

جامعة ابن خلدون تيارت
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم : الحقوق

الازدواجية التشريعية في النظام الدستوري الجزائري

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر
تخصص : علوم إدارية

الأستاذة المشرفة:

- الدكتورة/مكي خالدية.

أستاذ محاضر.
أستاذ مساعد.

إعداد الطالبتين:

- بودينار خالدية.
- ميلودي خديجة.

اللجنة المناقشة :

1- بوغرارة صالح.
2- بلجيلالي خالد

السنة الجامعية 2014/2015



﴿ اقرأ باسم ربك الذي خلق 1 ﴾

تشكر

إلى من نزلت في حقهما قوله تعالى " و اخفض لهما جناح الذل و الرحمة
و قل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا"
إلى من قال في حقها سيدنا محمد عليه الصلاة و السلام " إن الجنة تحت
أقدام الأمامة "

إلى الوالدين حفظهما الله .

نتقدم بأسمى عبارات الشكر والتقدير والاحترام للأستاذ المشرف
"الدكتور عزوزة سليم " الذي صبر علينا، وقدم لنا كل ما لديه ولم
يبخل علينا بنصائحه القيمة.

إلى من قيل فيهم " من علمني حرفا عشيت له عبدا" إلى جميع الأساتذة
الذين ساعدونا بمعلومة أو نصيحة، إلى كل من ساعدنا على انجاز هذا
العمل من قريب أو من بعيد.

الإهداء:

قال الله تعالى: (و لا تقل لهما أف و لا تنهرهما و قل لهما قولا كريما).

إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما:

إلى من سهرت على راحتتي و أعانتني على صعاب الحياة أُمي الغالية.

إلى من ساعدني على نجاحي و أضاء دربي بنصائحه و توجيهاته أُمي العزيز حفظه الله

إلى زوجي الذي كان له الفضل في مساعدتي على انجاز هذه المذكرة

خالدية

الإهداء:

قال الله تعالى: (و قل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا)
إلى منوع الدفء و الحنان و مصدر الأمان والأطمئنان أمي الغالية حفظها الله و
أطال في عمرها وإلى أبي العزيز حفظه الله .
إلى من قاسمني طلوة الحياة و شاركوني مذاق كأس المرة إخوتي الأعمرا
وأختي العزيزة فاطمة وأبنائهما .
إلى رفيقاتي الدروب في السراء و الضراء: خالدية، عائشة .
إلى كل من علمني حرقا من الأبتدائية إلى الكلية .

نديفة



التشريع هو وضع القواعد القانونية بواسطة السلطة المختصة وفق الإجراءات المنصوص عليها في شكل مكتوب ، والتشريع نوعان :

التشريع العادي : وهو تلك القواعد المكتوبة التي تضعها السلطة التشريعية أصلا، والسلطة التنفيذية استثناء، ويطلق عليه عادة لفظ القانون ، أما التشريع الفرعي فهو عبارة عن قرارات تنظيمية ومراسيم ولوائح تنفيذية صادرة عن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة في إطار ما يسمى بمجلس الوزراء.

وبممارسة التشريع في الجزائر سلطة تشريعية وهو البرلمان الذي يتكون من غرفتين ، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه¹، كما تمارسه السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية.

ولقد عرف النظام الدستوري الجزائري ازدواجية تشريعية ، وهي عبارة عن وجود سلطتين ، سلطة تشريعية تقوم بسن وإعداد القوانين والتصويت عليها باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصلي، وسلطة تنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية الذي خصص له الدستور صلاحية الإصدار.

وبالنظر لنسبية تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر نجد أن هناك تعاون وتكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إصدار القانون مع احتفاظ كل سلطة باختصاصاتها مما يثير التساؤل حول من يملك حق التشريع في الجزائر؟

¹ المادة 98 من الدستور الجزائري الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 436/96 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76، المؤرخ في 8 ديسمبر 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 25 المؤرخ 14 أبريل 2002 المعدل والمتمم بالقانون رقم 19/08 المؤرخ 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 63 المؤرخ في 16 نوفمبر 2008.

ففي الجزائر يمارس البرلمان صلاحيات تشريعية في المجالات التي تضمنتها المادة 122 من دستور 1996 عن طريق التشريع بقوانين عادية ، وكذلك المجالات التي تضمنتها المادة 123 عن طريق التشريع بقوانين عضوية .

أما السلطة التنفيذية فقد تم تنظيمها في الفصل الأول من الباب الثاني من الدستور الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 436/96 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 ، المتعلق بتنظيم السلطات ولقد وردت في الدستور في حوالي 27 مادة منها المواد المتعلقة بالتشريع وهي كالتالي :

المادة ¹ 124 الفقرة الأولى والفقرة الرابعة² من الدستور.

غير أن النظام الدستوري الجزائري يقوم على تفوق السلطة التنفيذية على حساب البرلمان، فرييس الجمهورية الممثل الوحيد للسلطة التنفيذية يتمتع بصلاحيات تشريعية واسعة لأن اختصاصاته غير محصورة، وبالتالي فكل ما يخرج عن اختصاص البرلمان فهو من اختصاص رئيس الجمهورية ، كما يخول له الدستور المشاركة في إصدار التشريع الذي هو اختصاص مخول أصلا للبرلمان، ويظهر ذلك على وجه الخصوص من خلال احتكاره لسلطة التشريع بواسطة الأوامر الرئاسية في الحالات العادية طبقا لنص المادة 121 من الدستور سواء عند شعور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، أو في الحالة الاستثنائية طبقا لنص المادة 93 من الدستور.

بالإضافة إلى سلطته الواسعة في الرجوع مباشرة إلى إرادة الشعب عن طريق الاستفتاء الشعبي.

¹ تنص المادة 124 الفقرة الأولى من الدستور على أنه "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني وبين دورتي البرلمان".

² تنص الفقرة الرابعة من المادة 124 من دستور 1996 على أنه "يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور".

حيث أن نقطة الارتباط بين السلطتين قد أصبحت أقل حدة مما مضى ، فلم تبقى السلطة التنفيذية رهينة الإرادة البرلمانية من أجل حصولها على قوانين لتنفيذ مشاريعها، بل أنها تملك هي الأخرى معايير قانونية ذاتية تسمح لها بممارسة ذات الاختصاص بمفردها دون حاجة للرجوع إلى البرلمان¹.

الوضع القانوني والدستوري الحالي الذي تتفوق فيه السلطة التنفيذية ، وصلت إليه الجزائر بعد مرورها بعدة مراحل اختلفت من حيث الاديولوجية والنظام السياسي المتبنى ، فكان ثمرة نضال سياسي انتقل من الأحادية إلى التعددية وبالتالي تغيرت معه شكل السلطة وتوزيع الاختصاصات في ظلها، وعليه لفهم النظام الحالي لا بد من دراسة التطور التاريخي لتوزيع الاختصاصات خاصة التشريعية ، ومنه تطرح الإشكالية التالية :

فما واقع الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري؟ وما هو دور السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية؟

وسنجيب عن هذه الإشكالية من خلال الفصلين التاليين :

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

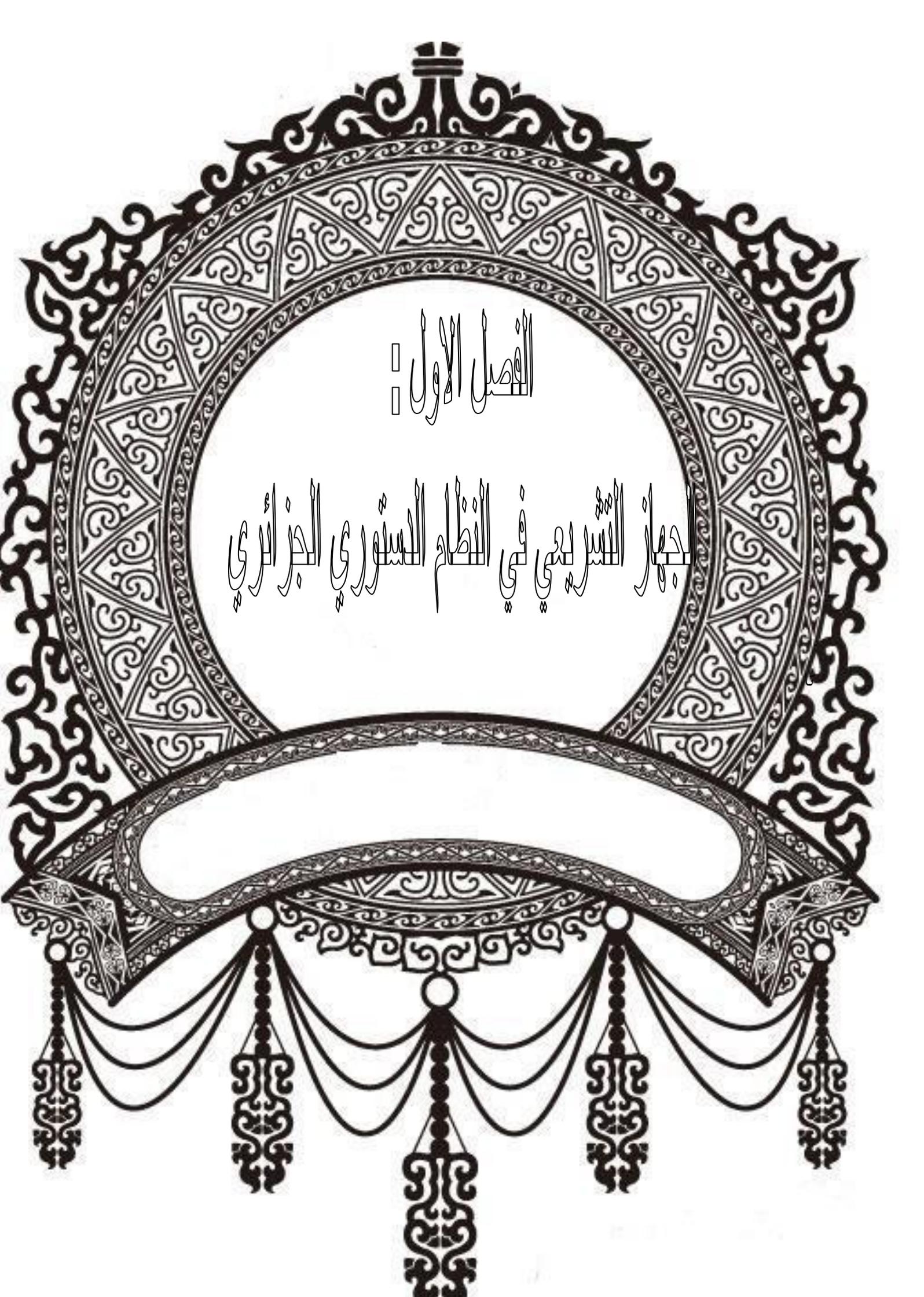
الفصل الثاني : دور السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية.

معتمدين في ذلك على المنهج الوصفي والتحليلي .

¹ أحسن راجحي ، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية ، الطبعة الأولى ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، 2013 ص05.

الفصل الأول :

الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري



الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

إذا تتبعنا مراحل التطور السياسي في الجزائر، فيمكن القول أن الفلسفة التي حملتها الدساتير التي تعاقبت في هذا البلد ليست واحدة، والنهج السياسي الذي رسمته غير ثابت، ويرجع ذلك إلى التأثير بالنظام الفرنسي من جهة، وتبني النهج الاشتراكي من جهة أخرى، وإن كان تأثير الاشتراكية هو الذي ظل طاغيا في مجال نظام الحكم، وذلك إلى حين صدور دستور 23 فيبرابر 1989، ثم دستور 28 نوفمبر 1996.

فقد عرفت الجزائر منذ الاستقلال وإلى اليوم أربعة دساتير وهي كالتالي :

دستور 1963/1976/1989 ودستور 1996.

وفي هذا الفصل سندرس الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري في مبحثين :

تكوين الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري "المبحث الأول"، ودور السلطة التشريعية في سن القواعد القانونية "المبحث الثاني".

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

المبحث الأول: مرحلة ثنائية الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري.

يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه.¹

ولقد اعتمد المؤسس الجزائري في دستور 1996 على عاملي الانتخاب والتعيين في تحديد وتكوين الغرفتين البرلمائيتين، حيث ينتخب كامل أعضاء المجلس الشعبي الوطني بطريقة مباشرة، بينما يتم الجمع بين الانتخاب والتعيين بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة، حيث يتم انتخاب ثلثين (3/2) منهم بطريقة سرية وغير مباشرة.²

أما عن الكيفية المتبعة في انتخاب أعضاء البرلمان بغرفتيه فقد نصت المادة 103 من دستور 1996 على أن تحدد كيفيات انتخاب النواب و كيفيات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أوتعيينهم، وشروط قابليتهم للانتخاب ونظام عدم قابليتهم للانتخاب، وحالات التنافي بموجب قانون عضوي.³

تعد اختصاصات البرلمان في التشريع محدودة وقد سميت بالاختصاص المغلق، حيث يمارس البرلمان صلاحياته التشريعية في الميادين التي يخصصها له الدستور في المجالات المحددة في نص المادة 122 من الدستور.

وفي هذا الصدد نصت المادة 101 من دستور 1996 على أن انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني بطريقة الإقتراع المباشر والسري.

¹ المادة 89 من الدستور الجزائري الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-436 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76، المؤرخ في 08 ديسمبر 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 25 مؤرخ في 14 أبريل 2002، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008.

² المادة 101 من الدستور، الجريدة عدد 63 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008.

³ تطبيقا لنص هذه المادة صدر القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات بموجب الأمر.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

كما نصت على أن ينتخب ثلثي من أعضاء مجلس الأمة وفقا للانتخاب الغير مباشر ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر، ويبلغ عدد أعضاء مجلس الأمة على الأكثر نصف أعضاء المجلس الشعبي الوطني أي 144 عضوا على الأكثر، ويتم انتخاب 96 عضوا بينما يعين رئيس الجمهورية 48 عضوا.

وكما نصت المادة* 107 من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات على أن يشترط في المترشح للمجلس الشعبي الوطني ما يأتي:

وبالتالي فإن المؤسس قد يجعل عهدة مجلس الأمة أطول من عهدة المجلس الشعبي الوطني وذلك يتوافق مع المبادئ الأساسية لنظام الإزدواجية التشريعية¹

وإضافة إلى ذلك ومما سبق ذكره سنتطرق إلى دراسة أحادية الجهاز التشريعي (المطلب الأول) والثائية البرلمانية بموجب التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996 (المطلب الثاني).

* - أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة الخامسة من هذا القانون والتي تشترط في الناخب أن يكون جزائريا ومتمتعاً بالحقوق المدنية والسياسية، ولم يوجد في حالة من حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به
- أن يكون بالغاً سن 28 سنة يوم الاقتراع.

- أن يكون ذا جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ خمس سنوات على الأقل

- أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفائه منها

حيث تطبق نفس الشروط الخاصة بانتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني على أعضاء مجلس الأمة المنتخبين ، غير أن المادة 128 من هذا القانون قد نصت على أن المترشح لعضو مجلس الأمة لا بد أن يكون بالغاً سن 40 سنة كاملة يوم الاقتراع.

أما بالنسبة لمدة العضوية في المجلس الشعبي الوطني فقد نص التعديل الدستور لعام 1996 على أن عهدة أعضاء المجلس الشعبي الوطني محددة بخمس سنوات

وتحدد مدة العضوية في مجلس الأمة بستة (06) سنوات على أن تحدد بالنصف كل ثلاث سنوات طبقاً لنص المادة 102 من دستور 1996.

¹ نور الدين فكراير، العضوية في البرلمان، مجلة النائب، العدد 01، الجزائر 2003، ص 28.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

المطلب الأول: مرحلة أحادية الجهاز التشريعي

خص دستور 1963 اثني عشر (12) مادة تحت عنوان ممارسة سيادة المجلس الوطني، ففي المادة 27 نص الدستور : " السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني ترشحهم جبهة التحرير الوطني وينتخبون باقتراع عام سري لمدة 05 سنوات " ¹

ولقد انتخب أول مجلس نيابي في الحياة المؤسساتية للجزائر بعد الاستقلال مباشرة "المجلس الوطني" بتاريخ 20 سبتمبر 1960 لمدة أربع (04) سنوات، وفي ظل هذا الدستور حددت مهام البرلمان باعتباره سلطة تمارس السيادة باسم الشعب وتعبّر عن إرادته وتتولى التصويت على القوانين وتراقب النشاط الحكومي، مع حق النواب في المبادرة باقتراح القوانين، وتنص المادة 38 على أنه " يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان، السؤال الكتابي والشفوي، مع مناقشة أو بدونها " ²

كما حول الدستور للمجلس الوطني حق سحب الثقة بالطعن في مسؤولية رئيس الجمهورية وذلك بإيداع لائحة سحب الثقة المادة 55 موقعة من ثلث نواب المجلس الشعبي الوطني. ³

وفي هذا السياق سنتحدث عن أحادية الجهاز التشريعي ونظام الاشتراكية والحزب الواحد من الفترة الممتدة من 1963 إلى 1989 (كفرج أول) ثم نتحدث عن التعددية الحزبية في ظل دستور 1989 (كفرج ثاني).

¹ أما المادة 28 من دستور 1963 فتتضمن على أنه: " يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية ويتولى التصويت على القوانين ويراقب الحكومة "

² المادة 38 من دستور 1963 المنشور بموجب الإعلان المؤرخ 10 سبتمبر 1963 والموافق عليه في استفتاء شعبي في سبتمبر 1963 الجريدة الرسمية عدد 64 مؤرخة في 08 سبتمبر 1963.

³ المادة 55 من دستور 1963.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

الفرع الأول: نظام الاشتراكية والحزب الواحد من الفترة 1963 إلى 1989

لقد تميزت المرحلة الانتقالية بعد إخضاع فرنسا بالإعتراف بالجزائر بموجب اتفاقية إيفيان، حيث سيطرت الجبهة على الهيئة التنفيذية المؤقتة بغرض ضمان الأمن وتنظيم إنتخابات المجلس التأسيسي الذي يتولى وضع الدستور، كما تميزت بحدوث خلافات بين قادة الثورة حول السلطة والنظام الذي سيعتمد، والإتجاه نحو تركيز السلطة الذي أخذ منحى النظام الرئاسي المغلق، حيث ظهر أول دستور للبلاد مكرسا لتفوق المكتب السياسي للحزب والحكومة بقيادة الرئيس السابق أحمد بن بلة ومن بعده هواري بومدين بعيدا عن مبدأي الإختيار الحر والتداول على السلطة¹.

وبتأييد من القوى المدعمة لهما وعلى رأسه الجيش والإدارة، حيث تم إعداد مشروع الدستور في جويلية 1963 من طرف المكتب السياسي بإيعاز من الحكومة وطرح للمناقشة على ندوات جهوية للإطارات (الجزائر، وهران، قسنطينة) ثم أمام الندوة الوطنية لإطارات الحزب الواحد بقاعة تسمى الماجستيك² الأطلسي حاليا بباب الواد التي وافقت عليه في 31 جويلية وعلى إثر ذلك قدمت خمسة (05) نواب كاقترح مشروع دستور على المجلس الذي وافق عليه بتاريخ 29 أوت 1963، وعرض على الشعب للاستفتاء في 8 سبتمبر 1963 وتم إصداره في 10 من ذات الشهر والسنة.

لقد تميز دستور 1963 في كونه إلى جانب اهتمامه بتنظيم السلطات لم يهمل الجانب التاريخي والنضالي للشعب الجزائري وانتمائه العربي الإسلامي، كما أنه حدد مبادئ وأهداف النظام الحر داخليا ودوليا في ظل الاختيار الاشتراكي والحزب الواحد رافضا التعددية الحزبية والنظام الحر حيث أن الترشح لرئاسة الجمهورية هو من قبل الحزب الواحد قائد البلاد وكذلك ترشيح وسحب الثقة من النواب، فإن ذلك يعني أن السلطات المنصوص عليها في الدستور ما هي إلا أدوات في يد الحزب الواحد لتحقيق برنامجه

¹ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية تطبيقية لنظام الحكم في ضوء دستور 1963-1976) الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص ص 5-15.

² مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس الجزائر، 2010، ص 350.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

السياسي والممثل في تحقيق الإشتراكية وبالتالي تغليب الطابع البراجمي على الدستور وتثبيت نظام دستوري للحكم بواسطة الحزب الواحد الذي اعتبر ركيزة النظام آنذاك.¹

كما أن دستور 1963 قد أعرب صراحة عن كون الجهاز التنفيذي سلطة حيث أغفل هذا المصطلح بالنسبة للسلطة التشريعية، وأسندت السلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة بلقب رئيس الجمهورية.

وفي نظام الحكم المؤقت بعد 18/06/1965 وإنشاء دستور 1976

كيف القائمون بحركة 19 جوان التي أطاحت بالنظام القائم آنذاك على أنها حركة تصحيحية لإعادة الثورة إلى مجراها العادي، في حين كيفها أغلب الكتاب على أنها إنقلاب أطاحت بنظام دستوري شرعي أبعدت المؤسسات بتحديد الحزب وإلغاء الدستور وحل المؤسسات والإستيلاء على السلطة المطلقة لصاحب السيادة.

فالفترة الممتدة ما بين 1965 و 1976 عرفت بالاستحواذ الكلي على السلطة من طرف المجلس الثوري² والذي اعتبر مصدر السلطة المطلقة حسب تعبير الأمر رقم 182/65 المتضمن تأسيس الحكومة بعد انقلاب 19 جوان وهي السلطة التي تجمعت في يد رئيسه إثر فرار أو انسحاب أو إبعاد أغلب أعضائه الفاعلين فقد رفضت السلطة آنذاك مبدأ الفصل بين السلطات.

وفي سنة 1975 تأكد فيها رسميا اتجاه السلطة في الدولة إلى تنظيم الحزب، فقد أعلن آنذاك عن تقديم مشروع تمهيدي لميثاق وطني للشعب يناقشه بطريقة ديمقراطية، يتلوه وضع دستور وإقامة هيكل للدولة وفقا له. إلى حين التوصل إلى إثبات أن وحدة القيادة للحزب والدولة المجسدة في شخص الأمين العام رئيس الجمهورية تجعل منه فوق الحزب يؤثر عليه ويقوده بما يتمتع به من وسائل سياسية تقتضيها طبيعة النظام السياسي ووسائل قانونية أكدتها النصوص فإن وجوده على رأس المؤسسة التنفيذية مكنه من

¹ زهرة بن علي، مجلة القانون، معهد الحقوق والعلوم القانونية، المركز الجامعي غليزان، جويلية 2010، ص 350.

² عمر صدوق، آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1995، ص 207.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

الحفاظ على مركزه الممتاز السامي على كل المؤسسات وإبعاد كل محاولة بالأسلوب الدستوري للنيل من مكانته وسلطاته الواسعة التي احتفظ بها لشخصه في الدستور واستفادت من المؤسسة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية.

فبالرجوع إلى الفقه الدستوري نجد أن السلطة التنفيذية كانت تضطلع بوظائف ثلاث هي:

الوظيفة التنفيذية والوظيفة السياسية والوظيفة المالية، كذلك جاءت هذه السلطة مقتصرة فقط على الجانب التنفيذي، وذلك يرجع إلى نظرية وحدة السلطة خاصة وأن المسؤول على السلطة التنفيذية يرجع إليه كل ما أسماه بالسلطة السياسية مادام رئيس الجمهورية هو الذي يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية.

ويرى أساتذة الفقه القانوني أن تكييف الوظيفة التنفيذية في هذا الدستور هي سلطة حقيقية، بل أنها أقوى من كل السلطات، إذ يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات المخولة له بنص دستور 1976 سلطات وصلاحيات أخرى ومن ثم فلا مجال لدراسة العلاقة بين السلطات من قبل هذا الدستور لعدم وجود فصل بينهما، لأنه في الواقع أن رئيس الجمهورية هو السلطة الفعلية في البلاد، وما يتبقى تعتبر أدوات لعمل هذه السلطة.

الفرع الثاني: التعددية الحزبية في ظل دستور 1989:

يختلف نظام الحكم الذي أقره دستور 1989 اختلافاً بينا من حيث الشكل والمضمون عن نظامي الحكم المعتمدين في دستور 1963 و 1976 فقد حل بموجبه ولو نسبياً مبدأ الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية ومسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني محل مبدأ وحدة السلطة والحزب الواحد المحتكر لها والنظام الاشتراكي والسبب في ذلك يعود ظاهرياً ورسماً لجملة من العوامل منها عجز الحكومة عن الاستجابة لمطالب الشعب المتزايدة نتيجة وطأة وآثار الأزمة الاقتصادية العالمية، مما دفع بالشعب إلى المطالبة بالتغيير الشامل للقضاء على احتكار السلطة وكذلك من خلال صرخة أكتوبر 1988 وعلى إثر

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

أحداث 05 أكتوبر 1988 ظهر اتجاه إصلاحى¹ سياسى يسعى لاستبدال النظام الاشتراكي ووحدة السلطة المحتكرة من طرف حزب وحيد ظاهريا وعمليا بنظام حر يقوم على الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية والتنافس السياسى والتداول على السلطة.

