية، العدد 54، 2018، ص 10.
3 - تمام شوقي يعيش، رياض دنش، توسيع اخطار المجلس الدستوري ودوره في تطوير نظام الرقابة الدستورية، مجلة العلوم القانونية، عدد 14، اكتوبر 2016، ص 161
4 - تمام شوقي يعيش، رياض دنش، توسيع اخطار المجلس الدستوري ، مرجع سابق، ص 161

بالنظر الى المكانة التي تحتلها الحقوق والحريات في معظم دساتير العالم كان لا بد من وجود الية لحمايتها من مختلف الانتهاكات التي قد تصدر من النصوص التشريعية الادنى درجة، فلا يكفي ادراج الحقوق والحريات العامة للأفراد في الدستور من اجل حمايتها بل يجب تعيين تنظيم جزائي لكل من يسعى الى انتهاك و التعدي عليها¹

المبحث الثاني: مراحل المبادرة بالتشريع

يتولى البرلمان مهمة الإعداد و التصويت على النصوص التشريعية حيث تعتبر المبادرة بالتشريع أولى الإجراءات القانونية التي يؤدي اكتمالها إلى صناعة القانون، فهي مرحلة التشكل والتبلور للنص القانوني⁽²⁾ فبعد إيداع مشاريع القوانين الصادرة عن الحكومة أو اقتراحات القوانين التي يقدمها النواب بموجب المادة 136 من الدستور، تتم دراسة النص من قبل اللجنة المختصة ثم تليها المناقشة والتصويت على مستوى غرفتي البرلمان، وعلى الرغم من أن البرلمان صاحب السيادة في إعداد النصوص القانونية والتصويت عليها، فإن ما يمكن ملاحظته، التفوق الحكومي في جل الإجراءات التشريعية في الجزائر، بداية بالمشاركة في المبادرة باقتراح القوانين، مروراً بالتدخل خلال دراسة النصوص القانونية في المناقشة والتصويت أو في فض الخلاف بين غرفتي البرلمان،⁽³⁾ وانتهاءً بمرحلة الإصدار التي تعد شهادة ميلاد تصدر عن رئيس الجمهورية يعلن بمقتضاه نفاذ القانون الجديد⁽⁴⁾.

سنتطرق في هذا المبحث للدراسة على مستوى البرلمان (المطلب الاول) ونفاذ القانون

(المطلب الثاني)

المطلب الأول: الدراسة على مستوى البرلمان

1 - حسين كمون، نصيرة لوني، رقابة الدفع بعدم الدستورية في ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 بين الفعالية والمحدودية، مجلة العلوم القانونية، عدد 01، ص 5، 6

(2) عمر ثامري، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 45.

(3) ياسين ريوح، الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والإدارية، مجلد 08، عدد 01، ص 241.

(4) الهاشمي مشاركة، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار التعديل الدستوري 2016، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2016-2017، ص 53.

إن دراسة المبادرات القانونية أيا كان مصدرها الحكومة أو البرلمان اختصاص أصيل للسلطة التشريعية تتم إجراءاتها داخل البرلمان على مستويين: يتمثل المستوى الأول في اللجنة المتخصصة بفحص ودراسة مشروعات القوانين والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وتهيئة الساحة لإجراء المناقشات التفصيلية للقضايا التي يختص بها البرلمان، ثم على مستوى غرفتي البرلمان.

وبعد أن تتم عملية دراسة المبادرات القانونية، تأتي مرحلة عرض مشروع أو اقتراح القانون، لتتم المناقشة وذلك بعد سماع تقرير ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح وممثل اللجنة البرلمانية المختصة، وبعد المناقشة تأتي مرحلة التصويت.⁽¹⁾

تحتل المناقشات داخل البرلمان مكانة هامة في النشاط البرلماني ويبدو ذلك من خلال الآراء والأفكار التي يبديها الأعضاء بشأن موضوع معروض للمناقشة وما يترتب عن ذلك من إثراء للمشروع أو الاقتراح،⁽²⁾ أما التصويت فهو المرحلة الأخيرة من الإجراء التشريعي في البرلمان من خلاله يتم التعبير عن إرادة المجلس،⁽³⁾ وتحدد هذه المرحلة مصير المبادرة القانونية إما بالموافقة فتصبح نصوصا قانونية، ويقوم رئيس الجمهورية بإصدارها، وإما بالرفض فتصبح مجرد مشروع على ورق، وتخضع هذه الإجراءات إلى ضوابط وقيود سواء من حيث المدة الزمنية أو مجال التدخل، و بناء على ما سبق ذكره سنتناول في هذا المطلب ، اجراءات الدراسة على مستوى البرلمان (الفرع الاول) ، و الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان (الفرع الثاني)

الفرع الأول: إجراءات الدراسة على مستوى البرلمان

⁽¹⁾ عبد القادر إيدابير، دور الغرفتين في تطوير العمل التشريعي في النظام القانوني الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 08، العدد 01، سنة 2019، ص 217.

⁽²⁾ سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 92.

⁽³⁾ صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 267.

دراسة المبادرات القانونية أيا كان مصدرها، سواء كانت اقتراح قانون من طرف الحكومة، أو مشروع قانون من طرف البرلمان، تتم على مستويين، الأول يتمثل في اللجنة المتخصصة (أولا) والثاني يكون على مستوى غرفتي البرلمان (ثانيا).

أولا - الدراسة على مستوى اللجان المتخصصة

تعد هذه اللجان من الأجهزة الدائمة للبرلمان¹ والتي تتكون بمجرد انتخاب البرلمان، وهي بمثابة مخابر إعداد القوانين، لما تقوم به من جمع للمعلومات والحقائق حول النص المعروض للدراسة². ويتم تشكيلها على مستوى الغرفتين طبقا للمادة 3/134 من الدستور، والتي نصت على أنه: «يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظامها الداخلي⁽³⁾ تعرف على أنها «أجهزة نشأت في كل غرفة تتكون من عدد غالبا محدود من الأعضاء يختارون على أساس كفاءة معينة مكلفين لتحضير أعمالهما وإعداد التقارير⁽⁴⁾».

تقوم هذه الأخيرة بدراسة مشروع أو اقتراح القانون المقدم من طرف ممثلي الحكومة أو النواب، حيث تستمع لهم اللجنة كمرحلة أولية وتقوم بدراسة التعديلات المطروحة عليها كمرحلة ثانية.

1- المرحلة الأولى: الدراسة المفصلة للمبادرة التشريعية

تخصص المرحلة الأولى لدراسة مفصلة لمشروع أو مقترح القانون. تبدأ اللجنة مناقشتها بالنسبة لمشاريع القانون بالاستماع أولا إلى ممثل الحكومة، يليه مناقشة تدور بين أعضاء

1 - انظر المادة 09 من القانون العضوي 12/16 السالف الذكر.

2 محمد أمين زروقي، مالكي سفيان، حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة أم.محمد بوقرة، بومرداس، 2017-2018، ص 26.

(3) المادة 3/134 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(4) حمزة يحيوي، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009-2010، ص 02.

اللجنة وممثل الحكومة الذي يحاول من خلال هذه المناقشة الإجابة على التساؤلات بخصوص النص محل المناقشة والدفاع عنه⁽¹⁾.

تجدر الإشارة أنه يمكن للجنة استدعاء خبراء أو شخصيات ترى أن لهم الكفاءة لتقديم اقتراحات وتوضيحات حول النص موضوع الدراسة⁽²⁾.

وأما إذا كان النص المقدم اقتراح قانون فإن اللجنة سوف تسمع إلى ممثل النواب أو ما يسمى بمندوب أصحاب الاقتراح القديم هو الآخر عرضا حول موضوع الاقتراح وتليه المناقشة، وسواء في حالة السابقة أو هذه الحالة فلا مانع من وجود الحكومة في جلسات اللجان الدائمة، ويمكن أن يكون هذا الحضور إراديا بناء على طلبها أو إجباريا بناء على اللجنة الدائمة إذا لزم الأمر لذلك³.

وعلى إثر هذه الدراسة يتم إعداد تقرير تمهيدي لعرضه على اللجنة للمصادقة عليه، ثم يرسل رئيس اللجنة هذا التقرير إلى مكتب المجلس ليتم طبعه وإرسال نسخة منه إلى الحكومة، ثم توزيعه على كافة النواب، ثم يفتح أجل إيداع التعديلات كتابيا ويقدم أجل 03 أيام للنواب لإيداع التعديل حسب المادة 78 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾.

ويمكن أيضا لرئيس المجلس الشعبي الوطني ونوابه حضور جلسات اللجان دون التصويت.

(1) إيمان الغريبي، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديلات الدستورية سنة 2008، رسالة ماجستير كلية، حقوق جامعة الجزائر، 2011-2012، ص 37.

(2) هدى بقة، مرجع سابق، ص 57.

3 - المادة 26 من القانون العضوي 12/16 السالف الذكر

(4) المادة 78 من . من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بالجريدة الرسمية، عدد 46، المؤرخة في 28 ربيع الثاني 1422 هـ الموافق لـ 30 يوليو 2000م.

تعد اللجنة المختصة تقرير عن مشروع أو اقتراح قانون في أجل شهرين من الشروع في الدراسة⁽¹⁾ وفي حالة عدم إيداع التقرير في المدة المحددة يمكن للحكومة أن تطلب تسجيله في جدول الأعمال بعد موافقة مكتب مجلس الأمة⁽²⁾

2- المرحلة الثانية: تعديل المبادرة التشريعية

تختص هذه المرحلة بدراسة التعديلات والبت فيها، ذلك أن حق التعديل يشكل حسب وصف الأستاذ كامبي لب المبادرة بالقوانين وأحد أشكالها حيث يعتبرها البعض مبادرة غير مباشرة بالقانون⁽³⁾ فهو الوسيلة الوحيدة المتبقية للبرلمان في وضع القانون.⁽⁴⁾ وقد نصت المادة 28 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر على إمكانية البرلمان التقدم باقتراح تعديل على المبادرة التشريعية محل الدراسة أيا كان مصدرها البرلمان أو الحكومة. ويستطيع كلا المجلسين سواء المجلس الشعبي الوطني (أ) أو مجلس الأمة (ب) تعديل مشاريع واقتراحات القانون، كالتالي:

أ- التعديل من طرف المجلس الشعبي الوطني:

تقدم اقتراحات التعديل من طرف عشرة (10) نواب على مشاريع واقتراحات القوانين، توقع من قبل جميع أصحابه، ويودع لدى مكتب المجلس في أجل 24 ساعة من الشروع في المناقشة العامة، ولمكتب المجلس الشعبي الوطني سلطة تقديرية في قبول التعديل أو رفضه شكلا دون التعرض لمضمون التعديل، في حالة القبول يحال إلى اللجنة المختصة ويبلغ إلى الحكومة ويوزع على النواب أما في حالة رفضه يبلغ قرار الرفض معللا إلى مندوب أصحاب اقتراح التعديل⁽⁵⁾.

ب- التعديل من طرف مجلس الأمة:

(1) المادة 40-44 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر بالجريدة الرسمية، عدد 49، المؤرخة 30 ذي القعدة 1438 الموافق لـ 22 غشت، سنة 2017.

(2) المادة 26 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر

(3) هدى بقة، مرجع سابق، ص 64.

(4) Dominique Rousseau, droit de constitution constutionnel , Paris, 2006, 7education, p308.

(5) الفقرة السادسة والسابعة من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السالف الذكر.

يقدم اقتراح التعديل من قبل 10 أعضاء من المجلس موقعا من قبل جميع أصحابه، يودع من قبل مندوب أصحاب الاقتراح خلال 24 ساعة من الشروع في المناقشة، مرفقا بعرض الأسباب إلى مكتب مجلس الأمة الذي يبين في قبول التعديلات أو رفضها شكلا، وفي حال قبولها، تحال إلى اللجنة المختصة وتبلغ للحكومة وتوزع على أعضاء مجلس الأمة ليتم التصويت عليها بحضور مندوبي أصحابها، وممثل الحكومة في الجلسة العامة، أما في حالة الرفض من قبل مكتب مجلس الأمة، يبلغ الرفض معللا إلى مندوب أصحاب اقتراح التعديل⁽¹⁾. وفي الأخير تحكم اللجنة المتخصصة النص المحال إليها بالمصادقة على التقرير التكميلي، ثم تطبع التقرير وتوزعه على النواب وتبلغه للحكومة وتسجل هذا النص في جدول الأعمال⁽²⁾.

ثانيا- الدراسة على مستوى غرفتي البرلمان:

لدراسة المبادرة التشريعية، على غرفتي البرلمان إتباع إجراءات معينة للمناقشة والتصويت (1) واحترام قيود عامة وأخرى خاصة بحالات معينة⁽²⁾

1- إجراءات المناقشة والتصويت في غرفتي البرلمان

يجب التمييز بين الإجراءات على مستوى المجلس الشعبي الوطني (1) ومجلس الأمة (2) على النحو الآتي:

أ- على مستوى المجلس الشعبي الوطني:

يلتزم المجلس الشعبي بمناقشة المبادرات التشريعية المعروضة عليه مهما كان مصدرها سواء كانت مشاريع قوانين أو اقتراحات وذلك حسب المادة 32 من القانون العضوي 12/16⁽³⁾

⁽¹⁾الفقرة الأولى والثالثة من المادة 72 والفقرة الأولى والثانية والثالثة والرابعة من المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، السالف الذكر.

⁽²⁾سعاد رابح، المركز القانوني لرئيس الحكومة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2008-2009، ص 58.

⁽³⁾المادة 32 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر.

، تتم المناقشة على مستوى المجلس الشعبي الوطني على مرحلتين، ويجدر التمييز بين المناقشة العامة (أ) والمناقشة مادة بمادة (ب):

أ-1- المناقشة العامة:

تعد المناقشة العامة الإجراء العادي والمستعمل لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين⁽¹⁾ وتكتسي أهمية بالغة بالنظر إلى الآراء والأفكار المقدمة بشأن النص ما يساعد على إثرائه⁽²⁾.

تتم المناقشة على كامل النص، فإذا كان هذا الأخير يتعلق بمشروع قانون، تتم مناقشته بالاستماع إلى مندوب الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيبهم، أما إذا كان النص اقتراح قانون، فتتم مناقشته بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح وممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيبهم⁽³⁾ مع تحديد المدة الزمنية لكل متدخل⁽⁴⁾ ويتم تقييد المتدخلين بالعديد من القيود كاحترام الترتيب المخصص لكل من متدخل وبالوقت، والالتزام بمطالب المجموعات البرلمانية التي ينتمون إليها دون مراعاة تطلعات المتدخلين، وهذا ما يؤدي تعزيز مكانة الحكومة على خلاف البرلمان فتصبح المداخلات مجرد مدح وثناء للنص⁽⁵⁾.

أ-2- المناقشة مادة بمادة:

تتم خلال هذه المرحلة مناقشة النص مادة بمادة، ويمكن لممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون تقديم تعديلات شفوية، وإذا تبين أن لرئيس

(1) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 267.

(2) عبد القادر مداني، حل الخلاف بين مجلس البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014-2015، ص 77.

(3) أنظر الفقرة الأولى والثانية من المادة 33 من القانون العضوي رقم 16-12، سالف الذكر.

(4) لونيس بوجمعة، الانتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة يوسف بخدة، الجزائر، 2006، ص 22.

(5) هدى بقة، مرجع سابق، ص 59.

الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل المقدم شفويا يؤثر على فحوى النص وجوهه يقرر رئيس الجلسة توقيفها لتمكين اللجنة من التداول في شأن التعديل⁽¹⁾.

ب- على مستوى مجلس الأمة:

كانت المناقشة على مستوى مجلس الأمة تنصب فقط على النصوص المصوت عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني،⁽²⁾ غير أن الأمر اختلف بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 وذلك بموجب المادة 136 التي نصت على المجالات المحددة للمبادرة بالاقترح، حيث يتبع مجلس الأمة نفس الإجراءات التي يتبعها المجلس الشعبي الوطني أثناء دراسته للنصوص المعروفة عليه بمناقشتها والتصويت عليها⁽³⁾ ويكون الاختلاف عن المجلس الشعبي الوطني فقط في التصويت حسب نوع النص إن كان عاديا أو عضويا، حيث يصوت مجلس الأمة بأغلبية الأعضاء الحاضرين، إذا كان النص قانونا عاديا، وبالأغلبية المطلقة، إذا كان النص قانونا عضويا⁽⁴⁾.

2- القيود الواردة على إجراءات الدراسة في غرفتي البرلمان

تضبط عملية المناقشة والتصويت مجموعة من القيود العامة (أ) والقيود الخاصة ببعض الحالات (ب) ليحقق التصويت هدفه ويساهم في تطوير العمل التشريعي.

أ- القيود العامة على دور البرلمان في المناقشة

- لا يحق للنواب كقاعدة عامة حضور المناقشات أو المشاركة فيها إلا إذا كانوا أعضاء فيها أو طلب منهم ذلك⁵

- التصويت لا يصح إلا بحضور أغلبية الأعضاء المقدر بثلاثة أرباع أعضاء مجلس

الأمة على الأقل حسب المادة 138 الفقرة الرابعة.

(1) أنظر الفقرة الثانية والثالثة من المادة 34 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر.

(2) راجع المادة 120 الفقرة الثالثة من دستور 1996 السالف الذكر

(3) راجع الفقرة الأولى والثانية والثالثة من المادة 65 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(4) أنظر المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

5- راجع المادة 27 من القانون العضوي 02/99 و المواد 41 و 43 و 44 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، السالف الذكر.

-تدخلات البرلمانين مرهونة بإرادة رئيس الجلسة وبعد أخذ إذنه على خلاف أعضاء الحكومة وتبدأ المناقشات خاصة على مستوى مجلس الأمة بكلمة الحكومة مهما كان مصدر المبادرة (1).

-يمكن لرئيس الجمهورية التدخل باستعمال حق الفيتو في حالة عدم رضاه عن النص المصوت عليه في البرلمان.²

ب- القيود الخاصة على دور البرلمان في المناقشة

تتمثل القيود الخاصة على دور البرلمان في المناقشة في التصويت مع المناقشة المحدودة (1)، التصويت بدون مناقشة (2)، و التصويت على المعاهدات (3).

ب-1- قيود التصويت مع المناقشة المحدودة:

إن هذا النوع من التصويت منظم بموجب المادة 37 من القانون العضوي 99-02 أين يقتصر حق المناقشة على أشخاص معينين، حيث يمنح لهم بالتساوي، (الحكومة، مندوب مقترحي القانون أو التعديلات ورؤساء ومقرري اللجان المتخصصة) وقت محدد لمناقشة الموضوع المطروح للدراسة، وهو ما لا يتعارض مع المساواة في ممارسة الاختصاص وفق القوانين، بل يؤكد، وبعد تدخل الراغبين في المناقشة المحدودة، يعرض الرئيس النص للتصويت على التعديلات المقترحة والمواد ومشروع أو اقتراح القانون بكامله (3) ونلاحظ أن السلطة التنفيذية يبقى لها التفوق دائما إذ يتم الاستماع إلى ممثل الحكومة أولا (4)

ب-2- قيود التصويت بدون مناقشة:

يطبق التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، تخضع هذه الأوامر لإجراءات خاصة، ولا تتم المناقشة العامة فيها، عكس

(1) راجع المادة 65 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السالف الذكر.

2- راجع نص المادة 145 من التعديل الدستوري 2016 السالف الذكر.

(3) سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 101.

(4) محمد صدراتي، الإجراءات الخاصة بالبرلمان في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع

الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013-2014، ص 57.

مبادرات القوانين التي تصدر عن الحكومة أو أعضاء غرفتي البرلمان، ويكون دور أعضاء غرفتي البرلمان مقتصرًا على الرفض أو الموافقة، فإندام المناقشة لا تمنع إمكانية رفضها من قبل البرلمان⁽¹⁾ وذلك طبقًا لنص المادة 37 من القانون العضوي 16-12 "يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجلسة على كل غرفة للموافقة عليها وفقًا لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142".

ب-3- قيود التصويت على المعاهدات:

لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على المعاهدات أو الاتفاقيات المعرضة على البرلمان محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل تعديل، بل يقتصر دور البرلمان عقب المناقشة الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله حسب المادة 38 من القانون العضوي رقم 16-02⁽²⁾.

الفرع الثاني: الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان

يرجع تبني النظام القانوني الجزائري لنظام الغرفتين من أجل تحسين وتطوير الأداء التشريعي من خلال إشراك أعضاء الغرفة الثانية في تحريك المبادرة بالقوانين، وهذا يعطي إضافة إلى حجم الأداء التشريعي، من خلال ما يتميز به أعضاء مجلس الأمة من تشكيلة تضم الكفاءات الوطنية التي تتمتع بخبرة في العديد من المجالات⁽³⁾.

وتعتمد الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين بإعطاء الهيئتين نفس الصلاحيات في المجال التشريعي وذلك من خلال التصويت والمصادقة على القانون بنفس الصياغة وبصفة متتالية⁽⁴⁾ غير أن اختلاف الآراء وتضارب الأفكار قد يؤدي إلى نشوب خلاف بين غرفتي البرلمان،

(1) عبد القادر إيدابير، مرجع سابق، ص 220.

(2) هدى بقة، مرجع سابق، ص 64.

(3) عبد القادر إيدابير، مرجع سابق، ص 213-214.

(4) محمد لموسخ، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، ص

وهذا ما أدى إلى إنشاء اللجنة المتساوية كآلية لحل الخلاف. فالتجربة البرلمانية الجزائرية بينت ضرورة استحداث هذه اللجنة كآلية دستورية لتسوية الخلاف.

تبنى المؤسس الدستوري مسألة الخلاف في المادة 138⁵⁶ الفقرة الخامسة، حيث جاء فيها: "وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يجتمع يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين. في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف و تنهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما. "

سنتطرق في هذا الفرع الى تسوية الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان (اولا)، مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف(ثاني).