أما تنظيم السلطات فقد تم على أساس الفصل بينهما خلافا لدستور 1976 ويظهر من خلال المصطلحات فقد استعمل الدستور تعبير تنظيم السلطات موزعا إياها بين السلطات الثلاثة التنفيذية والتشريعية والقضائية، بمعنى وجود وحدة السلطة مع تعدد الوظائف.

لم ينص الدستور الجزائري صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن من خلال قراءة اختصاصات المؤسسات الدستورية والحرص على استقلاليتها وهو ما أكدته المجلس الدستوري في قراره رقم 02 ثم 03 المؤرخ في 18/12/1989 ".....من شأنها أن تمس بمبدأ الفصل بين السلطات وبالاستقلالية اللازمة للهيئة التنفيذية "

كما أن الجديد في دستور 1989 هو التحديد الصريح لصلاحيات الحكومة ومن ثم فإنه يمكن القول بأن السلطة التنفيذية رغم عدم تجزئتها فإنه بالنسبة للممارسة الفعلية يكون عن طريق مجلس الوزراء تحت رئاسة رئيس الجمهورية ومجلس الحكومة تحت رئاسة رئيس الحكومة.

كما اعتمد دستور 1989 في تنظيم وتوزيع السلطات بين المؤسسات التنفيذية والتشريعية على الأنظمة الليبرالية بحيث تخلى عن مصطلح الوظائف وتبنى مصطلح السلطات، لكنه حول السلطة التنفيذية سلطات للتأثير على السلطة التشريعية بما يخل بمبدأ التوازن بين السلطات، ففي ظل هذا الدستور تم

¹ سعيد بوشعير، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ص 05-115

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

استحداث غرفة ثانية تمثلت في الشائبة في الجهاز التشريعي أي نظام الغرفتين إلى جانب المجلس الشعبي الوطني أضيفت غرفة ثانية ألا وهي مجلس الأمة¹.

وهذا ما سنوضحه في المطلب الثاني في إطار دستور 1996 مع إبراز أسباب ودواعي الأخذ بنظام ازدواجية الجهاز التشريعي.

المطلب الثاني: مرحلة الشائبة البرلمانية بموجب التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996

خلال الفترة الممتدة من 1992 إلى سنة 1996 ونتيجة للوضع السياسي الذي مر به النظام السياسي الجزائري وبعد توقيف المسار الانتخابي وحل البرلمان واستقالة رئيس الجمهورية، ووجود فراغ مؤسسي تم ملؤه عن طريق إنشاء مؤسسة مؤقتة تمثلت في المجلس الأعلى للدولة التي تركزت بيده كافة السلطات المخولة لرئيس الجمهورية وتساعدته هيئات استشارية هي : المجلس الاستشاري و المجلس الانتقالي¹

ففي 14 أبريل 1992 قام المجلس الأعلى للدولة، بمداولة قرر على إثرها بأن يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية اللازمة لضمان صيرورة الدولة بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي يصدرها رئيس المجلس الأعلى للدولة، وتنشر في الجريدة الرسمية في إطار استكمال بناء المسار المؤسسي، والعودة إلى الشرعية الدستورية وبعد الانتخابات التعددية الأولى في أبريل 1995 تم صدور دستور 1996، الذي أكد على الشائبة البرلمانية في المادة 98 التي تنص على ما يلي: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه "

¹ إدريس بوكرا، تطورا المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية القسم الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1994، ص ص 39-41.

¹ موسى بودهان، القانون البرلماني الجزائري، تشريعات ونظم الجزائر، مطبوعات المجلس الشعبي الوطني، الجزائر 1997، ص 149.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

فبالنسبة لدستور 1996 فإنه لم يمل تغيرات بارزة مقارنة مع سابقه من الدساتير ، فقد احتفظ بنفس المبدأ من حيث تحديد وحصر المواد التشريعية²، وترك الباقي للسلطة التنظيمية المستقلة³ إلا أن ما يميزه عن سابقه هو توسيعه للمجال المخصص للبرلمان ، وذلك ما يبدو جليا من خلال الزاويتين التاليتين :

من جهة، عن طريق إدراج بعض المواد الجديدة ضمن قائمة المواضيع التشريعية، ومن جهة أخرى عن طريق استحداث طائفة جديدة من القوانين يطلق عليها القوانين العضوية.

وهكذا أصبح المجال المحجوز للبرلمان يشمل القوانين العادية والقوانين العضوية معا، وهو مجال واسع جدا، وفي ذلك محاولة لإعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية عن طريق ترجيح كفتها ودورها في مجال سن النصوص القانونية.

وما دون ذلك هو مجال واسع أيضا ويندرج ضمن الاختصاص التنظيمي المستقل المخول لرئيس الجمهورية والذي يمارسه بواسطة تشريعات موازية يطلق عليها المراسيم الرئاسية¹.

وفي غياب الأسباب التاريخية الأرستقراطية، وفي ظل صعوبة وعدم وضوح الأسباب التي كانت وراء تبني الجزائر للازدواجية التشريعية يمكن استنتاج دواعي تأسيس الغرفة الثانية إلى اعتبار مجلس الأمة وسيلة ظرفية تهدف إلى ضمان استقرار مؤسسات الدولة (الفرع الأول) إلى جانب أنه بعد ضرورة ملحة فرضتها السلطة الحاكمة بهدف تقوية العمل التشريعي وتعزيز الديمقراطية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: مجلس الأمة وسيلة ظرفية لضمان الاستقرار المؤسساتي

تعتبر الظروف الصعبة التي مرت بها الجزائر في بداية سنوات التسعينات من ناحية ما أسفرت عنه نتائج الدور الأول من الانتخابات التشريعية لسنة 1991، أو من ناحية الفراغ الدستوري الذي أحدثتها

² المادة 122 من دستور 1996

³ المادة 125 الفقرة 1 من دستور 1996.

¹ أحسن رايجي ، مرجع سبق ذكره ، ص ص 122 123.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

استقالة* رئيس الجمهورية " شاذلي بن جديد" بتاريخ 12 جانفي 1992 والتي اقترنت بشغور البرلمان بالحل¹.

وبالتالي عدم الاستقرار السياسي كل هذه المعطيات كانت دافعا أولا لنشأة مجلس الأمة² من أجل ضمان الاستقرار المؤسساتي، وهذا ما يتأكد من خلال تشكيلة المجلس واختصاصاته.

أولا: من حيث تركيبة المجلس وعهدة أعضائه

يظهر من خلال الانتخاب غير المباشر لثلاثي أعضاء مجلس الأمة من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية وتعيين الثلث الباقي من طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في مختلف المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية³ أن مجلس الأمة ما هو إلا وسيلة لضمان بعض التوازنات في هذه المؤسسة، كما أن زيادة عهدة أعضاء مجلس الأمة بسنة واحدة على عهدة أعضاء المجلس الشعبي الوطني وكذلك على عهدة رئيس الجمهورية المقدرتان بخمس سنوات كاملة⁴، ما هي إلا وسيلة لتفادي أي

* بعد استقالة رئيس الجمهورية الأسبق السيد "شاذلي بن جديد" بتاريخ 12 جانفي 1992 تم إنشاء المجلس الأعلى للدولة بموجب إعلان المجلس الأعلى للأمن، مؤرخ في 14 جانفي 1992، جريدة رسمية، عدد 03، مؤرخ في 15 جانفي 1992، والذي امتدت مهمته إلى غاية 30 جانفي 1994 وهو تاريخ تعيين السيد "اليامين زروال" رئيسا للدولة خلفا للمجلس الأعلى للدولة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المؤرخ في 29 جانفي 1994 يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، الجريدة الرسمية، العدد 06 المؤرخ في 31 جانفي 1994، كما عوضت المؤسسة التشريعية بالمجلس الاستشاري ثم المجلس الوطني الانتقالي بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-39 المؤرخ في 04 فيفري 1992، الجريدة الرسمية، عدد 10، المؤرخ... في 09 فيفري 1992 (المعدل والمتمم)، ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة 03، لباد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 124.

¹ مرسوم رئاسي رقم 92-01 مؤرخ في 04 جانفي 1992، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية عدد 02 المؤرخ في 05 جانفي 1992.

² مقران آيت العربي، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003، ص 64.

³ حميد مزياي، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة ماستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 27.

⁴ المادتين 74، 102 من دستور 1996 المعدل والمتمم .

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

فراغ دستوري قد ينتج عن شغور كل المؤسسات الدستورية في آن واحد، وبالتالي ضمان استقرار واستمرارية مؤسسات الجمهورية⁵

ثانيا: من حيث اختصاصات المجلس وكيفية تصويته على القوانين

طبقا لأحكام المادة 98 من دستور 1996 نجد أن مجلس الأمة يتمتع باختصاصات تسمح له بالمشاركة في النشاط التشريعي على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني، رغم أنه لا يملك سلطة إقترح القوانين أو تعديلها ولا إمكانية التصويت على ملتمس الرقابة أو مخطط عمل الحكومة المتضمن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

يعد شرط توفر أغلبية ثلاثة أرباع المجلس للتصويت على القوانين ضمانا أخرى وموازنة سياسية، حيث تضمن هذه النسبة نوعا من حق الاعتراض، خاصة إذا أفرزت نتائج الانتخابات المحلية عن تشكيل مجالس شعبية منتخبة تابعة في أغلبها لحزب رئيس الجمهورية¹، وفي هذه الحالة ليكون أمام مجلس أمة شكلي تابع كلية لرئيس الجمهورية، وبالتالي فهو يعد وسيلة فعالة لمساندة عمل الحكومة لتنفيذ برنامج الرئيس.

ثالثا: من حيث مكانة رئيس مجلس الأمة في سلم جهاز السلطة

تؤكد مكانة رئيس مجلس الأمة في سلم السلطة حسب أحكام المادة 88 من الدستور 1996 أن غرض المؤسس هو ضمان الاستمرارية والاستقرار السياسي لمؤسسات الدولة، إذ أنه في حالة الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية يتولى رئيس مجلس الأمة هذه المهام بالنيابة عنه ريثما تجرى الانتخابات الرئاسية، كما تعد إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني واقترائها بشغور رئاسة الجمهورية من أهم الأسباب

⁵ عبد النور ناجي، التدخل في علم السياسة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 77.

¹ حميد مزباني، مرجع سابق، ص 28.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

التي دفعت بالمؤسس إلى تأسيس الغرفة الثانية خاصة وأنها غير قابلة للحل² ، بل أن طريقة التجديد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة كل ثلاثة سنوات تمنح له طول النفس ، وبالتالي استمرارية نشاطه وتحقيق نوع من الاستقرار لهذه المؤسسة التشريعية.

الفرع الثاني: مجلس الأمة ضرورة فرضتها السلطة الحاكمة

نجد إلى جانب بعض الظروف الخاصة التي أدت إلى نشأة مجلس الأمة أن هناك بعض المبررات التي تتحجج بها السلطة الحاكمة والتي تتمثل فيم يلي:

أولاً: تحسين ومضاعفة التمثيل الوطني

رغبة في تجاوز نقائص الانتخابات التشريعية المباشرة الناتجة عن عدم تمثيل الأقليات أو فئات اجتماعية معينة مثل الكفاءات العلمية في جميع التخصصات، للدولة فإن طريقة تشكيل مجلس الأمة تعتبر ضماناً هامة لتحقيق ذلك إذ تنص المذكرة الرئاسية الصادرة بتاريخ 12 ماي 1992 في هذا الاتجاه على أن وجود هذه الغرفة الثانية المعترف بها في الأنظمة الديمقراطية يرمي في بلادنا إلى مضاعفة مجال التمثيل الوطني، وذلك عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية وكذا الكفاءات والشخصيات من مختلف المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاجتماعية¹ ، وهذا ما نصت عليه المادة 101 من دستور 1996: " ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر السري من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي، ويعين رئيس الجمهورية الثلث (3/1) الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.

² أمين شريط ، واقع البيكاميرالية في العالم، ومكانة التجربة الجزائرية، فيها، مداخلة في وقائع الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، جريدة 01، ص ص 22-36.

¹ حميد مزبان، مرجع سابق، ص 29.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

يهدف التنصيب على انتخاب أعضاء مجلس الأمة من طرف أعضاء المجالس المحلية إلى تحسين النظام التمثيلي داخل الهيئة التشريعية وهذا ما يؤدي إلى القضاء على سلبيات التمثيل الناتج عن الاقتراع العام المعتمد في انتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني ، ولذا سلبيات الاقتراع بالقائمة عن طريق التمثيل النسبي المعتمد في انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة الذي لا يؤدي إلى التعبير الفعلي عن إرادة الأمة، ذلك لأن الناخب لا يمكنه اختيار الأسماء من بين القوائم المختلفة ولكنه مجبر على اختيار القائمة كلها²

ثانيا: تدعيم العمل التشريعي وتثمين رشادة الحكم

يظهر ذلك من خلال تدارك مشكلة افتقاد نواب المجلس الشعبي الوطني للتحكم في المسائل القانونية، ذلك من منطلق أنهم غير متخصصين بهذه المسائل إذ أنه لا يشترط فيهم أية دراية بالثقافة القانونية عند الترشح في القوائم الانتخابية، وبالتالي فإن نواب المجلس الشعبي الوطني قد يغفلون عن بعض المسائل بحكم عدم المامهم بها في حين أن مجلس الأمة يضم كفاءات وطنية من مختلف الاختصاصات والمجالات، مما يسمح بتحسين الأداء التشريعي وتدقيقه ليكون أكثر فعالية¹، وهذا يؤدي بدوره إلى بلوغ درجة كافية من رشادة الحكم في الدولة.

ثالثا: تحصين السلطة التنفيذية وحمايتها

إن الغاية من استحداث مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري هي تحصين السلطة التنفيذية وحمايتها في حال حصول أحد أقطاب المعارضة غير المرغوب فيه على أغلبية المقاعد في المجلس الشعبي

² طاهر خويضر، تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن، الفكر البرلماني العدد 11، جانفي 2006، ص 76.

¹ رابح لعروسي، السلطة التشريعية في ظل التعددية الحزبية 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2004، ص 31.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري

الجزائري

الوطني، فيلى جانب حق حل المجلس الشعبي الوطني المخول دستوريا لرئيس الجمهورية² فإن تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة يقف في وجه الأغلبية، لكن رغم القول بأن وجود مجلس الأمة ما هو إلا أداة في خدمة الهيئة التنفيذية ، إلا أنه يستنتج بعض الملاحظات التي تنفي ذلك وهي:

- أن الوزير الأول مكلف بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية لذلك فإذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة المتضمن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، فإن مجلس الأمة لا حول ولا قوة له بخصوص هذه المسألة.

- لا مانع في أن يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية وكذلك الحكومة إذا أراد أن يلعب دور الحكم ، وبالتالي فلا جدوى من وجود مجلس الأمة في هذه الحالة.

- قد تكون أغلبية ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة من أحزاب المعارضة لذلك فإن دور الثلث الرئاسي في هذه الحالة سيكون مهدما وليس منشئا.

رابعاً: تعزيز وتعميق الديمقراطية

تؤكد السلطة الحاكمة أن نشأة مجلس الأمة ترجع إلى أزمة الديمقراطية في الدول النامية الناجمة عن تنامي القوى الاجتماعية التي تسعى إلى المشاركة السياسية وعجز المؤسسات الدستورية في هذه الدول عن استيعابها وتلبية مطالبها إذ أن نظام الازدواجية التشريعية في بلادنا جاء تماشياً مع هذا السياق لايجاد صيغة للسياسة القائمة على حرية التعبير عن الآراء والمصالح لمختلف القوى الاجتماعية الفاعلة بطريقة سلمية

² المادة 129 من دستور 1996 المعدل والمتمم على : " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول، لكن يبقى إجراء اشتراط استشارة هذه الهيئات ما هو إلا إجراء شكلي لا يمس في أي حال من الأحوال إرادة رئيس الجمهورية ورغبته في اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني، إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، عدد 01، 1998، ص 39.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

ومنظمة وما يؤكد ذلك هو ما ذهب إليه في هذا الصدد رئيس مجلس الأمة الأسبق الراحل السيد " بشير بومعزة " في وصفه لمجلس الأمة بأنه مخير للديمقراطية.¹

المبحث الثاني: دور السلطة التشريعية في سن القواعد القانونية

تمارس السلطة التشريعية من طرف برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة التامة في إعداد القانون والتصويت عليه.¹

¹ حميد مزيان مرجع سابق، ص 31.

¹ المادة 98 من الدستور. 1996.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

ومن خلال نص المادة المذكورة أعلاه يتضح لنا بأن للبرلمان اختصاصات تشريعية في النظام الدستوري الجزائري التي يخصصها له الدستور في المجالات المحددة في نص المادة 122 من الدستور. (المطلب الأول).

وفي المقابل هناك اختصاصات تشريعية أخرى للبرلمان في المجال المالي، وكذا المشاركة في التعديل الدستوري، وحتى الموافقة على المعاهدات الدولية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الاختصاصات التشريعية للبرلمان في النظام الدستوري الجزائري

لقد ميزت المادة 122 من الدستور بين نوعين من المسائل التي يختص المشرع بالتشريع في نطاقها، هناك مسائل ينظمها البرلمان بصورة مطلقة أي يضع لها القواعد التفصيلية، وهناك موضوعات يكتفي فيها المشرع بوضع القواعد العامة أو المبادئ الأساسية للمسألة محل التنظيم أو تدخل التشريع (الفرع الأول) وهناك إجراءات ومراحل يقوم بها البرلمان في إعداد القواعد القانونية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مجال اختصاص التشريع للبرلمان

يمارس البرلمان صلاحياته التشريعية بحيث يشرع في الميادين التي يخصصها له الدستور، في المجالات المحددة في نص المادة 122 منه، وتعلق ب:²

- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين.

- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة لاسيما الزواج والطلاق، والبنوة والأهلية والتركات.

² لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص 82.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

- شروط استقرار الأشخاص.
- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.
- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.
- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية.
- قواعد قانون العقوبات والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل وتسليم المجرمين، ونظام السجون.
- القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ.
- نظام الإلتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية.
- التقسيم الإقليمي للبلاد.
- المصادقة على المخطط الوطني.
- التصويت على ميزانية الدولة.
- إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها.¹
- النظام الجمركي.
- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات.
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.

¹ لعشب محفوظ، مرجع سابق، ص. 83.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي وممارسة الحق النقابي.
- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.
- حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه.
- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
- النظام العام للمياه.
- النظام العام للمناجم والمحروقات .
- النظام العقاري .
- الضمانات الأساسية للموظفين 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 المؤسسات.
- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

* وإضافة إلى تلك المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات المحددة هي ما نصت عليه المادة 123 من الدستور¹ وتعلق بـ:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها.
- نظام الانتخابات.²
- القانون المتعلق بالإجراءات السياسية.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي .
- القانون المتعلق بقوانين المالية.
- القانون المتعلق بالأمن الوطني .
- تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة.
- يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره.³

الفرع الثاني: إجراءات عملية مراحل إعداد القواعد القانونية

¹ المادة 123 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

² لعشب محفوظ، مرجع سابق، ص. 83.

³ لعشب محفوظ، المرجع نفسه، ص. 84.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

من أجل الحفاظ على استقرار المؤسسات الدستورية وحسن سيرها واستمراريتها في الدولة منح الدستور للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة الحق في المبادرة باقتراح القوانين والاعتراض عليها وفق إجراءات ومراحل يجب مراعاتها في إعداد القواعد القانونية أو النصوص التشريعية، فالمبادرة باقتراح القوانين واقتصار حق تعديلها، والموافقة على مخطط عمل الحكومة المتضمن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية يكون للمجلس الشعبي الوطني، أما حق الاعتراض على القوانين التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني وإمكانية إصدار لائحة شكلية حول مخطط عمل الحكومة يكون لمجلس الأمة مع اعتباره الشخصية الثابتة في الدولة بعد رئيس الجمهورية (أولا) وتفوق الحكومة في ضبط جدول أعمال الغرفتين البرلمانيتين (ثانيا) وحق الاعتراض لرئيس الجمهورية والقراءة الثانية (ثالثا)، وأخيرا الإصدار والنشر سلطة بيد رئيس الجمهورية (رابعا).

أولا: المبادرة باقتراح القوانين وحق تعديلها، والموافقة على مخطط عمل الحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني، وكذا حق الاعتراض عليها وإمكانية إصدار لائحة شكلية حول مخطط عمل الحكومة يكون من طرف مجلس الأمة هذا ما سنتناوله بالتفصيل في هذا الصدد.

أ- حق النواب لمجلس الشعبي الوطني في المبادرة باقتراح القوانين:

طبقا لنص المادة 98 من دستور 1996، فإن صلاحيات مجلس الأمة في المجال التشريعي هي نفس صلاحيات المجلس الشعبي الوطني، وذلك باشتراك الغرفتين معا في إعداد القوانين حيث تتضمن هذه العملية كل المراحل والإجراءات التي يمر بها النص التشريعي إلى غاية صدوره، وبالتالي مبدئيا فإن مجلس الأمة يملك الحق في المبادرة باقتراح القوانين، لكن المادة 119¹ من دستور 1996 وضعت قيودا مهما على مبدأ المساواة بين الغرفتين البرلمانيتين في إعداد القوانين حيث منحت للحكومة حق المبادرة بمشاريع

¹ تنص المادة 119 من دستور 1996 المعدل والمتمم على " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين، تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذ قدمها عشرون (20) نائبا تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني".

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

القوانين، بينما منحت لعشرين (20) نائبا فقط حق المبادرة باقتراح القوانين، وبالتالي تم استبعاد أعضاء مجلس الأمة بصفة قاطعة في هذا المجال.²

زيادة إلى هذه الشروط، فقد نصت المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02 على أن " يشترط في كل مشروع قانون أو اقتراح قانون ليكون مقبولا، أن يرفق بعرض الأسباب وأن يجر نصه في شكل مواد"، وبالتالي فإذا كنا بصدد اقتراح قانون فإنه يقدم من طرف مندوب النواب، وعلى هذا الأساس لا يمكن للحكومة تقديم هذا النص القانوني أمام مجلس الأمة إلا بعد الموافقة عليه من طرف الغرفة الأولى، لأن النشاط التشريعي لمجلس الأمة يقتصر فقط على مناقشة النصوص للمصادقة عليها في المجلس الشعبي الوطني وهذا دون أن يشارك حتى في إجراء "المدولة الثانية".¹

ب- اقتصار حق تعديل القوانين على نواب المجلس الشعبي الوطني فقط:

رجوعا إلى مختلف النظم الدستورية التي تأخذ بالإزدواجية التشريعية، فنجد أن مشاريع القوانين التي تعرض بصورة مماثلة على الغرفتين البرلمانيتين، مما يجعل التكامل بينهما سهل المنال، أما في النظام الجزائري، فإن العمل التشريعي ينطلق أولا من المجلس الشعبي الوطني، وكل القوانين يتم عرضها في البداية على المجلس الشعبي الوطني ثم على مجلس الأمة، ما عدا النشاطات الداخلية الخاصة بهذا الأخير.

أما ما يخص مسألة التعديل بالنسبة لمجلس الأمة، فقد أثار نقاشا واختلافا كبيرا بين أساتذة القانون، فمنهم من يرى أن المجلس له كامل الحق في إقتراح التعديلات، ومنهم من يرى أن المجلس لا يملك أي حق في تعديل النصوص التي تصله من الغرفة الأولى² فبالنسبة للاتجاه الأول، وحسب الأستاذ أمين شريط، فإن مجلس الأمة وعلى غرار 39 غرفة ثانية عبر العالم، يتمتع بصفة تامة ومطلقة بحق التعديل وهذا

² حميد مزياي، مرجع سابق، ص. 57.

¹ يقصد بإجراء المدولة الثانية أن يطلب رئيس الجمهورية من نواب المجلس الشعبي الوطني إعادة التصويت على القوانين التي تكون قد وافق عليها البرلمان بغرفتيه، ويشترط إقرارها أن تخص بموافقة ثلثي (3/2) من النواب فقط.