أولا: تسوية الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان

إن المنتبغ لسير العملية التشريعية من البداية أي من مرحلة المبادرة إلى غاية المصادقة على نص اقتراح أو مشروع القانون يتوقع دائما إمكانية نشوب خلاف بين غرفتي البرلمان، وهذا راجع لاختلاف الكفاءات بين أعضاء مجلس الأمة ونواب المجلس الشعبي الوطني واختلاف طريقة انتخابهم أو تعيينهم، هذا ما يستدعي معرفة طبيعة الخلاف(1) وآليات حله (2)

1- طبيعة الخلاف بين غرفتي البرلمان

لم تحدد المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 طبيعة الخلاف وبالتالي لم تقيد، أي يحق لغرفتي البرلمان الاختلاف بصفة مطلقة، سواء كان الخلاف بسيط سهل التجاوز كأن يتعلق بمسألة شكلية كالصيغة اللغوية أو ترتيب المواد، أو كان يتعلق بمسألة جوهرية كخلاف إيديولوجي مرتبط بجوهر القانون⁽¹⁾ كما لم تقيد حول النص بأكمله أو على بعض المواد من النص المقترح أو حول مادة واحدة منه.

(1) احمد شاهد، المؤسسة التشريعية، نظام الغرفتين، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2009، ص 98.

والمتمتعن في الخلافات الواقعة بين غرفتي البرلمان يجد أنها احتوت على جميع أنواع الخلاف، فقد وقع خلاف حول مضمون النص وجوهره، كما وقع على الجانب الشكلي للنص كما حصل الخلاف على النص كله وعلى بعض أحكام وعلى مادة واحدة منه⁽¹⁾ ولعل هذا ما دفع المشرع إلى عدم تقييد الخلاف بأي نوع وترك مجال الخلاف مفتوح.

2-آلية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان (اللجنة المتساوية الأعضاء):

يعتبر حق اعتراض إحدى الغرفتين على الأخرى أمرا مكرسا دستوريا لكن لا يقف الأمر هنا، بل لابد من آلية لتسوية هذا الخلاف ولأجل ذلك اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري اللجنة المتساوية الأعضاء.

أ-أشغال اللجنة:

تعمل اللجنة وفق إطار محدد قانونا يتبع مجموعة من أشغال تتمثل في:

أ-1-اجتماع اللجنة:

في حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء في أجل 15 يوما اقتراح يتعلق بالنصوص محل الخلاف، وتتهي اللجنة النقاش في أجل أقصاه 15 يوما طبقا للمادة 138 الفقرة الخامسة، وبالتالي لا يمكن أن تتعقد اللجنة أو تشرع في العمل إلا بناء على طلب من الوزير الأول، وتكمن مهمة الوزير الأول في تحريك اللجنة فقط فهو ليس رئيسا أو عضوا فيها⁽²⁾.

أ-2-تشكيل اللجنة:

حسب المادة 89 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر تتشكل اللجنة من 20 عضوا مقسمين بالتساوي على غرفتي البرلمان أي 10 أعضاء ممثلين عن كل غرفة حيث

⁽¹⁾ رايح شامي، حمو عبد الله، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 72.

⁽²⁾ بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، ديسمبر 2002، العدد 01، ص 37.

نصت على «يحدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة أعضاء»⁽¹⁾ إضافة إلى 05 أعضاء احتياطيين عن كل غرفة⁽²⁾.

ب - انتخاب المكتب وإجراءات عمل اللجنة:

بعد اجتماع اللجنة تشرع في انتخاب مكتبها المكون من رئيس وأعضاء الغرفة التي تتعقد فيها اللجنة ونائب الرئيس الذي يكون من أعضاء الغرفة الأخرى ومقرر واحد عن كل غرفة.

تقوم اللجنة بدراسة الأحكام محل الخلاف بين الغرفتين وبعد ذلك تقترح نص حول مواطن الخلاف⁽³⁾ وتبلغ ذلك إلى الوزير الأول بواسطة رئيس الغرفة التي احتضنت الاجتماع، من خلال تقرير تعده لهذا الغرض⁽⁴⁾ وأثناء دراسة اللجنة للأحكام محل الخلاف يمكنها ان تطلب اي وسيلة تساعد على ايجاد حل للخلاف من رئيس الغرفة المنعقد بمقرها الاجتماع⁽⁵⁾ ويمنع تقديم أي تعديل على أحكام التقرير إلا بموافقة الحكومة، مما يعني سيطرة هذه الأخيرة على اللجنة المتساوية الأعضاء.

وقد حرص المؤسس الدستوري على إلزامية عرض النص المقترح لحل الخلاف على غرفتي البرلمان من طرف الوزير الأول وذلك من أجل تكريس حق الغرفتين بالاطلاع على النص قبل المصادقة عليه وفي حالة رفضها تقرير النص المقترح.

تقوم الحكومة بسحب النص، عكس اللجنة المتساوية الأعضاء في فرنسا والتي تعتمد على آلية الذهاب والإياب إلى ما نهاية حتى إيجاد حل، فآلية السحب تعتبر كبديل لآلية الذهاب والإياب⁽⁶⁾.

ج - الخيارات المتاحة للجنة لحل الخلاف:

(1) أنظر المادة 89 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر.

(2) أنظر المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017 السالف الذكر.

(3) أحمد شاهد، مرجع سابق، ص 99.

(4) الفقرة 04 من المادة 95 من القانون العضوي 16-12

(5) المادة 88 من النظام الداخلي لمجلس الأمة والمادة 66 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السالف الذكر.

(6) أحمد شاهد، مرجع سابق، ص 100.

-تقوم اللجنة بتعديل الصياغة النصية للنص محل الخلاف إذا كان الخلاف يتمحور حول الصياغة والشكل.

-إدخال بعض التعديلات على المواد إذا كان الخلاف حول مواد محددة في النص.

-اقتراح نص كامل إذا كان الخلاف جوهري وعلى النص بكامله.

بالتالي تستطيع اللجنة حل الخلاف بجملة من الخيارات كون أن المشرع لم يقيدھا لا بطبيعة الخلاف أو بطريقة حلھ.

د - اقتراح النص لحل الخلاف:

بعد استدعاء اللجنة من طرف الوزير الأول تقوم هذه الأخيرة بإعداد نص توافقي لإيجاد حل حول النص محل الخلاف في أجل لا يتعدى خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تبليغ طلب الوزير الأول حسب المادة 88 من القانون العضوي 16-12 فقد نصت على «تتهي اللجنة نقاشها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوم...» و يبلغ النص إلى الوزير الأول⁽¹⁾ من خلال عرض نص الصلح ويقوم هذا الأخير بدوره إلى عرضه على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه⁽²⁾.

تستثنى حالة الخلاف حول قانون المالية حيث تبت اللجنة فيه خلال 08 أيام فقط⁽³⁾.

2-2- عرض نص الصلح:

طبقا للمادة 36 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر تقوم الحكومة بعرض النص على غرفتي البرلمان، دون تقييد الحكومة بأي قيد زمني لعرضه على البرلمان، بالتالي لها السلطة في تقرير تاريخ عرضه على البرلمان.

2-3- المصادقة على نص الصلح:

⁽¹⁾الفقرة 04 من المادة 95 من القانون 16-12 السالف الذكر

⁽²⁾المادة 96 من القانون العضوي نفسه.

⁽³⁾الفقرة 04 من المادة 44 من القانون العضوي 16/12 السالف الذكر.

في حالة المصادقة على النص من طرف غرفتي البرلمان يدخل النص حيز التنفيذ⁽¹⁾ أما في حالة استمرار الخلاف تطلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني بالفصل النهائي في النص ويقوم هذا الأخير إما بالأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو بالنص الأخير المصوت عليه⁽²⁾.

وتجدر الإشارة أن الإجراء المتبع في التصويت على نص الصلح هو نفسه الإجراء المتبع بخصوص أي نص تشريعي بمعنى أنه بوسع كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة إشراك بقية أعضائهما من غير ممثليها على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء في دراسة نص الصلح والمصادقة عليه⁽³⁾.

ثانيا- مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف

بالرغم من استقلالية غرفتي البرلمان في حل الخلاف بينهما من خلال ضبط قائمة ممثليها في اللجنة المتساوية الأعضاء والمصادقة على النص المعد للأعضاء، إلا أن حجر الأساس لهاته الاستقلالية في حقيقته هو شكل من أشكال التدخل الحكومي في التأثير على حل الخلاف بين الغرفتين⁽⁴⁾ ويظهر ذلك من خلال:

1- اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على طلب الوزير الأول:

حسب المادة 138 من الفقرة الخامسة من التعديل الدستوري لسنة 2016 منح المؤسس الدستوري صلاحية طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء للوزير الأول وبالتالي تصبح العملية التشريعية مرهونة بإرادة الحكومة، فهي الوحيدة المؤهلة لاستدعاء اللجنة وهذا ما يجعل السلطة التنفيذية دائما ما تتفوق على السلطة التشريعية.

(1) هدى بقة، مرجع سابق، ص 95.

(2) الفقرة السابعة من المادة 138 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 193.

(4) رايح شامي، حمو عبد الله، مرجع سابق، ص 77.

إن فكرة منح سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للوزير الأول دون غرفتي البرلمان تطرح تساؤلات حول مميزات ذلك، وهناك من يرون ذلك إلى حرص الحكومة على ضمان استكمال مسار القانون وتنفيذه ضمانا لسير المؤسسات والمرافق بانتظام⁽¹⁾ إلا أنه كان من الأجدر أن يترك حق المبادرة لصاحب النص، فإذا كان اقتراحا كانت المبادرة من طرف المجلس الشعبي الوطني وإذا كان مشروع قانون كانت المبادرة من طرف الوزير الأول⁽²⁾.

2- اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات:

نصت المادة 138 الفقرة السادسة من التعديل الأخير لسنة 2016 على ضرورة موافقة الحكومة على التعديلات المقترحة من طرف غرفتي البرلمان على نص الصلح، أي أن حق التعديل معترف به للغرفتين ولكنه مرهون بإرادة ومصادقة الحكومة وإلا لا يقبل هذا التعديل⁽³⁾. إذ يعتبر التعديل بمثابة مبادرة جديدة بالقوانين، فهو يدخل ضمن جوهر العملية التشريعية واشتراط موافقة الحكومة على هذا الإجراء تدخل واضح للحكومة في العمل التشريعي⁽⁴⁾، يعتبر هذا التدخل تغيب لدور الأعضاء وإنقاص من استقلالية السلطة التشريعية في تسوية الخلاف، فحق التعديل هو حق أصلي للأعضاء لا يمكن ربطه بأي إجراء شكلي آخر، سوى التصويت داخل الغرفة⁽⁵⁾ وإشراط موافقة الحكومة ما هي إلا وسيلة أخرى لتكريس عدم التوازن بين البرلمان والحكومة لصالح هذه الأجهزة⁽⁶⁾.

3- حضور أعضاء الحكومة أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء:

(1) هدى بقة، مرجع سابق، ص 97.

(2) وليد شريط، مرجع سابق، ص 190.

(3) نوال بن الشيخ، مرجع سابق، ص 17.

(4) هدى بقة، مرجع سابق، ص 100.

(5) نوال بن الشيخ، مرجع سابق، ص 118.

(6) رايح شامي، حمو عبد الله، مرجع سابق، ص 84.

يستشف من خلال المادة 93 من القانون العضوي 2016⁽¹⁾ أن المشرع فتح المجال أمام الحكومة لحضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء⁽²⁾ هذا ما يخلف نوع من عدم أريحية على أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء جعلهم تحت ضغط الحكومة، ما يؤثر سلبا على عمل اللجنة ويعرقل أدائهم مما يؤدي إلى عدم الوصول لحل للخلاف.

4-صلاحية سحب النص في حال استمرار الخلاف:

في حالة عدم الوصول إلى نص توافقي وإيجاد حل للخلاف، تتدخل الحكومة بأن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا في المسألة أي بأن يأخذ هذا الأخير بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، وإذا تعذر ذلك بالنص الذي صوت عليها، هذا ما يبرر وجود تناقض في المادة 138 من الدستور، فكيف يلزم المجلس الشعبي الوطني بالأخذ بالنص الذي اعترض عليه وفي حالة عدم إخطار المجلس الشعبي الوطني من طرف الحكومة يسحب النص⁽³⁾ إذ يعتبر سحب النص إجراء مخول للحكومة دون غيرها في حالة استمرار الخلاف ولقد أفضى المؤسس الدستوري لحل الخلاف على حساب البرلمان، ويعتبر هذا الإجراء سلبا يدل على الفشل⁽⁴⁾ ووسيلة تسمح للحكومة بسط هيمنتها أكثر على البرلمان.

المطلب الثاني: نفاذ القانون

بعد أن ينتهي البرلمان من مناقشة مشروع أو اقتراح قانون، وفي حالة الموافقة على النص أو بعد تسوية الخلاف، يقوم رئيس مجلس الأمة بإرسال النص النهائي الذي صادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون 10 أيام، ويشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة بهذا الإرسال، حسب المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ثم

(1)أنظر المادة 93 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر.

(2) عبد القادر مداني، مرجع سابق، ص 124.

(3) محمد الأمين زروقي، مالكي سفيان، مرجع سابق، ص 68.

(4)وليد شريط، مرجع سابق، ص 196-197.

يصدر رئيس الجمهورية القوانين في أجل أقصاه 30 يوما ما عدا في حالة طلبه قراءة ثانية أو عند إخطار المجلس الدستوري بالنص المصادق عليه.⁽¹⁾

وعلى الرغم من مصادقة البرلمان على القانون، فهذا الأخير لا يدخل حيز التنفيذ إذ لم يحض بموافقة رئيس الجمهورية من خلال إصداره⁽²⁾، ونشره لكي يكون نافذ المفعول، فنشر القانون عملية مادية ملحقة بالإصدار⁽³⁾.

وفي هذا المطلب سيتم تسليط الضوء على آخر خطوات سن التشريع التي تبدو فيها هيمنة رئيس الجمهورية واضحة من خلال عمليتي الإصدار (الفرع الأول) والنشر (الفرع الثاني)

الفرع الأول: استحواذ رئيس الجمهورية على سلطة الإصدار

تعتبر عملية الإصدار عملية ضرورية وشرطا أساسيا في الدستور الجزائري حتى تصبح القوانين سارية النفاذ، إذ يعتبر الإصدار عملا مكمل للقانون، فتصويت البرلمان على القانون لا يعني اكتماله، وبمجرد انتهاء الاجراء التشريعي من قبله تتحول زمام الامور الى رئيس الجمهورية ليقرر مصير القانون

ان الحديث عن الإصدار كوسيلة لتقرير مصير القانون يقتضي التطرق لتعريف الإصدار (أولاً)، الطبيعة القانونية لحق الإصدار (ثانياً)، ثم مسؤولية رئيس الجمهورية عن إصدار القانون (ثالثاً)، و في الأخير الاسناد الدستوري لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القانون (رابعاً).

أولاً: تعريف الإصدار:

(1) لوناس مزياني، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل دستور الجزائري سنة 1996، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011-2012، ص 169.

(2) أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007-2008، ص 74.

(3) سعاد حافطي، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007-2008، ص 138.

يعتبر الإصدار إحدى الآليات التي يشارك من خلالها رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية، فهو يشكل التقنية التي تنتهي بها العملية التشريعية⁽¹⁾ وبذلك يعتبر شهادة ميلاد يعلن بمقتضاها رئيس الجمهورية عن سريان قانون جديد.⁽²⁾ ويعتبر الإصدار عملاً منفصلاً عن القانون ذاته، فهو أول خطوة تقوم بها السلطة التنفيذية عندما تبدأ بتنفيذ القانون حسب رأي «العميد هوريو»⁽³⁾

ويعد اختصاص إصدار القانون حكراً على رئيس الجمهورية حيث نصت المادة 1/144 من التعديل الدستوري 2016، على أنه: «يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً ابتداءً من تاريخ تسلمه إياه». وتجدر الإشارة أنه يمكن تمديد مدة 30 يوماً لإصدار القانون وذلك في حالتين سواء بطلب مداولة ثانية من طرف رئيس الجمهورية أو عند إخطار الجهات المخولة لها صلاحية إخطار المجلس الدستوري حسب المادة 144 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ثانياً: الطبيعة القانونية لحق الإصدار

انقسم الفقه إلى ثلاث اتجاهات في تحديد الطبيعة القانونية لحق الإصدار، فمنهم من يرى أنه عمل تشريعي مكمل للقانون (1) واتجاه الثاني يرى بأنه عمل منفذ للقانون (2)، أما الاتجاه الثالث فيعتبره عمل من نوع خاص (3).

1- الاتجاه الأول: الإصدار عمل مكمل للقانون

يرى أنصار هذا الاتجاه أن القانون لا يكتمل بموافقة السلطة التشريعية عليه وإنما يتعين إصداره من قبل رئيس الجمهورية لكي يعتبر مكتملاً، ولكي يكون للقانون فاعلية ويكون ملزماً لا بد من إصداره، وفي هذا الصدد يرى العميد دوجي أن الإصدار مكمل للقانون، بالتالي أصحاب هذا الاتجاه يرون أن الإصدار عمل تشريعي⁽⁴⁾.

(1) وليد شريط، مرجع سابق، ص 279.

(2) عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 233.

(3) فوزي أوصديق، مرجع سابق، ص 129.

(4) أحمد بركات، مرجع سابق، ص 80.

2-الاتجاه الثاني: الإصدار تنفيذ للقانون

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الإصدار عمل تنفيذي، فهو ليس عملا تشريعيا، ويتزعم هذا الاتجاه كاري دي مالبرغ، وهوريو. إذ يرون أن الإصدار إجراء يقرر به رئيس الجمهورية حول قانون تمت الموافقة عليه من قبل السلطة التشريعية، ينقل القانون إلى المرحلة التنفيذية⁽¹⁾ وفي هذا الصدد يرى الأستاذ الطماوي أن الإصدار عمل تنفيذي لاحق على العملية التشريعية، ويعتبر شهادة من رئيس الجمهورية بأن البرلمان قد أقر القانون وفقا لأحكام الدستور⁽²⁾.

3-الاتجاه الثالث: الإصدار عمل من نوع خاص

يعتبر أصحاب هذا الاتجاه أن الإصدار ليس بعمل تنفيذي ولا مكمل للقانون ولا منفذ له وإنما هو عمل من نوع خاص⁽³⁾. حيث يرى الفقيه "كاري دي ملبرج" الذي يتزعم هذا الاتجاه بأن القانون يعتبر مكتملا بموافقة السلطة التشريعية عليه و ان رئيس الجمهورية لي يضيف شيئا إلى القانون، إذ إن إصداره يعتبر إشهادا منه على مشروعية القانون و سلامة الإجراءات التي اتبعت في إعداده⁴. و الواضح ان اختلاف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية لسلطة الاصدار ناتج عن ان كل اتجاه فقهي استند في بحثه على النظام السياسي السائد في دولته و الاكيد ان الانظمة السياسية بطبيعتها متغيرة⁵، فيتحكم النظام السياسي السائد في تحديد ابعاد القانونية لعملية الاصدار.

وفي الأخير يمكن القول أن الفقهاء اختلفوا إن كان الإصدار عملا تشريعيا أم لا، لكن غالبيتهم أقروا أن الإصدار تصرف قانوني ملزم يقع على عائق رئيس الجمهورية، ويمثل الوجود الرسمي للقانون ويعتبر نقطة انطلاق تنفيذه⁽⁶⁾.

ثالثا: مسؤولية رئيس الجمهورية عن إصدار النص

(1) وليد شريط، مرجع سابق، ص 80.

(2) سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، ط1، دار الفكر العربي، 1960، ص 337.

(3) هدى بقة، مرجع سابق، ص 84.

4 -احمد بركات، مرجع سابق، ص82

5 -عبد الله بوقفة، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص237

(6) عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 64.

خلافًا لما كان عليه في دستور 1963 الذي كان ينص في المادة 51 منه في حالة امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار النص يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني إصداره. لم ينص التعديل الدستوري لسنة 2016 على هذه الصلاحية مما يسمح لرئيس الجمهورية بالهيمنة على النشاط التشريعي⁽¹⁾، فالمشرع الجزائري لم يفرض أي مسؤولية أو جزاء على رئيس الجمهورية في حالة عدم إصداره القانون في المدة المحدودة، وبقاء القانون بلا إصدار يشكل اعتداء جسيما من رئيس الجمهورية على البرلمان، إذ اعتبرته بعض الأنظمة خيانة عظمى⁽²⁾ هذا ما يجعلنا نقف على أهمية الإصدار، فبدونه لا وجود للقانون، فهو عمل سيادي وسلاح جد مهم في يد رئيس الجمهورية.

رابعاً: الإسناد الدستوري لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القانون

نصت المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً ابتداء من تاريخ تسليمه إياه"³، و بالتالي تعتبر عملية الإصدار سلطة واختصاصاً شخصياً لرئيس الجمهورية حيث لا يجوز له تفويضه لغيره و أي تأخر لرئيس الجمهورية في إصدار القانون خلال الأجل المحدد يعد رفضاً ضمناً منه للنص التشريعي⁴.

الفرع الثاني: استحواذ رئيس الجمهورية على سلطة النشر

يمارس البرلمان الوظيفة التشريعية المعلنة عنها في الدستور بشكل منقوص، ذلك ان النص التشريعي المصادق عليه من قبله يبقى مجرد حبر على ورق ما لم يتم نشره، حيث ينتج اثاره في الواقع السياسي والاجتماعي، وينشئ مراكز قانونية على مستوى الافراد والمؤسسات⁵

(1) لونس جبيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، رسالة الدكتوراه، كلية حقوق، جامعة مولود معمري

تيزي وزو، 2007، ص104

(2) عقيلة حراشي، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، مرجع سابق، ص 64.

3 -المادة 144 الفقرة الاولى من التعديل الدستوري لسنة 2016 السالف الذكر.

4 -هدى بقة، مرجع سابق، ص84

5 -سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، سنة 2005-2006، ص119.

يعتبر نشر القوانين عملية مادية ملحقة بالإصدار وبالمحصلة ليس له اية علاقة بالعمل التشريعي وهو عملية تضع القانون موضع التنفيذ لا غير¹ سنتطرق في هذا الفرع الى مفهوم نشر القوانين (أولاً)، وسلطة رئيس الجمهورية في ذلك (ثانياً)، ثم التمييز بين اصدار ونشر القوانين (ثالثاً).

أولاً: مفهوم نشر القوانين:

لا يتوقف الامر لظهور التشريع عند اصداره في الاجل المحددة دستوريا، بل ينبغي نشره ليعلم الجمهور به ذلك انه من غير المعقول ان يسري التشريع في حق المخاطبين بأحكامه قبل حاطتهم علما به كما انه من غير المعقول ان يسري التشريع و ينفذ باعتماد اسلوب التبليغ²

هذا ما يستدعي التعريف بعملية نشر القوانين (1) و التطرق لأهمية هذه العملية (2).