² حميد مزياي مرجع سابق ص 58.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

الحق مكرس بموجب المادتين 98 و 120 من دستور 1996، فالمادة 98 تنص على أن البرلمان بغرفتيه له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، وإعداد القانون يعني الحق في تغييره وتعديله.³

أما المادة 120 فهي تشير إلى حق التعديل صراحة بالنسبة للغرفتين البرلمائيتين عندما تتعلق المسألة بالنص الذي تضعه اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء حول النص محل الاختلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني.¹

أما بالنسبة للاتجاه الثاني فهو يرى عكس ذلك، بحيث أن مجلس الأمة لا يتمتع بحق تعديل النصوص القانونية التي تصله من الغرفة الأولى بحجة أن المادة 98 من الدستور وردت في صياغة عامة.²

والقانون العضوي رقم 29-02 قد نص في مادته 28 على حق كل من النواب والحكومة واللجنة المختصة في تقديم اقتراحات التعديل على المشاريع أو اقتراحات القوانين دون أن تخول أعضاء مجلس الأمة هذا الحق، رغم أن النظام الداخلي لمجلس الأمة³ لعام 1998 قد أقر صراحة للمجلس حق تعديل القوانين التي تصل إليه.

كذلك فإن المادة 120 من الدستور تحصر السلطة المخولة لمجلس الأمة في التشريع ومناقشة النصوص الموافقة عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني⁴ لكن لا تلزمه بأن يصادق آليا على كل النصوص

³ المادة 98 من الدستور الجزائري.

¹ المادة 120 الفقرة 03 من الدستور الجزائري.

² حميد مزياني، المرجع السابق، ص. 58.

³ المواد من 63 إلى 68 و 75، 76، 77 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في الجريدة الرسمية العدد 08 المؤرخ في 18 فيفري 1998 المعدل والمتمم بالنظام الداخلي الصادر في الجريدة الرسمية العدد 84 المؤرخ في 28 نوفمبر 200، المعدل بالنظام الداخلي الصادر في الجريدة الرسمية العدد 77 المؤرخ في 17 ديسمبر 2000.

⁴ تنص المادة 120 من دستور 1996 المعدل والمتمم في فقرتها الثالثة "...يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه وتضيف في فقرتها الخامسة والسادسة: "تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة في حالة استمرار الخلاف يسحب النص.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

المعروضة عليه، وهذا ما يؤكد العديد من أساتذة القانون والذين نذكر من بينهم الأستاذ " لزهاري بوزيد" وذلك في قوله: " إن مناقشة مجلس الأمة يجب أن تنتهي بعرض النص على المصادقة عليه وليس بإدخال التعديلات عليه وإعادةه للمجلس الشعبي الوطني".⁵

وبهذا يبقى مجلس الأمة في مركز التابع للمجلس الشعبي الوطني وإلا سيظل مجمدا.¹

أخيرا ورغم اختلاف الآراء حول مسألة حق مجلس الأمة في التعديل، إلا أن المجلس الدستوري حسم هذا النقاش في رأيه لسنة 1998 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة والذي يعتبر فيه أنه لا يوجد أي حق لمجلس الأمة في تعديل النصوص التي تصله من المجلس الشعبي الوطني، حيث جاء ضمن هذا الرأي ما يلي:

* اعتبار الفقرة 04 من المادة 120 من الدستور تقرر احتمال حدوث خلاف بين الغرفتين وتضع لذلك تدابير حله بإسناد مهمة اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف إلى لجنة برلمانية متساوية الأعضاء بعد استدعائها من طرف الوزير الأول، مما يترتب عليه أن المؤسس لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروض عليه للمناقشة خارج هذا الإطار.²

ج- الموافقة على مخطط عمل الحكومة المتضمن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية

⁵ حميد مزياي ، المرجع نفسه ، ص.59

¹ فاتح شنوني، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة، الجزائر أبو بكر 2000، ص70.

² حميد مزياي ، مرجع سابق ، ص ص 60.59.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

من أهم الصلاحيات التي ينفرد بها المجلس الشعبي الوطني هي الموافقة على مخطط عمل الحكومة، وبذلك يكون أهم اتصال بين الحكومة والبرلمان عندما يقدم الوزير الأول مخطط عمل حكومته إلى المجلس الشعبي الوطني لمناقشته ثم الموافقة عليه.³

حيث يعكف المجلس على دراسة هذا المخطط بتقديم أعضائه لمختلف الاقتراحات والأفكار التي يرونها مناسبة، وبناء على ذلك تمنح للحكومة فرصة لتكييف عملها مع مقترحات المجلس قبل التصويت عليه، وعقب هذا الإجراء يقوم المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على هذا المخطط إما بالموافقة أو بالرفض فإذا وافق عليه تشرع الحكومة في تجسيده، أما إذا رفضه فإنها ستستقيل بقوة القانون طبقا لنص المادة 81 من الدستور.

تمثل هذه الاستقالة نتيجة طبيعية لأن المجلس لا يمكنه الموافقة على قوانين ستأتي تنفيذا لعمل حكومي سبق وأن رفضه جملة وتفصيلا، فلو تستمر هذه الحكومة في عملها رغم رفض المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة، فهذا يعني أن جميع القوانين التي ستعرضها عليه سوف يرفضها حتما، وهذا ما يؤدي إلى عرقلة عمل الحكومة لذلك فإن النص على هذه الاستقالة جاء لتفادي أي انسداد حتمي قد يحدث لمؤسسات الدولة.¹

على هذا الأساس فإن الاختيار الحقيقي الذي تمر به الحكومة يكون أمام المجلس الشعبي الوطني لأن بقاءها مرهون بموافقة هذا الأخير، والذي يضطلع بدور ذو آثار قانونية واضحة.²

³ تنص المادة 80 فقرة 01 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أن: يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس، ولهذا الغرض مناقشة عامة.

¹ حميد مزباني، مرجع سابق، ص. 60.

² القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 15 مؤرخ في 15 مارس 1999 ص. 37.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

لذا يلتزم الوزير الأول بأن يقدم استقالة حكومته فوراً إلى رئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة وفي هذه الحالة يقوم رئيس الجمهورية بتعيين حكومة جديدة وإذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على عمل هذه الأخيرة للمرة الثانية على التوالي، فإنه سينحل وجوباً طبقاً لنص المادة 82 من الدستور.

لكن قبل المرور بالمراحل المحددة في المادتين 81 و 82 من دستور 1996، يستطيع رئيس الجمهورية بموجب الفقرة 06 من المادة 89 أن يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني عند تصويته بعدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة إذا كانت له قناعة تامة بأن المجلس الشعبي الوطني هو المتسبب في سوء العلاقة بينه وبين الحكومة سواء لتفتت الأغلبية فيه أو لسبب آخر يجعله غير قادر على أداء عمل تشريعي جيد، ويرجع ذلك إلى كون أن رئيس الجمهورية هو حامي الدستور، والساهر على حسن سير مؤسسات الجمهورية بالإضافة إلى كونه صاحب برنامج سياسي منتخب على ضوءه ويرى بأن الحكومة ملتزمة بتنفيذه.¹

د- حق الاعتراض على القوانين التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني

إن مجلس الأمة باعتباره غرفة ثانية لمراجعة القوانين التي تمت المصادقة عليها في المجلس الشعبي الوطني من دون أن يكون له حق التعديل، له حق الاعتراض على أي نص يحال عليه من طرف الغرفة الأولى، وفي هذه الحالة يكون في حالة خلاف مع المجلس الشعبي الوطني، فيحال النص محل الخلاف على اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء لإيجاد صيغة توفيقية بينهما إذ ما تم استدعاؤها من طرف الوزير الأول.²

تعتبر مسألة الاعتراض على القوانين التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني حقاً دستورياً ومسألة استثنائية جداً في نشاط مجلس الأمة، الذي يتسم بالحكمة وروح المسؤولية العالية التي يتحلى بها أعضاؤه،

¹ حميد مزياي، مرجع سابق، ص. 61.

² حميد مزياي، المرجع نفسه، ص. 64.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

فمقابل التحفظ الشديد في استعمال صلاحية الاعتراض على النصوص القانونية، ومقابل أيضا عدم صلاحية المجلس في التعديل المباشر للنصوص المحالة عليه، فإن المجلس قد لجأ إلى استعمال هذا الحق بكثافة في توجيه توصيات الحكومة تتعلق بمجال تطبيق تلك النصوص.³

هـ - إمكانية المجلس إصدار لائحة شكلية حول مخطط عمل الحكومة:

تلزم المادة 80 من دستور 1996 الوزير الأول بأن يقدم عرضا حول مخطط عمل حكومته أمام مجلس الأمة بعد أن يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني⁴ ويجب أن يتم ذلك خلال عشرة أيام على الأكثر من موافقة هذا الأخير¹ ويمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة² حيث تعتبر هذه الأخيرة وسيلة من بين الوسائل التي حولها المؤسس للغرفة الثانية لإعطائها دور في تقييم العمل الحكومي.

يذكر أن هذه اللائحة مجردة من أي جزاء و لا تتمتع بأية قيمة قانونية إلزامية بينما يقتصر تأثيرها على الجانب السياسي فقط دون التأثير على الجانب القانوني للحكومة³ التي ستظل قائمة حتى في حالة عدم موافقة مجلس الأمة على مخطط عملها.

إن موافقة مجلس الأمة على مخطط عمل الحكومة تمكن هذه الأخيرة من العمل بثقة وراحة أكبر، أما في حالة التحفظ على البرنامج كله أو بعضه، فإن الحكومة ستضع ذلك في الحسبان عند وضعها

³ محمد بوديار، مجلس الأمة رمز للثنائية البرلمانية الواعدة، الفكر البرلماني، عدد 11، جانفي 2006، ص. 59.

⁴ حميد مزياي، المرجع نفسه، ص. 64.

¹ المادة 49 من القانون العضوي رقم 99-02.

² الوثائق البرلمانية، لائحة مجلس الأمة حول برنامج الحكومة، الفكر البرلماني، عدد 07 ديسمبر 2004، ص. 187.

³ حميد مزياي، مرجع سابق، ص. 65.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

لمشاريعها حتى يتم التصديق عليها في مجلس الأمة، خاصة إذا تم الأخذ بعين الاعتبار للأغلبية المطلوبة للتصديق على مشاريع واقتراحات القوانين في مجلس الأمة والمتمثلة في ثلاثة أرباع ($\frac{3}{4}$) أعضائه.⁴

كذلك حولت المادة 84 من دستور 1996 للحكومة إمكانية بيان السياسة العامة إلى مجلس الأمة بعد أن يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني، وهذا من دون أن تنص على المقصد من ذلك.

و- رئيس مجلس الأمة الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية:

يظهر ذلك من خلال تولي رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة نيابة عن رئيس الجمهورية عند شغور منصب هذا الأخير وذلك في إحدى الحالتين التاليتين:

- في حالة استحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه بسبب مرض خطير أو مزمّن.

- في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته.¹

يجتمع المجلس الدستوري في كلتا الحالتين وجوبا، وإذا أثبتت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية تبلغ فور شهادة التصريح بهذا الشغور إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا، ليتولى حينئذ رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها ستون يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية، أما إذا اقترن شغور رئاسة الجمهورية بشغور مجلس الأمة، ففي هذه الحالة فإن رئيس المجلس الدستوري هو الذي يتولى مهمة رئيس الدولة بالنيابة.²

⁴ وسيلة زواني ، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري جديد 2008، الفكر البرلماني، عدد 21-2008، ص ص 38. 39.

¹ حميد مزياي، مرجع سابق، ص 65.

² تنص المادة 88 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أنه "إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمّن.... يكلف رئيس المجلس الدستوري بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاه 45 يوم. يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا حسب الاجراء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين طبقا لاحكام الفقرات التالية، في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

لكن على الرغم من أن دستور 1996 قد نص على تولى رئيس مجلس الأمة لمهام رئيس الجمهورية بالنيابة عنه في حالة توفر إحدى الحالتين السابقتين، إلا أن الدستور نفسه قد نص على العديد من الاختصاصات التي لا يمكن لرئيس الجمهورية بالنيابة ممارستها والتي نختصرها فيما يلي:

- لا يمكنه الترشح لرئاسة الجمهورية طبقا لنص المادة 88 فقرة 07 من الدستور.
- ليس له حق إصدار العفو ولا حق تخفيض العقوبات أو استبدالها.
- لا يمكنه استعمال حق رئيس الجمهورية في استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء، والمنصوص عليه في المادة 77 من الدستور.
- لا يمكنه أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، لنص المادة 129 من الدستور.
- لا يمكنه قبول استقالة الوزير الأول المنصوص عليها في المادة 137 من الدستور.
- لا يمكنه أن يبادر بتعديل الدستور المنصوص عليه في المادة 174 من الدستور.
- لا يمكنه أن يصدر القانون المتضمن نص تعديل الدستور مباشرة من دون أن يعرضه على استفتاء شعبي، والمنصوص عليه في المادة 176 من الدستور.
- * لا يمكنه إعلان الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 من الدستور.
- لا يمكنه إعلان التعبئة العامة المنصوص عليها في المادة 94 من الدستور.

وفاته..... يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها 60 يوما، وإذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة ، يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة... يضطلع رئيس الدولة المعين حسب الشروط المبينة أعلاه مهمة رئيس الدولة طبقا للشروط المحددة في الفقرات السابقة وفي المادة 90 من الدستور.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

- لا يمكنه إعلان حالة الحرب المنصوص عليها في المادة 95 من الدستور.

- لا يمكنه توقيع معاهدات السلم والهدنة المنصوص عليها في المادة 131 من الدستور.

تلك أهم مظاهر استقلال السلطة التشريعية في الدستور الحالي لسنة 2008 لكنها غير كافية. فبمقابل ذلك بإمكان رئيس الجمهورية دعوة البرلمان للانعقاد طبقا لنص المادة 118 فقرة 02 من الدستور، وتمكنه أيضا حل المجلس الشعبي الوطني المادة 129 من الدستور ويمكن أن يشرع بأوامر المادة 124 من الدستور الحالي.¹

ثانيا: تفوق الحكومة في ضبط جدول أعمال الغرفتين البرلمائيتين:

يخول الدستور مبدئيا لأي من الغرفتين البرلمائيتين إعداد نظامها الداخلي بكل حرية واستقلالية²، وبالتالي ليس بوسع الحكومة أن تلجأ إلى مشاركة أي منهما في إعداد هذين النظامين الداخليين.

أما مسألة تحديد جدول أعمال البرلمان، فحتى وإن كانت تبدو إجراء شكليا فقط، إلا أنه إجراء مهم ورئيسي كونه يعد مفتاح النشاط البرلماني.

فإذا كان وضع جدول الأعمال من اختصاص البرلمان بنفسه، إلا أنه واستنادا للواقع العملي، فقد خول للحكومة المشاركة الفعلية في إعدادها، وتفسير ذلك أن جدول الأعمال يجرى تحديده من قبل المجلس الشعبي الوطني والحكومة في مقر الغرفة الأولى باجتماع مكتب أي من الغرفتين بممثل الحكومة، وذلك لكي

¹ سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص. 31.

² تنص المادة 115 فقرة 03 دستور 1996 المعدل والمتمم على يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

تضبط المسائل وترتب المواضيع وفق الأولوية التي تراها الحكومة، الأمر الذي يجعل البرلمان في موقف ضعيف وفي حالة شبه خضوع تام للحكومة التي يمكنها إدراج أي مشروع قانون ترغب فيه.¹

زيادة على ذلك فالحكومة لها حق تعديل جدول الأعمال، سواء بإدخال مواضيع جديدة بالإلحاح على استعجالها وبالتالي إدراجها في جدول أعمال الدورة الجارية، أو بناء على طلبها وبموافقة مكتب الغرفتين البرلمائيتين على تسجيل مشروع أو اقتراح القانون في جدول أعمال الجلسات الذي لم تعد بشأنه اللجنة المختصة تقريراً في أجل شهرين.²

أما ما يتعلق بجدول أعمال الجلسات فيتم ضبطه من طرف مكتب كل غرفة على حدى لكن دائماً باستشارة الحكومة.³

ثالثاً: حق الاعتراض لرئيس الجمهورية والقراءة الثانية:

مكن الدستور رئيس الجمهورية من حق الاعتراض على القانون قبل إصداره، وذلك بطلب إجراء مداولة ثانية على هذا القانون، أي طلب إعادة النظر في القانون الذي أقره البرلمان حيث يصبح النص محل الاعتراض معلقاً إلى غاية تحقيق شرط النصاب القانوني الجديد للتصويت.¹ وهذا حسب نص المادة 127 من دستور الجزائر لسنة 1996، وذلك عن طريق مناقشة جديدة وتعديل محتمل وتصويت جديد يختلف عن الحالة الأولى يشترط أغلبية 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني ليتم إقراره وهذا حسب نص الفقرة

¹ حميد مزياي، مرجع سابق، ص. 96.

² المادتين 17 و 26 من القانون العضوي رقم 99-02.

³ المادة 18 من القانون العضوي رقم 99-02 والمادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

¹ عزيز جمام، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص تحولات الدولة، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، دون ذكر تاريخ المناقشة، ص. 71.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

الثانية من نفس المادة، فيتحتّم لزاما على رئيس الجمهورية إصدار هذا القانون أي بعد التصويت عليه بـ 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني .

رابعا: الإصدار والنشر سلطة بيد رئيس الجمهورية:

كقاعدة عامة، لا ينفذ القانون الصادر من البرلمان إلا بعد أن يقوم رئيس الجمهورية بإصداره، وذلك بوضع توقيعه على النص التشريعي قبل نهاية اليوم الأخير من المدة المقررة للإصدار، والتي حددت بثلاثين (30) يوما من تاريخ تسلمه إياه وفقا لنص للمادة 126 من دستور 1996.

فقيام البرلمان بعملية التصويت على قانون ما وإقراره لا يعني ذلك بالضرورة أن هذا القانون أصبح نافذا، وإنما يتدخل رئيس الجمهورية في هاته العملية وذلك عن طريق الإصدار والنشر انطلاقا من نص المادة² 126 من دستور 1996 فالإصدار يعتبر شهادة ميلاد القانون الجديد والاعتراف به حيث يتم ذلك بواسطة مرسوم رئاسي يسمى مرسوم الإصدار، ويتم الإصدار في مدة 30 يوما من يوم تسلمه لرئيس الجمهورية حتى يتم ذلك الاعتراف أمام المواطنين.

أما النشر فبواسطته يتم تحديد تاريخ سريان القانون عن طريق الجريدة الرسمية وهي مدة محددة بـ 24 ساعة بعد وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة.

وبخصوص الفقرة الثانية من المادة 126 في حالة إخطار المجلس الدستوري فهي تسمح بوقف مدة ثلاثين يوما حتى يفصل المجلس الدستوري في ذلك وفقا للشروط التي تحددها المادة 167 من الدستور،

² تنص المادة 126 من دستور الجزائر لسنة 1996: " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما، لإبتداء من تاريخ تسلمه إياه".

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

لكن في حالة ما إذا لم يخطر المجلس الدستوري وامتنع رئيس الجمهورية على الإصدار، فإن الدستور لم يحدد جزاء على الامتناع عن الإصدار.¹

بالإضافة إلى هذه الاختصاصات التشريعية المتعلقة بمراحل وإجراءات إعداد القواعد القانونية، هناك اختصاصات تشريعية أخرى للبرلمان وهذا ما سنوضحه في (المطلب الثاني).

المطلب الثاني: اختصاصات تشريعية أخرى للبرلمان

تتمحور الاختصاصات التشريعية الأخرى للبرلمان في المجال المالي (الفرع الأول) والمشاركة في التعديل الدستوري (الفرع الثاني)، وكذا اختصاصات في المجال الخارجي والموافقة على المعاهدات الدولية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: اختصاصات السلطة التشريعية في المجال المالي

يعتبر إعداد مشروع قانون الميزانية أحد الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية في مجال هو من اختصاص السلطة التشريعية لكن نظرا لحساسية موضوع الميزانية وتطلبه للسرعة فقد درجت الأنظمة الديمقراطية على إيكال إعداده للسلطة التنفيذية على أن تناقشه السلطة التشريعية.²

حيث يعتبر قانون المالية كثمرة تعاون بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظم البرلمانية، حيث تعد الحكومة مشروع الميزانية من جهة ويتولى البرلمان مناقشته وتعديله إن استلزم الأمر من جهة أخرى، وهذا ما هو معمول به في النظام الدستوري الجزائري، إذ ينص القانون العضوي 29-02 المتعلق بتنظيم الغرفتين والعلاقة الوظيفية بينهما في المادة 44 على أن " يصادقه البرلمان على مشروع قانون المالية، مما يعني من خلال صياغة المادة عبارة "مشروع قانون" أن قانون المالية يعد من قبل الحكومة، غير أن المادة 121 من

¹ بن كرمة عبد القادر، مرجع سابق، ص. 34.

² عيسى طيبي، مرجع سابق، ص. 66.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

الدستور يفهم من قراءتها عكس هذا المدلول إذ تنص على "ألا يقبل اقتراح قانون، مضمونه نتيجة تخفيض الموارد العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها" فعبارة اقتراح قانون تعني أنه بإمكان النواب اقتراح قانون المالية إلى جانب مشروع القانون المقدم من قبل الحكومة، وهذا ما يناقضه الواقع العملي، وقد يرجع أمر ذلك إلى عدم اختصاص النواب بشؤون المالية وافتقارهم للمعلومات في هذا المجال، حيث يتمركز العمل البرلماني في لجنة المالية والميزانية التي يستمع فيها الأعضاء للحكومة.¹

غير أن مظهر التعاون هذا يتلاشى إذا تجاوز البرلمان مدة خمسة وسبعون (75) يوما المحددة في الفقرة السابعة من المادة 120 من الدستور للمصادقة على مشروع قانون الميزانية، حيث يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر².

أما عن ضبط الميزانية فإنه رغم نص الدستور في المادة 160 على تقديم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، وإن تحتتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان. لكن هذه المادة لم تحدد الوقت الذي على الحكومة تقديمه فيه، كما أن الواقع العملي في دستور 1996 لم يظهر استعمال مشروع قانون ضبط الميزانية، ومرد ذلك عدم تقديم الحكومة لهذا المشروع وكذا لتجاهله من قبل البرلمان، وهذا بخلاف القانون رقم 89-24 المعدل والمتمم للقانون رقم 84-17.³

الفرع الثاني: إمكانية مبادرة (3/4) أعضاء البرلمان باقتراح تعديل الدستور

¹ المادة 44 من القانون العضوي رقم 29-02.

² عيسى طيبي، مرجع سابق، ص. 66.

³ عيسى طيبي، المرجع نفسه، ص. 67.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

ورد في المادة 177 من دستور 1996 أنه " يمكن (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة".

حيث تعتبر مبادرة (3/4) أعضاء البرلمان باقتراح تعديل الدستور مظهرا من مظاهر تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك لأنه بالمقابل يوجد لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري.¹

الفرع الثالث: اختصاصات البرلمان في المجال الخارجي والموافقة على المعاهدات الدولية

أولا: افتتاح البرلمان لمناقشة حول السياسة الخارجية

إن افتتاح البرلمان لمناقشة حول السياسة الخارجية للدولة وإن كان بإمكان هذا الأخير المبادرة بها إلا أنها تبقى صلاحية غير خاصة به لوحده، حيث أنه " يمكن للبرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين".²

يمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الاقتضاء، بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية.³

إنما تجدر ملاحظته بخصوص هذه المادة هو تواضع دور البرلمان في افتتاح هذه المناقشة من جانبين. فمن جانب يتساوى في المبادرة بالافتتاح كل من رئيسي المجلسين مع رئيس الجمهورية، ومن جانب آخر فإن النتيجة القسوى التي من الممكن أن تنجز عن هذه المناقشة هي إصدار لائحة يبلغها البرلمان إلى رئيس

¹ المادة 174 من دستور 1996.

² عيسى طيبي، مرجع سابق، ص. 67.

³ المادة 130 من دستور 1996.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

الجمهورية، وهنا نتساءل عن جدوى هذه اللائحة ومدى إلزاميتها لرئيس الجمهورية⁴، إذا كان هو من يقرر السياسة الخارجية ويوجهها⁵ بنص الدستور.

ثانيا: الموافقة الشكلية للبرلمان على المعاهدات والاتفاقيات الدولية

إن المعاهدات والاتفاقيات الدولية الواردة في المادة 131 من الدستور تنفرد الهيئة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية باختصاص إبرامها، وتبعاً لذلك يودع نص هذه المعاهدات أو الاتفاقيات لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أولاً، ثم لدى مجلس الأمة، لتتولى في البداية لجنة الشؤون الخارجية للمجلس الشعبي الوطني إعداد تقرير خاص بها، بعده يتم عرض كل من نص لمعاهدة أو الاتفاقية وتقرير اللجنة على المجلس الشعبي الوطني ثم على مجلس الأمة للموافقة صراحة على نص المعاهدة أو الاتفاقية. وهذا حتى تدخل ضمن المنظومة القانونية الوطنية.¹

يقوم إعداد هذه المعاهدات والاتفاقيات الدولية بهذا الشكل على افتراض خاطئ، ويرجع ذلك إلى أن الهيئة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية له السلطة المطلقة في هذا الشأن، لذا فمن غير المعقول إن يبعد البرلمان من هذا المجال، خاصة أنه الممثل للأمة.