1-تعريف نشر القانون:

إذا كان الإصدار يعتبر عملا قانونيا منفصلا عن النص التشريعي، فإن النشر يعتبر عملية مادية لاحقة للإصدار وهو اجراء جوهري عبارة عن تصرف مادي بموجبه يعلم رئيس السلطة التنفيذية الكافة بالقانون و ينتج تاريخا فيكون ملزما بعد نشره بمدة معينة³ وفي جميع الأحوال لكي يصبح القانون موضع التنفيذ وملزما يتوجب إصداره ثم نشره ذلك أن الغاية من النشر تكمن في إخطار الجمهور بتطبيق القانون ومن جهة أخرى جعل القانون نافذ المفعول بمضي يوم كامل بالنسبة للجزائر العاصمة، وانقضاء يوم من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة بالنسبة لباقي أرجاء الوطن⁽⁴⁾.

2-أهمية نشر القانون:

1 - عبد الله بوقفة، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص243
2 - عمار بوضياف، المدخل الى العلوم القانونية-النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري-، ط الرابعة، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2014، ص 153
3 - نفس المرجع، ص 153
(4) عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري الجزائري، دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية، ط رابعة، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 141.

تظهر اهمية النشر من خلال النقاط التالية:

- يعتبر النشر قرينة قاطعة على علم الجميع بالقانون فلا يقبل بعد نشره وفوات الاجل القانوني لبدء سريانه الادعاء بجهله فيسري على جميع المخاطبين به سواء علموا بصدوره او لم يعلموا¹ وذلك حسب المادة الرابعة في القانون المدني الجزائري و التي نصت على «تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية»².

-النشر حجة تبطل كل عذر بجهل القانون.³ فهو وسيلة للاستدلال على العلم بالقانون لدى كل فرد يراد الاحتجاج عليه بالقانون حتى ولو لم يكن قد علم به في الواقع.⁴

-النشر إجراء ضروري لكي يصبح القانون موضع التنفيذ وملزما.⁵

ثانيا: سلطة رئيس الجمهورية في نشر القوانين:

خول المؤسس الدستوري لسنة 1963 لرئيس الجمهورية سلطة نشر القوانين بموجب المادة 1/49 "يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها " بالتالي المادة 49 قد حسمت النقاش، فرئيس الجمهورية هو الوحيد الذي يملك صلاحية نشر النص، فالنشر إجراء خالص له. وبذلك حسم أمر النشر في دستور 1963 لكن مع التطور الدستوري نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أغفل عبارة النشر سواء في دستور 1976 أو دستور 1989 او دستور 1996، وهذا لا يعني أن القوانين بعد دستور 1963 لا تنشر فمضمنا يفهم أن من له سلطة الإصدار يتمتع بسلطة النشر،⁶

1 -عمار بوضياف، مرجع سابق، ص154

2 -المادة 04 من الامر 75-58 المؤرخ في سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل بمقتضى القانون 07-05 المؤرخ في 2007

3 -عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، مرجع سابق، ص66

4 -وليد شريط، مرجع سابق ، ص284

5 -عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص111

6 -وليد شريط، مرجع سابق، ص284

ويبدو أن عبارة النشر سقطت سهوا من صلب المادة¹ وبالتالي الدستور الحالي لم يؤسس هذا الإجراء على أية مادة دستورية ذلك أن المادة 144 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 نصت فقط على سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين دون نشرها. رغم كل هذا الإغفال يعتبر اختصاص نشر القوانين من صلاحيات الحكومة وعملية النشر تتولاها مصلحة الأمانة العامة للحكومة المتواجدة لدى رئاسة الجمهورية⁽²⁾. وهنا يمكن القول أن سلطة النشر ما هي إلا آلية في يد رئيس الجمهورية للاستحواذ على العمل التشريعي وشل نشاط البرلمان وإضعاف دوره أكثر.

ثالثا: تمييز إصدار القوانين عن نشرها:

تعتبر عملية الإصدار والنشر سلاحا في يد السلطة التنفيذية والتي بموجبها يمكن تقييد إرادة ممثلي الشعب حيث أن القوانين المصوت عليها لا تقوم لها قائمة إلا بعد صدورها ثم نشرها³، وفي هذا الصدد ظهر اتجاهان، اتجاه يميز بين الإصدار والنشر على رأسهم الفقيه «ملبرج» واتجاه آخر يرى أن النشر يأتي بعد الإصدار من الناحية الزمنية وبالتالي لا جدوى من التمييز بينها وقد انتشر هذا الاتجاه في ألمانيا بين أغلبية الفقه وعلى رأسهم الفقيه "جي ماير".

يرى أنصار الاتجاه الأول أن الإصدار يختلف عن النشر، حيث يرى الفقيه "ملبرج" أن الإصدار إجراء قانوني خالص، فهو لا يتضمن فقط توقيع رئيس الجمهورية على نص قانون، وإنما يتضمن إسهادا يترتب عليه آثار خاصة، في حين إن النشر ليس بإجراء قانوني وإنما هو مجرد واقعة مادية تتمثل في نشر القوانين في الجريدة الرسمية، وهو لا ينتج آثار قانونية⁴

1 - عبد الله بوقفة، اساليب ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص243

(2) مزياي حميد، آليات التشريع بالأوامر في الجزائر، رسالة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري،

تيزي وزو، 2016، ص 239.

3 - وليد شريط، مرجع سابق، ص284.

4 - احمد بركات، مرجع سابق، ص78.

أما أنصار الاتجاه الثاني، فيرى أن الإصدار والنشر اسمان مختلفان لشيء واحد ذلك أن الإصدار ما هو إلا إجراء من إجراءات التي تهدف إلى المساهمة في نشر القوانين، فالإصدار مجرد إعلان رسمي للقانون، وليس له هدف سوى تعريف المواطنين والسلطات العامة بهذا القانون، فحسب رأيهم الإصدار يدخل ضمن العمليات التي تهدف إلى نشر القانون¹

1 - أحمد بركات، مرجع سابق، ص78

الفصل الثاني: ممارسة رئيس الجمهورية للاختصاص التشريعي

إن اختصاص التشريع من المهام الأصلية للبرلمان في كل الأنظمة السياسية منها الجزائر، وهذا تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي باستقلالية كل سلطة في أداء مهامها، مع وجود توازن بينهما من خلال مظاهر التعاون والرعاية بين السلطتين⁽¹⁾. ولكن بالنظر لأهمية الوظيفة التشريعية وضرورتها لديمومة الحياة داخل الدولة، أصبحت السلطة التنفيذية تساهم في الإنتاج القانوني عن طريق جملة من الآليات، الأمر الذي أدى إلى تقليص عمل البرلمان في المجال التشريعي، مقابل تفوق السلطة التنفيذية وتعزيز المركز التشريعي لرئيس الجمهورية.

فمن خلال تفحص مواد الدستور، لاسيما التعديل الأخير لسنة 2016، نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري منح رئيس الجمهورية اختصاصات واسعة في صنع القانون، حتى في الحالة العادية التي هي اختصاص أصيل للسلطة التشريعية، ونجده بذلك قد قضى على مبدأ الفصل بين السلطات⁽²⁾.

إذ يتمتع رئيس الجمهورية بأدوات قانونية تسمح له بالتشريع في كل الميادين المخصصة للقانون، مما يعني التدخل في صلب اختصاص البرلمان، حيث يتدخل في المجال التشريعي عن طريق التشريع بأوامر سواء في حالة غياب البرلمان أو في الظروف الاستثنائية، وتكون هذه الأوامر في مرتبة القانون، الأمر الذي يؤدي إلى إهدار المبدأ العام الذي يقضي بسيادة البرلمان في المجال التشريعي.

كما يتمتع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية المستقلة والتي تسمح له بالتشريع في الميادين غير المخصصة للقانون، بالإضافة إلى تمتعه بسلطة اللجوء إلى الاستفتاء شعبي،

⁽¹⁾ خدوجة خلوفي، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، مجلة الحقوق والعلوم

السياسية، مجلد 03، العدد 02، ص 138.

⁽²⁾ فاطمة الزهراء صنوبر، التشريع بأوامر في الحالة العادية كآلية لمناقشة البرلمان في صلب اختصاصه، مجلة القانون

العام الجزائري والمقارن، مجلد 05، عدد 02، ص 76.

كل هذه الآليات أدت إلى انكماش دور البرلمان وكسوفه أمام السلطة التنفيذية، وسمح لهذه الأخيرة بالاستحواذ التام على سلطة التشريع.

ومع ذلك، فممارسة رئيس الجمهورية للاختصاص التشريعي ليس مفتوحا بصفة مطلقة، لكنه محكوم بضوابط وقيود يجب عليه مراعاتها احتراما للدستور الذي منحه هذه الصلاحية ووضع لها حدودا.

وللدراسة هذه المسائل، سيتم تقسيم الفصل إلى قسمين، يعالج الأول الحدود الدستورية للتشريع بأوامر (المبحث الأول) أما الثاني فيخصص لدراسة سلطة رئيس الجمهورية في التشريع (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الحدود الدستورية للتشريع بأوامر

يعتبر التشريع بأوامر من أهم الوسائل التي يملكها رئيس الجمهورية للتأثير على البرلمان، فبواسطته يتدخل رئيس الجمهورية في الميادين المخصصة للبرلمان، مما يؤدي إلى حصر وظيفة هذا الأخير. (1)

ولقد تطور التشريع بأوامر بشكل واضح عبر التجربة الدستورية الجزائرية من التفويض من طرف البرلمان، إلى الاختصاص الأصيل لرئيس الجمهورية، كما اختلفت ممارسة آلية التشريع عن طريق الأوامر حسب طبيعة الطرف، ففي الظروف العادية تمت إحاطتها بجملة من الشروط كالتشريع في غياب البرلمان وتم تقييدها بضوابط محددة، أما في الظروف الاستثنائية فقد تم تخويل هذه السلطة لرئيس الجمهورية بشكل واسع كونه حامي الدستور ومجسد وحدة الأمة في حدود الحفاظ على الحقوق والحريات المكفولة دستوريا، مع وجود رقابة على التشريع في الظروف الاستثنائية كضمانة لمواجهتها. (2)

و بناء على ما سبق ذكره سنتطرق للتشريع بأوامر في الظروف العادية (المطلب الأول) و التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التشريع بأوامر في الظروف العادية

تتجه غالبية الأنظمة التي ترغب في تقوية السلطة التنفيذية، وتدعيم مركز رئيس الجمهورية، إلى منح هذا الأخير سلطة تفعيل أداة تشريعية تمكنه من سن قواعد تعادل القانون من حيث القوة والمرتبة، وهذا ما اتجه إليه المؤسس الدستوري الجزائري⁽³⁾ فقد خول الدستور الجزائري الساري المفعول لرئيس الجمهورية اختصاصات تشريعية وهذا في حالة شغور المجلس

(1) مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مجلد 10، عدد 04، ص 316.

(2) عزوزي بن عزوز، سليمة لدغش، التشريع بأوامر في إطار التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، مجلد 10، العدد 02، ص 1150.

(3) محمد اومايوف، عن الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري، رسالة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2013، ص 269.

الشعبي الوطني أو في عطلة البرلمان⁽¹⁾ أي في غياب البرلمان وقد نصت المادة 142 من دستور 1996 على «لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة» فلم تحدد المادة 142 آلية التي تسمح لرئيس الجمهورية بالتشريع وهي أوامر فقط بل حددت أيضا حالات التشريع عن طريق الأوامر وهذا ما يستدعي ضرورة معرفة طبيعة هذه الأوامر.

وتجدر الإشارة أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية تخضع لقيود شكلية، زمنية وموضوعية.

و هذا ما يستدعي التطرق لمفهوم التشريع بأوامر في الظروف العادية (الفرع الأول) و القيود الواردة على التشريع بأوامر في الظروف العادية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: مفهوم التشريع بأوامر في الظروف العادية

يتولى رئيس الجمهورية مهمة التشريع بأوامر في الظروف العادية بدلا من البرلمان، وذلك بالنظر لطبيعة عمل هذا الأخير الذي لا ينعقد دائما، الأمر الذي يستدعي تدخل رئيس الجمهورية لسد الفراغ القانوني، يمارس هذا الأخير سلطته في التشريع في الظروف العادية وسميت بالظروف العادية بالنظر لحالة البلاد العادية وما تعرفه من استقرار على جميع الأصعدة، و سيتم التطرق في هذا الفرع الى تعريف التشريع عن طريق الاوامر (أولا)، حالات التشريع عن طريق الاوامر في الظروف العادية (ثانيا)، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر في الظروف العادية (ثالثا).

أولا- تعريف التشريع عن طريق الأوامر

يقصد بالأوامر التشريعية تلك "الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلا للبرلمان وفي نفس المجالات المحددة دستوريا له." (2)

(1) مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من النظام القانوني للأوامر، مجلة الإدارة، العدد 06، 2000، ص 11.

(2) نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2005-2006، ص 16.

وهي سلطة سن القواعد القانونية التي تختص بها السلطة التنفيذية ولا يقرها إلا البرلمان (1). ويعتبر التشريع عن طريق الأوامر أحد تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في معناه النسبي والمرن (2).

وقد اعتبرها الأستاذ فوزي أوصديق أنها مراسيم ذات صيغة تشريعية (3) فالأوامر هي أن يسمح البرلمان للسلطة التنفيذية أن تقوم بالتشريع بدلا منه (4) ويمكن تعريفها أيضا على أنها «الوسيلة التي يحتكرها رئيس الجمهورية لإنتاج التشريع، وفي المجالات المحجوزة أصالة للبرلمان والتي أملتتها حالة الضرورة فتحوله الحق في تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة، فضلا عن التشريع فيها ابتداء وذلك لمدة زمنية محددة وضمن إجراءات خاصة ينص عليها الدستور» (5).

وللأوامر التشريعية مكانة ضمن التدرج الهرمي للمعايير القانونية، وتجدر الإشارة أن هذه الأوامر تتطوي على قدر كبير من الخطورة على الحياة التشريعية للبرلمان لانفراد رئيس الجمهورية بالقانون.

وقد يعتبرها البعض مجرد أعمال إدارية قبل التصديق عليها من طرف البرلمان طبقا للمعيار العضوي المعتمد في تمييز القرارات الإدارية عن الأعمال التشريعية، فهي عبارة عن قرارات إدارية وبهذا نستنتج أن الأوامر التشريعية تظل طوال فترة ما قبل التصديق مجرد أعمال إدارية، فهي تخضع لرقابة القضاء الإداري كما في القرارات، إلا أنها تختلف عن هذه القرارات

(1) سعاد ميمونة، أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد 06، الجزائر، سنة 2014، ص 50.

(2) مراد بدران، مرجع سابق، ص 09.

(3) فوزي أوصديق، مرجع سابق، ص 130.

(4) محسن خليل، القانون الدستوري والديساتير المصرية، دار الجامعة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص 411.

(5) ساكري سعدي، التشريع بأوامر وأثره على السلطة التشريعية في الجزائر، مذكرة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي سنة 2008-2009، ص 17.

من حيث تمتعها بقوة القانون، وهذا ما يسمح لها بتعديل القوانين السارية المفعول أو حتى إلغائها (1).

ثانيا- حالات التشريع بأوامر في الظروف العادية

نظرا لخطورة التشريع بأوامر على الاختصاص التشريعي للبرلمان، كان من الضروري تحديد مجالاته في الظروف العادية، فهي تتمثل أساسا في التشريع بأوامر في غيبة البرلمان (1) والتي تتحدد بحالتين، حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وحالة العطلة البرلمانية، أما التشريع في المجال المالي (2) فهو اختصاص محدود يتعلق بإصداره قانون المالية فقط.

1- التشريع بأوامر في غياب البرلمان:

يقصد بالتشريع في حالة غياب البرلمان إصدار رئيس الجمهورية أوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني (أ) وحالة العطل البرلمانية (ب).

أ- حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

يستطيع رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني استعمال حقه في التشريع بأوامر دون تفويض أو إذن مسبق حيث يحل محل السلطة التشريعية (2).

لم يحدد المؤسس الدستوري الجزائري المقصود بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني لكن التفسير المنطقي لنص المادة 142 من الدستور يضعنا أمام حالتين، فقد نصت على أنه: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية. "

أ-1: الحالة الأولى: شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب انتهاء ولايته ما بين

الفترتين التشريعتين

(1) مديحة بن ناجي، مرجع سابق، ص 319.

(2) حميد محيد، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، ط1، مطبعة الفنون البالية، الجلفة، 2008، ص144.

يقصد بالولاية التشريعية مدة الإنابة أو الفترة الزمنية للمجلس النيابي والتي تبدأ من تاريخ تنصيب البرلمان إلى غاية تاريخ انتهاء ولايته انتهاء طبيعي وقد تنتهي ولاية البرلمان دون أن تتمكن الحكومة من تنظيم انتخابات تشريعية بسبب ظروف صعبة⁽¹⁾.

ولتفادي الفراغ القانوني بين تاريخ انتهاء ولاية البرلمان القديم وبداية الفصل التشريعي الجديد لجأ المؤسس الدستوري إلى تحويل رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر.

أ-2: الحالة الثانية: شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل

يقصد بحق الحل قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي، وهو الإنهاء المبسر أو المعجل للفصل التشريعي،⁽²⁾ فهو تعبير عن الخلاف القائم بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية⁽³⁾ ويعتبر هذا الأخير مظهراً من مظاهر الديمقراطية حيث تلجأ الحكومة إلى الشعب عندما يثور الخلاف بينها وبين البرلمان⁽⁴⁾. ويكون شغور المجلس الشعبي الوطني إما نتيجة للحل الاختياري أو ما يسمى بالحل الرئاسي أو شغوره نتيجة للحل التلقائي.

في ظل دستور 1996 منح المؤسس الدستوري سلطة الحل لرئيس جمهورية بطريقتين، طريقة أولى منصوص عليها في المادة 82 من الدستور تتمثل في الحل الوجوبي، أما الثانية فنصت عليها المادة 129 من دستور 1996، أما في تعديل 2016 فلم تحدث تعديلات عميقة فيما يخص سلطة الحل، حيث تم إضافة استشارة رئيس المجلس الدستوري إلى الهيئات الأخرى فيما يخص الحل المنصوص عليه في المادة 129 المعدلة بالمادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ونظراً لضرورة التشريع، يعتبر التشريع بأوامر في فترة حل البرلمان حلاً واجباً في مثل هذه الظروف⁽⁵⁾.

(1) وليد شريط، مرجع سابق، ص 286.

(2) بشير علي محمد الباز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004، ص 58.

(3) ادريس بوكري، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2016، ص 262.

(4) بشير علي محمد الباز، مرجع سابق، ص 60.

(5) مديجة بن ناجي، مرجع سابق، ص 325.

وتجدر الإشارة أنه في ظل الثنائية التشريعية التي تبناها دستور 1996 لا تعتبر الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري والمتمثلة في مجلس الأمة موضع حل حيث يجب أن تظل موضع تجديد على الدوام⁽¹⁾. وذلك لتفادي حالات الفراغ الدستوري الذي عاشته الجزائر سنة 1991، أين تزامنت استقالة رئيس الجمهورية مع حل المجلس الشعبي الوطني وما ترتب عنه من أزمات سياسية كادت أن تعصف بالبلاد، واستحدث مجلس الأمة على إثرها ليكون ضماناً لاستقرار واستمرار مؤسسات الدولة⁽²⁾.

ب- حالة العطلة البرلمانية:

إن البرلمان لا يظل منعقداً طوال أيام السنة وإنما يجتمع لفترة زمنية معينة⁽³⁾ وبالنظر إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أن المؤسس الدستوري قد أحدث تغييرات على مستوى السلطة التشريعية وذلك بموجب المادة 135 من الدستور حيث أن جعل دورتي البرلمان في دورة واحدة في السنة تتعقد لمدة 10 أشهر، أما قبل التعديل الدستوري كان البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة ومدة كل دورة (04) أشهر أي مدة عمل البرلمان خلال السنة هي (08) أشهر و(04) أشهر المتبقية يمارس فيها رئيس الجمهورية دوره التشريعي، وبالتالي لم يعد رئيس الجمهورية يشرع بين دورتين البرلمان بل أصبح يشرع خلال العطلة البرلمانية طبقاً لنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تكون مدتها شهرين.

وهذا ما يدل على نية المؤسس الدستوري للتقليل من إمكانية اللجوء إلى استعمال آلية التشريع بأوامر المخولة لرئيس الجمهورية في مجال القانون وإعادة الاعتبار للبرلمان للقيام بدوره التشريعي⁽⁴⁾.

(1) فاطمة الزهراء صنبور، مرجع سابق، ص 86.

(2) هدى بقة، مرجع سابق، ص 128.

(3) سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورغباتها في ظل الدستور الجزائري، رسالة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016، ص 137.

(4) عثمان حجاج، التشريع بأوامر ومراسيم في غياب البرلمان (في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري ودستور 2014 التونسي) مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 19، جوان 2018، ص 36.

وتجدر الإشارة أن التشريع خارج الإطار الزمني المحدد يشكل اعتداء على الدستور على صلاحيات البرلمان⁽¹⁾ وعليه، فالاختصاص الممنوح لرئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في الظروف العادية خلال العطلة البرلمانية مقيد بمدة زمنية، يسترجع البرلمان سلطته في العمل التشريعي فور انتهاء هذه المدة أي في أول انعقاد للدورة البرلمانية الموالية.

2- التشريع بأوامر في المجال المالي:

أدى الصراع الذي وقع بين الملوك وبين ممثلي الشعب خاصة في بريطانيا فيما مضى بسبب السلطة المالية التي كانت من اختصاص الملوك إلى انتقال التشريع المالي لاختصاص البرلمانات، وذلك عن طريق دراسة المشاريع المتعلقة بميزانية الدولة والمصادقة عليها⁽²⁾.

وقد عمل المؤسس الدستوري الجزائري بهذا التطور في دستوري 1976، 1989 وأكدته في دستور 1996 والتعديل الأخير لسنة 2016 بموجب المادة 138 في فقرتها التاسعة والتي نصت على "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة وفي حالة عدم المصادقة عليه في آجال المحددة سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"⁽³⁾

وللتوضيح أكثر، فإنه إذا لم يوافق البرلمان على قانون المالية في ظرف شهرين ونصف ابتداء من يوم إيداعه لدى مكتب الغرفة الأولى، يصدر قانون المالية بموجب أمر رئاسي، ولعل ذلك راجع إلى ما للميزانية من أهمية، إذ لا بد من توافرها قبل حلول السنة الجديدة، وقبل أن تصبح الدولة من الناحية المالية في ريبة أو قبل أن يؤدي الأمر إلى الشلل الكلي للدولة⁽⁴⁾ لذا أوجب على البرلمان مناقشة ودراسة مشروع قانون المالية في المدة الزمنية المحددة قانونا، إلا أن هذا مستبعد فكيف يمكن للبرلمان أن يناقش بصورة جدية مشروع قانون يحتوي على

(1) محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2014، ص 22.

(2) فاطمة الزهراء صنوبر، مرجع سابق، ص 88.

(3) نفس المرجع، ص 88.

(4) سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 120.

235 مادة مثلما هو الأمر بالنسبة لقانون المالية لسنة 2002 في ظرف وجيز، فيعود السبب إلى أن الحكومة تستغل الضغط الزمني المعروض على البرلمان بتمرير بعض المشاريع الحساسة.⁽¹⁾ وبالتالي يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مشروع قانون المالية بأمر له قوة القانون، مع العلم أن هذا الأمر لا يعرض على البرلمان، بل يكتسب صفة القانون وفق التعديل الدستوري لسنة 2016⁽²⁾.

إن إعطاء رئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر يعتبر جزاء أقره المؤسس الدستوري لمواجهة عجز البرلمان لعدم مصادقته على قانون المالية في آجال المحددة قانونا⁽³⁾.

ثالثا - الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر في الظروف العادية

لتحديد الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الظروف العادية أهمية بالغة خاصة من حيث معرفة نوع الرقابة المفروضة عليها، ومعرفة مرتبتها في الهرم القوانين، ومع ذلك فالمؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية عكس المشرع الفرنسي الذي أكد على طابعها التنظيمي ما لم تتم المصادقة عليها لتصبح ذات قيمة تشريعية⁽⁴⁾.

وبصمت المؤسس الدستوري، فتح المجال أمام الفقه، فقد ثار جدل فقهي في مختلف النظم القانونية التي منحت لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر حول الطبيعة القانونية لهذه الأوامر، ويكمن الخلاف حول ما إذا كان يمكن اعتبار هذه الأوامر عملا إداريا بحكم أنها صادرة من قبل السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية، أي أنها تشريعات لتدخلها في المجالات المخصصة للسلطة التشريعية ومن ثم تحديد ما إذا كانت قرارات إدارية أم قانون.

ولتحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية ميز الفقه بين مرحلتين:

1- المرحلة الأولى: قبل عرض الأوامر التشريعية على موافقة البرلمان:

⁽¹⁾ نور الدين رداة، مرجع سابق، ص 106.

⁽²⁾ فاطمة الزهراء صنوبر، مرجع السابق، ص 88

⁽³⁾ أحمد بركات، مرجع سابق، ص 10.

⁽⁴⁾ محمد اومايوف، مرجع سابق، ص 273.

تبدأ هذه المرحلة من لحظة إصدار السلطة التنفيذية لهذه الأوامر وتنتهي لحظة عرضها على البرلمان، وتعتبر الأوامر في هذه الفترة مجرد قرارات إدارية عادية من حيث طبيعتها و قوتها القانونية لأنها صادرة من السلطة التنفيذية و بالتالي فهي تحتفظ بطبيعتها القانونية الثابتة و المحددة لها ابتداء بالنظر إلى الجهاز الذي أصدرها ومن ثم تخضع للرقابة القضائية أي رقابة الإلغاء، رغم أنها تتمتع منذ صدورها بقوة القانون⁽¹⁾.

ويعتبر جانب آخر من الفقه في الجزائر مثل الأستاذ عمار عوابدي و سليمان محمد الطماوي أن الأوامر التشريعية ليست منذ موافقة البرلمان عليها، بل من تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية، أي من لحظة إصدار السلطة التنفيذية لهذه الأوامر وهذا راجع لعدة اعتبارات تتمثل في:

-المادة 142 الخاصة بالتشريع بأوامر واردة ضمن الفصل الثاني من الدستور الخاص بالسلطة التشريعية فشكليا هي عمل تشريعي.

-رئيس الجمهورية لا يستمد سلطة التشريع بأوامر من البرلمان عبر إجراء التفويض بل يقرها له الدستور مباشرة وهذا ما تؤكدته عبارة "يشرع"⁽²⁾.

وبالتالي تخضع لرقابة المجلس الدستوري إذا تم إخطاره حسب نص المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أساس اعتبارها تنظيمات، وتخضع كذلك لرقابة القضاء الإداري على أساس اعتبارها قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مركزية⁽³⁾.

2-المرحلة الثانية: ما بعد موافقة البرلمان على الأوامر

تبدأ هذه المرحلة من لحظة تصديق البرلمان على الأوامر وتتحول هذه الأوامر نتيجة هذا التصديق من كونها قرارات إدارية عادية إلى قوانين، ومن ثم تخرج من مجال الرقابة القضائية التي تخضع لها القرارات وذلك لاكتسابها الطابع التشريعي، أي بمجرد ان يصادق

(1) فاطمة الزهراء صنوبر، مرجع سابق، ص 79.

(2) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، مرجع سابق، ص 57.

(3) أحمد بركات، مرجع سابق، ص 20.

البرلمان على هذه الأوامر فإنها تصبح أعمال تشريعية منذ صدورها و تتحصن من رقابة القضاء الإداري(1).

أما بعض الفقهاء و من بينهم عبد الرزاق احمد الصنهوري فيصر على احتفاظ الأوامر بطبيعتها كأعمال إدارية حتى بعد موافقة البرلمان عليها، ذلك أن الأوامر حتى وان تكتسب قوة التشريع إلا أنها تبقى عملا إداريا، وبالتالي تبقى قابلة للطعن فيها قضائيا(2).

الفرع الثاني: القيود الواردة على التشريع بأوامر في الظروف العادية

نظرا لخطورة أسلوب التشريع بأوامر على الاختصاص التشريعي للبرلمان، ذلك أنها تدخل في مجال اختصاصه، عمل المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 إلى تقييده بجملة من الضوابط والشروط، لاسيما في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، وذلك لحماية المجال التشريعي للبرلمان ولكيلا يطغى رئيس الجمهورية على هذا المجال حددت المادة 142 مجموعة من القيود على هذا الأخير الالتزام بها قبل وبعد إصداره للأوامر التشريعية، تتمثل هذه القيود في، قيود زمنية (أولا)، قيود موضوعية (ثانيا)، قيود شكلية (ثالثا).

أولا- القيود الزمنية

لقد حدد المؤسس الدستوري الوقت أو الزمن الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية بموجب أوامر في حالتين هما، شغور المجلس الشعبي الوطني وخلال العطلة البرلمانية وهذا بالرجوع إلى المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وقد حدد الدستور الوقت الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية بأوامر سواء في حالة الشغور والمقدرة بثلاثة (03) أشهر، وفي حالة العطلة البرلمانية، فالنطاق الزمني المتاح لرئيس الجمهورية يقدر بشهرين ويمكن أن تقلص المدة بحسب امتداد الدورة العادية عند الاقتضاء(3).

(1) صنوبر فاطمة، مرجع سابق، ص 80.

(2) محمد اومايوف، مرجع سابق، ص 275.

(3) عثمان حجاج، مرجع سابق، ص 37.

ويترتب عن هذا القيد أن أي استعمال لرئيس الجمهورية لسلطته في التشريع عن طريق الأوامر خارج هذا الإطار الزمني يجعل من تلك الأوامر غير دستورية، ويشكل اعتداءً صريحاً على السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان⁽¹⁾.

ثانياً - القيود الموضوعية

حصر المؤسس الدستوري ممارسة التشريع بأوامر في يد رئيس الجمهورية فقط باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، ولا يجوز لغيره ممارسته ذلك أن الدستور منع الرئيس من تفويض ممارسته، بل أكثر من ذلك، منع ممارسته على من يتولى رئاسة الدولة في حالة وجود مانع لرئيس الجمهورية أو تقديم استقالته أو في حالة وفاته⁽²⁾.

إلا أن هذه السلطة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية مقيدة بالمجال المحصور للبرلمان والمنصوص عليه في المادة 140 من الدستور وبعض المواد الأخرى المتفرقة، أي أن هذه الأوامر لا ينبغي لها أن تتناول ما لا يمكن أن يتناوله التشريع نفسه⁽³⁾.

ويعتبر هذا القيد حماية لمبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يقتضي أن لا تخالف التنظيمات القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية⁽⁴⁾.

ومن بين القيود الموضوعية المفروضة على سلطة التشريع بأوامر، وجوب توافر حالة الضرورة أي ضرورة اتخاذ كل الأوامر⁽⁵⁾ إذ يعتبر التشريع بواسطة الأوامر من الناحية النظرية إجراء استثنائياً، ذلك أن المشرع الأصلي هو البرلمان، وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات يجب على كل سلطة أن تختص بوظيفة محددة، لكن ولاعتبارات عملية تعمل الدساتير على النص على هذا الاستثناء⁽⁶⁾.

(1) هدى بقة، مرجع سابق، ص 139.

(2) فاطمة الزهراء صنوبر، مرجع سابق، ص 90.

(3) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، ط5، دار الفكر العربي، 1984، ص 469.

(4) أحمد بركات، مرجع سابق، ص 18.

(5) محمد اومايوف، مرجع سابق، ص 271.

(6) نور الدين رداة، مرجع سابق، ص 60.

وفكرة الضرورة تقتضي أن التشريعات القائمة لم تتمكن من مواجهة الأوضاع غير الطبيعية التي ظهرت. ويتمتع رئيس الجمهورية في هذا الشأن بسلطة تقديرية فهو وحده الذي يقدر وجود الضرورة من عدمها⁽¹⁾.

ولقد أقر المؤسس الدستوري الجزائري في نص المادة 192 من تعديل الدستوري لسنة 2016 على أن رئيس الجمهورية يشرع عن طريق الأوامر في المسائل العاجلة التي تفرضها حالة الاستعجال والضرورة، وهذا بإقراره صراحة لهذا الشرط الذي لم يكن منصوص عليه سابقا⁽²⁾.

إن التطبيق الفعلي لهذه السلطة في الجزائر، قبل 2016، أثبت أن رئيس الجمهورية لا يراعي أي اهتمام لهذا الشرط، بدليل أن الأوامر الخمسة التي أصدرها سنتي 2000 و 2001 لا تتضمن أي إشارة إليه، بل أن بعضها قبل يوم أو بضعة أيام من افتتاح دورة البرلمان مثل الأمر الذي صدر في 01 مارس 2000 أي قبل يوم من افتتاح دورة البرلمان الربيعية المقررة في اليوم الثاني لشهر مارس⁽³⁾ وبالتالي لجوء رئيس الجمهورية إلى الأوامر التشريعية ليس بسبب حالة الضرورة وإنما لتنفيذ وعوده الانتخابية أو من أجل تمرير نص محل معارضة شديدة بين الجهاز التشريعي والحكومي⁽⁴⁾ على اعتبار أن الأوامر لا تحتاج لموافقة البرلمان كما سبق وذكرنا.

ثالثا - القيود الشكلية

تتمثل القيود الشكلية في جملة من الضوابط واجبة الاحترام من قبل رئيس الجمهورية وإلا شكلت الأوامر التشريعية اعتداء صارخا على مبدأ الفصل بين السلطات، تتمثل هذه الشروط في:

1- استشارة مجلس الدولة:

(1) سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابته في ظل الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 128.

(2) عثمان حجاج، مرجع سابق، ص 37.

(3) سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابته في ظل الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 129.

(4) نور الدين رداة، مرجع سابق، ص 62.

يعد الأخذ برأي مجلس الدولة قبل إصدار الأوامر التشريعية من بين المستجدات التي جاءت بها المراجعة الدستورية لسنة 2016، حيث أن المشرع الجزائري على ما يبدو حاول محاكات نفس الإجراء الذي يطبق على مشاريع القوانين⁽¹⁾.

فقد جاء في المادة 142 من التعديل الدستوري لـ 2016 "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة... بعد رأي مجلس الدولة"، ولعل الحكمة من إضافة هذا الشرط هو قيام مجلس الدولة بمراجعة العبارات والألفاظ القانونية للأوامر والتحقق من سلامتها قانونيا، وعدم تعارضها مع القواعد القانونية الأخرى⁽²⁾ لكن الملاحظ أن المؤسس الدستوري لم يحدد إذا كان هذا الرأي ملزما لرئيس الجمهورية أم لا.

2- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:

بموجب الفقرة الخامسة من المادة 142 من الدستور، يتوجب على رئيس الجمهورية اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، إذ يشكل مجلس الوزراء الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية التي تهم الأمة، واتخاذ القرارات المناسبة المعتمدة على مبدأ القيادة الجماعية بقيادة رئيس الجمهورية⁽³⁾ إلا أن هذا الشرط لا يشكل قيودا أو عائقا أمام رئيس الجمهورية لأن جهاز مجلس الوزراء يعد تابعا له طالما يتأسسه⁽⁴⁾ مما يجعل من هذا الإجراء ليس سوى تسهيل لإعداد الأوامر ومساعدتها في تنفيذها⁽⁵⁾ وبالتالي، فالهدف من هذا الإجراء هو إعلام أعضاء الحكومة بمضمون الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، خاصة وأن الحكومة هي التي ستشرف على تنفيذ برنامجه مما يسمح لهذه الأخيرة بتكوين فكرة مسبقة عن موضوع الأمر⁽⁶⁾.

3- عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة:

(1) فاطمة الزهراء صنوبر، مرجع سابق، ص 50.

(2) عثمان حجاج، مرجع سابق، ص 38.

(3) نور الدين رداة، مرجع سابق، ص 62.

(4) حميد مزياني، مرجع سابق، ص 09.

(5) احمد بركات، مرجع سابق، ص 19.

(6) فاطمة الزهراء صنوبر، مرجع سابق، ص 51.

يجب على رئيس الجمهورية أخيرا عرض النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة لتوافق عليها دون أي مناقشة أو تعديل⁽¹⁾ وذلك حسب لمادة 142 الفقرة الثانية والتي نصت على "يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على غرفتي البرلمان في أول دورة مقبلة له ليوافق عليها".

وتكمن الغاية من هذا الإجراء في منع أي تهاون أو تقصير متعمد من رئيس الجمهورية في عدم عرضه للأوامر على صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع⁽²⁾ واستنادا للمادة 37 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر، فإن رئيس الجمهورية عند عرضه للأوامر، يعرض النص بكامله للتصويت عليه دون مناقشة في الموضوع أو تعديل. وتجدر الإشارة أن عرض الأوامر على البرلمان للموافقة عليها هو إجراء مقابل لإجراء الإصدار الذي يقوم به رئيس الجمهورية بعد تصويت البرلمان على القانون، فهناك توازي بين الهيئتين⁽³⁾ بالإضافة أن المؤسس الدستوري قد حرص على تحديد المدة التي تعرض فيها الأوامر على البرلمان حيث يجب أن يكون في أول دورة له وقد يكون مرد ذلك التحديد هو السعي لاسترجاع البرلمان ما له من اختصاص بمجرد انعقاد أول جلسة برلمانية للدورة المقبلة وتجنب وجود مشروعين في ذات الوقت⁽⁴⁾.

ورغم حق البرلمان في عدم الموافقة على الأوامر التشريعية وإلغائها، إلا أنه لم يحصل أن سجل أي اعتراض للبرلمان على أمر تشريعي منذ الاستقلال، وقد يكون مرد ذلك خوف البرلمان من مواجهة رئيس الجمهورية لهذا الاعتراض باستعمال سلطته في حل البرلمان المخولة له بموجب المادة 147 من الدستور⁽⁵⁾ وهذا ما يفسر عدم ترتيب أي أثر عن عدم

(1) محمد أومايوف، مرجع سابق، ص 271.

(2) عثمان حجاج، مرجع سابق، ص 39.

(3) نور الدين رداة، مرجع سابق، ص 71.

(4) وليد شريط، مرجع سابق، ص 292.

(5) هدى بقة، مرجع سابق، ص 142.

التزام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على البرلمان فمن غير المتوقع على الإطلاق رفض البرلمان أي أمر يصدره رئيس الجمهورية في ظل النظام السياسي والدستوري الحالي⁽¹⁾.

المطلب الثاني: التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية

يتمتع رئيس الجمهورية في الظروف غير عادية بجميع السلطات منها سلطة إصدار الأوامر التشريعية خلال سريان الحالة الاستثنائية، وذلك باعتباره المعني الأول بالمحافظة على كيان الدولة وسلامة ترابها ومؤسساتها، ناهيك عن واجبه في حماية حقوق وحرية الأفراد، والحكمة من منحه هذه الصلاحيات، أنه قد تقع أمور طارئة ومستعجلة لا يستطيع البرلمان بحكم طبيعة عمله وإجراءاته المعقدة أن يواجهها أو يتصدى لها بنفس الطريقة السريعة والجازمة التي تعمل بها السلطة التنفيذية، فالأمر في الحالات الاستثنائية يتطلب تكييفاً سريعاً لمواجهة هذه الظروف⁽²⁾، وفي ذلك أقر المؤسس الدستوري الجزائري صراحة حق رئيس الجمهورية بسلطة التشريع بأوامر، في الحالة الاستثنائية بموجب الفقرة 04 من المادة 142 من الدستور والتي نصت على أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور"⁽³⁾.

ويترتب عن إعلان الحالة الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية اجتماع جميع السلطات بيده حتى سلطة التشريع، وذلك لضمان السير العادي للدولة، وقد منح المؤسس الدستوري سلطة تقدير الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية حسب الفقرة 03 من المادة 142 من الدستور الجزائري، تتحقق الحالة الاستثنائية طبقاً للمادة 107 من الدستور إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم، يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها⁽⁴⁾.

(1) فاطمة الزهراء صنوبر، مرجع سابق، ص 52.

(2) نور الدين رداة، مرجع سابق، ص 75.

(3) الفقرة 04 من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(4) سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 153.

تعتبر سلطة رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية من أخطر الصلاحيات المخولة له بموجب الدستور وذلك نظرا لاتساع صلاحياته في هذه الحالة، غير أن هذه الصلاحية مقيدة بجملة من الشروط موضوعية و إجرائية (الفرع الأول)، كما تخضع لنظام قانوني خاص (الفرع الثاني)

الفرع الأول: شروط تقرير الحالة الاستثنائية

يعود تقرير الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية ويترتب عنها تركيز جميع الصلاحيات بيده ليتخذ التدابير الملائمة لمواجهة الظروف غير عادية، إلا أن الأمر لا يخلو من احترام شروط تقرير هذه الحالة والتي تنقسم لشروط موضوعية (أولا) وأخرى شكلية أو إجرائية (ثانيا).

أولا-الشروط الموضوعية

تتمثل الشروط الموضوعية في، وجود خطر داهم (1)، وان يهدد هذا الخطر مؤسسات الدولة الدستورية او استقلالها او سلامة ترابها (2).

1-وجود خطر داهم:

يقصد بالخطر «كل حالة واقعية تنذر بضرر يلحق مصلحة ويهددها بالإنقاص منها أو بزوالها»⁽¹⁾ ولقد اشترط المؤسس الدستوري الجزائري شرط وجود خطر داهم، حتى يعلن رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية، وهذا حسب المادة 107 من دستور 1996 المعدل والمتمم في فقرتها الأولى والتي نصت على «يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية، إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية واستقلالها أو سلامة ترابها»، وبالتالي لا يلجأ رئيس الجمهورية لتقرير الحالة الاستثنائية إلا إذا تأكد من وشوك وقوع خطر داهم يهدد البلاد والعباد⁽²⁾

⁽¹⁾ محمد نجيب السيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق

والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2011-2012، ص 45.

⁽²⁾ عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 200.

ومن استقراء المادة 107، يلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد جسامته الخطر الذي يستدعي إعلان الحالة الاستثنائية، وهو ما يعتبر قصورا يفتح الباب أمام إساءة استخدام هذه المادة⁽¹⁾.

تجدر الإشارة أن التهديد يجب أن يكون ماديا كون أن المؤسس الدستوري الجزائري استعمل عبارة استقلالها أو سلامة ترابها⁽²⁾. كما لم يحدد المؤسس الدستوري أيضا مصدر الخطر، وبالتالي يستوي أن يكون الخطر داخليا أو خارجيا.

وإذا تمسكنا بظاهر النص، فإن ذلك سيؤدي إلى القول بأن المؤسس الدستوري الجزائري يكفي لتقدير الحالة الاستثنائية بالخطر مهما كان وضعه أو درجة جسامته، لكن بالرجوع إلى القواعد العامة المتعلقة بنظرية الظروف الاستثنائية، فإنه يجب القول بأن الخطر المقصود هو الخطر الجسيم الذي يتجاوز في شدته الحدود العادية والذي لا يمكن مواجهته أو دفعه⁽³⁾.

2- أن يهدد الخطر مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها:

لا يكفي مجرد قيام الخطر لتقرير الحالة الاستثنائية بل يجب أن يكون هذا الخطر مؤثرا على نحو معين، بحيث يحدث تهديد المؤسسات الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، وللتعبير عن هذا الشرط استعمل المؤسس الدستوري عبارة «يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها⁽⁴⁾ وذلك كأن يحول دون اجتماع البرلمان أو ممارسة عمله، أو أن يمنع مباشرة الحكومة سلطاتها⁽⁵⁾ وهذا الخطر قد يكون خارجيا من طرف دولة أو دول تسعى للاستحواذ على جزء من التراب الوطني، أو قلب نظام الحكم وجعله يتماشى مع متطلبات الدولة، كما قد يكون الخطر داخليا، كمحاولة انقلاب أو نشوب فتنة من شأنها أن تؤدي إلى إقامة كيان منفصل عن الدولة، ويمكن أن يكون الخطر داخليا وخارجيا في نفس

⁽¹⁾ نور الدين رداة، مرجع سابق، ص 78.

⁽²⁾ وليد شريط، مرجع سابق، ص 299.

⁽³⁾ سعاد ميمونة، الاوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 153.

⁽⁴⁾ مديحة بن ناجي، مرجع سابق، ص 330.