- فعلى الرغم من تمكنه من اختصاص الموافقة على هذه النصوص القانونية إلا أن هذه الموافقة شكلية فقط، طالما أن البرلمان بغرفتيه لا يعد شريكاً فعلياً للهيئة التنفيذية في سن وإعداد الاتفاق، وبالتالي فهو لا يملك سوى إجراء التصويت من خلال تقديم الرأي بخصوص موضوع الاتفاق. مع الإشارة إلى أنه

⁴ عيسى طيبي، نفس المرجع، ص. 68.

⁵ المادة 77 من دستور 1996.

¹ حميد مزباني، مرجع سابق، ص. 73.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

يمكن للبرلمان فتح مناقشة حول السياسة الخارجية كما سبق ذكره، بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى غرفتي البرلمان.²

خلاصة الفصل الأول:

لم تكن الازدواجية التشريعية التي تبناها المؤسس الجزائري بموجب التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 نتائج ظروف تاريخية بل إن السبب الوحيد هو الظروف التي مرت بها التجربة الدستورية الجزائرية وتأثير مختلف الأحداث السياسية التي تعاقبت عليها من فترة الأحادية الحزبية إلى التعددية الحزبية.

لكن رغم هذا الإصلاح الهام الذي جاء به دستور 1996 في مجال الوظيفة التشريعية باستحداثه لمجلس الأمة كغرفة ثانية أو ما يسمى بالثنائية البرلمانية بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996، إلا أن ذلك لم يغير من طبيعة العمل التشريعي للبرلمان الجزائري، حيث يرتبط دوما اختصاص مجلس الأمة باختصاص المجلس الشعبي الوطني وهذا ما يجعله في تبعية له، خصوصا وأن الممارسة الدستورية تؤكد أن العمل التشريعي يتركز في معظمه بيد المجلس الشعبي الوطني، بخلافه مجلس الأمة الذي استبعدته سواء النصوص القانونية أو الممارسة العملية في ممارسة سيادته في التشريع.

فالبرلمان يمارس صلاحياته التشريعية بحيث يشرع في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات المحددة في نص المادة 122 منه، وإضافة إلى تلك المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات المحددة في نص المادة 123 من الدستور.

² حميد مزباني، نفس المرجع، ص. 73.

الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

وبالإضافة إلى مجال اختصاص التشريع لبرلمان له الحق في المبادرة باقتراح القوانين والتصويت عليها، وكما له اختصاصات في المجال المالي حسب نص المادة 44 من القانون العضوي 99-02 والمادة 121 من الدستور، وكذا المشاركة في التعديل الدستوري المادة 177 من الدستور، وكما له اختصاصات في المجال الخارجي والموافقة على المعاهدات الدولية حيث نص المادة 131 من الدستور.

وكما تؤكد النصوص القانونية والممارسات العملية للسلطة التنفيذية في الجزائر، أن البرلمان بغرفتيه لم يعد سيّدا في إعداد القانون والتصويت عليه، والدليل على ذلك هو انفلات هذا الاختصاص كلية من يده إلى رئيس الجمهورية الذي ينفرد بالتشريع بواسطة المعاهدات الدولية والأوامر في الحالات العادية والاستثنائية وعن طريق آلية الاستفتاء الشعبي، وهذا إلى جانب الاقتحام المباشر للسلطة التنفيذية وتدخل الحكومة في عمل البرلمان في جميع مراحل وإجراءاته. وهو ما يجعل بالتالي من الاختصاص التشريعي للبرلمان عملا شكليا أو صوريا في معظمه باعتبار الواقع العملي الذي يبين بأن السلطة التنفيذية الأصل والبرلمان الاستثناء.



الفصل الثاني:
دور السلطة التنفيذية
في الوظيفة التشريعية

التشريعية

رغم التغييرات الهامة التي جاء بها دستور 1996 والتي من أهمها إعادة النظر في مركز رئيس الجمهورية والتي أكدها أكثر من تعديل 16 نوفمبر 2008 من أجل ترسيخ مبدأ التداول الديمقراطي على السلطة وإقرار مبدأ الفصل بين السلطات إلا أن ذلك لم يؤدي إلى إنهاء التفوق الرئاسي في المجال التشريعي المفترض أنه إختصاص أصيل للبرلمان دون غيره، حيث أصبح بذلك رئيس الجمهورية بمثابة العمود الفقري للوظيفة التشريعية أكثر من أي وقت مضى، فبالإضافة إلى الصلاحيات الهامة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في إدارة الإجراءات اللاحقة على القوانين¹، فإنه يتمتع بسلطات تشريعية منفردة وواسعة جدا تتمثل أساسا في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية في المجال الداخلي سواء في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان أو في الحالة الاستثنائية² وفي هذا الفصل سوف نتطرق إلى دراسة الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في مبحثين:

- الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية (المبحث الأول).

- تدخل الحكومة في مجال التشريع (المبحث الثاني)

¹ تتمثل هذه الإجراءات في إصدار القوانين ونشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ولكن قبل الوصول إلى ذلك يمكن لرئيس الجمهورية أن لا يقوم بإصدار أي قانون وافقت عليه الغرفتين البرلمانتين، كما يمكن ان يطلب من نواب المجلس الشعبي الوطني إجراء المداولة الثانية على أي نص قانوني يسنه البرلمان، بالإضافة إلى تحكمه الصارم في الرقابة على دستورية هذه القوانين عن طريق المجلس الدستوري.

² تنص المادة 124 من دستور 1996 المعدل والمتمم على: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، تعد لاغية تلك الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور، تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء.

المبحث الأول: الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية

بغض النظر عن طبيعة النظام السياسي الذي تسير عليه الدولة سواء كان نظاما برلمانيا، أو رئاسيا أو مختلط، فإن معظم دول العالم تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وهذا على أساس وجود ثلاث (03) سلطات، حيث لكل واحد اختصاص معين، فتختص السلطة التشريعية بسن التشريعات، والسلطة التنفيذية بتنفيذ تلك القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، أما السلطة القضائية فتختص بالفصل في النزاعات المعروضة عليها.¹

وهذا هو التصور النظري لمبدأ الفصل بين السلطات، لكن الواقع العلمي أثبت نسبته، حيث لا يمكن تطبيق هذا المبدأ تطبيق كاملا، وذلك لعدة إعتبارات أهمها وجود تعاون بين سلطات الدولة خاصة بين السلطة التشريعية والتنفيذية² فتوزيع الاختصاصات بين سلطات الدولة لا يتم بصورة عادلة، إذ ترجح في غالب الأحيان الكفة لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية وذلك على اعتبار أن البرلمان لا يعقد بصفة دائمة طوال أيام السنة بل له دورتين عاديتين تفصل بينهما عطلة، إلا إذا اجتمع في دورة غير عادية، أضف إلى ذلك إمكانية أن يكون البرلمان شاغرا، أو يكون منعقدا لكن تشريعاته لا تكفي لمواجهة الظروف الاستثنائية.

¹ عبد القادر بن كرمة، الاختصاص الدستوري لرئيس الجمهورية بين التنظيم والتشريع في دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة ماستر، السنة الجامعية 2013-2014، ص 50. مراد بدران، إدارة مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية الجزائر، ص 09.

² مراد بدران، إدارة مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية الجزائر، ص 09.

التشريعية

وكما أن لرئيس الجمهورية الحق في التدخل في المجال التشريعي على حساب السلطة التشريعية صاحبة الإختصاص الأصلي وذلك بواسطة أوامر لمعالجة المسائل التي تحتاج إلى تنظيم في الظروف العادية (المطلب الأول) والاستثنائية، (المطلب الثاني)

المطلب الأول: الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف العادية

تعتبر صلاحية التشريع عن طريق الأوامر من طرف رئيس الجمهورية مظهرا من مظاهر انفلات التشريع من البرلمان وانتقاصا من مركزه وخطر على الحياة التشريعية، وتفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، لا سيما في ظل غياب قيود وضوابط حقيقية تحد في استعمالها، سواء في الحالات العادية أو في الحالة الاستثنائية.¹ حيث تنص المادة 98 من الدستور على ما يلي: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهو المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

ومنها يظهر بأن الاختصاص التشريعي هو عمل تحتكره المؤسسة التشريعية باعتباره عملا أصليا وأصيلا بالنسبة لها² ، لكن في المقابل تنص المادة 124 الفقرة الأولى من الدستور ما يلي: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان "، ولا يتم ذلك إلا في حالات معينة تتمثل في غياب البرلمان عن ممارسة الاختصاصات المخولة له دستوريا، وهي سن التشريعات، وذلك بسبب شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي انعقاد البرلمان في حالة انعقاده، لكن تشريعاته لا تكفي لمواجهة الظروف الاستثنائية، مما يحتم ذلك البحث عن منافذ لإنقاذ الوضع، ومنه يتم إعطاء الفرصة لرئيس الجمهورية بالتدخل في المجال التشريعي لمعالجة المسائل العاجلة، وذلك عن طريق إصداره للأوامر في

¹ حميد مزياي، عن واقع الازدواجية التشريعية، مرجع سابق، ص 75.

² أحسن راجحي ، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى ، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013، ص 52.

الظروف العادية، أما في الظروف الاستثنائية، وبالرجوع إلى نص المادة 124 الفقرة 04 من دستور 1996 فإنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بالأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور.³

الفرع الأول: حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين

إن حق الاعتراض على القوانين أو حق التصديق هو حق رئيس الدولة في رفض التصديق على قانون ما، أقره البرلمان وهذا لعدم ملاءمته للمصلحة العامة حسب تقدير الرئيس غير أن هذا لا يعني إلغاء القانون المفترض عليه، بل القصد أن يرد القانون للبرلمان الذي بإمكانه أن يتشبت به ويوافق عليه للمرة الثانية لكن بأغلبية مشددة¹

لقد كرس النظام الدستوري الجزائري هذا الحق عبر مختلف الدساتير² وصولا إلى دستور 1996 حيث تنص المادة 127 منه على : " أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون ثم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره"

غير أنه اشترط لإقرار هذا القانون بعد رده إلى المجلس الشعبي الوطني أغلبية مشددة تمثلت في نسبة ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني³ وهو ما يعرف بالاعتراض الموصوف، أي يتطلب القانون عند المداولة الثانية نسبة جديدة غير التي أقرها لكن هذه النسبة العالية قد يصعب تحقيقها في ظل التعددية الحزبية⁴ وكذا في ظل نظام انتخاب التمثيل النسبي مما يترتب على ذلك وجود حالتين أمام أعضاء

³ عبد القادر كرمة، مرجع سابق، ص 51.

¹ عيسى طيبي، طبيعة النظام النيابي الجزائري في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، تخصص القانون الدستوري والأنظمة الدستورية، البليدة، 2005، ص 58.

² المادة 50 من دستور 1963 والمادة 155 من دستور 1976، والمادة 118 من دستور 1989، والمادة 127 من دستور 1996، مع ملاحظة أن دستور 1963 لم يشترط نسبة مشددة عند إرجاعه للبرلمان.

³ المادة 2/127 من دستور 1996.

⁴ سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية في النظام القانوني الجزائري، جامعة الجزائر، 1983، ص 275.

التشريعية

المجلس الشعبي الوطني باعتباره المكلف بالقراءة الثانية إما بتعديل القانون تماشياً مع رغبته رئيس الجمهورية ، ويستبعده وذلك بتعويضه بمشروع أو اقتراح قانون جديد⁵.

الفرع الثاني: حق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر

إن رئيس الجمهورية يقسم صلاحية التشريع مع السلطة التشريعية صاحبة الإختصاص الأصيل في هذا المجال، حيث أن كل الدساتير الجزائرية منحت صلاحية التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية ما عدا دستور 1989 الذي أغفل هذه الصلاحية لكن أعاد المؤسس الدستوري هذا الحق لرئيس الجمهورية بموجب دستور 1996 في المادة 124 منه.

حيث أعطى له الحق في ثلاث حالات ما بين دورتي إنعقاد البرلمان، وحالة شغور المجلس الشعبي الوطني وفي الحالات الاستثنائية.

فالمؤسس الدستوري لسنة 1996 مكن رئيس الجمهورية من حق ممارسة الإختصاص التشريعي بشكل مباشر عن طريق التشريع بأوامر، وذلك في نص المادة 124 من دستور 1996 في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني¹، أو بين دورتي إنعقاد البرلمان² وفق شروط معينة صريحة (أولاً) وشروط ضمنية يجب مراعاتها (ثانياً).

أولاً: الشروط الصريحة للتشريع بأوامر في الحالات العادية

⁵ عبد القادر بن كريمة، مرجع سابق، ص 34.

¹ يقصد بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني، إنهاء حياته قبل إنقضاء الفصل التشريعي الذي يحدده الدستور وذلك يكون عادة بمقتضى إجراء "الحل" المخول لرئيس الجمهورية وحده، أحسن راجحي، مرجع سابق، ص 54.

² الحقيقة أن المؤسسة التشريعية تجتمع في دورتين كل سنة ومدة كل دورة أربعة (04) أشهر على الأقل وخارج هذا المجال الزمني تعتبر المؤسسة في حالة عطلة، ولكن أثناء هذه الفترات قد تستدعي الأمور التشريع في المجالات المخصصة لها، ولهذا يتم الإستعانة بالأوامر لمواجهة هذه الظروف، أحسن راجحي، المرجع نفسه، ص 64.

التشريعية

لقد قيد المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية في صلاحية التشريع بأوامر وذلك بموجب نص المادة 124 من دستور 1996³، وحددها في ثلاث حالات على سبيل الحصر والمتمثلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي انعقاد البرلمان، كما يجب أن تتخذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء، وأخيرا مسألة عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها⁴.

أ- الشرط المتعلق بالتقييد بالمدة القانونية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو وجود البرلمان في عطلة فيما بين دورتي إنعقاده:

إنطلاقا من نص المادة 124 فقرة واحد من دستور الجزائر لسنة 1996، يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي إنعقاد البرلمان، فالمتصفح لهذا النص يلاحظ أن المشرع حدد بطريقة صريحة شرط التشريع بأوامر وحصرها في حالتين حتى يتمكن رئيس الجمهورية من التدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية¹، ولا يتم ذلك إلا في الحالتين المذكورتين سابقا.

فبالنسبة لشغور المجلس الشعبي الوطني الذي يكون نتيجة لحله بسبب عدم موافقته على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، أو بسبب استعمال رئيس الجمهورية لحقه في الحل أو بسبب إجراءات

³ نصت المادة 124 من دستور 1996 على أنه " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة الشغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة لتوافق عليها"

⁴ عبد القادر بن كريمة، مرجع سابق، ص 52.

¹ عبد القادر بن كريمة، مرجع سابق، ص 53.

انتخابات تشريعية مسبقة، فالتشريع بأوامر في هذه الحالة لا يمكن أن يتجاوز ثلاثة أشهر، وهو الأجل الذي يجب أن تجرى فيه الانتخابات التشريعية.²

أما بالنسبة لحالة التشريع بالأوامر بين دورتي البرلمان فالجال الزمني محدد بشهرين على الأكثر³، وهو الأجل الفاصل بين الدورة الأولى والدورة الثانية.

ب- الشرط المتعلق بضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:

إن الشرط المتعلق باتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء نصت عليه صراحة الفقرة الأخيرة من المادة 124 من الدستور الجزائري لسنة 1996 بأن تتخذ الأوامر الرئاسية في مجلس الوزراء مثل بقية مشاريع القوانين، لأن المؤسس الجزائري أدرج شرط اتخاذ الأوامر على مستوى مجلس الوزراء مباشرة بعد التنصيب على إمكانية اتخاذ هذه التدابير خلال الحالة الاستثنائية، لكن ذلك لا يوحي بأن احترام هذا الشرط مقترن فقط بالحالة الأخيرة، بل هو شرط جوهري يتعين إحترامه في كل مرة يلجأ فيها الرئيس إلى سن هذه التشريعات والدليل على ذلك أن الفقرة الأخيرة من المادة 124 التي أدرجت هذا الشرط قد جاءت بشكل مستقل عن الفقرة المرتبطة بالحالة الاستثنائية، مما يدعو للقول بأن الشرط الذي تبنته يشكل عنصرا مشتركا بالنسبة لسائر أنواع الأوامر.

ومن جهة أخرى فإن التعبير الوارد ضمن هذه الفقرة جاء بشكل عام دون استثناء وذلك يدل بأن اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء يشكل شرطا عاما، يتعين على الرئيس إحترامه في كل مرة يلجأ فيها إلى اتخاذ مثل هذه التدابير مهما كان شكلها¹

² المادة 82 فقرة 01، والمادة 129 فقرة 01 و 02 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

³ المادة 118 فقرة 01 من دستور 1996، المعدل والمتمم، المرجع نفسه.

¹ أحسن رابحين مرجع سابق، ص. 61.

التشريعية

وهذا الشرط لن يشكل أي عائق أمام رئيس الجمهورية الذي لن يجد أية صعوبة لتحقيقه، ويرجع ذلك إلى أن مجلس الوزراء يعد جهازا تابعا لسلطته وفقا لما ذهب إليه المادة 77 فقرة 04 من الدستور الحالي².

ج- الشرط المتعلق بعرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له:

إن الغرض الأساسي من وراء السماح لرئيس الجمهورية بممارسة اختصاص يدخل في مجال السلطة التشريعية، ما هو إلا اختصاص استثنائي وليس قاعدة إلا أن الهدف الأسمى منه هو مواجهة أوضاع غير العادية وغير متوقعة قد تتعرض لها الدولة في فترة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وعلى هذا الأساس فإنه من الواجب عرض الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، ليوافق عليها أو يرفضها، وهذا طبقا لنص المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02³ ولقد حرص المؤسس الدستوري الجزائري على تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان بأن يكون ذلك مباشرة في أول دورة للبرلمان من يوم اتخاذ تلك الأوامر، وهذا الشرط من شأنه أن يمنع أي إهمال أو تقصير معتمد من جانب رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصلا حق التشريع¹.

إن الإشكال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد يتمثل في معرفة ما حكم الأوامر التي لم تعرض على البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها أو يلغونها؟

² تنص المادة 77 فقرة 04 من دستور 1996 المعدل والمتمم على: " يتأسس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء ".

³ قانون عضوي رقم 99-02 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة الجريد الرسمية عدد 15 سنة 1999 تنص المادة 38 منه على ما يلي:

" يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أو تعديل.

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة ".

¹ عبد القادر بن كريمة، مرجع سابق، ص 54.

التشريعية

وللإجابة على ذلك نفرق بين حالتين:

1/- في حالة عدم موافقة البرلمان على هذه الأوامر فإنها تبقى مجرد أعمال إدارية وبالتالي ستبقى خاضعة لرقابة القاضي الإداري (مجلس الدولة) حتى ولو مضت عليها مواعيد الطعن القضائية فإنه لا يجوز لرافع الدعوى أن يدفع بعدم مشروعيتها²

2/- أما في حالة ما إذا عرضت هذه الأوامر على البرلمان ، فإن موقف هذا الأخير يكون معلق على حالتين، فإما بالموافقة عليها ، وإما الاعتراض عليها، ومع ذلك تبقى إشكالات أخرى قائمة والمتمثلة في :

أ- هل يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض نصوص الأوامر ولا يوافق على البعض الآخر؟

ب- وما هي الأغلبية المشروطة للتصويت على ذلك؟

ج- تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان فما مصير الآثار التي يترتب على هذه الأوامر؟¹

أ- بالنسبة للحالة الأولى: استنادا على القاعدة الأصولية التي تقوم بأنه (من يملك الكل يملك الجزء)، فإنه يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض نصوص الأوامر، ولا يوافق على البعض الآخر، لأن البرلمان أصلا هو صاحب الاختصاص في هذا المجال.²

² أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بالقائد تلمسان، كلية الحقوق، 2007-2008، ص 21.

¹ عبد القادر بن كريمة، مرجع سابق، ص 55.

التشريعية

ب- بالنسبة للحالة الثانية: فإن الأغلبية المشروطة في البرلمان للموافقة على الأوامر أو رفضها تختلف باختلاف نوع المجال التشريعي الذي تدخل فيه رئيس الجمهورية بأوامر، فإذا تدخل في المجال المنصوص عليه في المادة 122 من الدستور أي التشريعات العادية فإن الأغلبية المشترطة هي الأغلبية البسيطة بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني، وأغلبية ثلاث أرباع مجلس الأمة المنصوص عليها في المادة 120 من الدستور، أما تدخل رئيس الجمهورية في مجال السلطة التشريعية المنصوص عليها في المادة 123 من الدستور، أي القوانين العضوية، فإن الأغلبية المشترطة هي الأغلبية المنصوص عليها في تلك المادة، أي الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة.³

ج- بالنسبة للحالة الثالثة: فلقد نصت المادة 124 من الدستور على أن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تعد لاغية، ومعنى ذلك أن يزول ما كان لها بأثر رجعي، إلا أن هذا الحكم له بعض السلبات، والمتمثلة في بعض الأوامر التي ترتب بعض الآثار يكون من الصعب إزالتها في بعض الحالات، لذلك كان من الأجدر على المشرع الدستوري أن يترك سلطة تقديرية للبرلمان يبحث فيها كل أمر عن حدى ليقى على الآثار التي ترتب على تطبيقها من آثار ويلغي الأوامر بأثر رجعي على إزالة آثارها صعوبة كبيرة.¹

² مراد بدران مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، النظام القانوني للأوامر، المجلد 10، العدد 2، 2000 الجزائر تصدر عن مركز التوثيق والبحوث الإدارية، ص 17.

³ أحمد بركات، مرجع سابق، ص 20.

¹ تجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري الجزائري لم يواجه قضية اتخاذ البرلمان موقف سلمي، أي إلتزامه جانب الصمت، وعدم التعبير عن رأيه تجاه الأوامر التي عرضت عليه، ولمواجهة هذه الوضعية فإن بعض الفقه ذهب إلى أن سكوت البرلمان مدة غير معقولة يعد بمثابة رفض ضمني لتلك الأوامر، إلا أن ما يعاب على هذا الرأي هو صعوبة تحديد المدة المعقولة والتي إن مضت دون تعبير البرلمان عن موقفه تجاه الأوامر تؤدي إلى بطلان الأوامر، في حين ذهب بعض الفقه الآخر إلى أن المشرع لم يشترط حدا أقصى للمدة التي يجب أن يعبر البرلمان عن موقفه خلالها، إلا أن ما يعاب على هذا الرأي هو أنه قد يؤدي إلى المساس بحقوق وحرقات الأفراد إذا ما تعمد البرلمان اتخاذ هذا الموقف السلمي محاباة منه لرئيس الجمهورية، عبد القادر كريمة، مرجع سابق، ص 56.

التشريعية

ثانيا: الشروط الضمنية للتشريع بأوامر في الحالات العادية

إن صحة الأوامر مرهون بتحقق الشروط الموضوعية المعبر عنها بمقتضى المادة 124 من الدستور، ولكن هذه التشريعات مقيدة بشروط أخرى لم يتم التنصيص عليها في المادة السابقة الذكر، ولكن تحققها يمثل أمرا ضروريا ومنطقيا بالبداهة، ولهذا يتعين مراعاتها واحترامها عند الرجوع إلى سنها في كل مرة.

ولهذا يطلق على مثل هذه القيود "إسم الشروط المفترضة أو الضمنية" أي أن تحققها يمثل أمرا طبيعيا ومنطقيا تفرضه روح الدستور دون حاجة للتنصيص عليها، لأنه لا حاجة لتأكيد شيء مؤكد، ويتعلق الأمر في مسألة الحال ، بضرورة وجود حالة ملحة تفرض على رئيس الجمهورية سن مثل هذه التدابير، وكذلك تأطير هذه النصوص بذات القيود المفروضة على القوانين العادية خلال الظروف الطبيعية.²

1-وجود ضرورة ملحة للتشريع بمقتضى الأوامر:

إن المشرع الدستوري الجزائري قد عبر على مسألة تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية بواسطة أوامر يعد استثناء، وليس قاعدة عامة.

بمعنى أن هذا التدخل يجب أن تفرضه فكرة الضرورة أي الحاجة الملحة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر، لاتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة كانتشار أمراض خطيرة أو فتنة طائفية..... إلخ¹

وهكذا يظهر بأن فكرة الضرورة تجد تبريرها ضمن الحاجة الملحة التي تقتضي التعجيل في تحصيل نصوص تشريعية معينة لمواجهة ظروف طارئة، ولا تحتمل التأخير وفكرة الضرورة تقتضي أن التشريعات القائمة لم تتمكن من مواجهة الأوضاع غير الطبيعية التي ظهرت، أما إذا كانت التشريعات التي أصدرتها

² أحسن راجي، مرجع سابق، ص 65.

¹ أحسن راجي، مرجع نفسه، ص 65، 66.

التشريعية

السلطة التشريعية كافية لمواجهة تلك الظروف، فإنه لا داعي لتدخل رئيس الجمهورية في مجال السلطة التنظيمية بأوامر طالما أن التشريعات مازالت تؤدي الغرض المطلوب منها.²

ولهذا يرى صنف راجح من الفقه، بأن الرقابة الممكنة في هذا المجال هي الرقابة اللاحقة أو البعدية ولكنهم مع ذلك اختلفوا في تحديد الجهة المسؤولة عن مراقبة مدى توفر شرط ضرورة في الأوامر المتخذة من قبل الرئيس.³

فذهب بعضهم إلى أن الرقابة يمارسها البرلمان لوحده، ذلك لأن تحديد مجالات القانون وتأكيد انتقائها للإطار التشريعي المخول للبرلمان بمقتضى الدستور، يعني أن هذه المؤسسة تبقى مالكة لهذه المجالات ولهذا الاختصاص، رغم تحقق حالات غيبتها.⁴

في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى ترسيخ رقابة مزدوجة للتحقق من توفر شرط الضرورة في سن الأوامر، فنجد الرقابة القضائية التي يمارسها القضاء الإداري بواسطة دعاوى الإلغاء المرفوعة ضد هذه التدابير، وإلى جانبها نجد الرقابة البرلمانية الممارسة من قبل هذا الأخير، بعد عودته من حالة الغيبة.¹

ولا شك أن الرأي الثاني أولى بالإتباع، لأنه يؤدي إلى إبعاد الاعتبارات السياسية والحزبية التي من شأنها التأثير على النواب خاصة، مع العلم أن المعطيات السياسية لا توحى بإمكانية معارضة البرلمان لإرادة

² عبد القادر بن كريمة، مرجع سابق، ص 57.

³ أحسن راجحي، المرجع نفسه، ص 67.

⁴ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة 1976، ص 514.

¹ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1963، ص 171.

الرئيس، رغم انتفاء شرط الضرورة في سن الأوامر، بسبب الضغوط الممارسة عليهم بمقتضى أسلوب الحل خاصة.²

2-الشرط المتعلق بحدود ونطاق الأوامر:

مادامت الأوامر تمثل تشريعات كاملة من حيث المحتوى أو الموضوع أي اعتبارا لتعرضها لذات المجالات المحجوزة للبرلمان، فذلك يدل أنه بإمكانها تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة بذاتها أو أن تخلف مراكز جديدة في المواضيع التشريعية الأصلية، وذلك بحكم ارتقاء قوتها القانونية إلى مصاف القوانين العادية، ومن الأمور البديهية أيضا، أن الأوامر لا تملك التعرض للمسائل المحرمة على القانون الصادر من البرلمان، فلا يكون مجالها أوسع من مجاله إضافة إلى شرط عدم مخالفة الدستور.

ولعل فكرة دستورية الأوامر تكتسي أهمية بالغة، فإذا كانت القوانين العادية لا تملك حق تعديل، أو إلغاء أو مخالفة، القواعد الدستورية، طبقا لقاعدة تدرج المعايير القانونية، فكذلك الحال بالنسبة للأوامر، إذ يتعين أن لا تخالف الدستور أو تنحرف عن أحكامه، ومن باب أولى أن لا تتعرض لبنوده بالتعديل أو الإلغاء.³

ومن جهة أخرى نلاحظ بأن صياغة المادة 124 جاءت بشكل عام لأنها ذكرت " يشرع بأوامر " دون أن تحدد المجالات المسموح بالتدخل فيها، وبذلك فإن التعميم يفيد الإطلاق.

واعتبارا أن القوانين العضوية لم تستثنى من حكم المادة 124 من الدستور، فذلك يدل أنه بإمكان رئيس الجمهورية التشريع فيها أيضا بمقتضى الأوامر خلال فترة غيبة السلطة التشريعية،¹ بحكم أن القوانين

² أحسن راجحي، مرجع سابق، ص 67.

³ أحسن راجحي، نفس مرجع، ص 68. لم تصدر خلال

¹ لم تصدر خلال الفترة التشريعية الرابعة أوامر تتعلق بمجال القوانين العضوية، في حين أنه تطبيقا للمادة 179 من الدستور تم إصدار الأمرين التاليين:

التشريعية

العضوية تتميز عن القوانين العادية من حيث إلزامية خضوعها للرقابة الدستورية وكذا حيازتها على موافقة البرلمان بالأغلبية المطلوبة² فذلك يعني ضرورة تحقيق هذه المفارقة الإجرائية بينهما عند ما يشرع فيها رئيس الجمهورية بمقتضى الأوامر.

ثالثا: وسائل الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية

لقد تم توزيع الصلاحيات الأساسية المنوطة بالشخص المعنوي العام بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، إلا أن المبدأ الذي يحكم العلاقة الدستورية بين السلطات الثلاث يقوم على قاعدة الفصل الوظيفي بينهما وهذا هو المبدأ ، ولكن ذلك لا يمنع من وجود بعض مظاهر التداخل والاتصال بينها ضمن ظروف معينة وضمن إطار قيود محددة.³

ومن مظاهر الفصل المرن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية نذكر إمكانية ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصه التشريعي ضمن المجالات المحجوزة للبرلمان بحكم الدستور.

إن هذه الممارسة لا يمكننا الشرع في تقييمها إعتبارا بأنها تمثل خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات بحكم إعتداء الرئيس على اختصاصات السلطة التشريعية، بل يتعين النظر إليها من زاوية الضرورة الملحة، التي تقود إلى اتخاذ مثل هذه التدابير من أجل ضمان انتظام واستمرارية الوظائف الأساسية للدولة¹

-الأمر الأول رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الجريدة الرسمية رقم 12، الصادرة بتاريخ 24 مارس 1997

-الأمر الثاني رقم 97-09 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية رقم 12، الصادرة بتاريخ 06 مارس 1997.

² المادة 123 من دستور 1997.

³ أحسن راجحي، مرجع سابق، ص 70.

¹ أحسن راجحي، مرجع سابق، ص 70.

التشريعية

ولهذا نعتبر بأن تأكيد المؤسس الدستوري على لسان الفقرة الثانية من المادة 124 بضرورة عرض الأوامر التشريعية على البرلمان للموافقة عليها في أول دورة مقبلة له، إنما يحمل تبريرا مزدوجا:

فمن جهة يعني اشتراك البرلمان في عملية سن هذه التدابير، ولو على مستوى الموافقة النهائية، مادامت أنها تحمل آثارا مباشرة ومصيرية بالنسبة لمستقبل هذه المعايير وذلك يوحى بالعودة تدريجيا إلى مبدأ الفصل بين السلطات اعتبارا بأن نهاية حالة الغيبة تعني نهاية التفويض التشريعي بعودة البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي والأصيل في التشريع.

ومن ثم فإن حضور هذا الأخير يغني عن الدور التشريعي لرئيس الجمهورية لكن ذلك لا يعني سريان سلطة البرلمان على المجالات المحجوزة إليه فقط خلال الدورات التشريعية لأن ذلك قد يوحى بوجود اختصاص تشريعي موزع مناصفة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية² وذلك يخالف فحوى المادة 98 من الدستور وإنما يتعين القول بإمداد سلطة البرلمان أيضا على التدابير التشريعية المتخذة أثناء غيبته عن طريق مراقبتها على مستوى الموافقة النهائية، ولعل اشتراط الدستور ضرورة عرضها أول دورة مقبلة له يكشف عن نية المؤسس في تقييد إدارة الرئيس عن طريق تحديد الفترة الزمنية الممنوحة إليه لعرض هذه الأوامر، وكذا تقليص الإطار الزمني لنفاذ هذه النصوص قبل عرضها على البرلمان للموافقة عليها.

ومن جهة ثانية نعتقد بأن بسط رقابة البرلمان على الأوامر المسنونة من قبل الرئيس إنما تأتي استجابة وتأكيدا لمبدأ سيادة الأمة.

فمادام أن النواب هم ممثلون لإدارة الأمة طبقا للمادة 105 من الدستور¹ فذلك يدل بأن القانون الذي يسنونه هو تعبير عن إرادة الأمة جمعاء ولهذا فإن ممارسة الاختصاص التشريعي من قبل الرئيس

² أحسن راجحي، مرجع سابق، ص 71.

¹ تنص المادة 105 من دستور 1996 على ما يلي: " مهمة النائب وعضو مجلس الأمة الوطنية"

في اعتقادنا لا يؤدي إلى الاعتداء على إرادة البرلمان فحسب وإنما يؤدي إلى الاعتداء على سيادة الأمة أيضا، وذلك غير مقبول مبدئيا.

وما دام أن هذا الحل لا يمكن تفاديه من الناحية العملية نظرا لاستحالة استمرار نشاط البرلمان طيلة السنة فإنه يتعين عرض هذه الأوامر على هذا الأخيرة للموافقة عليها وهو بهذه الطريقة يملك جزءا كبيرا في التشريع وهو الجزء المرتبط بالمصادقة النهائية.²

ولهذا فإن الأمر يشبه طريقة التشريع في الظروف العادية القاضية بإمكانية عرض مشاريع قوانين من قبل الحكومة والمصادقة عليها من قبل البرلمان.

علاوة على ذلك فإن المجالات المحجوزة للبرلمان تتضمن مواضيع سامية وخطيرة كتلك المتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية ولهذا لا يمكن الاستهتار بها عن طريق تحرير سلطة الرئيس في تنظيمها بمقتضى الأوامر لأن ذلك قد يؤدي إلى الانحراف عن مبدأ الشرعية على خلاف البرلمان الذي يقدم لنا عدة ضمانات قانونية ودستورية لتحسين النصوص التشريعية وتأكيد نجاعتها ومردودها ابتداء من المنافسة العامة والمداخلات المتباينة والتصويت بالأغلبية، كل ذلك يقلص من احتمالات الأخطاء التشريعية.

ولعل تمديد الرقابة البرلمانية اللاحقة على الأوامر يوحى بمحاولة بسط ذات الضمانات التشريعية المقترنة بالقوانين العادية على الأوامر أيضا.³

وفي هذا السياق نوه أن المادة 124 من الدستور لم تمنح كامل الحرية للبرلمان في تقدير هذه المعايير، فهو لا يملك حق تعديلها أو إزالتها بمناسبة إجراء المناقشة العامة بل يتعين قبولها أو رفضها كلية ودون إدخال أي تعديل عليها¹ وهذا ما يطلق عليه إسم الآلية التشريعية.

² أحسن راجحي، مرجع سابق، ص 72.

³ أحسن راجحي، مرجع نفسه، ص 70.

التشريعية

وذلك يدل بأن الأمر يعرض للتصويت بكامله دون إدخال أية تعديلات عليه، وهذه المسألة هي أحد أوجه الاختلاف بين المشاريع القانونية التي تبادر بها الحكومة وكذا الأوامر الرئاسية، فإن كانت الأولى تحتل مشاركة النواب في التشريع فإن الثانية تعد أكثر تقييدا بالنسبة إلى وصفهم كسلطة تشريعية.²

وباختصار فإن مصير الأوامر المعروضة على البرلمان لا يخرج من نطاق ثلاثة احتمالات هي:

أ- موافقة البرلمان على الأوامر المعروضة عليه:

وبالتالي تصبح هذه الأوامر مثلها مثل القوانين الرسمية الأخرى، فلا يمكن إلغاؤها أو تعديلها إلا بأمر أو قانون، وهنا نشير بأن المصادقة البرلمانية لا تمنح هذه الأوامر القوة التشريعية ابتداء من هذا التاريخ فحسب، بل ابتداء من يوم صدورها.³

كما أن النصاب المطلوب في الموافقة يختلف بالنظر إلى موضوع الأمر، فإذا تعلق بالمجالات المحجوزة للقوانين تطلب النصاب الأغلبية البسيطة للنواب، في حين أنه إذا كان موضوع الأمر من اختصاص القانون العضوي فإن النصاب المطلوب هو أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) للمصادقة في مجلس الأمة⁴

ب- رفض البرلمان الموافقة على الأوامر المعروضة عليه

¹ طبقا للمادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02 القاضية بأن: " يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل.

² أحسن راجحي، مرجع سابق، ص 73.

³ أحسن راجحي، مرجع سابق، ص 73.

⁴ نص المادتين 120، 123 من دستور 1996.

في هذه الحالة فإن الأمر يعد لاغيا طبقا للمادة 124 فقرة 03 من الدستور، وذلك على خلاف المادة 153 من دستور 1976، التي لم تقرر صراحة مصير الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.¹

لكن ما يؤخذ على دستور 1996 هو إغفاله الإحاطة بمصير الآثار التي تكون قد ترتبت على الأمر الملغى، بمعنى أن المادة 124 منه لم تبين ما إذا كان شرط الأوامر يكون بأثر رجعي أو بأثر حال، لما كان الأثر الرجعي لا يتقرر إلا بنص، فإنها تسقط بالنسبة للمستقبل فقط.²

ج- صمت البرلمان بالرغم من عرض الأوامر المتخذة عليه خلال الفترة المحددة في

الدستور:

أي في أول دورة له كما بينت ذلك المادة 124، فهنا لم يتعرض المؤسس الدستوري لإمكانية إمتناع البرلمان عن اتخاذ موقف إزاء الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية، ولهذا نجد بأن هناك بعض الفقهاء يفسرون هذه الفرضية بأنها بمثابة رفض ضمني لهذه الأوامر، ولكن هذا الحكم لا يمكن تعميمه بالنسبة للنظام الجزائري الذي أُلح على البرلمان باتخاذ موقف معين إزائها بالرفض أو الإيجاب، ولهذا فإن الامتناع لا يدل أبدا على رفض هذه الأوامر.

والمشكل الذي قادنا لفرضية صمت البرلمان عن الإبداء بموقفه إزاء هذه الأوامر، إنما يرجع لعدم تحديد المدة القانونية المحددة له للفصل في هذه التدابير.

¹ سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في ظل النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، في القانون، جامعة الجزائر، 1984، ص 308.

² أحسن راجحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، يناير 2008، ص 368.

التشريعية

ولهذا فإن انتهاء الفترة التشريعية لهذه الدورة مع صمت البرلمان إزاء هذه التدابير إنما يدل على الرفض، وبذلك تلغى هذه الأوامر مباشرة بعد انتهاء الدورة، وذلك طبقا للقواعد المعروفة في القانون الإداري.³

الفرع الثالث: حق رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري

لقد جاء الحديث عن التعديل الدستوري الجزائري في الباب الرابع من الفصل الثاني الخاص بالمؤسسات الاستشارية، إنطلاقا من نص المادة 174 من ذات الدستور إلى غاية المادة 178، حيث نصت المادة 174 منه : " لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري".

وعلى حد تعريف الدكتور لمين شريط¹ فإن " التعديل الدستوري هو تغيير جزئي لأحكام الدستور سواء بإلغاء البعض منها، أو بإضافة أحكام جديدة أو بتغيير مضمون بعضها"، ومنه يمكن القول بأن هناك ثلاثة طرق لإمكانية إجراء تعديل دستوري:

أولاً: تكون المبادرة بالتعديل الدستوري من طرف رئيس الجمهورية، بعد أن يصوت عليه البرلمان بغرفتيه بنفس كيفية التصويت على النصوص التشريعية، وبعدها بطرح على الاستفتاء الشعبي² خلا 50 يوما الموالية لإقراره، وهذا بنص المادة 147 من دستور 1996.

فمشروع التعديل الدستوري يمر كما يلي:

³ أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 75.

¹ لمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2007، ص 128.

² أقر الدستور الجزائري بموجب المادة 07 فقرة 04، وكذا المادة 77 فقرة 08 من دستور 1996 إمكانية لجوء رئيس الجمهورية في كل قضية ذات أهمية وطنية إلى الاستفتاء، فقد استفتى الشعب حول قانون الوثام المدني، الجريد الرسمية، العدد 46، سنة 1999، ص ص 03، 08 إضافة إلى القانون الخاص بالسلم والمصلحة الوطنية الجريدة الرسمية عدد 12، سنة 2005، ص ص 07، 20 كون أن هذه القوانين تعبر عن السيادة الشعبية.

التشريعية

يطرح مشروع التعديل على المجلس الشعبي الوطني ليصوت عليه بالأغلبية البسيطة ثم يعرض على مجلس الأمة ليصوت عليه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه، وفي الأخير يعرض مشروع الاستفتاء على الشعب.³ فإذا صوت الشعب بالإيجاب يعتبر التعديل محققا، ويصدره رئيس الجمهورية، ويدخل حيز التطبيق، ويلغى في الحالة العكسية، ولا يمكن أن يعرض هذا المشروع المعدل للدستور من جديد أثناء الفترة التشريعية الجارية.¹

ثانيا: يمكن لرئيس الجمهورية أن يتقدم بمشروع تعديل الدستور ويعرضه على المجلس الدستوري لإبداء رأيه دون عرضه على الاستفتاء،² وإذا ارتأى هذا الأخير وعلل رأيه أن التعديلات المقترحة لا تمس المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري ولا تمس حقوق الإنسان والمواطن وحريةهما، ولا تمس

³ تتم الاستشارة الانتخابية وفق القانون العضوي 12-01 مؤرخ في 12 يناير 2012 جريدة رقم 01 المؤرخة في 14 يناير 2012، في المواد:

المادة 146: " يستدعى الناخبون بموجب مرسوم رئاسي قبل خمسة وأربعون (45) يوما من تاريخ الاستفتاء، يرفق النص المقترح للاستفتاء بالمرسوم المنصوص عليه في الفقرة السابقة "

المادة 147: " توضع تحت تصرف كل ناخب ورقتان للتصويت مطبوعتان على ورق بلونين مختلفين تحمل إحداها كلمة "نعم" والأخرى كلمة "لا". يصاغ السؤال المقرر طرحه على الناخبين كما يأتي: هل أنتم موافقون علىالمطروح عليهم؟¹ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 208.

² لقد لجأ رئيس الجمهورية إلى تعديل الدستور 1996، دون عرضه على الاستفتاء الشعبي وذلك بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية العدد 25 لسنة 2002 المتعلقة بتعديل المادة 03 من الدستور بإضافة اللغة الأمازيغية كلغة وطنية، مما يطرح معه إشكال يتعلق بمدى مساس أو تعلق هذا التعديل بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، حيث برر رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة ذلك الاستفتاء إثر الخطاب الذي تقدم به بمناسبة افتتاح السنة القضائية 2008-2009 بتاريخ 29 أكتوبر 2008 بقوله " نظرا للالتزامات المستعجلة والتحديات الراهنة ، فقد ارتأيت إجراء تعديلات جزئية ومحدودة، ليست بذلك العمق والحجم، ولا بتلك الصيغة التي كنت أنوي القيام بها التي تتطلب اللجوء إلى الشعب فقد فضلت اللجوء إلى الإجراء المنصوص عليه في المادة 176، وإذا تم استبعاد فكرة التعديل الدستوري عن طريق الاستفتاء إلى حين فإن هذا لايعني التخلي عنها(أشار إليه حبشي لزرق، أثر التشريع على الحريات العامة وضماناتها، مذكرة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، 2013، ص

التشريعية

التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، شريطة ان يحرز 4/3 أصوات أعضاء غرفتي البرلمان وتعتبر هذه العملية طريق مختصر لتعديل الدستور وذلك بالاستغناء عن الاستفتاء الشعبي، لكن متى استحال على رئيس الجمهورية بحصول على نسبة 3/4 من أصوات أعضاء غرفتي البرلمان جاز له عرض مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبي.¹

ثالثا: حسب نص المادة 177 من دستور الجزائر لسنة 1996 تكون المبادرة بتعديل الدستور من طرف 3/4

أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا وذلك باقتراحه على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي.

حيث تنطلق هذه العملية من البرلمان وتذهب إلى رئيس الجمهورية ومنه إمكانية لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء الشعبي دون إلزام من المؤسس الدستوري على ذلك وبالتالي يظل رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الأصيل في التعديل الدستوري فلا يتم ذلك الا بموافقة على مبادرة البرلمان لمشروع التعديل الدستوري.²

المطلب الثاني: الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية

لقد مكن المشرع الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية من حق ممارسة اختصاص التشريع بأوامر في الظروف الإستثنائية، وذلك بنص المادة 124 فقرة 04 من دستور 1996 والتي تحيله إلى نص المادة 93 من ذات الدستور لتقرير الحالة الإستثنائية وفقا لشروط موضوعية (أولا) وشروط إجرائية (شكلية) (ثانيا).

الفرع الأول: الشروط القانونية للتشريع بأوامر في الظروف الإستثنائية

¹ عبد القادر بن كرمة، مرجع سابق، ص. 38.

² عبد القادر بن كرمة، مرجع سابق، ص. 38.

حددت المادة 124 من دستور 1996، على أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 93 من نفس الدستور.³

وحددت المادة 93 الفقرة الأولى من دستور 1996 الشروط الموضوعية التي تمكن رئيس الجمهورية من ممارسة الاختصاص التشريعي في ظل الحالة الإستثنائية وتعلق بوجود خطر داهم يهدد البلاد، وعلى أن يكون لهذا الخطر انعكاسات على مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.¹

أولاً: الشروط الموضوعية للتشريع بأوامر في الظروف الإستثنائية

1- وجود خطر داهم:

اشتراط المؤسس الدستوري لتقرير الحالة الإستثنائية، وجود خطر داهم ، والخطر في المعنى القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية، تنذر بضرر يصيب حيوية فيصيبها ويهددها بالزوال أو الانتقاص.² وعليه فإن المعنى المراد من الصياغة الدستورية هو وجود خطر غير عادي وغير مألوف، لخروجه من دائرة المخاطر المتوقعة، ويتميز بجسامة الآثار المتوقعة عنه، كما يتميز أيضا بكونه داهم، أي قريب أو وشيك الوقوع.

وذلك يوحي أن الدستور لا يشترط بأن يكون الخطر حال، وإنما يكفي أن يكون محقق الوقوع في المستقبل القريب، ويظهر ذلك من خلال الملابس والظروف الأمنية التي تحيط بالدولة، فالتهديد بالحرب أو ترقب أزمات اقتصادية أو سياسية أو طبيعية.

وكنتيحة لذلك، يحتفظ رئيس الجمهورية بدوره القيادي إزاء هذه المسألة، حيث يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تقدير الظروف الموضوعية المحيطة بالدولة، وتحديد ما إذا كانت هناك فعلا حاجة لتقرير الحالة الإستثنائية من عدمها.³

³ نصت المادة 93 الفقرة الأولى من دستور الجزائر لسنة 1996 على أنه " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، أو استقلالها، أو سلامة ترابها".

¹ أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 86.

² أحسن راجحي، مرجع سابق، ص 86.

التشريعية

فلا بد أن يقع ذلك الخطر على أحد الموضوعات التي حددتها المادة 93 على سبيل الحصر، وهي المؤسسات الدستورية للبلاد أو استقلالها أو سلامة ترابها.⁴

هنا نلاحظ بأن المؤسس الدستوري لم يحدد هذا الخطر من حيث مصدره، وعليه فإن اعتباره داخليا أو خارجيا لا يؤثر في التكييف العام للوضع، ولكنه في المقابل توخى تحديد النتائج والآثار الناجمة عن حلول هذا الخطر، معتبرا إياها بدرجة عالية من الجسامه تسمح بالتأثير سلبا على السير العادي لمؤسسات الدولة، أو شكل اعتداء على وحدة استقلالها و سلامة إقليمها.

وللتعبير على هذا الشرط استعمل المشرع الدستوري الجزائري عبارة " يوشك أن يصيب " والتي تثير عدة تساؤلات، فهل يقصد بها أن تتوقف المؤسسات الدستورية عن السير المنتظم أم تتوقف كلية عن أعمالها.¹

حيث ذهب بعض الفقه الفرنسي في تفسيره للمادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958² إلى اعتناقه التفسير الضيق إذ اعتبر بأن لجوء رئيس الجمهورية إلى تطبيق هذه المادة مشروط بعجز السلطات العامة عجزا ماديا وعدم قدرتها على مباشرة ومزاولة وظائفها، ومعنى ذلك أن الإستحالة يجب أن تكون مطلقة وهذا الرأي لم يؤيده سوى صنف ضئيل من الفقه الفرنسي.

أما الرأي الغالب في الفقه الفرنسي والذي نعتقد بأنه ينطبق على المادة 93 من الدستور الجزائري، فقد اعتنق التفسير الواسع، إذ اعتبر أن اللجوء إلى المادة 16 يكفي فيه تعثر السلطات عن سيرها، أو السير بصعوبة، ولا يشترط أن يكون قد أصابها الشلل أو العجز.

³ أحسن راجحي، مرجع سابق، ص 87.

⁴ عبد القادر بن كرمه، مرجع سابق، ص 64.

¹ أحسن راجحي، مرجع سابق، ص 88.