⁽⁵⁾ هدى بقة، مرجع سابق، ص 136.

الوقت كوقوع أحداث داخلية بغية تمكين دولة أجنبية من تحقيق أهدافها داخل تراب الوطن⁽¹⁾. وفي هذا السياق يمكن استعانة بفيرس كورونا المستجد كمثال يهدد مؤسسات الدولة ذلك انه تسبب في أزمة اقتصادية بسبب انهيار أسعار النفط، تضررت منها الجزائر باعتبارها دولة ريعية تعتمد في اقتصادها على عائدات النفط بشكل حصري، بالإضافة إلى فرض الحجر الصحي ما أدى إلى إغلاق بعض المؤسسات مثل المؤسسات التعليمية كالمدارس و الجامعات ، وقد هدد هذا الفيروس للنظام العام، فقد شكل خطرا على الصحة العامة التي تعتبر عنصر من عناصر النظام العام.

ثانيا: الشروط الشكلية

تتمثل في مجموع الإجراءات الواجب على رئيس الجمهورية احترامها عند تقرير الحالة الاستثنائية، وهي كالتالي:

1- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري:

نصت المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على مجموعة من الاستشارات الاختيارية لبعض المؤسسات الدستورية وهي استشارات غير ملزمة من حيث الأخذ بها يمكن لرئيس الجمهورية الأخذ بها أو عدم الأخذ بها، لكنه ملزم بأخذ الاستشارة حيث تتوقف عليها المشروعية الشكلية لإعلان الحالة الاستثنائية، واستشارة هذه الهيئات تضيف قيمة سياسية للأوامر فضلا عن تحرير رئيس الجمهورية من عبء المخاطرة السياسية التي يحتمل أن يتعرض لها في حالة انفراده باتخاذ الأمر⁽²⁾، وفيما يلي تفصيل ذلك:

أ- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان:

ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة عند الإعلان عن الحالة الاستثنائية، وذلك بالنظر لدور السلطة التشريعية في حماية حقوق وحرقات الأفراد، ناهيك عن المكانة التي يحظى بها البرلمان بين المؤسسات

(1) وليد شريط، مرجع سابق، ص 299.

(2) مديحة بن ناجي، مرجع سابق، ص 331.

الدستورية للدولة، باعتباره صاحب السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها⁽¹⁾ وهو التعبير عن إرادة الشعب، إضافة إلى خطورة هذه الحالة، الأمر الذي جعل المؤسس الدستوري يشرك البرلمان في قرار الإعلان عن الحالة الاستثنائية بغض النظر عما إذا كانت هذه المشاركة المتمثلة في إعطاء رأيه ملزمة أو غير ملزمة⁽²⁾، وعليه، فإن إقرار رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية دون استشارة المجالس النيابية عمل غير دستوري ذلك أن استشارة تعتبر عملاً إجبارياً⁽³⁾.

ب- استشارة المجلس الدستوري:

اشترط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية لتقرير الحالة الاستثنائية استشارة المجلس الدستوري، على اعتبار أنه الهيئة المكلفة بالسهر على احترام الدستور⁽⁴⁾ وأيضاً من أجل تعزيز موقف رئيس الجمهورية، وإضفاء الشرعية على قراره بشأن الحالة الاستثنائية⁽⁵⁾. وعلى الرغم من وجوب إلزامية إجراء الاستشارة، غير أن رأي المجلس الدستوري ليس له أية قوة إلزامية اتجاه قرار رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة 191 من الدستور، مما يدل على السلطة التقديرية الواسعة التي يمتلكها رئيس الجمهورية.

2- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء:

يعتبر المجلس الأعلى للأمن هيئة استشارية مهمتها تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني حسب المادة 197⁽⁶⁾ أما مجلس الوزراء فهو هيئة دستورية يترأسها رئيس الجمهورية، إضافة إلى ضرورة الاستماع إلى رئيسي غرفتي البرلمان

(1) محمد هاملي، مرجع سابق، ص 104.

(2) نور الدين رداة، مرجع سابق، ص 81.

(3) وليد شريط، مرجع سابق، ص 299.

(4) تنص المادة 182 من التعديل الدستوري لسنة 2016 «بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياها أحكام أخرى،

يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات، والقوانين والتنظيمات.»

(5) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور، الجزائر، 2013، ص 96.

(6) الفقرة الأولى من المادة 197 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

والمجلس الدستوري، أُلزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بالاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

ويتضح لنا استعمال المؤسس الدستوري عبارة استماع بدل استشارة⁽¹⁾.

حيث يرى البعض في هذا الصدد أن الفرق بين المصطلحين يكمن فقط في التسمية⁽²⁾ وكذلك لجوء المؤسس الدستوري لعبارة الاستماع يرجع كون أن رئيس الجمهورية يتأسس كلا الهيئتين سواء مجلس الوزراء أو مجلس الأمن حسب المادة 91 الفقرة 04⁽³⁾ والمادة 197 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽⁴⁾.

3- الاجتماع الوجوبي للبرلمان:

إن اجتماع البرلمان وجوبا يعد ضرورة حتمية لدى الإعلان عن الحالة الاستثنائية، ولم يوضح النص الهدف من اجتماع والدور المنوط بالبرلمان هنا، لكن يمكن اعتبار هذا الاجتماع كوسيلة لتمكين ممثلي الشعب من مراقبة الأوضاع باستمرار وعن قرب⁽⁵⁾ إلا أن هذا الإجراء لا يغير في الأمر شيئاً، فالمؤسس الدستوري لم يطلب استشارة البرلمان أو حتى سماعه كما فعل مع المؤسسات الأخرى، وبالتالي فهو مجرد إجراء الهدف منه إعلام البرلمان بالإجراءات التي سوف يتخذها رئيس الجمهورية لمواجهة الحالة الاستثنائية، إلا أن هذا الإجراء هو الضمانة الحقيقية التي تؤدي إلى منع رئيس الجمهورية من التعسف في استعمال السلطات الاستثنائية المخولة له بموجب المادتين 107 و142 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽⁶⁾.

تجدر الإشارة أن البرلمان يجتمع بقوة القانون أي دون الحاجة لاستدعاء من طرف رئيس جمهورية كما هو الحال في الظروف العادية، فإذا كانت الصياغة باللغة العربية للفقرة

(1) مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2008، ص 141.

(2) محمد هاملي، مرجع سابق، ص 107.

(3) تنص المادة 91 من الدستور «...يرأس مجلس الوزراء».

(4) تنص المادة 197 من الدستور «...يؤسس المجلس الأعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية».

(5) نور الدين رداة مرجع سابق، ص 82.

(6) مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص 33.

الرابعة من المادة 107 لا تدل على اجتماع البرلمان بقوة القانون حيث ورد فيها كلمة «وجوبا» والتي تدل على بقاء احتمال دعوة رئيس الجمهورية البرلمان للانعقاد، فالصياغة باللغة الفرنسية تعد أكثر وضوحا حيث نصت على «Droit plein en réunit se» أي أن البرلمان يجتمع بقوة القانون⁽¹⁾.

الفرع الثاني: النظام القانوني للسلطة التشريعية بأوامر في الحالة الاستثنائية

إن الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية ما هي إلا رخصة استثنائية منحها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية تخضع لضوابط وقيود معينة، ونظرا لأهمية هذه الأوامر التي تجسد مظهرا من مظاهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، يستوجب تحديد النظام القانوني لها.

أولا- ضوابط التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية

بالإضافة إلى الشروط الموضوعية والشكلية التي أقرها المؤسس الدستوري على سلطة رئيس الجمهورية في اتخاذ الأوامر في الحالة الاستثنائية السابقة الذكر، وضع هذا الأخير مجموعة من القيود أو الضوابط على هذه السلطة، وذلك بالنظر لخطورتها، وكي لا يتعسف رئيس الجمهورية في استعمالها ومن أجل حماية حقوق وحرقات الأفراد الأساسية، أهمها:

1- ضرورة دفع الأوامر التشريعية للخطر:

تعتبر الأوامر التشريعية إحدى الإجراءات الاستثنائية الممنوحة لرئيس الجمهورية والتي لا يجب أن تستعمل إلا لدفع الخطر، أي وجوب المحافظة على استقلال البلاد والمؤسسات الدستورية، وبالتالي فإن الغاية من تدخل رئيس الجمهورية في المجالات المحجوزة للبرلمان في الحالة الاستثنائية ليس لسلب اختصاصاته، وإنما لمواجهة الأخطار التي تهدد الدولة ومصالح الشعب⁽²⁾ بمعنى أنها تستعمل فقط في إطار الأهداف المنصوص عليها في المادة 107 من الدستور، إلزامية لمواجهة الظروف الاستثنائية لحماية البلاد، وهذا القيد يجعل الأوامر التشريعية

⁽¹⁾ مديحة بن ناجي، مرجع سابق، ص 331.

⁽²⁾ سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، ط 09، الجزائر

المتخذة في الحالة الاستثنائية تتميز عن نظيرتها المتخذة في الظروف العادية، من حيث الغاية، فوضع غاية للممارسة هذه السلطة، يشكل ضمانا و حماية للسلطة التشريعية، بحيث تصبح سلطة التشريع بأوامر سلطة مقيدة وليست مطلقة، يمارسها الرئيس بغية دفع الخطر فقط، كما ان تحديد الغاية يشكل حماية للحقوق وحرريات الأفراد، فإن حدث مساس بهذه الحقوق دون دفع للخطر تصبح الأوامر غير دستورية⁽¹⁾.

2- عدم تجاوز مدة الإعلان عن الحالة الاستثنائية:

إن الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد هي التي دفعت بالمؤسس الدستوري بأن يخول رئيس الجمهورية ممارسة اختصاص سلطة أخرى، كسلطة التشريع والتي هي اختصاص أصيل للسلطة التشريعية وما أن تزول هذه الظروف الاستثنائية تسقط معها كل الإجراءات المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في هذه الفترة⁽²⁾.

وعلى الرغم من عدم نص المادة 107 من الدستور بعد تعديل 2016 على النطاق الزمني للأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية إلا أنها تسري فقط خلال الظروف الاستثنائية، ذلك أنها صدرت لتحقيق غاية محددة، وهي مواجهة تلك الظروف، وبعدم تحقق الخطر يصبح من الضروري إنهاء هذه الأوامر⁽³⁾، ويتم رفع هذه الأوامر بموجب مرسوم رئاسي وبنفس الإجراءات المتبعة عند إصدارها طبقا للفقرة 05 من المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽⁴⁾.

وبالتالي يتقرر إعدام العمل بالأوامر الاستثنائية حال رفع الحالة الاستثنائية لزوال مبرر وجودها ولا يملك رئيس الجمهورية تمديد العمل بها⁽⁵⁾ ذلك أن تشريع بأوامر استثناء وليس

(1) محمد بركات، مرجع سابق، ص 53.

(2) هدى بقة، مرجع سابق، ص 144.

(3) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 99.

(4) الفقرة الخامسة من المادة 107 من دستور 1996 بعد التعديل الأخير لسنة 2016 والتي تقابلها المادة 93 الفقرة 05 قبل التعديل.

(5) ساكري سعدي، مرجع سابق، ص 79.

قاعدة عامة، والاستثناء لا يمكن أن يطبق إلا إذا توفرت جميع شروطه وضوابطه القانونية، ولا يمكن أن يقاس عليه⁽¹⁾.

3- قصر سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على رئيس الجمهورية:

طبقاً لنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الفقرة الرابعة، فإن اختصاص إصدار الأوامر التشريعية أمر مقرر لرئيس الجمهورية وحده ولا يجوز لغيره مباشرة هذه السلطة مهما كانت مرتبته في السلطة التنفيذية⁽²⁾ كما لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في التشريع بأوامر لشخص آخر كوزير الأول أو أحد الوزراء طبقاً للمادة 101 من الدستور⁽³⁾ هذا ما يشكل ضماناً حقيقية للسلطة التشريعية، بحيث لا يمكن لأي شخص أو هيئة التشريع بأوامر، ولو حدث ذلك تكون الأوامر غير دستورية لمخالفتها نص دستوري صريح وهي المادة 101⁽⁴⁾.

ثانياً - الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية

انقسم الفقه في تحديد الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية إلى ثلاثة آراء فقد حدد البعض الطبيعة القانونية بناء على التمييز بين القرارات الصادرة في مجال التشريع و تلك الصادرة في مجال التنظيم⁽¹⁾، و اعتبرها البعض الأخر ذات طبيعة إدارية⁽²⁾ بينما ذهب البعض لاعتبارها من أعمال السيادة⁽³⁾، أما الرأي الأخير اعتبر أنها أعمال من نوع آخر (4) :

1- التمييز بين القرارات الصادرة في مجال التشريع وتلك الصادرة في مجال التنظيم:

تخضع القرارات⁵ الصادرة في مجال التشريع العائد للبرلمان والذي تدخل في مجال القانون إلى رقابة البرلمان، أما القرارات التي تدخل في مجال التنظيم إلى رقابة القضاء الإداري،

⁽¹⁾ حميد مزياني، مرجع سابق، ص 121.

⁽²⁾ محمد هاملي، مرجع سابق، ص 112.

⁽³⁾ المادة 101 من نفس الدستور والتي يقابلها المادة 87 من الدستور قبل التعديل الأخير لسنة 2016.

⁽⁴⁾ احمد بركات، مرجع سابق، ص 54.

5 - استعملنا مصطلح القرارات للتمييز بين الأوامر الرئاسية و المراسيم الرئاسية.

كما أن هذه القرارات تتمتع بقوة القانون خلال الفترة الاستثنائية أي إلى غاية الإعلان عن نهاية هذه الفترة فتتقلب إلى مجرد أعمال إدارية قابلة لرقابة القضاء (1).

2-الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية ذات طبيعة إدارية:

ذهب رأي آخر من الفقه الدستوري إلى أن الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية هي إجراءات ذات طبيعة إدارية وليست تشريعية لأنها صادرة عن سلطة إدارية بما في ذلك الأعمال التشريعية، فتخضع لرقابة القضاء الإداري رغم تمتعها بقوة القانون و ذلك حسب رأي الاستاذ «لامارك» (2).

3-الأوامر التشريعية من أعمال السيادة:

فقد ذهب رأي آخر وعلى رأسهم الأستاذ «Marcelprelot» إلى القول بأن الإجراءات المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية بالرغم من أنها ذات طبيعة تنظيمية وإدارية، إلا أنها تدخل في نطاق أعمال السيادة البعيدة عن الرقابة القضائية شأنها في ذلك هو شأن قرار إعلان تطبيق الحالة الاستثنائية(3).

4.الأوامر التشريعية أعمال من نوع خاص:

اتجهت بعض الآراء إلى اعتبار الأوامر رئيس الجمهورية الصادرة في هذا الشأن تعد بمثابة قرارات من نوع خاص، باعتبارها تنشئ فئة قانونية من الأعمال أعلى من القانون نفسه، إلا أن هذا الرأي لا يمكن تأييده لأن الأخذ به معناه الاعتراف بوجود سلطة عليا لم ينشئها الدستور، تسمو على باقي سلطات التي أنشأها الدستور(4).

5-ضرورة التمييز بين حالتين لتحديد الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر في الحالة

الاستثنائية:

(1) حسب رأي الأستاذ عبد السلام عبد العظيم نقلا: عن وليد شريط، مرجع سابق، ص 302.

(2) رأي الأستاذ لامارك نقلا عن: وليد شريط، مرجع سابق، ص 302.

(3) حميد مزياي، مرجع سابق، ص 133.

(4) سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 177.

لقد ذهب البعض الآخر إلى التمييز بين حالتين اثنتين، فإذا كان الخطر الذي أدى إلى تقرير الحالة الاستثنائية قد أصاب البرلمان، تأخذ الأوامر حكم الأعمال الإدارية، وذلك لاستحالة عرضها على البرلمان، أما إذا تقررت الحالة الاستثنائية لسبب لا يتعلق بخطر أصاب البرلمان، فعلى الأخير أن يجتمع، وقد التزم المؤسس الدستوري الصمت في الحالة الأخيرة، فيكون رئيس الجمهورية أمام حالتين إما ألا يعرض الأوامر على البرلمان فتبقى الأوامر محتفظة بطبيعتها الإدارية، وإما أن يعرض الأوامر على البرلمان وهو احتمال غير وارد، وذلك لتفادي الدخول في صراع مع البرلمان⁽¹⁾

وبين تجاذب الآراء واختلافها حول تحديد الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة خلال سريان الحالة الاستثنائية يلاحظ أن التجربة الجزائرية لم تشهد ما يحسم الجدل حول طبيعة الأوامر. لكن بالنظر إلى القرار الصادر عن المحكمة العليا في 20 جانفي 1967، ثم في قرارها الصادر في 07 جانفي 1984 وذلك في شأن قضية السيد "ي-ج ب" ضد وزير المالية حيث أصدرت المحكمة العليا القرار الآتي " متى ثبت أن القرار الحكومي القاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دج، وكذا القرار الوزاري المحدد لقواعد الترخيص و التبدل خارج الآجال، هما قراران سياسيان يكتسبان طابع أعمال الحكومة، فإنه ليس من اختصاص المجلس الأعلى فحص مدى شرعيتها او مباشرة رقابة على مدة تطبيقها... " نستنتج منهما أن الأفعال التي يقوم بها رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية بما فيها الأوامر، تعد من أعمال السيادة⁽²⁾ وبالتالي تتمتع بحصانة إنشائية تجعلها بعيدة عن رقابة القضاء⁽³⁾.

(1) مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص 192.

(2) محمد أومايوف، مرجع سابق، ص 281.

(3) حميد مزياني، مرجع سابق، ص 134.

المبحث الثاني: سلطات رئيس الجمهورية في التشريع

لقد مكن الدستور الجزائري رئيس الجمهورية بمجال تشريع واسع النطاق، فبالإضافة إلى سلطاته بالتشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية والاستثنائية نجده يهيمن على آليات قانونية أخرى كرسب له صفة المشرع الأول في الدولة، وهذا ما أدى إلى تعزيز دوره التشريعي على حساب البرلمان، فقد تقهقر دور البرلمان وتراجع لصالح السلطة التنفيذية، وكان الاختصاصات التشريعية الممارسة من قبل رئيس الجمهورية لا تكفي لإضعاف الدور التشريعي للبرلمان ليضيف المؤسس الدستوري صلاحيات أخرى تدخل في صميم العملية التشريعية.

ومن أهم الآليات القانونية التي يحوزها رئيس الجمهورية، والتي جعلت له دورا مهما في تشكيل المنظومة القانونية للدولة، هي السلطة التنظيمية التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بمراسيم رئاسية في المسائل غير مخصصة للقانون (المطلب الأول) أما السلطة الثانية، فهي سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء للتشريع الاستثنائي أي أخذ رأي الشعب بالموافقة أو الرفض في مسألة قانونية مهمة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق التنظيم المستقل

تعتبر السلطة التنظيمية في الجزائر من بين أهم الصلاحيات الدستورية التي تعكس تفوق المؤسسة التنفيذية على نظيرتها التشريعية⁽¹⁾ إذ تعتبر هذه الأخيرة صلاحية دستورية قوية تمكن رئيس الجمهورية من إصدار تنظيمات مستقلة منافسة للقانون وتدعم مركزه في النظام الدستوري الجزائري⁽²⁾.

يشرع رئيس الجمهورية بمراسيم رئاسية أي إصدار تنظيمات في المجال غير المخصص للبرلمان وهي مجالات واسعة تشكل اختصاصا عاما لرئيس الجمهورية، تنشئ هذه الأخيرة قواعد قانونية جديدة لم تكن موجودة من قبل، مما يعني أنها سلطة مستقلة عن القانون وقائمة بذاتها

⁽¹⁾ يعيش تمام شوقي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مجلة العلوم

الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 41، سبتمبر 2015، ص 39.

⁽²⁾ نور الدين بن دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة الدكتوراه، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016، ص 19.

تستمد وجودها من الدستور⁽¹⁾، وللتعرف على حدود سلطة التنظيم المستقل لرئيس الجمهورية، ينبغي تحديد مفهومها (الفرع الأول) والرقابة عليها (الفرع الثاني):

الفرع الأول: مفهوم سلطة التنظيم المستقل

نظرا لأهمية السلطة التنظيمية لم يغفل المؤسس الدستوري تنظيمها، بل قام بتعريفها (أولا) ومن خلال التعريف نستنتج خصائصها (ثانيا) وعناصرها (ثالثا) وأنواعها (رابعا):

أولا-تعريف السلطة التنظيمية المستقلة

يمكن تعريف السلطة التنظيمية استنادا إلى معيارين، أحدهما عضوي (1) وآخر موضوعي (2)، ذلك أن التنظيمات المستقلة تعد من ناحية العضوية لائحة تنظيمية صادرة عن رئيس الجمهورية ومن ناحية موضوعية قواعد عامة ومجردة⁽²⁾.

1-المعيار العضوي:

يستخلص من المادة 143 فقرة 01 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تقابلها المادة 125 فقرة 01 قبل التعديل، التي نصت على أنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"⁽³⁾ أي أن السلطة التنظيمية هي تلك الأعمال التي يصدرها رئيس الجمهورية خارج اختصاص القانون وهذا ما يشكل الجانب العضوي، وبالتالي يعد رئيس الجمهورية المؤسسة الوحيدة المخولة لها إصدار التنظيمات بموجب الدستور، مع التنويه أنه لا توجد عناصر شكلية تدخل في تعريف التنظيمات ما عدا الجانب العضوي السابق الذكر⁽⁴⁾.

2-المعيار الموضوعي:

(1) محمد أومايوف، مرجع سابق، ص 254-255.

(2) نور الدين بن دحو، مرجع سابق، ص 22.

(3) المادة 143 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تقابلها المادة 125 الفقرة الأولى من دستور 1996.

(4) بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة جيلالي إلياس، سيدي بلعباس، الجزائر، سنة 1998-1999، ص 44.

تعرف التنظيمات المستقلة على أنها النصوص التي تضع قواعد عامة موضوعية تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة⁽¹⁾ إذ ينطبق الحكم فيها على أي عرض يشملها، كما أنه يسري على كل واقعة تظهر أوصاف الغرض⁽²⁾.

وبالعودة إلى نص المادة 143 من الدستور الجزائري نجد أنها وسعت من مجال التنظيمات المستقلة، وبالتالي يصبح رئيس الجمهورية حائزا على الولاية العامة في إنشاء القواعد العامة والمجردة⁽³⁾ بينما تصبح سلطة البرلمان في التشريع استناد على اعتبار تحديد مجال التشريع للسلطة التشريعية كما سبق وأشرنا.

وقد عرفها الفقيه "Pierre" على أنها فعل من جانب واحد يصدر عن السلطات التنفيذية أو الإدارية بصفة ملزمة تتميز بكونها عامة وغير شخصية⁽⁴⁾.

ولا يمكن الاكتفاء بالتعريفين السابقين لتحديد تعريف التنظيمات المستقلة، ذلك أن تعريفها يقتضي الجمع بين المعيار العضوي والمعيار الموضوعي، وبالتالي تعرف هذه الأخيرة على أنها "تلك اللوائح العامة والمجردة الصادرة عن رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التنظيمية المستقلة المنصوص عليها في الدستور، تتضمن موضوعا مستقلا عن القانون وتتأثر بمجال واسع غير محدود"⁽⁵⁾ كما يمكن تعريفها على أنها صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم⁽⁶⁾.

إلا أنه انطلاق من التعريفات السابقة يمكن تعريفها أنها مجموع القواعد العامة و المجردة التي يتخذها رئيس الجمهورية في شكل مراسيم في المسائل غير مخصصة للقانون ذلك أن هذا التعريف مطابقا للنص المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(1) شمس مرغي علي، "القرارات الإدارية التنظيمية- اللوائح -في دولة الإمارات العربية المتحدة"، مجلة العلوم الإدارية، جامعة القاهرة، العدد 12، 1986، ص 159.

(2) محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 13.

(3) نور الدين بن دحو، مرجع سابق، ص 24.

(4) BERNARD. CHANTEBOUT. Droit constitutionnel et sciences politique. Paris. Amand colin, 15 eme Edition, 1998, P 620.

(5) نور الدين بن دحو، مرجع سابق، ص 24.

(6) فريدة قصير مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قزفي، باتنة، 2001، ص 154.

ثانيا- خصائص السلطة التنظيمية المستقلة

تتسم النصوص التنظيمية بجملة من الخصائص تتمثل في:

1- اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية:

أهم ميزة تتسم بها السلطة التنظيمية المستقلة أنها حكر على رئيس الجمهورية، فقد حددت المادة 143 من الدستور الجهة المختصة بممارسة هذه السلطة والمتمثلة في رئيس الجمهورية، وبعد ذلك من نقاط قوة رئيس الجمهورية في منافسة البرلمان في مجال التشريع، إذ لا يمكن للبرلمان أن يتدخل في هذا الاختصاص الرئاسي، أو أن يشرع في مجال المستقل، أو أن يشارك في وضع التنظيمات المستقلة الصادرة بمقتضاه⁽¹⁾ إضافة إلى كون السلطة التنظيمية لا ترتبط بقانون أو تشريع سابق فهي ليست ذات طابع تنفيذي⁽²⁾.

وتجدر الإشارة أن اقتصار السلطة التنظيمية على رئيس الجمهورية بالنظر إلى ثقل هذه السلطة التي لا تحتمل إشراك أي مؤسسة دستورية أخرى، وبالتالي فإن التنظيمات هي من اختصاص رئيس الجمهورية وهذا ما جعلها صلاحية ذاتية غير قابلة للتنازل أو التعويض⁽³⁾.

2- ذات مجال خاص:

يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المجال غير المخصص للقانون حسب المادة 143 الفقرة الأولى، ومنه، فإن السلطة التنظيمية المستقلة مجالا خاصا يعود لرئيس الجمهورية، يستطيع من خلاله تنظيم أي مسألة أو ميدان لا يدخل في اختصاص البرلمان الوارد على سبيل الحصر⁽⁴⁾ وبالتالي تصبح السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية غير محددة أو مقيدة،

(1) نور الدين بن دحو، مرجع سابق، ص 25.

(2) يعيش تمام شوقي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مرجع سابق، ص 48.

(3) احسن رابحي، مرجع سابق، ص 417.

(4) نور الدين بن دحو، مرجع سابق، ص 26.

ولا يقيدتها إلا ما يدخل ضمن مجال التشريعي للبرلمان، وقد أدى التوسع في محتواها إلى تهديد وسلب الاختصاص الأصلي للبرلمان حيث انقلب من مشرع أصلي إلى مشرع استثنائي⁽¹⁾.

3- سلطة عامة ومجردة:

تتسم اللوائح التنظيمية بالعمومية والتجريد، فهي تتضمن قواعد عامة ومجردة، لا تسري على أفراد معينين بذواتهم، أو على حالة محددة بذاتها، بل على كل فرد وكل حالة تتوافر فيها شروط تطبيق القاعدة⁽²⁾.

والمقصود بعمومية التنظيم هو اشتماليته على خطاب موجه إلى الأشخاص كافة وبصفة التعميم، ولذلك يتجدد العمل به كلما توافرت الشروط الخاصة لتطبيقه وتجدر الإشارة أن عمومية النصوص التنظيمية لا تعني انطباقها على كافة الأفراد، فقد تنطبق عليهم جميعا أو على البعض منهم، ولهذا يتميز القرار التنظيمي عن القرار الفردي بصفة العمومية والتجريد⁽³⁾.

4- الثبات:

على غرار القانون تعد التنظيمات المستقلة ثابتة، لا يستهلك محتواها وآثارها بمجرد تطبيقها الأول، بل يكون تطبيقها قائما ومستمر كلما توفرت ظروف تطبيقها⁽⁴⁾ فالتنظيمات في حقيقتها تشريع ثانوي يقوم إلى جانب التشريع البرلماني، لكنه يصدر من السلطة التنفيذية كما يكون صالحا دون الحاجة إلى نص آخر تسري أحكامه على المخاطبة به⁽⁵⁾.

ثالثا- عناصر السلطة التنظيمية المستقلة

تكمن عناصر السلطة التنظيمية في أنها سلطة قانونية (1)، سلطة أصلية (2)، سلطة تنظيم (3).

(1) يعيش تمام شوقي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مرجع سابق، ص 48.

(2) كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة الماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012، ص 20.

(3) نسيم بلحاج، العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 09، الجزائر، 2008، ص 21-22.

(4) احمد قارش، عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص 13.

(5) سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، 2010، ص 157.

1-سلطة قانونية:

يقصد بالسلطة القانونية تلك السلطة التي يكون غرضها إحداث أثر قانوني⁽¹⁾ أي أن تكون السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية تهدف إلى إحداث أثر قانوني، سواء من خلال إنشاء مراكز قانونية جديدة، أو تعديلها أو إلغائها⁽²⁾.

2-سلطة أصلية:

تعتبر السلطة التنظيمية من السلطات الأصلية التي منحها دستور 1996، المعدل لرئيس الجمهورية، سمحت هذه الأخيرة لرئيس الجمهورية بمشاركة البرلمان في مهمة التشريع، وذلك نظرا لمعطيات دستورية وظروف واقعية⁽³⁾ فاختصاص رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية هو اختصاص أصلي، يمارسه حتى مع وجود السلطة التشريعية ويستشف من النصوص الدستورية المنظمة لعمل السلطة التنظيمية أنها سلطة لا تحتاج لإذن أو ترخيص أو موافقة.

3-سلطة تنظيم:

يجسد رئيس الجمهورية وحدة الأمة وهو حامي الدستور⁽⁴⁾، بالتالي فهو يحتاج إلى سلطة تنظيمية ينظم ويضبط من خلالها الهيئات والمؤسسات والقيام بمختلف الوظائف والمهام المنوط بها، وإلى جانب سلطة رئيس الجمهورية في التنظيم يتمتع بسلطة أخرى وهي سلطة التعيين والتي تعتبر السبيل الذي يمارس من خلاله رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية.

رابعا- أنواع السلطة التنظيمية المستقلة

تنقسم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية حسب الظروف التي تمارس فيها إلى نوعين:السلطة التنظيمية في الظروف العادية (1) ، السلطة التنظيمية في الظروف الاستثنائية (2).

(1)بدرية جاسر صالح، مجال اللانحة في فرنسا، مطبوعات جامعة الكويت، 1990، ص 08.

(2)عادل الدويدي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012-2013، ص 13.

(3)فرحات سعدي، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 69.

(4)المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

1- السلطة التنظيمية في الظروف العادية:

يقصد بها السلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية في الظروف التي تكون فيها الدولة في حالة استقرار وأمن.

لم تحدد النصوص الدستورية الجزائرية الخاصة بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أنواع التنظيمات التي يمارسها رئيس الجمهورية في الظروف العادية بل اكتفت في نص المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بالنص على المجال التي تمارس فيه هذه التنظيمات ألا وهو المجال غير مخصص للقانون. أي أن القانون لا يمكن إصداره إلا ضمن المجال الذي حدده الدستور بينما السلطة التنظيمية تمتد إلى الأمور التي لم يحجزها المشرع صراحة للقانون.

ونجد أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تتخذ مظهرين، مظهر إيجابي المتمثل في إنشاء المرافق العامة وتنظيمها⁽¹⁾ ومظهر سلبي يتمثل في تنظيم ممارسة بعض الحريات العامة وذلك من أجل الحفاظ على استقرار المجتمع⁽²⁾.

ويقوم رئيس الجمهورية بإصدار نوعين من اللوائح، لوائح المطلقة العامة وهي تلك اللوائح التي ترسم السياسة العامة للأمة، أو تنظيم مصالح عامة⁽³⁾. ولوائح الضبط أو البوليس والقصد منها المحافظة على النظام العام بأبعاده الثلاثة⁽⁴⁾.

2- السلطة التنظيمية في الظروف الاستثنائية:

في سبيل المحافظة على كيان الدولة والنظام العام وضمان استقرار المرافق العمومية، يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المستقلة في الظروف الاستثنائية ويقصد بها تلك

(1) مثال: مرسوم رئاسي رقم 346/06، المؤرخ 20 أكتوبر 2006، المتضمن إنشاء المحافظة العامة للتخطيط والإشراف ومهامها وتنظيمها، ج ر ج ج، دش، عدد 62، الصادرة سنة 2006.

(2) مثال: مرسوم رئاسي رقم 118/05، المؤرخ 11 أبريل 2005، المتعلق بتأمين المواد الغذائية، ج ر ج ج، دش، عدد 27، الصادرة سنة 2005.

(3) فوزي أوصديق، مرجع سابق، ص 124.

(4) نفس المرجع، ص 124.

السلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية في سبيل مواجهة ما قد يطرأ على الدولة في ظروف استثنائية وغير عادية⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد أن المؤسس الدستوري قد حدد المجالات التي يمارس من خلالها رئيس الجمهورية سلطته التنظيمية وهي: حالتا الحصار أو الطوارئ (أ)؛ الحالة الاستثنائية (ب)؛ حالة الحرب (ج)؛ وحالة التعبئة العامة (د):

أ- حالة الحصار أو الطوارئ:

لم يميز الدستور الحالي أو الدساتير التي سبقته بين حالة الطوارئ و الحصار، رغم أن حالة الطوارئ أقل خطورة من حالة الحصار، ويشترط لتطبيقها توفر الضرورة الملحة وتحديد المدة بالنسبة للشروط الموضوعية أما الشروط الشكلية تتمثل في فرض جملة من الاستشارات أمام المؤسسات الدستورية⁽²⁾.

ولقد تمكن المؤسس الدستوري الجزائري من المزج بين الحالتين في المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد نصت على: "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ والحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا".

(1) عادل الدويدي، مرجع سابق، ص 45.

(2) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب الجزائري، الجزائر، 2005، ص 388-390-389.

ونظرا لخطورة الحالتين السابقتين على الحريات العامة أخضعهما المؤسس الدستوري لجملة من الشروط سواء من حيث السبب أو المدة أو الإجراءات وأحال تنظيمها إلى القانون العضوي حسب المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁾.

ب- الحالة الاستثنائية:

يلجأ رئيس الجمهورية إلى هذا الإجراء إذا أصبح الوضع أكثر خطورة مما كان عليه عند تقرير حالة الحصار أو الطوارئ⁽²⁾ تقرر هذه الأخيرة إذا كانت البلاد مهددة بخطر وشيك وداهم حسب المادة 107 سالفه الذكر، ونظرا لخطورتها الشديدة خول رئيس الجمهورية أن يتخذ إجراءات استثنائية من أجل الحفاظ على سلامة الدولة.

ج- حالة الحرب:

تعتبر حالة الحرب الحالة الأشد خطورة من بين الظروف غير العادية⁽³⁾ وهي حالة وقوع عدوان فعلي مسلح أو وشيك الوقوع المبني على العديد من القرائن كالتحضيرات العسكرية، وحشد الجيش وممارسة بعض الأعمال التخريبية من قوة خارجية⁽⁴⁾. يقوم رئيس الجمهورية بالإعلان عن حالة الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري حسب المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽⁵⁾ بالمقارنة مع المادة 95 من دستور 1996 نجد أن المؤسس الدستوري في تعديل 2016 قد أضاف استشارة المجلس الدستوري⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ نصت المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على «يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي»

⁽²⁾ فوزي أوصديق، مرجع سابق، ص 135.

⁽³⁾ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 90.

⁽⁴⁾ فوزي أوصديق، مرجع سابق، ص 137.

⁽⁵⁾ تنص المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسيما نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة، أعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري".

⁽⁶⁾ المادة 95 من دستور 2016 السالف الذكر.

د- حالة التعبئة العامة:

يقصد بالتعبئة العامة جعل جميع المرافق العامة والخاصة وكل ما يهيم المجهود الحربي من أفراد وعتاد وأموال تحت طلب الحكومة.⁽¹⁾ نصت على هذه الحالة المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني".

الفرع الثاني: الرقابة على سلطة التنظيم المستقل

يعتبر فرض الرقابة الدستورية والقضائية على السلطة التنظيمية المستقلة من أهم سمات دولة القانون، فهي حماية أساسية لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي يعني توزيع وظائف الدولة على هيئاتها، تستقل كل سلطة عن الأخرى في مباشرة اختصاصاتها، وبالرغم من تمتع السلطة التنظيمية بقوة تستمدتها من الدستور حسب المادة 143 السالفة الذكر إلا أن هذه القوة لا تحول دون خضوع هذه الأخيرة للرقابة، فهي كباقي النصوص القانونية في الدولة تخضع لرقابة قضائية سواء من القضاء العادي أو الإداري (الفرع الأول)، ورقابة دستورية متمثلة في المجلس الدستوري (الفرع الثاني)، وبالتالي تكون التنظيمات معرضة للرقابة أيا كان نوعها في حالة مخالفتها للدستور⁽²⁾.

أولاً- الرقابة القضائية على دستورية السلطة التنظيمية المستقلة

تعد مباشرة السلطة القضائية لرقابة قضائية فعالة على أعمال السلطة الإدارية ضماناً أساسية من ضمانات دولة القانون، وحماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة، تستمد هذه الأخيرة أساسها من التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 161 التي تنص على أنه: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطة الإدارية " وبما أن المراسيم الرئاسية تعتبر مجرد قرارات من الناحية

⁽¹⁾ فوزي أوصديق، مرجع سابق، ص 138.

⁽²⁾ سعاد بن سريّة، مرجع سابق، ص 162.

الشكلية⁽¹⁾ تكون محل للرقابة القضائية أي الفحص في دستورية هذه التنظيمات للتحقق من مدى مطابقتها أو مخالفتها لقواعد الدستور .

وبالرجوع إلى المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد أن المشرع أكد بكل وضوح على تبني المعيار العضوي كأساس لإخضاع القرارات الإدارية اختصاص القضاء الإداري⁽²⁾. وبناء على ذلك سنتطرق للرقابة القضائية على السلطة التنظيمية في الظروف العادية⁽¹⁾، و الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية في الظروف الاستثنائية⁽²⁾.

1- الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية في الظروف العادية:

إن الرقابة على القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية في الظروف العادية بوصفه سلطة إدارية مثل قرار إنشاء المرافق العامة أو الضبط الإداري التي يجوز الطعن فيها أمام مجلس الدولة، تخضع لرقابة المشروعية وعليه، رقابة القاضي لا تتعدى رقابة المشروعية وإذا تأكد من عدم مشروعيته حكم بإلغائه ابتدائيا ونهائيا ويكون الإلغاء كلياً أو جزئياً حسب الحالة⁽³⁾.

2- الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية في الظروف الاستثنائية:

أقر المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية حق مواجهة الظروف الاستثنائية من أجل الحفاظ على النظام العام والسير الحسن للمرافق العامة ومؤسسات الدولة، ونظراً لخطورة السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية في الظروف غير عادية على حقوق الأفراد وحررياتهم وضع القضاء شروطاً لتطبيق هذه النظرية⁽⁴⁾ تتمثل في ضرورة توفر الظرف الاستثنائي أي وجود حالة واقعية تشكل خطراً يستدعي لجوء رئيس الجمهورية لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، وأن يكون الإجراء المتخذ ضرورياً لمواجهة الأخطار، بالإضافة إلى تناسب الإجراء المتخذ مع الظرف الاستثنائي فلا يضحى بمصالح الأفراد في سبيل المصلحة العامة إلا بقدر ما تقتضيه الضرورة.

(1) Audré de laubadère. Traité de droit administratif, 8eme edition. LGDJ p67.

(2) بن حمو الطاوس، الرقابة على الأعمال الانفرادية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، طلبة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، سنة 2018-2019، ص 136.

(3) نفس المرجع، ص 137.

(4) أحمد قارش، مرجع سابق، ص 153.

وعلى الرغم من وجود ظروف استثنائية وضرورة الإجراء الاستثنائي وتناسبه إلا أن القاضي لا يتأكد منها إلا إذا تم الطعن فيها⁽¹⁾.

ثانيا- الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية المستقلة

نصت المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه "بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات"⁽²⁾. ومنه، فإن التنظيمات المستقلة تخضع للرقابة من طرف المجلس الدستوري، و هذا لضمان عدم مخالفتها للدستور ، و عدم تعديها على المجال المخصص للبرلمان و بناء على ذلك سوف نتطرق للإجراءات الرقابة على دستورية التنظيمات المستقلة (1)، و مظاهرها (2).

1- إجراءات الرقابة على دستورية التنظيمات المستقلة:

تم تحديد هذه الإجراءات حسب النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري⁽³⁾

أ- الإخطار حول المرسوم الرئاسي المستقل:

نصت المادة 13 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على "تسجيل رسالة الإخطار لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري في سجل الإخطار ويسلم إشعار باستلامها " وذلك في حالة وجود تعدد للسلطة التنظيمية المستقلة على مجال القانون، وتجدر الإشارة أنه لا بد أن تتضمن هذه الرسالة موضوع الإخطار وترفقها بالنص المعروض للنظر في دستوريته⁽⁴⁾

ويخطر المجلس الدستوري من طرف من خولت لهم صلاحية الإخطار حسب المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي نصت على «يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول " وبالتالي الإخطار المتعلق بالتنظيمات إخطار

(1) ابن حمو الطاوس، مرجع سابق، ص 138-139.

(2) المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3) النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المصادق عليه بتاريخ 28 يونيو 2000 و المنشور في الجريدة الرسمية

للجمهورية الجزائرية رقم 48 المؤرخة في 06 غشت 2000، و المعدل بموجب المداولة المؤرخة في 14 يونيو 2009،

المنشورة بالجريدة الرسمية رقم 04 المؤرخة في 6 يناير 2009.

(4) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 322.

اختياري يمكن أن تمارسه إحدى السلطات المذكورة في المادة 187، وذلك على عكس الإخطار المتعلق بالقوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان الذي يعتبر إخطارا وجوبيا يمارسه رئيس الجمهورية فقط، حسب المادة 186 الفقرة 02 و03⁽¹⁾ وحددت المادة 189 الفقرة الأولى من الدستور مدة 30 يوما للإخطار من أجل الفصل في دستورية التنظيمات فنصت على «يتناول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، ويصدر رأيه أو قراره في ظرف ثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ الإخطار..»

وتعتبر هذه المدة غير كافية بالمقارنة مع العمل المتبع الذي يؤديه المجلس الدستوري بشأن حماية المجالين.

ب-التحقيق في المرسوم الرئاسي:

يعين رئيس المجلس الدستوري وبمجرد تسجيله رسالة الإخطار، مقررا أو أكثر من بين أعضاء المجلس يتكفل بالتحقيق في الملف وتحضير مشروع الرأي أو القرار⁽²⁾. يقوم العضو المقرر بجمع كل المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف الموكل إليه، ويمكنه أن يستشير أي خبير يختاره⁽³⁾ وبعد الانتهاء من عمله، يسلم نسخة من ملف الإخطار مرفقا بالتقرير أو مشروع الرأي إلى رئيس المجلس الدستوري وإلى كل عضو في المجلس⁽⁴⁾. وهنا نلاحظ الدور الأساسي والفعال الذي يؤديه العضو المقرر على اعتبار أن المرحلة الأساسية للرأي قام بإعدادها وتحضيرها هذا العضو المقرر⁽⁵⁾.

ج-الاجتماعات حول المرسوم الرئاسي:

(1) راجع المادة 186 الفقرة الثانية والثالثة من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) المادة 15 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري السالف الذكر.

(3) المادة 16 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

(4) المادة 17 من نفس النظام.

(5) نور الدين بن دحو، مرجع سابق، ص 257.

بعد الإجراءات السابقة، يجتمع المجلس الدستوري بناء على استدعاء من رئيسه حسب المادة 18 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، وتحت رئاسة رئيس المجلس الدستوري وفي حالة وجود مانع لهذا الأخير بإمكانه اختيار عضو ينوب عنه⁽¹⁾.

ينتهي الاجتماع بصدور رأي أو قرار بشأن المرسوم الرئاسي موضوع الإخطار ولا يصبح انعقاد الاجتماع إلا بحضور 10 من أعضاء من المجلس الدستوري على الأقل⁽²⁾ وتكون مداولته في جلسة مغلقة حسب المادة 1/20 التي نصت على "يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة"

يصدر المجلس الدستوري رأيه بالأغلبية وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة حسب المادة 20 من نظام محدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الفقرة الثالثة (03).

2- مظاهر الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة:

تأخذ الرقابة على دستورية التنظيمات المستقلة مظهرين أحدهما شكلي (أ) والآخر موضوعي (ب).