² نصت المادة 16 في فقرتها الأولى من دستور فرنسا 04 أكتوبر 1958 على أنه " إذ تعرضت مؤسسات الجمهورية أو استقلالها أو وحدة أراضيها أو تنفيذ التزاماته الدولية لخطر جسيم، وفي حال توقفت السلطة العمومية الدستورية عن سيرها المنتظم يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف بعد الإستشارة الرسمية للوزير الأول ورئيسي المجلس وكذا المجلس الدستوري، وتُخبر الأمة بذلك في خطاب يوجهه إليها".

ومما يؤكد هذا التفسير أن المادة 16 من الدستور الفرنسي، شأنها شأن المادة 93 من دستور 1996، قد تطلبت انعقاد البرلمان بقوة القانون عند اللجوء إلى إعلان الحالة الإستثنائية، وهو ما يعني أن البرلمان ليس في حالة عجز.³

ثانيا: الشروط الشكلية للحالة الاستثنائية

بعد التحقق من ثبوت العناصر الموضوعية للحالة الإستثنائية، يتعين على رئيس الجمهورية تقرير هذه الحالة لإستعمال الوسائل التي تمنحها إياه الشرعية الإستثنائية لمواجهة الأزمة، لكن ذلك لا يمثل اختصاصا يتركه الرئيس بإرادته المنفردة، بل أوجب عليه الدستور احترام بعض الشروط الشكلية المتعلقة بالإجراءات، إبتداء من إستشارة غرفتي البرلمان وكذا إستشارة المجلس الدستوري من جهة، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء من جهة أخرى، علاوة على الاجتماع الوجوبي للبرلمان.

1- إلتزام رئيس الجمهورية بإستشارة رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري

ألزمت المادة 93 من الدستور رئيس الجمهورية بالإستشارة الرسمية لبعض الشخصيات والهيئات قبل تقرير الحالة الإستثنائية، ويتعلق الأمر برئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة وكذا المجلس الدستوري.

وهكذا يظهر بأن رئيس الجمهورية مقيد من الناحية الإجرائية بطلب هذه الآراء، لكنه في المقابل غير ملزم دستوريا بمحتوى ومضمون هذه الإستشارة، وذلك يدل بأنه يملك سلطة تقديرية واسعة في تكييف الأمور واتخاذ القرار الأخير بنفسه، لكن في الحالة العكسية هل يمكن لرئيس الجمهورية تقرير الحالة الإستثنائية دون إستشارة الشخصيات والهيئات السابقة الذكر؟

في الواقع فإن المادة 93 من الدستور قد ألحت على أن الإستشارة في مثل هذه الظروف تعد مسألة إجبارية، وحتى ولو كان الرأي الناتج عنها غير ملزم في حد ذاته.

³ أحسن راجحي، مرجع سابق، ص ص 88، 89.

التشريعية

وذلك يدل على بأن عدم طلب الإستشارة يؤثر في القيمة القانونية لقرار الرئيس لعدم احترام الإجراءات، ويجعل منه عملا غير دستوري، قابلا للطعن فيه قضائيا بدعوى تجاوز السلطة. إلا إذا وجدت ظروف قاهرة يستحيل معها طلب هذه الإستشارة على أن تكون الاستحالة مطلقة، فهنا يمكن إعفاء الرئيس من هذه الإجراءات.¹

2- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء:

لتطبيق المادة 93 من الدستور يشترط كذلك الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء وبما أن رئيس الجمهورية هو نفسه رئيس المجلسين¹، فإنه قد يؤثر على آرائها، على ما يقال في المجلسين لا يلزم رئيس الجمهورية من الناحية القانونية، إلا أنه وكما هو الشأن بالنسبة للشخصيات والهيئات السابقة فقد يكون لما يقال في المجلس أثر من الناحية الأدبية والواقعية على رئيس الجمهورية² فضلا عن تحريره من عبء المخاطر السياسية التي يحتمل أن يتعرض لها في حالة إنفراده باتخاذ القرار.³

3- الاجتماع الوجوبي للبرلمان:

لقد نصت المادة 93 من الدستور الجزائري على أن يجتمع البرلمان وجوبا في حالة إقرار الحالة الإستثنائية من طرف رئيس الجمهورية، فاجتماع البرلمان بغرفتيه وجوبا، يعد ضرورة حتمية لدى الإعلان عن الحالة الإستثنائية، إذ لا يعقل أن تكون البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع والنواب في عطلة، وعليه يمثل هذا الإجراء وسيلة لتمكين ممثلي الشعب من متابعة ومراقبة الأوضاع باستمرار، خاصة لما يتعلق الأمر بإعلان هذه الحالة وما تفرضه من تقييد لحقوق وحرريات الأفراد.

¹ عبد القادر بن كرمة، مرجع سابق، ص. 66.

¹ طبقا لنص المادتين 77 فقرة 4 و173 من دستور 1996.

² عبد القادر بن كرمة، المرجع نفسه، ص. 66.

³ أحسن راجحي، مرجع سابق، ص. 90.

التشريعية

من هذه الزاوية يظهر هذا الاجتماع كضمانة حقيقية لمنع رئيس الجمهورية من التعسف في استعمال السلطات الإستثنائية المخولة له بمقتضى الدستور إلا أن هذا الإجراء لا يغير في الأمر من شيء، ذلك أنه يتوقف عند حدود الاجتماع، فهو لا يتطلب إبداء الرأي وإلتزام الرئيس بإستشارة البرلمان كما هو الحال بالنسبة للمؤسسات الدستورية الأخرى.

وذلك يدل بأن الاجتماع إلزامي من الناحية الدستورية، لكنه لا يقيد إرادة الرئيس اعتباراً أن الغرض الأساسي من الإجراء هو إعلام وإحاطة ممثلي الشعب بالإجراءات غير العادية المزمع اتخاذها مستقبلاً من قبل رئيس الجمهورية.⁴

ثالثاً: تطبيقات الظروف الإستثنائية

لقد حول الدستور لرئيس الجمهورية سلطة إصدار تشريعات لها قوة القانون في أوقات الأزمات، وعلى الرغم من انعقاد البرلمان، وذلك ما أفرزه الواقع العملي، مما يستوجب السرعة لمواجهة ما يسمى بأحوال الضرورة.¹

إن الظروف غير العادية تكون دوماً مصحوبة باضطرابات من شأنها أن تؤثر سلباً على السير العادي لمؤسسات الدولة، ذلك ما تفرضه الضرورة الملحة، الأمر الذي يدفع بالدولة وسلطاتها العامة بالخروج عن قواعد المشروعية المقررة للظروف العادية ولو مؤقتاً.²

بهدف التمكن من التصدي لما من شأنه تهديد كيان الدولة، وإضطراب نظامها العام، ومنه يمكن الحديث عن تلك الحالات الاستثنائية الواردة حصراً في الدستور، وهي حالة الطوارئ، أو حالة الحصار، أو الحالة الاستثنائية أو حالة الحرب.

⁴ أحسن راجحي، مرجع سابق، ص 91.

¹ علاء عبد المتعال، الرقابة على سلطة رئيس الدولة التشريعية في الظروف الاستثنائية، دار النهضة العربية، 2005، ص 06.

² لزرق حبشي، مرجع سبق ذكره، ص 126.

التشريعية

تتميز الظروف غير العادية بوجود اضطراب واضح وشديد في الأمن العام، أو عوامل تحول دون سير المؤسسات سيرا غير عاديا ومنتظما، أو تهديد يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية، أو أمن البلاد والدولة، وحرمة التراب الوطني من الناحية الدستورية، وبجسب خطورة الظروف غير العادية يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر إحدى الحالات المعبرة عن وجود ظروف غير عادية، وتختلف هذه الحالات فيما بينها من حيث درجة خطورتها على عمل المؤسسات وتأثيرها على الحريات العامة من جراء قيامها وطيلة مدة العمل بها، ومن حيث العناصر اللازمة لإعلانها.³

في حين أن صاحب السلطة في تقرير هذه الحالات جميعا هو رئيس الجمهورية، وهو ملزم باحترام الشروط الدستورية المتعلقة بكل واحدة منها، والتي تصنف إلى شروط موضوعية تتمثل في توفر العناصر الضرورية لجواز تقرير الحالة، وشروط شكلية تتمثل في إستشارة جهات معنية محددة مذكورة في الدستور، وهي حالة الطوارئ، حالة الحصار، والحالة الإستثنائية وحالة الحرب.

1- حالة الطوارئ وحالة الحصار (المادة 91 والمادة 92 من دستور 1996):

لقد جمع المؤسس الدستوري الجزائري بين هاتين الحالتين في نص واحد بموجب المادة 91 من الدستور، حيث يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو حالة الحصار، لمدة معينة....¹

فتعرف حالة الحصار على أنها حالة تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الإجراءات بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة، واستعادة النظام، والسير العادي للمرافق العمومية.²

كما تعرف حالة الطوارئ على أنها " نظام استثنائي يمكن تطبيقه على كل، أو جزء من الإقليم المهدد، أو الذي يوجد في أزمة، ومن آثاه أنه يمنح سلطات معتبرة لرجال البوليس المشكلين للسلطة المدنية،

³ صالح بلحاج، مرجع سبق ذكره، ص. 210.

¹ نص المادة 91 من دستور 1996 - عز الدين بغدادى الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة مع النظام المصري، الطبعة الاولى 2009، القاهرة، ص ص 122-125.

² مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الإستثنائية، ص. 35.

التشريعية

إذ تتمتع هذه الأخيرة في مجال تقييد الحريات العامة بسلطات أوسع من التي تتمتع بها السلطات العسكرية في حالة الحصار".³

هاتان الحالتان قريبتان من بعضهما البعض، حتى إن الشرط الموضوعي لقيامهما واحد وذلك طبقا لنص المادة 91 من الدستور، وهو وجود ضرورة ملحة تدعو إلى تقرير إحدى الحالتين، يستنتج من هذا أن قيام رئيس الجمهورية بتقرير إحدى الحالتين يتوقف على تقديره الخاص، والمرتبط طبعا بدرجة الضرورة الملحة، فهو الذي يقدر ما إذا كانت الضرورة الملحة القائمة تستدعي حالة الطوارئ، أم حالة الحصار وهي اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة، رئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري.⁴

إن تقرير حالة الطوارئ أو حالة الحصار من الصلاحيات الشخصية لرئيس الجمهورية لكن بموجب المادة 91 من الدستور، وعند ما تتقرر إحدى الحالتين لمدة معينة لا يمكن تجاوزها، إلا بموافقة البرلمان " يقرر رئيس الجمهورية.... حالة الطوارئ أو حالة الحصار، لمدة معينة.... ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو حالة الحصار، إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا".¹

ويسجل بخصوص هاتين الحالتين، أن الدستور الحالي تضمن توسيعا لسلطات البرلمان فيما يتعلق بتنظيمهما، إذ جاء في المادة 92 من الدستور ما يلي: " يحدد تنظيم حالة الطوارئ، وحالة الحصار، بموجب قانون عضوي" يستلزم موافقة الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس الشعبي الوطني والأغلبية الدائمة المقدره بـ 3/4 من مجلس الأمة.

2- الحالة الإستثنائية

حسب المادة 93 من دستور الجزائر لسنة 1996، فإن رئيس الجمهورية يقرر الحالة الإستثنائية، متى كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها، أو سلامة تراثها،

³ لزرق حبشي، مرجع سبق ذكره، ص. 128.

⁴ صالح بلحاج، مرجع سبق ذكره، ص. 211.

¹ عبد القادر بن كرمه، مرجع سابق، ص. 69.

التشريعية

فمن هذا المنطلق يمكن القول بأن الحالة الاستثنائية تصادف أوضاعاً أشد خطورة من حالة الطوارئ، أو حالة الحصار ولا تتقرر، إلا إذا كانت البلاد مهددة بخطر واضح يستهدف مؤسساتها أو استقلالها. ففيما يخص الشروط الموضوعية لتقرير الحالة الاستثنائية، لا تكون الضرورة الملحة كافية لإعلانها، بل لابد من وجود خطر داهم يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية للبلاد أو استقلالها، أو سلامة ترابها.

أما الشروط الشكلية لتقريرها هي استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الدستوري والاستماع إلى مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للأمن.

ومن هنا وضع المشرع شروطاً أشد تقييداً لرئيس الجمهورية، مما هو عليه في حالتها الحصار والطوارئ، ففي الحالة الاستثنائية نلاحظ استشارة المجلس الدستوري بدلاً من رئيسه في الحالتين الأولتين، وذلك نظراً لأهمية القرار المتعلق بالحالة الاستثنائية وتأثيرها الكبير على حريات المواطنين.²

لقد اشترط المؤسس الدستوري استشارة المجلس الدستوري المكلف بالسهر على احترام الوثيقة الأساسية للدولة، واستشارة الهيئة بكاملها تكون مفيدة للرئيس، لأن الإجراءات التي يستخدمها أثناء الفترة الاستثنائية تكون بحاجة إلى شرعية، وهو ما يتم عن طريق موافقة المجلس الدستوري بكامله وليس رئيسه فقط، ورأي المجلس الدستوري رأي استشاري غير ملزم لرئيس الجمهورية، لأن رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة التقديرية للحالة الاستثنائية.¹

أما فيما يخص الفرق الثاني بين حالتها الطوارئ، أو الحصار والحالة الاستثنائية من حيث الشروط الشكلية هو شرط الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، والاستماع إلى مجلس الوزراء في الحالة الاستثنائية، وليس فقط الاكتفاء باجتماع مجلس الوزراء كما هو عليه الشأن في الحالتين الأولتين، فالاستماع إلى مجلس

² عز الدين بغدادى مرجع، سابق، ص ص 140-141.

¹ صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 212.

الوزراء يعني استعراض آراء أعضائه والاستماع إلى تقاريرهم المفصلة عن معطيات الوضع من جميع جوانبه، الأمر الذي يقتضي نقاشا وتبادل آراء.

ومن آثار الحالة الاستثنائية أنها تؤدي إلى انتقال سلطة التشريع إلى رئيس الجمهورية الذي يمارسها في تلك الفترة عن طريق التشريع بأوامر²، ولا تخضع الأوامر المتخذة في هذه الحالة لشرط الموافقة من البرلمان تحت طائلة الإلغاء، كما هو عليه الأمر بالنسبة إلى الأوامر المتخذة في الحالات العادية، وهذا منطقي وبحكم خطورة الحالة الاستثنائية، فلا بد أن يكون بمقدور رئيس الجمهورية أن يتخذ تدابير استثنائية لمواجهةها، ومن جملتها إصدار أوامر تشريعية من دون قيد موافقة البرلمان عليها، ويظل البرلمان مجتمعاً وجوباً طيلة مدة الحالة الاستثنائية، وذلك لأسباب بديهية واضحة تتمثل في ضرورة متابعة الأوضاع الصعبة التي تمر بها البلاد، فلا يمكن لأعضاء البرلمان أن ينصرفوا إلى شؤونهم الخاصة، أو إلى شؤون ثانوية، والبلاد في أوضاع دقيقة.³

3 - حالة الحرب المادة 95 من الدستور:

هي الحالة الأشد خطراً من سابقاتها، فالشروط الموضوعية لتقريرها حسب ما ورد في المادة 95 من دستور 1996، وهي وقوع عدوان فعلي على البلاد، أو كونه على وشك الوقوع.

أما الشروط الشكلية فهي اجتماع مجلس الوزراء، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.¹

يجتمع البرلمان وجوباً في حالة الحرب، ومنطلق ذلك من الدستور مباشرة، ويتم دون الحاجة إلى أي طلب من جهة معينة كرئيس الجمهورية مثلاً، وذلك بالرغم من إيقاف العمل بالدستور طيلة مدة الحرب،

² إن الهدف من التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية هو الحفاظ على استقلال الدولة ومؤسساتها وحماية الحريات العامة وعدم المساس بها، وبالرغم من كل تلك السلطات الواسعة التي هي بحوزة رئيس الجمهورية، إلا أنه يحظر عليه تعديل الدستور، لأن ذلك سيتعارض مع دوره كحارس للنص الدستوري، ومع الضرورة التي تفرض عليه استرجاع السير العادي للسلطات الدستورية، لزرق

حبشي، مرجع سابق، ص 131.

³ عبد القادر بن كريمة، مرجع سابق، ص 70.

¹ نص المادة 95 من دستور 1996.

التشريعية

ويلزم الدستور رئيس الجمهورية خطاب إلى الأمة يعلمها فيه بدخول وضعية الحرب، وهو تصرف ضروري لان حالة الحرب تترتب عنها نتائج تؤثر على حريات المواطنين وحياتهم في جميع الحالات، فلا بد من اطلاعهم على الوضع للإعلام وبالضرورة لتقديم مبررات اللجوء إلى إعلان الحرب.²

ومن النتائج المباشرة لإعلان الحرب إيقاف العمل بالدستور، لا يعني بالضرورة إلغاء المؤسسات القائمة، أو تجميد نشاطها، وإنما يعني ان نشاطها يصبح متوقفا على تقدير رئيس الجمهورية صاحب كل السلطات في فترة الحرب، فبإمكانه أن يترك المؤسسات تعمل، او يرسم اطار وحدودا لعملها، واجتماع البرلمان وجوبا يعني أنه يقوم تحت اشراف رئيس الجمهورية وهو من يحدد اطار عمله في فترة الحرب وليس له أن يمارس حق حل البرلمان ما دام الدستور ينص على اجتماع البرلمان وجوبا.³

الفرع الثاني: استئثار رئيس الجمهورية بالوظيفة التشريعية

إن رئيس الجمهورية بصفته رمز الوحدة الوطنية له المبادرة والمشاركة في تأطير السلطة التشريعية وتمتد صلاحيات رئيس الجمهورية اتجاه السلطة التشريعية إلى الجانب العضوي والجانب الوظيفي، فمن الناحية العضوية لم يكن لرئيس الجمهورية قبل دستور 1996 يد في تشكيل السلطة التشريعية، ولكن بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وبتأسيسه الغرفة الثانية للبرلمان أضحى رئيس الجمهورية يحظى بسلطة تعيين ثلث أعضاء هذه الغرفة لتكون بذلك مشاركة عضوية من طرف رئيس الجمهورية في تأطير إحدى غرفتي البرلمان.

أما من الناحية الوظيفية فإن مشاركة رئيس الجمهورية تبدو لازمة لإنتاج القوانين فمن المعلوم أن القوانين المصوت عليها في البرلمان لا تنصح إلا بتدخل إرادة الرئيس في إصدارها، إذا لم يطلب قراءة ثانية بشأنها.¹

وعموما يمكن إجمال الصلاحيات التي يمنحها الدستور لرئيس الجمهورية اتجاه السلطة التشريعية من

الناحية العضوية والوظيفية فيما يلي:

² صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 213

³ عبد القادر بن كرم، مرجع سابق، ص 71.

¹ نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الاخوة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2005-2006، ص 32.

التشريعية

- تحديد مجال التشريع واعتبار ما دون ذلك من الاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية.
 - سلطة التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وبين الدورتين وفي الحالة الاستثنائية.
 - سلطة إصدار القوانين وذلك بعد أن يصادق عليها البرلمان.
 - سلطة طلب القراءة الثانية للقانون مع اشتراط نسبة أعلى للموافقة (3/2) وهو ما يعتبر شكلا من أشكال الضغط من الرئيس على هذه المؤسسة لرفض أو مراجعة هذا القانون.
 - حق توجيه خطاب للبرلمان.
 - سلطة حل المجلس الشعبي الوطني وذلك بمنطوق المادة 129 من دستور 1996 " يمكن لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها".
 - انحلال المجلس الشعبي الوطني وجوبا في حالة رفض برنامج حكومة الرئيس مرتين متتاليتين.
 - حق اللجوء إلى التدابير الاستثنائية وهي السلطة التي تبقى دون أي تقييد.
 - حق اللجوء مباشرة إلى الشعب وهو ما يعتبر ضمينا تجاوز لمؤسسة البرلمان سلطة تعيين ثلث (3/1) أعضاء الغرفة الثانية (مجلس الأمة) من طرف الرئيس.
 - إسناد رئاسة الدولة لرئيس مجلس الأمة الذي يملك الرئيس حق تعيين ثلثه، وهذا في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية وليس رئيس المجلس الشعبي الوطني.²
- هكذا نجد أن الدستور قد أعطى صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان، فهو ينازعه في سلطة التشريع عن طريق الأوامر، ثم تحديد المجال التشريعي للبرلمان وترك ما دون ذلك لمجال التنظيم الخاص لرئيس الجمهورية، فحق الاعتراض على القوانين واشتراط نسبة أعلى للمصادقة عليها إلى سلطة حل الغرفة الأولى دون شروط.

² نور الدين رداة، مرجع سابق، ص. 32.

التشريعية

ثم أن سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة دون الأخذ بعين الاعتبار لأغلبية المجلس الشعبي الوطني واعتبار رفض برنامجها مرتين متتاليتين يؤدي تلقائيا إلى انحلال هذا المجلس كل هذا ينصب في مجال الضغط على هذه المؤسسة لقبول هذا البرنامج.

كما أن حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الشعب مباشرة وفي مسائل لم تحدد حصرا يمكن قراءته على أنه تجاوز واضح لهذه المؤسسة إن لم يكن استصغار وتهميش لها من الناحية السياسية، وهذا ما يعتبر هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

من جانب آخر يعتبر حق رئيس الجمهورية في توجيه خطاب البرلمان، يضاف إليه إنعدام أي شكل من أشكال مسؤولية هذا الرئيس أمام السلطة التشريعية، وهذا برغم السلطات التنظيمية التي يمارسها شخصيا، أو عن طريق رئيس الحكومة (الوزير الأول) الذي يعينه هو، ويعمل تحت إشرافه كل هذا يعد ضغطا واستثارا من الرئيس على السلطة التشريعية، وتوجيها سياسيا لها قصد تبني برنامج الحكومة الذي هو برنامج الرئيس وبعد كل هذا تأتي سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني والدعوة لإجراء انتخابات تشريعية مسبقة لسبب أو بدون سبب لتؤكد على السمو التام لرئيس الجمهورية في مواجهة السلطة التشريعية من الناحيتين الوظيفية والعضوية.¹

ومما سبق ذكره اتضح لنا مدى سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الظروف العادية والاستثنائية وكذا استثاره بالوظيفة التشريعية هذا ما يدل على هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

فبالإضافة إلى الاختصاصات المخولة لرئيس الجمهورية من خلال التشريع بأوامر واستحواذه على الوظيفة التشريعية، يتضح لنا أيضا تدخل الحكومة في مجال التشريع، فما مدى سيطرة الحكومة في إعداد النص التشريعي؟ وهذا ما سنتناوله في المبحث الثاني.

المبحث الثاني: تدخل الحكومة في مجال التشريع

¹ نور الدين رداة، مرجع سابق، ص. 33.

التشريعية

يقضي مبدأ الفصل بين السلطات أن تمارس كل سلطة وظيفة خاصة بها حيث تتولى السلطة التشريعية وظيفة التشريع وسن القوانين وتختص السلطة التنفيذية بتنفيذها، أما السلطة القضائية فتتولى مهمة الفصل في النزاعات التي قد تحدث تطبيق القوانين.

وفي معظم الدساتير ومثال ذلك الدساتير المغاربية لا نجد تخصيصا صريحا على الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وإن كانت هذه الدساتير قد خصت كل سلطة بباب منفرد إلا أنها كرست تعاون وتداخل جهازين أو أكثر في ممارسة وظيفة معينة.

ووظيفة التشريع يشترك فيها البرلمان والسلطة التنفيذية بشقيها رئيس الدولة ورئيس الحكومة ويعد تدخل السلطة التنفيذية في مجال التشريع ظاهرة عامة متعددة الأسباب.

ويرجع السبب الرئيسي لتراجع المجالس النيابية في الأساس إلى الأزمة الاقتصادية الكبرى التي عرفها العالم عام 1930 إذ استطاعت السلطة التنفيذية وحدها أن تواجه جميع المشاكل التي خلقتها هذه الأزمة بعدما تبين عجز البرلمان عن مواجهة هذه المشاكل، ذلك أن البرلمان أصبح ضعيفا وغير قادر على سن القوانين مما أدى إلى تقليص سلطات البرلمان التشريعية.¹

وبناء على هذا سنتحدث عن سيطرة الحكومة في إعداد النص التشريعي (المطلب الأول) ومساهمتها في دراسة النص التشريعي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: سيطرة الحكومة في إعداد النص التشريعي

¹ فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، دراسة قانونية مقارنة، الطبعة الأولى، بيروت، 2010، ص 215.

التشريعية

لقد نصت الدساتير المغاربية على مجموعة من الآليات التي جعلت الوظيفة التشريعية مقسمة بين رئاسة الدولة والحكومة والبرلمان بل ذهبت إلى أبعد من ذلك حينما جعلت البرلمان يؤدي دورا استثنائيا في هذا المجال، فلم تعد الحكومة تكتفي بالتنفيذ فحسب، بل تشارك في المسطرة التشريعية بشكل كبير. فهذا التهميش الذي طال المؤسسة التشريعية يجد سنده في الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة، حيث تأثرت دساتير المغرب العربي بشكل كبير بالنهج الفرنسي في عقلنة العمل البرلماني، وجعل الحكومة في وضع الأولوية اتجاه الجهاز التشريعي¹ وعلى هذا الأساس سنتناول تفوق الحكومة في إعداد النص التشريعي (الفرع الأول) وتحكم الحكومة في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تفوق الحكومة في إعداد النص التشريعي

لقد سمحت الدساتير المغاربية للحكومة بأن تساهم في المجال التشريعي من خلال المبادرة بتشريع القوانين، حيث تعد غلبة التشريع الحكومي على التشريع البرلماني ظاهرة عامة تعرفها جميع الدول التي نهجت العقلنة البرلمانية، ويؤكد المهتمون أن أهم القرارات في عالم اليوم تتخذ خارج المجالس التمثيلية ذلك أنها تعقد مشاكل الحياة المتجددة جعلت حق المبادرة بالتشريع تقدم من طرف السلطة التنفيذية² فإذا كانت دساتير بلدان المغرب العربي قد اتفقت على جعل المبادرة التشريعية حقا مشتركا بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فإنما اختلفت من حيث الجهة التي تمارس هذا الحق داخل الجهاز التنفيذي، حيث منحها دستور الجزائر لسنة 1996 للوزير الأول.

ويلاحظ أن الدستور جعل حق التقدم بمشاريع القوانين حقا مطلقا وليس مقيدا حيث يمكن للحكومة تقدم مشاريعها، سواء أثناء انعقاد الدورات أو خارجها، ولا بشروط تخص صيغة مشروع القانون أو أسلوبه وواقع اقتراحه.

¹ فدوى مرابط، مرجع سابق، ص. 240.

² فدوى مرابط، نفس المرجع، ص. 241.

إن رئيس الحكومة (الوزير الأول) يقوم بعرض المشروع المقدم من طرف رئيس الحكومة على مكتب المجلس مرفقا بالمستندات والوثائق المتعلقة به، وبعد أن يودع أمام مكتب المجلس مرفوقا بعرض للأسباب والوثائق الضرورية، ثم يعرض على اللجنة المختصة، حيث تسند إليها مهمة دراسته على اثر استدعائها من قبل رئيسها أثناء الدورة أو من رئيس المجلس في ما بين الدورتين حسب جدول الأعمال، ولدى الانتهاء من دراسة مشروع الحكومة، تعد اللجنة المختصة تقريرها الذي يعرض على المجلس، غير أن هذا التقرير قد يكون تمهيديا يضاف إليه تقرير يسمى بالتقرير التكميلي.¹

فالتقرير التمهيدي تعده اللجنة في ضوء دراستها لمشروع أو اقتراح القانون لإدخال التعديلات التي تراها مناسبة في جلساتها المخصصة للموضوع، وبعد الموافقة تقدمه أمام المجلس بغرض المناقشة والموافقة، وهو التقرير الذي توزعه على النواب الذين بإمكانهم تقديم اقتراحات خلال الخمسة أيام الموالية لتوزيع التقرير التمهيدي، إذا كان المجلس منعقدا في دورته، أما إذا ناقشوا التقرير دون التقدم بتعديلات سواء من النواب أو الحكومة، فإن الموضوع يعرض على التصويت.²

وفي حالة التقدم بتعديلات، فإنها تحال على اللجنة عند عدم الاتفاق أثناء المناقشة حيث تقوم بدراسة مجمل التعديلات، سواء من الحكومة أو من النواب، مع حق سحبها بهدف التوفيق بين مختلف الآراء، حيث تقرها أو ترفضها أو تدخل عليها تعديلات جديدة.

وكما تمتلك السلطة التنفيذية عدة وسائل للتأثير في الوظيفة التشريعية، وتوجيه عمل البرلمان من خلال التحكم في جدول الأعمال الذي يعد أهم هذه الوسائل، حيث يؤدي دورا كبيرا في إضعاف المبادرة البرلمانية لوضع القواعد القانونية.

¹ فدوى مرابط، مرجع سابق، ص. 243.

² سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزائر، دار الهدى، 1993، ص 369.

التشريعية

فجدول الأعمال هو البرنامج الذي يتضمن المواضيع التي يشتغل عليها البرلمان بالمناقشة لمدة تختلف من نظام سياسي إلى آخر، إلا أن أغلبها أصبح يعترف للحكومة بحق مراقبة وتوجيه عمل البرلمان، كما هو الحال بالنسبة إلى الدستور الفرنسي.¹

وقد عمل الدستور الفرنسي لعام 1958، وفي إطار تأسيسه لعقلنة برلمانية محكمة على ضبط هذه الآلية التي تعد بمثابة الحجر الأساسي لاشتغال المجالس النيابية، كما عمل على تأسيس هيمنة مطلقة على جدول أعمال البرلمان وذلك بفضل مقتضيات المادة 48 من الدستور الفرنسي التي كانت تنص في فقرتها الأولى على أن " يتضمن جدول أعمال المجلسين بالأولوية، وحسب الترتيب الذي تحدده الحكومة، مناقشة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة واقتراحات القوانين التي تقبلها".

وبعد الإقرار الدستوري لهيمنة الحكومة بإعطاء الأولوية لمشاريع الحكومة على جدول أعمال البرلمان الفرنسي، عملت الأنظمة الداخلية للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ على تأكيد ذلك، وفي الاتجاه نفسه سار دستور الجزائر لسنة 1996 حيث عمل على ضبط آليات اشتغال البرلمان لتحذو في ذلك حذو الدستور الفرنسي.²

ويلاحظ أنه إذا كان الدستور الجزائري لم يتضمن مقتضيات من هذا القبيل، فإن القانون التنظيمي للبرلمان الجزائري نص على أن يضبط مكتب الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية في ما يترتب الأولوية الذي تحدده الحكومة.³

وتبقى ظاهرة استئثار الحكومة بالمبادرة التشريعية هي ظاهرة منتشرة في أغلب النظم السياسية وخاصة في تقنية تحديد جدول أعمال البرلمان، تؤدي إلى القول أن الحكومة تتفوق على البرلمان في مجال التشريع، وتؤدي إلى اتجاه الدساتير نحو تهميش السلطة التشريعية وخاصة في ميدان سن القوانين.

¹ فدوى مرابط، مرجع سابق، ص. 241.

² فدوى مرابط، نفس المرجع، ص. 250.

³ فدوى مرابط، المرجع نفسه، ص. 251.

ومن بين الوسائل التي تملكها الحكومة لإضعاف المبادرة البرلمانية، تقييد حق الاقتراح والتعديل والتحكم في التصويت، حيث يقوم حق الاقتراح والتعديل على أساس اللاتوازن بين الحكومة والبرلمان، ويتجزم هذا اللاتوازن عن طريق قدرة الحكومة على توجيه المسطرة التشريعية حسب مشيئتها.¹ وما يمكن أم نستنتجه مما سبق هو أن للحكومة الحق في رفض كل تعديل لم يحترم المسطرة القانونية، فعلى الرغم من كون ممارسة حق التعديل الموكل إلى كل من البرلمان والحكومة بصفة مشتركة فإن للحكومة الحق في معارضة التعديلات التي تعرض أولاً على اللجنة أو اللجان التي يعينها الأمر وفي المقابل لا يعرف البرلمان إمكانية مماثلة.

وهذا ما يؤكد اللاتوازن المفروض على البرلمان لصالح الحكومة، ومما يزيد في خلق اللاتوازن بين الحكومة والبرلمان، هو أن الدساتير أعطت للحكومة الحق في أن تعترض على كل تعديل لم يحترم المسطرة التشريعية سواء الخاصة بالدستور أو القوانين الداخلية للبرلمان.²

فالحكومة تستطيع رفض التعديلات التي يقترحها البرلمانيون في حين لا أحد يشكل لها حاجز في عرقلة كل مبادرة منها لتعديل المقترحات، الأمر الذي يعطيها نفوذاً وتفوقاً على حساب عقلنة متشددة خاصة حق التعديل، كما تتوفر الحكومة خلال عملية التصويت على أسلحة فعالة تمكنها من الحصول على التصويت الذي ترغب فيه، فبإمكانها أن تلجأ إلى التصويت المغلق كما يمكنها أن تجعل البرلمان يتبنى نصاً دون تصويت.³

وكما نصت المادة 98 من الدستور الجزائري على ما يلي: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".⁴

¹ فدوى مرابط، مرجع سابق، ص. 251.

² فدوى مرابط، المرجع نفسه، ص. 253.

³ فدوى مرابط، نفس المرجع، ص. 253.

⁴ المادة 98 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

الفرع الثاني: تحكم الحكومة في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان

إن الدستور الجزائري قد فرض لجنة متساوية الأعضاء في المادة 120 منه في فقرتها الرابعة حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الوزير الأول، تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه و لا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص.¹

يتطلب إجراء التصويت على القوانين أن يخضع لقواعد نظامية محددة حتى يحظى بموافقة غرفتي البرلمان، وفي حالة الخلاف بينهما فإن اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء مشكلة من 10 أعضاء من كل غرفة، تتولى الفصل في الخلاف إذا ما تم استدعاؤها من طرف الوزير الأول، مما يؤكد إغفال المؤسس الجزائري لتقنية " الذهاب والإياب " أو ما يسمى بآلية (la navette).² يخضع استدعاء اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء للسلطة التقديرية للوزير الأول، حسب طبيعة الخلاف الموجود بين الغرفتين البرلمانيتين، إن كان جوهريا بسيطا، فإن كان الخلاف البسيط هو خلاف تقني أو إجرائي سهل للتجاوز من قبل اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء، بناء على استدعاء من الوزير الأول طبقا للمادة 87 من القانون العضوي رقم 02-99، حيث يرتبط هذا الخلاف بمسائل تقنية متعلقة إما بالصياغة اللغوية أو بترتيب أحكامه من حيث الشكل، والتي يتم تسويتها بسرعة وسهولة، ومن أمثلة هذه الخلافات ما حدث بشأن قانون الطاقة وقانون عضو البرلمان والقانون الأساسي للقضاء وقانون الطيران المدني أما الخلاف الجوهرى فهو خلاف شديد وحاد يقع بين الغرفتين وهو ذو أبعاد إيديولوجية يقع عادة في حالة اختلاف التناوب السياسي للأغلبية المطلقة في كلتا الغرفتين إنطلاقا من اختلاف المنطلقات الفكرية والسياسية والبرامجية لكل منهم ومن أمثلة هذه الخلافات في التجربة الجزائرية، ما حدث بمناسبة مشروع القانون المتضمن التنظيم القضائي

¹ المادة 120 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

² يقصد بتقنية الذهاب والإياب " أو (la navette) أن النص محل الخلاف بين الغرفتين يبقى في أخذ ورد بينهما إلى حين الوصول إلى حل أو تسوية، وهي التقنية التي استبعدها المؤسس الجزائري الذي حول هذه المهمة للجنة البرلمانية المتساوية الاعضاء.

وقانون الإشهار، كما كاد أن يحدث أيضا بمناسبة مصادقة البرلمان على مشروع قانون الوثام المدني، أما اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء فهي غير موجودة إلا لتسوية الخلافات التقنية البسيطة، أما في حالة الخلافات الجوهرية، فإن الحكومة تتجاهلها وتستغني عن استدعائها خاصة إذا رأت أن النص الذي وافقت عليه الغرفة الأولى قد فقد أهميته بالنظر إلى مستجدات ترغمها على سحب النص كلية.¹

حيث تنحصر مهمة اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتلتزم الحكومة طبقا لنص المادة 120 فقرة 05 من دستور 1996 بعرض نص الاقتراح على الغرفتين البرلمائيتين للمصادقة عليه دون إدخالها لأية تعديلات عليه إلا بموافقة الحكومة.

يفترض تقديم الاقتراح الذي تتوصل إليه اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء إلى غرفتي البرلمان للمصادقة عليه، إحدى الحالات الثلاث التالية:

الحالة الأولى: إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء ثم صادق عليه مجلس الأمة، فإن النص سيستكمل مساره إلى غاية دخوله حيز التنفيذ.

الحالة الثانية: إذا رفض المجلس الشعبي الوطني أن يصادق على اقتراح اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء، في هذه الحالة لا يتم عرض الاقتراح إطلاقا على مجلس الأمة للتصويت عليه.²

الحالة الثالثة: إذا وافق المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء، ولكن مجلس الأمة يرفضه بسبب عدم تحقيق نصاب ثلاثة أرباع أعضائه، فالحكومة تقوم بسحب النص، وعادة ما يتم ذلك عندما يكون الخلاف بين الغرفتين البرلمائيتين جوهريا سببه اختلاف الأغلبية الموجودة في المجلسين بسبب انعدام الوفاق والتوازن بين اتجاهي أعضاء الغرفتين البرلمائيتين واستحالة التقائهما.³

¹ حميد مزياي، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري " دراسة مقارنة"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، السنة الجامعية 2011، ص 104.

² مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد 02، 2002، ص 13.

³ إن حالات الأخذ والرد والاحتكام إلى اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء، تكثر في حالات اختلاف الغالبية في الغرفتين البرلمائيتين وعدم انتمائها إلى نفس الغالبية الحزبية.

التشريعية

إن اللجنة المتساوية الأعضاء تلعب دورا هاما في عقلنة التشريع وتفعيله كونها إدارة تحكيم فاعلة في يد السلطة التنفيذية والتشريعية على حد سواء تقي رئيس الجمهورية من التدخل المباشر مع البرلمان وتساهم في عدم انسداد سير المؤسسات السياسية وعلى اعتبارها أداة توازن حقيقية غير منحازة للتحكيم في النصوص محل الخلاف، تتمتع باستقلالية وتبني نظرتها على أساس المصلحة العليا للدولة غير متأثرة باللون الحزبي ولا بموقف الكتل البرلمانية، حيث تعمل على ترشيد النصوص وتعرضها بواسطة الحكومة على الغرفتين في ثوب واحد وبنصوص مطابقة ومن ثم فهي ليست هيئة رقابية عليا ولا مجرد لجنة صياغة تقنية للنصوص فعملها شامل تعود الكلمة الأخيرة فيه للبرلمان.¹

ومما سبق ذكره يتضح لنا مدى سيطرة وتفوق الحكومة في إعداد النص التشريعي وكذا تحكمها في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان وإبراز الدور الذي تلعبه اللجنة المتساوية الأعضاء في عقلنة التشريع وتفعيله باعتبارها أداة تحكيم ناجعة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على حد سواء ، ففيما تكمن مساهمة الحكومة في دراسة النص التشريعي؟ وهذا ما سيتم الإجابة عنه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: مساهمة الحكومة في دراسة النص التشريعي

تمتد مساهمة الحكومة في العمل التشريعي إلى مراحل متقدمة منه، إذ أنها تتواجد في مرحلة دراسة النص القانوني على مستوى اللجنة الدائمة المختصة، كما تتعدى إلى مرحلة المناقشة التي تنتهي بالتصويت (الفرع الأول) وكذا تعزيز دور الجهاز التنفيذي في المسائل المالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مساهمة الحكومة في دراسة ومناقشة القوانين والتصويت عليها

تدخل مهمة دراسة القانون في صلب نشاط اللجان المختصة الدائمة لغرفتي البرلمان وذلك باعتبارها الأجهزة البرلمانية الأكثر تخصصا في هذه المسائل والأكثر اطلاعا بالعمل التشريعي، إذ تتداول في إطار مجال

¹ محفوظ لعشب، التحجيرة الدستورية في الجزائر، 2000، ص 86.

التشريعية

اختصاصها حول المشاريع واقتراحات القوانين المحالة إليها وحول كل المسائل التي تقرر تسجيلها ضمن جدول أعمالها، وبذلك تلعب هذه اللجان المختصة دور " المخابر التشريعية" ²

تظهر مشاركة الحكومة في دراسة ومناقشة مشروع القانون أو اقتراح القانون خلال تواجدها في جلسات اللجان الدائمة على أساس المادة 27 فقرة 3 من القانون العضوي رقم 99-02 التي حولت لأعضاء الحكومة إمكانية حضور أشغالها والاستماع إليهم بناء على طلب توجه الحكومة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أولاً ثم إلى رئيس مجلس الأمة في حالة موافقة الغرفة الأولى على المشروع الحكومي أو الاقتراح القانوني، وهذا دون أن توضح إذا ما كان بإمكان المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة رفض طلب حضور أعضاء الحكومة، خصوصاً على مستوى مجلس الأمة باعتبار أن جلساته سرية. ¹

غير أنه واستناداً لنص المادة 27 فقرة 1 من القانون العضوي رقم 99-02 يمكن للجان الدائمة في إطار صلاحياتها، أن تستمع إلى كل من ممثل الحكومة وأعضاء الحكومة بناء على طلب يقدمه رئيس المجلس الشعبي الوطني إلى الحكومة، كما يمكن لها أيضاً أن تدعو أشخاصاً مختصين ذوي خبرة للاستعانة بهم ²، أو أن تطلب من مكتب المجلس أن يعرض النص على لجنة أخرى من نفس هذا المجلس لتبدي رأيها فيه. ³

تبدأ المناقشات على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالاستماع إلى ممثل الحكومة في حالة مشروع قانون " أو إلى مندوب أصحاب اقتراح القانون في حالة اقتراح القانون" ، ويتم الشروع في المناقشة العامة حول النص كله ثم مواده، وذلك في شكل ملاحظات واقتراحات بحضور ممثل الحكومة دائماً والذي يمكنه أن يرد عليها بناء على طلبه عقب اختتام المناقشة، كما يمكن كذلك لرئيس ومقرر اللجنة المختصة

² حميد مزياي، مرجع سابق، ص 101.

¹ تنص المادة 42 الفقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على أن "جلسات مجلس الأمة سرية"

² تتضمن المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على نفس المحتوى إذ تنص كلاهما على " أنه يمكن للجان الدائمة في إطار ممارسة أشغالها أن تدعو أشخاصاً مختصين ذوي خبرة للاستعانة بهم في مهامها.

³ المادة 45 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 39 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

التشريعية

ومندوب أصحاب اقتراح القانون تناول الكلمة، بعد ذلك يحال النص من جديد على اللجنة المختصة لإثرائه على ضوء التدخلات المقدمة، وعلى إثر ذلك يتم التصويت عليه في جلسة علنية.⁴ بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على النص القانوني، سواء بالأغلبية المطلقة في القوانين العضوية أو بأغلبية الأعضاء الحاضرين في القوانين العادية، يباشر مجلس الأمة مناقشة هذا النص طبقا لنص المادة 39 من القانون العضوي رقم 99-02 بالاستماع إلى ممثل الحكومة.⁵ ثم مقرر اللجنة ثم المتدخلين مع حق ممثل الحكومة أو مقرر اللجنة أخذ الكلمة عند طلبها، غير أنه يمكن الخروج عن هذه القاعدة بتقرير التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب من ممثل الحكومة أو مقرر اللجنة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.¹

الفرع الثاني: تعزيز دور الجهاز التنفيذي في المسائل المالية

يظهر احتكار السلطة التنفيذية للمجال المالي بانفراد الحكومة بتحضير مشروع قانون المالية ورعايتها للمناقشة المحدودة له على مستوى غرفتي البرلمان.

أولا: الانفراد التام للحكومة بتحضير مشروع قانون المالية

يعرف على قانون المالية أنه قانون ميزانية الدولة التي تحدد للسنة المقبلة وقد اعتمدت الجزائر على النظام الأوروبي في إعدادده، حيث يخول للحكومة وحدها تحضيره، وهذا ما أكدته المادة 44 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 99-02 التي تنص على أن: " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمس وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا لأحكام المادة 120 من الدستور".

⁴ حميد مزياي، مرجع سابق، ص. 102.

⁵ طبقا لنص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 17 جانفي 1998، الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الجريدة الرسمية عدد 04 مؤرخ في 28 جانفي 1998، أصبحت من مهام هذا الوزير، أنه الممثل الدائم للحكومة أمام البرلمان والناقل الأمين لانشغالات البرلمان أمام الحكومة، على الأقل احتراماً لتقييم العمل بداخل الجهاز التنفيذي.

¹ المادة 37 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 99-02..

لكن بالرجوع إلى نص المادة 121 من دستور 1996، نجد أنها تسمح للنواب باقتراح قوانين تتعلق بالجانب المالي، إلا أن ذلك يبدو ظاهريا فقط باعتبار أنه في الحقيقة لا يوجد إطلاقا ما يسمى باقتراح قوانين المالية.

فاستنادا إلى المادة 67 من القانون العضوي رقم 89-24 المتعلق بقوانين المالية²، يودع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في أقصى تاريخ وهو 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المعنية، ليحال بعدها إلى لجنة الميزانية والمالية للمجلس الشعبي الوطني لدراسته ثم عرضه للمناقشة أمام النواب والتصويت عليه.³

ثانيا: المناقشة المحدودة لقانون المالية من طرف البرلمان برعاية الحكومة

رغم الأهمية البالغة التي يكتسبها قانون المالية في نشاط الدولة، إلا أن دور البرلمان في مناقشة هذا القانون يبقى ضعيفا ومحدودا، إذ أن دراسته ومناقشته تتمان تحت الرعاية السامية للحكومة التي تتواجد في جميع الإجراءات المتخذة على مستوى غرفتي البرلمان، بداية بإيداع مشروع قانون المالية والميزانية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني والذي بدوره يحيله على لجنة المالية و الميزانية التي تعقد جلسات خاصة لدراسته، والتي غالبا ما تكون بحضور الحكومة الممثلة في وزير المالية¹ إضافة إلى ذلك فالبرلمان ملزم بالمصادقة على مشروع قانون المالية في أجل أقصاه (75) يوم من تاريخ إيداعه طبقا لنص المادة 120 فقرة 08 من دستور 1996، أما في حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان خلال هذه المدة القانونية فإن رئيس الجمهورية يتولى إصداره بموجب أمر له قوة قانون المالية.²

² القانون رقم 89-24 مؤرخ في 31 ديسمبر 1989 يعدل ويتمم القانون 89-07 المؤرخ في 07 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 01 المؤرخ في 03 جانفي 1990 معدل ومتمم.

³ حميد مزياي، مرجع سابق، ص. 110.

¹ حميد مزياي، مرجع سابق، ص. 110.

² تنص المادة 120 فقرة 08 من دستور 1996 المعدل والمتمم في حالة عدم المصادقة عليه (أي مشروع قانون المالية) في الاجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر" وتضيف كذلك المادة 44 فقرة 04 من القانون العضوي رقم 99-

التشريعية

إن ما يؤكد هيمنة الجهاز التنفيذي على الجانب المالي هو امتداده إلى السيطرة على القوانين المالية التكميلية، التي عادة ما تصدر بواسطة أوامر لا يجوز إطلاقا للنواب مناقشتها أو تعديلها، كما أن الحكومة ملزمة بموجب المادة 160 من الدستور بتقديم عرض عن استعمالها للاعتمادات المالية التي أقرها البرلمان، حيث يجب أن تحتتم كل سنة مالية بتصويت البرلمان على قانون تسوية الميزانية، لكن تبقى هذه السلطة الجوهرية غير ممارسة من طرف البرلمان الجزائري بسبب امتناع السلطة التنفيذية عن تطبيق أحكام هذه المادة وهذا ما سيشكل حتما عقبة أمام تطور الديمقراطية البرلمانية وحق النائب في إبداء ملاحظاته والتعبير عن رأيه بكل حرية واستقلالية دون أية قيود تفرض عليه³

خلاصة الفصل الثاني:

إن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصلي في التشريع واستثناء يسمح للسلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية بالتشريع ضمن مسائل محددة فالمؤسس الدستوري لم يكتف بإطلاق العنان للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية فحسب وذلك بموجب نص المادة 77 من دستور 1996، حيث خوله إمكانية توقيع المراسيم الرئاسية الفقرة 08، وإمكانية اللجوء إلى استفتاء شعبي لاستشارة الشعب حول قضية ذات أهمية وطنية فقرة 10 وإبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها الفقرة 11، بل إضافة إلى ذلك جعل المشرع من رئيس الجمهورية هو المشرع الأصلي واستثنى البرلمان من عمله الأصلي، والدليل على ذلك نص المادة 125 من دستور 1996 والتي أدرجت ضمن الفصل الثاني من الدستور الخاص بالسلطة التشريعية، وهو تعبير صريح يدل على أن رئيس الجمهورية مشرع إلى جانب البرلمان والأهم من هذا كله هو

02 : " في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية.

³ حميد مزياي، المرجع نفسه، ص 111.

المبدأ الذي انتهجه المشرع الجزائري حيث قام بتحديد صلاحيات البرلمان حصرا بموجب المادة 122 والمادة 123 من دستور 1996.