أ- الرقابة الشكلية على دستورية التنظيمات المستقلة: تكون الرقابة الشكلية على دستورية خاصة بسبب عدم احترام قواعد الاختصاص (1) ، و عدم احترام الإجراءات المحددة دستوريا (2).

أ-1- عدم احترام قواعد الاختصاص:

طبقا للمادة 143 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016 يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المجال غير مخصص للقانون، وهي حكر عليه رئيس يمارسها بصفة شخصية ولا يتعدى المجال التشريعي للقانون ولا يفوض سلطته التنظيمية للسلطة أخرى، وفي

⁽¹⁾المادة 2/18 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري السالف الذكر

⁽²⁾المادة 15 من نفس النظام نصت على «لا يصح أن يفصل المجلس الدستوري في مسألة إلا بحضور عشرة (10) من أعضائه على الأقل.

حالة صدور هذه التنظيمات من سلطة أخرى أو يتعدى على اختصاصات السلطة التشريعية على جهات الإخطار الطعن فيها أمام المجلس الدستوري على أساس عدم احترام قواعد الاختصاص.

أ-2- احترام الإجراءات المحددة دستورياً:

حتى تكون النصوص القانونية سليمة لابد وأن تراعى القواعد الشكلية والإجراءات المحددة في الدستور، لكن على عكس القانون الذي حدد مسار وضعه من خلال إجراءات ومراحل معينة لم يحدد المؤسس الدستوري مراحل إصدار المرسوم الرئاسي التنظيمي المستقل التي يجب على رئيس الجمهورية اتباعها، ولم يفرض المؤسس الدستوري عرض المراسم الرئاسية المستقلة في مجلس الوزراء، كما لم يلزم عرض المرسوم على مجلس الدولة لإبداء رأيه، وبالتالي الجهة المخطرة لا تستطيع أن تطعن في المرسوم الرئاسي على أساس عدم احترام إجراءات إصدار المرسوم فلا يمكن القول بمخالفة الشيء إلا إذا وجد ذلك الشيء أصلاً⁽¹⁾.

ب- الرقابة الموضوعية على دستورية التنظيمات المستقلة:

يجب على رئيس الجمهورية عند ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة المتمثلة في إصدار مراسيم رئاسية احترام المبادئ العامة الدستورية المستمدة من روح الدستور وعلى رأسها مبدأ الفصل بين السلطات⁽²⁾ وأي مخالفة للدستور يترتب عنها إخطار المجلس الدستوري بدعوى عدم دستورية التنظيمات المستقلة من الناحية القانونية⁽³⁾.

(1) نور الدين بن دحو، مرجع سابق، ص 249.

(2) أحمد قارش، مرجع سابق، ص 97.

(3) نور الدين بن دحو، مرجع سابق، ص 251.

المطلب الثاني: التشريع عن طريق الاستفتاء

يقصد بالاستفتاء الشعبي أخذ رأي الشعب بالموافقة أو الرفض حيال إنشاء تدبير أو قانون أقرته السلطة المختصة أو تنوي إقراره أو القيام به، ينبني على اعتراف أن الشعب قد قام بمناقشة القضية أو مشروع القانون المطروح عليه قبل الاستفتاء بمدة كافية، وأنه قام بالتصويت على أساس ما تكون لديه من صورة واضحة وحقيقية حول الموضوع، وقد جعلت معظم الأنظمة الدستورية الاستفتاء آلية لرئيس الجمهورية⁽¹⁾ تمكنه من مواجهة البرلمان كهيئة موازية له وتعمل على تدعيم مركز رئيس الجمهورية في التشريع مما ينتج عنه تجاوز وتهميش البرلمان. و من هذا المنطلق سيتم التطرق إلى أن الاستفتاء حق خالص لرئيس الجمهورية (الفرع الأول) ، الاستفتاء وسيلة للحد من سلطة البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاستفتاء حق خالص لرئيس الجمهورية

يعتبر الاستفتاء مظهرا من مظاهر الديمقراطية كرس في أغلب دساتير العالم بما في ذلك الدستور الجزائري، فهو صورة من صور ممارسة السلطة من قبل الشعب بطريقة مباشرة أي وسيلة قانونية يلجأ إليها للاتصال المباشر للشعب، ويستعمل أيضا لإبعاد البرلمان عن مسألة كان بالإمكان النظر فيها لكن الرئيس فضل تدخل الشعب مباشرة بدلا من البرلمان،⁽²⁾ وقد نصت الدساتير الجزائرية على الاستفتاء كتقنية بيد رئيس الجمهورية مع إعطاء قيمة قانونية له⁽³⁾. و في هذا السياق سنتطرق إلى سيادة رئيس الجمهورية في اللجوء للاستفتاء (أولا)، والقيمة القانونية للاستفتاء (ثانيا)

أولا- سيادة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء كرسست جميع الدساتير الجزائرية

آلية الاستفتاء كحق شخصي لرئيس الجمهورية (1)، و سلطة مطلقة بيده (2)

1- الاستفتاء حق شخصي لرئيس الجمهورية:

(1) هدى بقة، مرجع سابق، ص 146.

(2) وليد شريط، مرجع سابق، ص 303.

(3) نفس المرجع، ص 303.

لقد كرس التعديل الدستوري لسنة 2016 حق رئيس الجمهورية في استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وذلك طبقا لنص المادة 91 التي نصت على «يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات والصلاحيات الآتية...8- يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء»⁽¹⁾ وتعتبر صلاحية رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء من بين الصلاحيات الأصلية التي لا يجوز له تفويض غيره إياها⁽²⁾ وما يعزز من مكانة رئيس الجمهورية أكثر هو طريقة التصويت التي تكون من قبل الشعب التي يصوت «بنعم» أو «موافق» في حالة القبول، أو «لا» أو «غير موافق» في حالة الرفض وذلك راجع إلى كثرة المستفتين⁽³⁾ إذ يعتقد الشعب أنه مدعو للتصويت ليس على نص قانوني وإنما على شخص الرئيس وليس على القانون⁽⁴⁾.

2- الاستفتاء سلطة مطلقة لرئيس الجمهورية:

من خلال استقراء النصوص الدستورية المتعلقة بالاستفتاء وخاصة المادة 91 السابقة الذكر نجد أن المؤسس الدستوري لم يحدد المجال الذي يستفتي من خلاله رئيس الجمهورية الشعب وإنما عبارة "في كل قضية ذات أهمية" جاءت واسعة وفضفاضة ولا يوجد أي نص دستوري أو حتى تنظيمات أو قانون تشريعي يحدد هذه القضايا المهمة وبالرجوع أيضا إلى المادة 91 نجد أن المؤسس الدستوري استعمل عبارة "يمكنه" وذلك إن دل على شيء فيدل على سلطة رئيس الجمهورية في الاختيار، بمعنى حتى وإن كانت قضايا ذات أهمية، فرئيس الجمهورية غير ملزم باستفتاء الشعب وما يؤكد ذلك أي حرية رئيس الجمهورية المطلقة في استفتاء الشعب، هو أنه رغم وجود عدد كبير من القضايا المهمة التي تصلح لأن تعرض على الاستفتاء الشعبي إلا أنها لم تعرض على الشعب، نذكر منها على وجه الخصوص قضية الانضمام إلى منظمة التجارة

(1) المادة 91 العنصر الثامن من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) أنظر المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3) ضومفتاح عمق، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة (الوضعية) دراسة مقارنة، منشورات

ELGA، ب ط، مالطا، 2002، ص 78.

(4) لوناس مزياني، مرجع سابق، ص 222.

العالمية (DMC)، مسألة الشراكة مع الاتحاد الأوربي (GE) أو حتى خوصصة سوناطراك، فمثلا في فرنسا تم إجراء استفتاء بشأن وضعية الاتحاد الأوربي معللين سبب في ذلك أنه لا يمكن بناء أوروبا ضد الشعب⁽¹⁾ وإذا ما نظرنا إلى الاستفتاءات التي قامت بها الجزائر منذ الاستقلال وإلى غاية 2010 لجأ رئيس الجمهورية إلى أحد عشر (11) استفتاء صوت عليها كلها بنعم⁽²⁾. أما من الناحية الشكلية، فلم يتم وضع أي ضوابط لممارسة رئيس الجمهورية حقه في اللجوء إلى الاستفتاء، حيث لم يتم تحديد الظروف والشروط التي يستوجب اللجوء إلى الاستفتاء، بالتالي يمكن لرئيس الجمهورية استخدام سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء لتجاوز سلطة البرلمان في كل الظروف العادية والاستثنائية، بل أكثر من ذلك، يمكنه الاستفتاء في موضوع في مجال القانون، الأمر الذي يعزز مكانة هذا الأخير ويجعله في موقع مميز يزاحم البرلمان في مجاله⁽³⁾.

ثانيا- القيمة القانونية للاستفتاء

لم يحدد المؤسس الدستوري الجزائري القيمة القانونية للتشريع الاستفتائي، إلا أن البعض يرى أن الاستفتاء من الناحية القانونية لا يؤثر على طبيعة المجال الذي يدخل فيه، وبعد الموافقة على التشريع الاستفتائي وإصداره تصبح للنص قيمة قانونية حسب الموضوع الذي عالجه، فقد يكون المجال عضويا أو نظاميا أو عاديا، وتحديد هذه المواضيع يعود إلى المؤسس و ذلك حسب الأستاذ ماتيو⁽⁴⁾ وفي هذا الصدد ذهب البعض إلى إعطاء الاستفتاء التشريعي قيمة القانون العادي بالاستناد على بعض المعايير، تمثلت هذه المعايير في السلطة التي تضع التشريع (1) ، و الرقابة الدستورية على التشريع الاستفتائي (2).

1- من حيث السلطة التي تضع التشريع:

(1) عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 69.

(2) حميد مزياي، مرجع سابق، ص 86.

(3) هدى بقة، مرجع سابق، ص 149.

(4) حسب رأي الأستاذ ماتيو نقلا عن : وليد شريط، مرجع سابق، ص 305.

يوضع التشريع البرلماني أو القانون من قبل السلطة المؤسسة والمتمثلة في السلطة التشريعية أي البرلمان، أما التشريع الاستثنائي يوضع من قبل سلطة مؤسسة وهي الشعب⁽¹⁾.

2- من حيث الرقابة الدستورية:

على خلاف النصوص التي تعرض على مصادقة البرلمان فإن التشريع الاستثنائي لا يمكن إخطار المجلس الدستوري حوله، فهو لا يخضع لأي نوع من الرقابة سواء لاحقة أو سابقة. وما عدا ذلك فإن القانون الاستثنائي يعد بمثابة القانون العادي طالما يمكن تعديله بتشريع برلماني، إلا أن هذا التعديل يصطدم بمبدأ سيادة الشعب على اعتبار أن الشعب هو من أقر التشريع الاستثنائي ومن غير المنطقي أن يخالفه البرلمان المنتخب هو الآخر من الشعب⁽²⁾ إلا أن يؤكد البعض الآخر على ضرورة اقتصار الاستفتاء على الإجراءات ذات الطابع العام أي الاختصاصات التي لا يستطيع رئيس الجمهورية مباشرتها إلا باللجوء إلى الاستفتاء وخلاف ذلك، هو مخالفة القاعدة التي تجعل الإجراءات تصدر استنادا إلى استفتاء لا يمكن المساس بها إلا باستفتاء آخر وفقا لقاعدة توازي الإشكال، وعدم تحديد مواضيع الاستفتاء سيؤدي إلى تحسين الاختصاصات التي يكون محلا لرئيس الجمهورية ضد الرقابة القضائية⁽³⁾.

الفرع الثاني: الاستفتاء وسيلة للحد من سلطة البرلمان

لم يعد البرلمان الجهة الوحيدة المكلفة بسن القوانين، حيث توجد إلى جانب القوانين البرلمانية، قوانين استثنائية من خلالها يمكن لرئيس الجمهورية الاتصال مباشرة مع صاحب السيادة، ذلك أن الاستفتاء هو أخذ رأي الشعب حول موضوع يخص الأمة⁽⁴⁾.

إذ يعتبر هذا الأخير وسيلة لإبعاد البرلمان، والاستحواذ حتى على مجاله التشريعي ذلك أن المجال التشريعي مفتوح أمام السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، على اعتبار أن المؤسس الدستوري لم يحدد مجالات الاستفتاء كما سبق وأشرنا وبالتالي الاستفتاء آلية للحد من سلطة

(1) هدى بقة، مرجع سابق، ص 150.

(2) نفس المرجع، ص 151.

(3) وليد شريط، مرجع سابق، ص 305.

(4) لؤناس مزياني، مرجع سابق، ص 221.

البرلمان وتجاوزها (أولاً) وعامل لاختلال التوازن بين سلطة رئيس الجمهورية و سلطة البرلمان (ثانياً). (1)

أولاً - الاستفتاء آلية لتجاوز البرلمان

رغم أهمية الاستفتاء باعتباره صورة من صور الديمقراطية المباشرة، إلا أن السلطة التنفيذية غالباً ما تستغل هذا النظام بغير الغاية الديمقراطية التي وجد من أجلها، منتهكة في ذلك أصول الاستفتاء بهدف تكريس هيمنتها على باقي السلطات في الدولة⁽²⁾ إذ يعتبر الاستفتاء وسيلة تشريعية تحقق لرئيس الجمهورية اختصاص سيادي يمكنه من سلب البرلمان حقه في التشريع في موضوعات هامة، ذلك أن الاستفتاء يمكن أن يكون خارج الدورات التشريعية وهذا يمكن رئيس الجمهورية من تحقيق سبق له في تناول أحد المشاريع الهامة قبل البرلمان، وبهذا سيفوت فرصة وضع قوانين للبرلمان في هذا المجال⁽³⁾

بالإضافة إلى أن الاستفتاء يشكل مماس للتشريع البرلماني بتعديله أو حتى إلغائه دون عرضه على البرلمان لدراسة ومناقشة وإعطاء رأيه وإدخال تعديلات عليه، والالتجاء مباشرة إلى رأي الشعب حول موضوع التشريع بالموافقة أو الرفض، هذا الأخير الذي لا يفقه الكثير في المسائل القانونية أو أنه لا تتاح له فرصة معرفة محتوى الموضوع وأبعاده⁽⁴⁾ وبالتالي كل هذه العوامل تشكل تجاوز واضح للبرلمان وتدعيم مركز رئيس الجمهورية في التشريع على حسابه.

ثانياً - الاستفتاء عامل لاختلال التوازن بين سلطة رئيس الجمهورية وسلطة البرلمان

يعتبر الاستفتاء إجراء مضاد لسيادة البرلمان عندما يكون لإحدى السلطتين دون الأخرى حق المبادرة به، فهذا سوف يؤثر على وضع التوازن بين السلطات العامة لا محال نظراً لما

(1) وليد شريط، مرجع سابق، ص 303.

(2) لونس مزياي، مرجع سابق، ص 221.

(3) عمر شاشو، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة الماجستير، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2013، ص 23.

(4) هدى بقة، مرجع سابق، ص 153.

يحققه من تفوق في التأثير⁽¹⁾، فالاستفتاء الذي يوجه لتدعيم شرعية رئيس الجمهورية وفرض توجهاته، سيشكل سببا من أسباب اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽²⁾ ورجوع سلطة القرار إلى الشعب مصدر السيادة والسلطة الأصلية، يقابله ذلك تجاوز لكل ممثلي الشعب بما فيهم أعضاء البرلمان، فقد جاء الاستفتاء باختصاص أصيل لرئيس الجمهورية يحقق له التفوق ويدعم مركزه في مواجهة البرلمان كهيئة موازية له، على اعتبار أن الاستفتاء يضمن مشروعية مضاعفة لرئيس الجمهورية أمام المشروعية النسبية للبرلمان بفعل تجاوزه ورجوع للشعب مباشرة.

⁽¹⁾فضة نبالي، آليات ودواعي حماية الحقوق والحريات العامة من التشريع، مذكرة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004-2005، ص 45.

⁽²⁾عمر شاشو، مرجع سابق، ص 124.

خاتمة

بدأت هذه الدراسة من منطلق مفاده أن الاختصاص التشريعي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية قائم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يقتضي أن تعمل كل سلطة على حدا، دون أن تتدخل إحداها في الأخرى، وإذا حدث تدخل فإن ذلك يكون في إطار التعاون، إلا أنه في ختام هذه الدراسة، اتضح أن النظام الدستوري الجزائري لا يعمل وفق مبدأ الفصل بين السلطات أو بمعنى آخر لم يأخذ بمعنى الفصل التام بين السلطات، ذلك أن هذا الأخير يعني تحقيق التوازن والاستقلالية بين كل سلطة، وهذا ما لم نجده من خلال دراسة الاختصاص التشريعي.

فقد عمل المؤسس الدستوري جاهدا على تقوية مركز رئيس الجمهورية، مقابل إضعاف دور السلطة التشريعية وفرض قيود لا متناهية على اختصاصها التشريعي، بينما كان من الواجب فرض هذه القيود على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع باعتباره الدخيل والبرلمان الأصل. وبالرغم من وجود نص دستوري صريح يؤكد على أن البرلمان صاحب السيادة في التشريع، إلا أن الواقع العملي والنصوص القانونية تظهر عكس ذلك، فنجد أن رئيس الجمهورية يتدخل في كل مسار العملية التشريعية منذ انطلاقتها من خلال المبادرة إلى غاية نهايتها من خلال سلطة الإصدار، إذ أعطى المؤسس الدستوري للحكومة صلاحية المبادرة بالقوانين حتى طغت هذه الأخيرة وتفوقت على المبادرة البرلمانية، وذلك لما على المبادرة البرلمانية من ضوابط وقيود جعلتها محدودة أو شبه معدومة.

وبالرغم أن المؤسس الدستوري تبنى نظام الازدواجية البرلمانية بهدف توسيع صلاحيات السلطة التشريعية وتفعيل النشاط والأداء البرلماني وتقوية العمل التشريعي، إلا أن المؤسس الدستوري فرض عليها نفس القيود، وبالتالي فهي بعيدة عن الازدواجية الحقيقية، وحتى في هذا الصدد تبين تدخل رئيس الجمهورية وذلك بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة وبالتالي من غير المعقول أن يخالفوا أو يعارضوا مصلحة الرئيس الذي عينهم.

كما تبين من خلال الدراسة أنه وبالرغم من أن البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، إلا أن المؤسس الدستوري حدد له المجال التشريعي، فلا يجب عليه أن يخرج عن المسار الذي حدد له وإلا كانت النصوص القانونية غير دستورية، ولقد استحدثت المؤسس فئة جديدة من القوانين تسمى بالقوانين العضوية، إلا أنه قيدها أيضا وفرض رقابة دستورية صارمة سواء عليها أو على القوانين العادية.

بالإضافة إلى كل هذه التدخلات والقيود تبين أيضا غياب سيادة البرلمان في حل الخلاف القائم بين غرفتيه وذلك من خلال تأثير السلطة التنفيذية على اللجنة المتساوية الأعضاء والمختصة في حل الخلاف، فلا تجتمع هذه الأخيرة إلا بناء على طلب من الوزير الأول دون غيره، أما بالنسبة لآخر مرحلة في العملية التشريعية ألا وهي الإصدار فلا يقوم البرلمان بإصدار القوانين الصادرة عنه، وإنما صلاحية الإصدار من اختصاص رئيس الجمهورية، وفي حالة عدم إصدار هذا الأخير للقانون في أجل ثلاثين (30) يوما لا تقوم أي مسؤولية على رئيس الجمهورية وهو ليس مضطرا حتى إلى تبرير عدم إصداره للقانون وما ذلك إلا آلية أخرى للعرقلة والهيمنة على المجال التشريعي.

ولم يكتف المؤسس الدستوري بهذا القدر من الهيمنة، بل وضع آليات أخرى في يد رئيس الجمهورية، يستطيع التشريع من خلالها سواء في المجال التشريعي للبرلمان وذلك عن طريق الأوامر في الظروف العادية أو الاستثنائية، التي تعمل على توسيع من صلاحيات رئيس الجمهورية أكثر وأكثر، وبالرغم من فرض رقابة على هذه الآلية إلا أنها رقابة طفيفة تكاد أن لا تذكر لعدم فعاليتها بالمقارنة مع الرقابة المفروضة على عمل البرلمان، حتى حادت سلطة التشريع بأوامر عن مسارها الحقيقي ألا وهو إنفاذ الوضع في الحالات المستعجلة، وأصبحت تهدد الحقوق والحريات نظرا لخطورتها.

من بين الآليات التشريعية الأخرى التي يمتلكها رئيس الجمهورية نجد أيضا سلطة التشريع عن طريق التنظيمات المستقلة، إذ تعد هذه الأخيرة امتيازًا كبيرا في يد رئيس الجمهورية في عملية صنع القواعد العامة والمجردة، فيستأثر بهذه السلطة بميادين غير مقيدة بمجال معين.

إذن، فقد أطلق المؤسس الدستوري العنان لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بينما قيد صاحب الاختصاص الأصيل، وهذا ما يمثل توزيعاً غير متكافئ في عملية صنع القانون، وما يعزز سلطة التنظيم المستقل أكثر هو أنه حتى الرقابة المفروضة عليها تتم بإخطار اختياري للمجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية، أو الوزير الأول، أو رئيس غرفتي البرلمان وهذا ما يعتبر تناقضاً واضحاً، فكيف يخطر رئيس الجمهورية عن نصوص وضعها هو، أما بالنسبة للوزير الأول ورئيسا غرفتي البرلمان فلم يحدث وأن سجل أي إخطار من طرفهم خوفاً على مناصبهم أو خوفاً من مواجهة رئيس الجمهورية.

وفي ختام الدراسة تم التطرق إلى آلية تشريعية أخرى تتمثل في التشريع الاستثنائي الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية دون قيود أو ضوابط وفي جميع المجالات لعدم تحديد المؤسس الدستوري مجال الاستفتاء وحدده هو فقط ضمن القضايا المهمة، التي تعتبر بدورها عبارة مبهمّة تسمح لرئيس الجمهورية بتقدير أي قضية على أنها مهمة، ويعتبر الاستفتاء سلطة خالصة لرئيس الجمهورية وحقا مطلقا. وغالبا ما تستغل السلطة التنفيذية هذه الصلاحية لتجاوز وتهميش عمل البرلمان وسلب اختصاصه في التشريع في موضوعات هامة وهذا ما يدعم أكثر السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية.

ومما سبق، نستنتج أن رئيس الجمهورية يستحوذ بشكل كلي على الاختصاص التشريعي وهذا ما أدى إلى تراجع الدور التشريعي للبرلمان فبدلاً من أن يكون عصب الدولة ومعبراً عن رأي الأمة أصبح مجرد جهاز راضخ لإرادة السلطة التنفيذية.

ومن أجل إعادة تحقيق التوازن بين السلطتين واسترجاع المبادرة التشريعية للبرلمان وتعزيز مكانته بين السلطات سوف نعرض جملة من التوصيات لتحقيق ذلك، وتجاوز النقائص :

1. ترك حق المبادرة لصاحب النص، فإذا كانت اقتراحاً، تكون المبادرة من طرف البرلمان أما إذا كانت مشروع تكون من طرف الحكومة.
2. فتح مجال التشريع للبرلمان دون حصر باعتبار أنه صاحب الاختصاص الأصيل.

3. النظر في جدوى استحداث الغرفة الثانية للبرلمان، ذلك أنها لم تحقق الغاية التي أنشئت لأجلها فهي فقط آلية لتقوية نفوذ رئيس الجمهورية في البرلمان.
4. التراجع عن فكرة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، ذلك أنها وسيلة لفرض هيمنة رئيس الجمهورية وتدخل في صميم هيكل البرلمان.
5. رفع القيد العددي لاقتراحات البرلمان.
6. استرجاع البرلمان لسيادته التشريعية عن طريق استعماله للوسائل القانونية المتاحة له.
7. تبسيط الإجراءات التشريعية للبرلمان وجعلها أكثر استجابة للظروف.
8. تفعيل دور البرلمان في المجال المالي.
9. اسناد اختصاص تسيير مسألة الخلاف بين غرفتي البرلمان للبرلمان نفسه.
10. وضع جزاء على عدم إصدار القانون من طرف رئيس الجمهورية بعد انقضاء ثلاثين (30) يوماً، بتحويل اختصاص الإصدار إلى مجلس الأمة.
11. التشريع بأوامر يكون بتفويض من البرلمان.
12. ضرورة عرض الأوامر التشريعية على مصادقة البرلمان وبالتالي مناقشة هذه الأوامر وليس مجرد الموافقة عليها.
13. تحديد إجراءات المراسيم الرئاسية حتى تخضع لرقابة في حالة مخالفة الإجراءات.
14. إضافة قيود جديدة وصارمة على الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية واقتنائها بصفة الإلزام.
15. ضبط العبارات الواردة في اللجوء إلى الحالة الاستثنائية حتى لا يرجع تفسيرها للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.
16. تفعيل رقابة صارمة على سلطة رئيس الجمهورية للتشريع بمراسيم رئاسية.
17. السماح للنواب بتقديم نصوص الاستفتاء وعرضها على رئيس الجمهورية.
18. تحديد القضايا المهمة التي يستفتي فيها رئيس الجمهورية حتى لا يتعدى على الاختصاص التشريعي للبرلمان.

19. تحديد الطبيعة القانونية لكل تشريع يقوم به رئيس الجمهورية حتى يتسنى معرفة الرقابة المفروضة عليه.

قائمة المراجع

1. المراجع باللغة العربية:

أولا النصوص القانونية:

1-الدستور:

- القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المؤرخ في 26 جمادي الأولى، 1437، الموافق ل 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية عدد 14. المؤرخة في 27 جمادي الأول 1437 الموافق ل 7 مارس 2016.

2-القوانين العضوية:

-القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.

-القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 اوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ج.ر.ج.ج، العدد50، صادر بتاريخ 28 اوت 2016.

- القانون العضوي 18-16 للمؤرخ في 2 سبتمبر 2018 يحدد شروط و كفايات الدفع بعدم الدستورية، الجريدة الرسمية ج ج، العدد54 ، صادر بتاريخ 5سبتمبر 2018 .

4-الاورم:

- الامر 75-58 المؤرخ في سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل بمقتضى القانون 07-05 المؤرخ في 2007.

5-المراسيم الرئاسية:

-مرسوم رئاسي رقم 05-118، المؤرخ 11 أبريل 2005، المتعلق بتأمين المواد الغذائية، ج ر ج ج، دش، عدد 27، الصادرة سنة 2005.

-مرسوم رئاسي رقم 06-346، المؤرخ 20 أكتوبر 2006، المتضمن إنشاء المحافظة العامة للتخطيط والإشراف ومهامها وتنظيمها، ج ر ج، دش، عدد 62، الصادرة سنة 2006.

6-النظام الداخلي:

-النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الشعبي الوطني الصادر بالجريدة الرسمية، عدد 46، المؤرخة في 28 ربيع الثاني 1422 هـ الموافق لـ 30 يوليو 2000م.

-النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل مجلس الأمة الصادر بالجريدة الرسمية، عدد 49، المؤرخة 30 ذي القعدة 1438 الموافق لـ 22 غشت 2017.

- النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المصادق عليه بتاريخ 28 يونيو 2000 الصادر بالجريدة الرسمية رقم 48، المؤرخة في 06 غشت 2000، و المعدل بموجب المداولة المؤرخة في 14 يونيو 2009، الصادرة بالجريدة الرسمية رقم 04 المؤرخة في 6 يناير 2009.

ثانيا الكتب:

- ادريس بوكري، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2016.
- بدرية جاسر صالح، مجال اللائحة في فرنسا، مطبوعات جامعة الكويت، 1990.
- بشير علي محمد الباز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004.
- حميد محديد، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، ط1، مطبعة الفنون البالية، الجلفة، 2008.
- سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، 2010.
- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، ط 09، الجزائر 1998.

- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري-السلطة التشريعية و المراقبة- ط ثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر سنة 2013،
- سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، على ضوء دستور 1996، دار هومة الجزائر.
- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
- صبري السيد، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة، طبعة 03، مصر، 1996.
- ضو مفتاح غمق، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة (الوضعية) دراسة مقارنة، منشورات ELGA، ب ط، مالطا، 2002.
- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002.
- عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري الجزائري، دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية، ط رابعة، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، ب ط، دار الخلدونية، الجزائر، 2013.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور، الجزائر، 2013.
- عمار بوضياف، المدخل الى العلوم القانونية-النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، ط الرابعة، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر 2014.
- فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قزفي، باتنة، 2001.
- فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، السلطات الثلاث، الجزء الثالث، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.

- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
- محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- محمد ناصر مهنا، نظرية الدولة والنظم السياسية المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1999.
- محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، ط1، دار الفكر العربي، 1996.
- محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، الطبعة 06، دار الفكر، سنة 1996.
- محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، ط5، دار الفكر العربي، 1984.
- محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2014.
- مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008.
- مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1966.
- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب الجزائري، الجزائر، 2005.
- ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، ط الأولى، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.

ثالثا الأطروحات والمذكرات:

أ- أطروحات الدكتوراه:

- احسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006-2007.

- بن حمو الطاوس، الرقابة على الأعمال الانفرادية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، طلبة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، سنة 2018-2019
- حميد مزياني، آليات التشريع بالأوامر في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2016.
- دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، قسم العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة باتنة 2011-2012.
- سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورغباتها في ظل الدستور الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016.
- سعيد أوصيف، البرلمان الجزائري في ظل دستور 1996 المعدل والمتمم، رسالة دكتوراه تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016.
- فاروق حميدشي، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في الدولة والقانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004.
- لونس جبيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون، كلية حقوق، جامعة مواد معمري تيزي وزو، 2007.
- محمد اومايوف، عن الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2013.
- نوال بن الشيخ، آليات تسوية الخلاف التشريعي، دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2018-2019.

- نور الدين بن دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016.

- هدى بقة، الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، قسم حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، 2018-2019.

- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012.

ب-مذكرات الماجستير والماستر:

- ابتسام العقون، مبدأ سيادة البرلمان في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير حقوق، تخصص القانون الدستوري، قسم العلوم ق، كلية ح د ع الس، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2014-2015.

- إبراهيم عاودي، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.

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

- احمد قارش، عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003.

- احمد شاهد، المؤسسة التشريعية، نظام الغرفتين، مذكرة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2009.

- إيمان الغريبي، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديلات الدستورية سنة 2008، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2011-2012.
- بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة جيلالي إلياس، سيدي بلعباس، الجزائر، سنة 1998-1999.
- حمزة يحيوي، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة ماجستير تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009-2010.
- رابح شامي، حمو عبد الله، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012.
- رشيدة معطي، أداء البرلمان الجزائري في الفترة من 1997 إلى 2015، مذكرة شهادة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري معمق، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2018-2019.
- سعدي ساكري، التشريع بأوامر وأثره على السلطة التشريعية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي سنة 2008-2009.
- سعاد حافزي، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007-2008.
- سعاد رابح، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008-2009.

- سعاد عيادي، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية، دستور 1996، مذكرة ماجستير في العلوم، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013-2014.
- سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، سنة 2006.
- سليمة رضواني، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة ماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2009-2010.
- صهيب زردان، التشريع والتنظيم في الدستور الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع حقوق، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016-2017.
- عادل الدويدي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012-2013.
- عبد القادر مداني، حل الخلاف بين مجلس البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014-2015.
- عمر ثامري، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005-2006.
- عمر شاشو، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2013.
- فرحات سعدي، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.

- فضة نبالي، آليات ودواعي حماية الحقوق والحريات العامة من التشريع، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004-2005.
- فريدة بن سليم، البرلمان في الدساتير، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق سعيد حمدين، جامعة الجزائر01، سنة2015-2016.
- كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012.
- لبنة خيرة رحماني، المبادرة بالقوانين بين البرلمان والحكومة في الجزائر وفقا للتعديل الدستوري 2016، مذكرة ماستر في العلوم القانونية، تخصص الدولة والمؤسسات، قسم حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، 2017-2018.
- لونس مزباني، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل دستور الجزائري سنة 1996، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011-2012.
- لونيس بوجمعة، الانتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة يوسف بخدة، الجزائر، 2006.
- محمد الظاهر أدمين، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري سنة 1996، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- محمد أمين زروقي، مالكي سفيان، حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة نيل شهادة الماستر، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، بوداوا، جامعة أ.محمد بوقرة، بومرداس، 2017-2018.

- محمد صدراتي، الإجراءات الخاصة بالبرلمان في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013-2014.
- محمد نجيب السيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2011-2012.
- مراد بلقاضي، بوعمارة سميحة، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، «بين ضرورة التوازن وواقع الهيمنة»، مذكرة شهادة ماستر في الحقوق فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2015-2016.
- مشاركة الهاشمي، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار التعديل الدستوري 2016، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص منازعات عملية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم حقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2016-2017.
- نريمان مجاهد، أفونيس وردية، صلاحيات السلطة التشريعية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة شهادة الماستر في الحقوق، فرع قانون عام، تخصص الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2017-2018.
- نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2005-2006.

رابعا المقالات العلمية:

- بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقانون في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2001، دفاتر السياسة والقانون، العدد 02، جانفي 2013، جامعة ورقلة.
- بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، ديسمبر 2002، العدد 01.
- حسين كمون، نصيرة لوني، رقابة الدفع بعدم الدستورية في ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 بين الفعالية و المحدودية، مجلة العلوم القانونية، عدد 01.
- خدوجة خلوفي، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، مجلد 03، العدد 02.
- سعاد ميمونة، أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد 06، الجزائر، سنة 2014.
- سليمة قزلان، الارتقاء بالدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، دراسة تحليلية لنص المادة 136، مجلة التراث، مجلد 10، العدد 01.
- سليمة مسراتي، المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر، بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، عدد 03، 2014.
- شمس مرغي علي، «القرارات الإدارية التنظيمية- اللوائح -في دولة الإمارات العربية المتحدة»، مجلة العلوم الإدارية، جامعة القاهرة، العدد 12، 1986.
- عبد القادر إيدابير، دور الغرفتين في تطوير العمل التشريعي في النظام القانوني الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 08، العدد 01، سنة 2019.
- عبد المجيد جبار، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأب المجلس الدستوري المتعلقة بقانون الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة الإدارة، مجلد 01، العدد 02.

- عثمان حجاج، التشريع بأوامر ومراسيم في غياب البرلمان (في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري ودستور 2014 التونسي) مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 19، جوان 2018.
- عزوزي بن عزوز، سليمة لدغش، التشريع بأوامر في إطار التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، مجلد 10، العدد 02.
- العيد عاشوري، «إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري»، مجلة الفكر البرلماني، عدد 03، جوان 2003.
- فاطمة الزهراء صنوبر، التشريع بأوامر في الحالة العادية كآلية لمناقشة البرلمان في صلب اختصاصه، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، مجلد 05، عدد 02.
- محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية ومبادرة الحكومة، مجلة أكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، قسم علوم قانونية واقتصادية، العدد 11، جانفي 2014.
- محمد لموسخ، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع.
- مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مجلد 10، عدد 04.
- مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من النظام القانوني للأوامر، مجلة الإدارة، العدد 06، 2000.
- مسعود شيهوب، المجلس الدستوري الجزائري تشكيله وتنظيمه، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، د س.
- نسيمة بلحاج، العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 09، الجزائر، 2008.
- ياسين ريوح، الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والإدارية، مجلد 08، عدد 01.

- ياسين رقيق، تأثير السلطة التنفيذية على العمل التشريعي قبل وبعد الموافقة البرلمانية على النصوص، مجلة صوت القانون، العدد 01، ماي 2020.
- ياسين شامي، احمد لعروسي، الية الدفع بعدم دستورية القوانين، مجلة القانون، مجلد08، عدد01، 2019.
- يعيش تمام شوقي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 41، سبتمبر 2015.
- تمام شوقي يعيش، رياض دنش، توسيع إخطار المجلس الدستوري ودوره في تطوير نظام الرقابة الدستورية، مجلة العلوم القانونية، عدد14، أكتوبر 2016.
- جمال رواب، الدفع بعدم دستورية القوانين-قراءة نص المادة 188 من الدستور الجزائري-مجلة الدراسات الحقوقية، مجلد 04، عدد01، ديسمبر 2017.
- جبر لبوع، القرار المالي بين هيمنة الحكومة على الاختصاص و اشتراك البرلمان، منشور في موقع العلوم القانونية ، متوفر بتاريخ 29 اوت 2020، على الرابط.m. arocdroit.com.cdn.ampprojet.org
- عبد الله كامل محادين ، ابرز الفروقات القانونية بين الأغلبية النسبية و الأغلبية المطلقة، موقع استشارات قانونية، متوفر بتاريخ 29 اوت 2020 على الموقع، www.mohamet.net.

II. المراجع باللغة الأجنبية:

- Adré de l'aubader, Traité de droit administratif, 8eme edition. LGDJ
- BERNARD. CHANTEBOUT. Droit constitutionnel et sciences politique. Paris. Armand colin, 15 éme Edition, 1998

Charles sirat, la loi organique et la constitution 1958, recueil Dalloz, 1960.-

-Dominique Rousseau, droit de constitution. constitutionnel noutelirestion, Paris,7education .2006

-Geau François Fluasse, la contribution de laguis prudences des organes De la convention des droit de l'homme a la formation d'un droit constitutionnel européen R.U.H1995.

-Yells Chaouch Bachir, Le conseil constitutionnel en Algérie du contrôle de constitutionalité a la créativité corruptive, opu. Alger, 1999.

فهرس المحتويات

أ	إهداء
ب	تشكرات
ج	قائمة المختصرات
1	مقدمة:
3	إشكالية الدراسة:
4	مناهج الدراسة:
5	نطاق الدراسة:
5	أهمية الدراسة:
5	أسباب اختيار الموضوع:
6	أهداف الدراسة:
6	تقسيم الدراسة:
7	الفصل الأول: حدود ممارسة البرلمان للاختصاص التشريعي
	المبحث الأول: المبادرة بالقوانين
8	المطلب الأول: حق البرلمان في المبادرة بالقوانين
9	الفرع الأول: تنظيم حق البرلمان في المبادرة بالقوانين
10	أولاً- المبادرة بالتشريع من طرف المجلس الشعبي الوطني
10	ثانياً- المبادرة بالتشريع من طرف مجلس الأمة
11	الفرع الثاني ضوابط مبادرة البرلمان بالقانون
11	أولاً- الضوابط الشكلية
12	ثانياً- الضوابط الموضوعية
14	الفرع الثالث: منافسة الحكومة للبرلمان في المبادرة بالقوانين
15	أولاً- المبادرة الحكومية في الجزائر

16	ثانيا - مجال المبادرة الحكومية
17	ثالثا - تفوق المبادرة الحكومية على المبادرة البرلمانية
20	المطلب الثاني: نطاق مبادرة البرلمان بالقوانين
21	الفرع الأول: حصر المجالات التي يشرع فيها البرلمان
21	أولا: التشريع بالقوانين العادية
24	ثانيا - التشريع بالقوانين العضوية
26	الفرع الثاني: الرقابة على دستورية القوانين
27	أولا- الرقابة على دستورية القوانين العادية
27	ثانيا- الرقابة على دستورية القوانين العضوية
29	ثالثا: الدفع بعدم دستورية القوانين
31	المبحث الثاني: مراحل المبادرة بالتشريع
31	المطلب الأول: الدراسة على مستوى البرلمان
32	الفرع الأول: إجراءات الدراسة على مستوى البرلمان
33	أولا - الدراسة على مستوى اللجان المتخصصة
36	ثانيا - الدراسة على مستوى غرفتي البرلمان:
40	الفرع الثاني: الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان
41	أولا: تسوية الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان
45	ثانيا - مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف
47	المطلب الثاني: نفاذ القانون
48	الفرع الأول: استحواذ رئيس الجمهورية على سلطة الإصدار
48	أولا: تعريف الإصدار:
49	ثانيا: الطبيعة القانونية لحق الإصدار
50	ثالثا: مسؤولية رئيس الجمهورية عن إصدار النص
51	رابعا: الإسناد الدستوري لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القانون
51	الفرع الثاني: استحواذ رئيس الجمهورية على سلطة النشر
52	أولا: مفهوم نشر القوانين:

- 53 ثانيا: سلطة رئيس الجمهورية في نشر القوانين:
- 54 ثالثا: تمييز إصدار القوانين عن نشرها:
- 56 الفصل الثاني: ممارسة رئيس الجمهورية للاختصاص التشريعي
- 58 المبحث الأول: الحدود الدستورية للتشريع بأوامر
- 58 المطلب الأول: التشريع بأوامر في الظروف العادية
- 59 الفرع الأول: مفهوم التشريع بأوامر في الظروف العادية
- 59 أولا- تعريف التشريع عن طريق الأوامر
- 61 ثانيا- حالات التشريع بأوامر في الظروف العادية
- 65 ثالثا- الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر في الظروف العادية
- 67 الفرع الثاني: القيود الواردة على التشريع بأوامر في الظروف العادية
- 67 أولا- القيود الزمنية
- 68 ثانيا- القيود الموضوعية
- 69 ثالثا- القيود الشكلية
- 72 المطلب الثاني: التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية
- 73 الفرع الأول: شروط تقرير الحالة الاستثنائية
- 73 أولا- الشروط الموضوعية
- 75 ثانيا: الشروط الشكلية
- 78 الفرع الثاني: النظام القانوني للسلطة التشريعية بأوامر في الحالة الاستثنائية
- 78 أولا- ضوابط التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية
- 80 ثانيا- الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية
- 83 المبحث الثاني: سلطات رئيس الجمهورية في التشريع
- 83 المطلب الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق التنظيم المستقل
- 84 الفرع الأول: مفهوم سلطة التنظيم المستقل
- 84 أولا- تعريف السلطة التنظيمية المستقلة
- 86 ثانيا- خصائص السلطة التنظيمية المستقلة
- 87 ثالثا- عناصر السلطة التنظيمية المستقلة

88	رابعاً- أنواع السلطة التنظيمية المستقلة
92	الفرع الثاني: الرقابة على سلطة التنظيم المستقل
92	أولاً- الرقابة القضائية على دستورية السلطة التنظيمية المستقلة
94	ثانياً- الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية المستقلة
98	المطلب الثاني: التشريع عن طريق الاستفتاء
98	الفرع الأول: الاستفتاء حق خالص لرئيس الجمهورية
100	ثانياً- القيمة القانونية للاستفتاء
101	الفرع الثاني: الاستفتاء وسيلة للحد من سلطة البرلمان
102	أولاً- الاستفتاء آلية لتجاوز البرلمان
102	ثانياً- الاستفتاء عامل لاختلال التوازن بين سلطة رئيس الجمهورية وسلطة البرلمان
104	خاتمة
109	قائمة المراجع
123	فهرس المحتويات
127	ملخص

ملخص

بالرغم من وجود نص دستوري صريح ينص على أن البرلمان صاحب السيادة في التشريع أي صاحب الاختصاص الأصلي، إلا أن النظام الدستوري الجزائري عمل على تقوية مركز رئيس الجمهورية على حساب البرلمان في المجال التشريعي، فبالإضافة إلى تدخل هذا الأخير في مسار العملية التشريعية منذ بدايتها إلى غاية نهايتها، نجد أنه يستأثر أيضا بصلاحيات تشريعية واسعة، سواء في غياب البرلمان يشرع بأوامر في الظروف العادية والاستثنائية أو خارج المجال التشريعي للبرلمان عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية والتي يشرع من خلالها بمراسيم رئاسية، أو في جميع الميادين أي ضمن المجال التشريعي البرلمان وخارجه، وذلك عن طريق الاستفتاء التشريعي، وهذا ما شكل خلل في توازن العلاقة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية وأدى إلى تراجع الدور التشريعي للسلطة التشريعية

الكلمات المفتاحية:

البرلمان، المبادرة بالتشريع، الأوامر التشريعية، السلطة التنظيمية المستقلة.

Abstract

Although there is an explicit constitutional text stating that the parliament has sovereignty and inherent jurisdiction in the legislation. The Algerian constitutional system has worked to strengthen the position of the president of the republic at the expense of parliament in the legislative field. In addition to the latter's interference in the path of the legislative process from its inception to the end, we find that he also owns wide legislative powers, whether in the absence of parliament as he legislates in ordinary and exceptional circumstances, inside or outside the legislative field through the independent regulatory authority, i.e. within the legislative field of parliament and outside it, and through the legislative referendum. This is what constituted an imbalance in the legislative relationship between the parliament and the executive power, and led to a decline in the role of the legislative authority.

key words

Parliament, initial legislation, , legislation by orders, regulatory authority.