بالرغم من أن الحياة اليومية كثيرة المستجدات، فإن ظهر مستجد على الساحة السياسية ولا يدخل ضمن صلاحيات البرلمان، فلا يخوله الدستور صلاحية تنظيم تلك المسألة لأنها تصبح من اختصاص التنظيم لرئيس الجمهورية على اعتبار أن كل ما يخرج عن تلك النقاط المحددة بموجب المادتين يدخل حتما ضمن اختصاصات مجال السلطة التنفيذية وهذا ما يدل على أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية غير محددة المجال فإذا خرجت السلطة التشريعية عن المجال المحدد لها دستوريا اعتبر العمل التشريعي البرلماني في اعتداء على اختصاص السلطة التنفيذية فكيف يعقل أن يقيد الأصل ويطلق العنان للاستثناء؟

إن المؤسس الدستوري الجزائري حول رئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر بموجب المادة 124 من دستور 1996، في المجال المخصص للسلطة التشريعية حتى وإن كان ذلك مقيد بشروط دستورية، فإذا كان البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع المنوط به إلا أنه من الناحية العملية مقيد بعوائق تحول دون السير الحسن للقيام بمهامه خاصة وأنه لا يظل منعقدا طوال أيام السنة بل قد يكون غائب في حالة عطلة بين كل دورتين إلا إذا اجتمع في دورة غير عادية كما قد يكون شاغرا، مما يؤدي ذلك بالضرورة الحتمية لفسح الطريق أمام السلطة التنفيذية لاستغلال الفرصة لتنظيم بعض المسائل العالقة، والتي قد تدخل ضمن الاختصاصات الاصلية للبرلمان هذا في الظروف العادية، كما قد تكون السلطة التشريعية منعقدة لكن تشريعاتها لا تكفي بالقدر اللازم لمواجهة بعض الظروف التي قد تطرأ استثناء وبصفة عاجلة لا تستوجب التأخير كانتشار مرض خطير في منطقة ما أو نشوء فتنة طائفية تمس بأمن الدولة ومصالح المواطنين، مما يتطلب الامر التدخل بسرعة لمواجهة تلك الظروف وهو الامر الذي يسمح للسلطة التنفيذية بالتدخل لتنظيم هذا المجال، وذلك لما لها من امكانيات كبيرة لمعالجة تلك الامور المستعجلة، وكذلك لخبرتها ودراستها الواسعتين في مواجهة الظروف الطارئة بحكم قربها وتعايشها المستمر مع المجتمع.

فاذا كان التشريع العادي يكون في شكل قوانين عضوية أو قوانين عادية أو بموجب أوامر تشريعية فان التنظيم يكون في شكل مراسيم رئاسية أو مراسيم تنفيذية.

ومما سبق ذكره يتضح لنا مدى استئثار رئيس الجمهورية بالوظيفة التشريعية من جهة ومن جهة أخرى تدخل الحكومة وسيطرتها في اعداد النص التشريعي، من خلال حق المبادرة بالتشريع الممنوح لها، وقيامها بتوجيه البرلمان وكذا تواجدها عند المناقشات على مستوى اللجان المختصة وحتى في حالة الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين حول أي نص تشريعي، فهذا النوع من التحكم والتوجيه والتفوق يعطي للحكومة دور فعال في مساهمتها في اعداد ودراسة ومناقشة النص التشريعي والتصويت عليه، مما ينتج عنه ضرورة وحتمية مشاركة الحكومة في العمل التشريعي باعتبار هذه الاخيرة(الحكومة) أصبحت هي الاصل والبرلمان هو الاستثناء.

الفصل الثاني : دور السلطة التنفيذية في الوظيفة

التشريعية

- المطلب الأول:مرحلة أحادية الجهاز التشريعي 08
- الفرع الأول: نظام الاشتراكية والحزب الواحد من الفترة 1963 إلى 1989 09
- الفرع الثاني: التعددية الحزبية في ظل دستور 1989: 11
- المطلب الثاني:مرحلة الثنائية البرلمانية بموجب التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996 13
- الفرع الأول: مجلس الأمة وسيلة ظرفية لضمان الاستقرار المؤسساتي 14
- الفرع الثاني: مجلس الأمة ضرورة فرضتها السلطة الحاكمة 16
- المبحث الثاني: دور السلطة التشريعية في سن القواعد القانونية 20
- المطلب الأول: الاختصاصات التشريعية للبرلمان في النظام الدستوري الجزائري 20
- الفرع الأول: مجال اختصاص التشريع للبرلمان 20
- الفرع الثاني: إجراءات عملية مراحل إعداد القواعد القانونية 23
- المطلب الثاني: اختصاصات تشريعية أخرى للبرلمان 35

الفصل الثاني : دور السلطة التنفيذية في الوظيفة

التشريعية

الفرع الأول: اختصاصات السلطة التشريعية في المجال المالي
35

الفرع الثاني: إمكانية مبادرة (3/4) أعضاء البرلمان باقتراح تعديل الدستور
36

الفرع الثالث: اختصاصات البرلمان في المجال الخارجي والموافقة على المعاهدات الدولية
37

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية
42

المبحث الأول: الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية
43

المطلب الأول: الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف العادية
44

الفرع الأول: حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين
44

الفرع الثاني: حق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر
45

الفرع الثالث: حق رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري
59

المطلب الثاني: الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية
61

الفرع الأول: الشروط القانونية للتشريع بأوامر في الظروف الإستثنائية
61

الفرع الثاني: استئثار رئيس الجمهورية بالوظيفة التشريعية
70

المبحث الثاني: تدخل الحكومة في مجال التشريع
73

المطلب الأول: سيطرة الحكومة في إعداد النص التشريعي
74

الفرع الأول: تفوق الحكومة في إعداد النص التشريعي
74

الفصل الثاني : دور السلطة التنفيذية في الوظيفة

التشريعية

- الفرع الثاني: تحكم الحكومة في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان
78
- المطلب الثاني: مساهمة الحكومة في دراسة النص التشريعي
80
- الفرع الأول: مساهمة الحكومة في دراسة ومناقشة القوانين والتصويت عليها
80
- الفرع الثاني: تعزيز دور الجهاز التنفيذي في المسائل المالية
82
- الخاتمة
87

دور السلطة التنفيذية في الوظيفة

الفصل الثاني :

التشريعية

دور السلطة التنفيذية في الوظيفة

الفصل الثاني :

التشريعية

خاتمة

دور السلطة التنفيذية في الوظيفة

الفصل الثاني :

التشريعية

الحقيقة أن السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، قد شهدت عدة تطورات تميزت المرحلة الاولى السابقة على دستور 1996 بتبني نظام أحادية الجهاز التشريعي، أما المرحلة الثانية، فهي بعد صدور دستور 1996 الذي تبني نظام الازدواجية البرلمانية (الثنائية البرلمانية) نتيجة لعدة اعتبارات سياسية وقانونية.

ذلك بأن الجهاز التشريعي بعد دستور 1996 أصبح يتكون من غرفتين، المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة يمارس سلطة التشريع والرقابة على اعمال السلطة التنفيذية وفق ماتنص عليه المادة 98 من دستور 1996.

وبالرجوع الى الدستور الجزائري الحالي نجده قد نص على جملة من الاختصاصات التشريعية للبرلمان في المواد 122، نجد أن المادة 122 قد حجزت المواضيع أو المسائل التي يختص البرلمان بالتشريع فيها بمقتضى قانون، سواء بوضع القواعد التفصيلية، أو وضع القواعد، أو المبادئ العامة أو الاساسية تاركا أمر تفصيلها الى اللائحة أو التنظيم، ومن هذه المسائل ما تنص عليه الفقرة الاولى من المادة 122 (حقوق الاشخاص وواجباتهم الأساسية لا سيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين)، أما الفقرة الثانية من نفس المادة فتتعلق بالقواعد العامة المتعلقة بقانون الاحوال الشخصية، وحق الأسرة، لا سيما الزواج أو الطلاق، والبنوة، والاهلية والتركات.

والى جانب الاختصاصات الواردة في نص المادة 122 من دستور 1996، هناك اختصاصات تشريعية أخرى نصت عليها المواد منها المادة 123 التي تتعلق بتنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، لقانون المتعلق بالأحزاب السياسية والقانون المتعلق بقوانين المالية، المادة 7 (السلطة التأسيسية ملك للشعب).

والمادة 18 (الأماك الوطنية يحددها القانون خاصة التي تملكها كل من الدولة والولاية والبلدية)ن والمادة 101 فقرة 2 تنص على أنه ينتخب ثلث مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي.

وكذا المادة 174 المتعلقة بتعديل الدستور، والمادة 131 المتعلقة بالمعاهدات الدولية وعلى الرغم من الاختصاصات الواسعة التي منحها الدستور للبرلمان، إلا أن التجربة الدستورية في الجزائر تثبت في الواقع عن تراجع وضعف دور السلطة التشريعية في الجزائر فمثلا نجد أن مبادرة أعضاء البرلمان باقتراح قوانين، وان كانت المادة 119 من الدستور قد منحت ذلك الحق لكل من الحكومة وأعضاء البرلمان، إلا ان اغلب القوانين هي مشروعات تقدمها الحكومة، ويقتصر دور أعضاء البرلمان على مجرد الموافقة عليها.

ضف الى ذلك التضيق من حرية أعضاء البرلمان في مناقشة ودراسة مشاريع أو اقتراحات قوانين، باعتبار ان التعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، يجب ان توافق عليها الحكومة.

كما ان اختصاص البرلمان بالمبادرة بتعديل الدستور قد نصت عليه بالمادة 174 من الدستور إلا ان اقتراح تعديل الدستور يبقى خاضعا للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في عرضه على استفتاء الشعب اولا، وهو أمر يترتب

عليه التضييق من حرية البرلمان المعبر عن ارادة الشعب الى جانب ذلك لا يتمتع البرلمان بأية سلطة اتجاه المعاهدات الدولية، مع احتفاظه بحقه في رفض هذه المعاهدات.

فاذا كان البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصلي، والولاية العامة في التشريع، باعتبار ان القانون هو المعبر عن ارادة الشعب وطموحاته وآفاقه.

فانه نتيجة لتطور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وماتبعه من تطور لعلاقة اللائحة أو التنظيم، لم يعد القانون هو الاداة الوحيدة المعبرة عن الإرادة العامة، نظرا لتنامي الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في مقابل تراجع دور السلطة التشريعية في هذا المجال، وأصبحت اللائحة او التنظيم الذي يستمد أساسه وصدوره من الدستور مباشرة هو الاصل في التشريع، وان القانون هو الاستثناء.

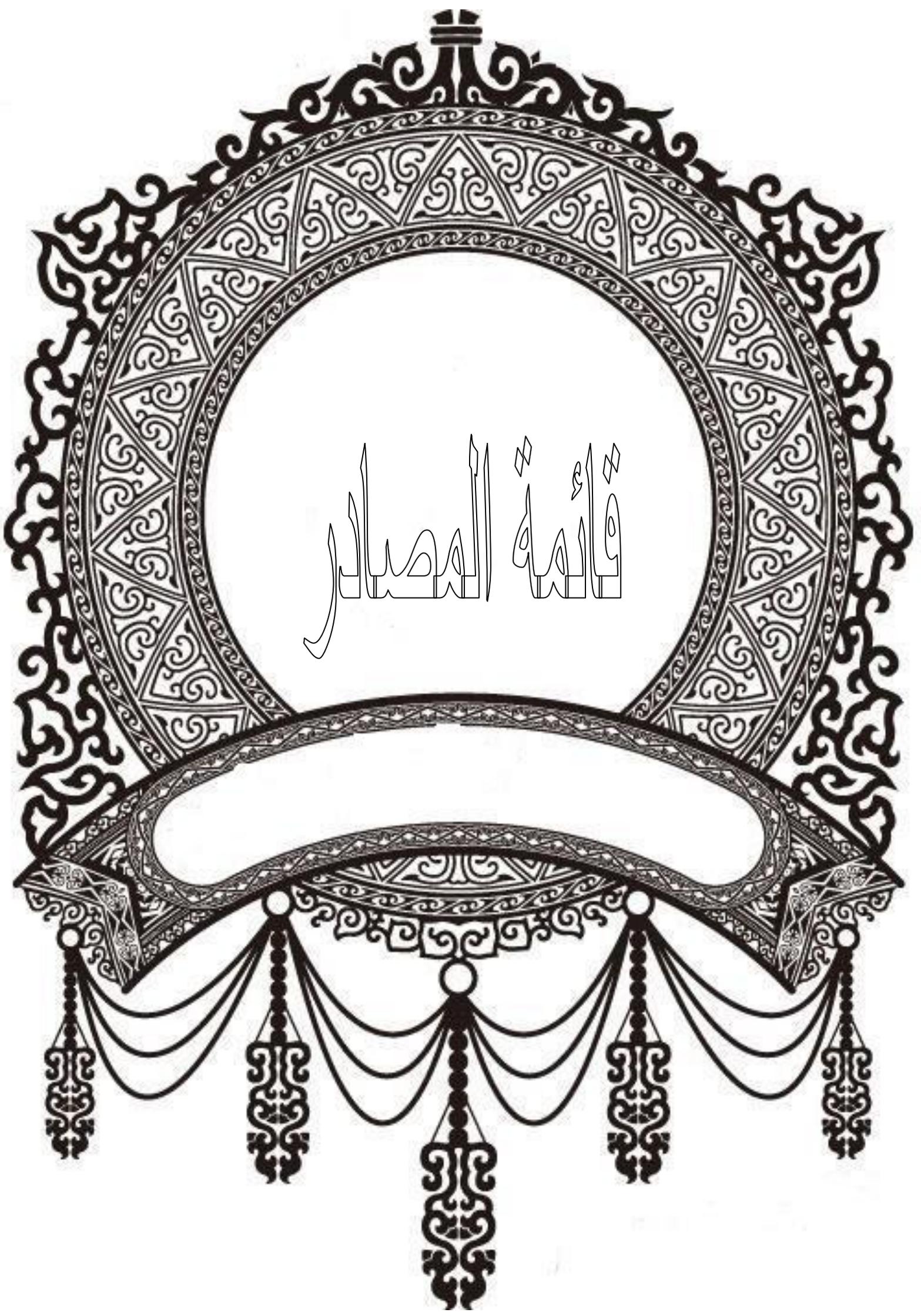
وفي مقابل تراجع دور البرلمان في مجال التشريع، أصبح رئيس الجمهورية يتمتع باختصاصات واسعة جدا في مجال التشريع، وهو الامر الذي نصت عليه المادة 124 من الدستور فيما يخص التشريع بأوامر، اضافة الى سلطته التنظيمية الواسعة المادة 125 من الدستور، ذلك بأن رئيس الجمهورية يستطيع توجيه ارادة البرلمان والتحكم في العمل التشريعي، سواء من خلال حق الاعتراض، وطلب قراءة ثانية (الامتناع عن اصدار القانون)، أو حق توجيه خطاب للبرلمان، واستفتاء الشعب المادة 77 الفقرة العاشرة من الدستور، بدون قيود أو ضوابط إلا التي نص عليها الدستور، الى جانب حق البرلمان لحل الخلاف بين الحكومة والبرلمان وحق رئيس الجمهورية في تعديل الدستور، وفق ما تنص عليه المادة 174 من الدستور، هذا الى جانب تحكم رئيس الجمهورية في الوظيفة التشريعية في الظروف غير العادية، حيث تتراوح سلطته في هذه الظروف من حالة طوارئ إلى حالة الحرب وهو الامر الذي نصت عليه المواد من 91 الى 97 من الدستور.

ولا يقتصر تفوق السلطة التنفيذية على رئيس الجمهورية فقط، وانما تمتد أيضا الى الحكومة التي لها صلاحيات واسعة في مجال المبادرة بمشاريع القوانين، وكذا التحكم في كافة مراحل العملية التشريعية، الى جانب تحكمها في مسألة حل الخلاف بين غرفتي البرلمان.

ترتبا على ما سبق يمكن القول بأن الوظيفة التشريعية اصبحت نظريا حق مشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا ان الواقع العملي يثبت سيطرة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي في مقابل تراجع وضعف دور البرلمان في مجال التشريع في الظروف العادية والاستثنائية.

ومن ثم كان من الضروري اعادة النظر في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بالشكل الذي يقيم نوعا من التوازن بينهما.

قائمة المصادر



الداستير:

- 1- دستور 1963 المؤرخ في 10 ديسمبر 1963، الجريدة الرسمية عدد 64 المؤرخ في 8 ديسمبر 1963.
- 2- دستور 1976 بموجب الامر رقم 76-97 المؤرخ في 28 نوفمبر 1976.
- 3- دستور 1989 المنشور بموجب الامر 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989.
- 4- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 436/96 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76، المؤرخ في 8 ديسمبر 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 25 المؤرخ 14 أبريل 2002 المعدل والمتمم بالقانون رقم 19/08 المؤرخ 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 63 المؤرخ في 16 نوفمبر 2008.

المراسيم الرئاسية:

- مرسوم رئاسي رقم 92-01 مؤرخ في 04 جانفي 1992، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية عدد 02 المؤرخ في 05 جانفي 1992.

المراسيم التنفيذية:

- المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 17 جانفي 1998، الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الجريدة الرسمية عدد 4 المؤرخ في 28 جانفي 1998.

القوانين العضوية:

- الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد 12، الصادرة بتاريخ 06 مارس 1997 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 04-01 المؤرخ في 7 فيفري 2004، الجريدة الرسمية عدد 09 المؤرخ في 11 فيفري 2004، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 07-08 المؤرخ في 28 جويلية 2007، الجريدة الرسمية عدد 48 المؤرخ في 29 جويلية 2007.

- الأمر رقم 97-09 المؤرخ في 06 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة بتاريخ 07 مارس 1997 (المعدل والمتمم).

- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 15 مؤرخ في 15 مارس 1999.

- القانون العضوي 12-01 مؤرخ في 12 يناير 2012 جريدة رقم 01 المؤرخة في 14 يناير 2012.
القوانين العادية:

القانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، يعدل ويتمم القانون 89-07 المؤرخ في 07 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية الجريدة الرسمية العدد 01 المؤرخ في 3 جانفي 1990 المعدد والمتمم.
الكتب:

1- أحسن راجحي ، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية ، الطبعة الأولى ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، 2013.

2- إدريس بوكرا، تطورا المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية القسم الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1994.

3- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة. 1976.

4- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية تطبيقية لنظام الحكم في ضوء دستور 1963-1976) الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.

5- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.

6- سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية في النظام القانوني الجزائري، جامعة الجزائر، 1983.

7- سعيد البوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، 1993.

- 8- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010.
- 9- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1963.
- 10- عمر صدوق، آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر. 1995.
- 11- عمر صدوق، مدخل للقانون الدستوري والنظام السياسي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.
- 12- عبد النور ناجي ، التدخل في علم السياسة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 13- عز الدين بغداداي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة مع النظام المصري، الطبعة الأولى، القاهرة، 2009.
- 14- علاء عبد المتعال، الرقابة على سلطة رئيس الدولة التشريعية في الظروف الاستثنائية، دار النهضة العربية 2005.
- 15- فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، دراسة قانونية مقارنة، الطبعة الأولى، بيروت 2010.
- 16- لمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2007.
- 17- محفوظ لعشب ، التجربة الدستورية في الجزائر، جامعة الجزائر، 2000 - 2001.
- 18- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الدار البيضاء الجزائر، 2010.
- 19- مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية.
- 20- موسى بودهان، القانون البرلماني الجزائري، تشريعات ونظم الجزائر، مطبوعات المجلس الشعبي الوطني، الجزائر 1997.

الرسائل الجامعية:

رسائل دكتوراه:

- 1- أحسن راجحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، يناير، 2008.
- 2- حبشي لزرق، أثر التشريع على الحريات العامة وضمائنها، مذكرة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، 2013.
- 3- سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في ظل النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، في القانون، جامعة الجزائر، 1984.

رسائل الماجستير:

- 1- أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق، 2007-2008.
- 2- عزيز جمام، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص تحولات الدولة، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، دون ذكر تاريخ المناقشة.
- 3- حميد مزياي، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة ماستير في القانون، كلية الحقوق. جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- 4- فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر أبو بكر. 2000.
- 5- عيسى طيبي، طبيعة النظام النيابي الجزائري في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، تخصص القانون الدستوري والأنظمة الدستورية، البلدية، 2005.

6- نور الدين ردادة، التشريع عن طريق الاوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام جامعة الاخوة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2005-2006.

7- رابع لعروسي، السلطة التشريعية في ظل التعددية الحزبية 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2004.

المذكرات:

1- عبد القادر بن كرمة، الاختصاص الدستوري لرئيس الجمهورية بين التنظيم والتشريع في دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة ماستر، السنة الجامعية 2013-2014.

المقالات:

- 1- زهرة بن علي، مجلة القانون، معهد الحقوق والعلوم القانونية، المركز الجامعي غليزان، جويلية 2010.
- 2- وسيلة زواني ، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري جديد 2008، الفكر البرلماني، العدد 21، 2008. ص ص 61-87.
- 3- طاهر خويضر، تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن، الفكر البرلماني العدد 11، جانفي 2006. ص ص 62-79.
- 4- مقران آيت العربي، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003، ص ص 63-78.
- 5- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد 02 ، 2003 ، ص ص 9-13.
- 6- محمد بوديار، مجلس الأمة رمز للثنائية البرلمانية الواعدة، الفكر البرلماني، عدد 11، جانفي 2006، ص ص 59-96.
- 7- مراد بدران الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، النظام القانوني للأوامر، المجلد 10، العدد 02، الجزائر، 2000 ، ص ص 9-45.
- 8- نور الدين فكايير، العضوية في البرلمان، مجلة النائب، العدد 01، الجزائر. 2003.

- 9- الوثائق البرلمانية، لائحة مجلس الأمة حول برنامج الحكومة، الفكر البرلماني، عدد 07 ديسمبر 2004.
- 10- أمين شريط ، واقع البيكاميرالية في العالم، ومكانة التجربة الجزائرية، فيها، مداخلة في وقائع الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، جريدة 01، ص ص 22-36.
- 11- إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، عدد 01، 1998، ص ص 15-39.

فارس الحدائق



الفصل الأول : الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري.

05

المبحث الأول:مرحلة ثنائية الجهاز التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

06

08

المطلب الأول:مرحلة أحادية الجهاز التشريعي

الفرع الأول: نظام الاشتراكية والحزب الواحد من الفترة 1963 إلى 1989

09

11

الفرع الثاني: التعددية الحزبية في ظل دستور 1989:

المطلب الثاني:مرحلة الثنائية البرلمانية بموجب التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996

13

الفرع الأول: مجلس الأمة وسيلة ظرفية لضمان الاستقرار المؤسستي

14

الفرع الثاني: مجلس الأمة ضرورة فرضتها السلطة الحاكمة

16

المبحث الثاني: دور السلطة التشريعية في سن القواعد القانونية

20

المطلب الأول: الاختصاصات التشريعية للبرلمان في النظام الدستوري الجزائري

20

| | |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 20 | الفرع الأول: مجال اختصاص التشريع للبرلمان |
| 23 | الفرع الثاني: إجراءات عملية مراحل إعداد القواعد القانونية |
| 35 | المطلب الثاني: اختصاصات تشريعية أخرى للبرلمان |
| 35 | الفرع الأول: اختصاصات السلطة التشريعية في المجال المالي |
| 36 | الفرع الثاني: إمكانية مبادرة (3/4) أعضاء البرلمان باقتراح تعديل الدستور |
| 37 | الفرع الثالث: اختصاصات البرلمان في المجال الخارجي والموافقة على المعاهدات الدولية |
| 42 | الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية |
| 43 | المبحث الأول: الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية |
| 44 | المطلب الأول: الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف العادية |
| 44 | الفرع الأول: حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين |
| 45 | الفرع الثاني: حق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر |
| 59 | الفرع الثالث: حق رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري |
| 61 | المطلب الثاني: الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية |
| 61 | الفرع الأول: الشروط القانونية للتشريع بأوامر في الظروف الإستثنائية |
| 70 | الفرع الثاني: استئثار رئيس الجمهورية بالوظيفة التشريعية |

المبحث الثاني: تدخل الحكومة في مجال التشريع
73

المطلب الأول: سيطرة الحكومة في إعداد النص التشريعي
74

الفرع الأول: تفوق الحكومة في إعداد النص التشريعي
74

الفرع الثاني: تحكم الحكومة في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان
78

المطلب الثاني: مساهمة الحكومة في دراسة النص التشريعي
80

الفرع الأول: مساهمة الحكومة في دراسة ومناقشة القوانين والتصويت عليها
80

الفرع الثاني: تعزيز دور الجهاز التنفيذي في المسائل المالية
82

الخاتمة

87



الملاحق