



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان

كلية الحقوق والعلوم السياسية



سلطة رئيس الدولة

في الدستورين الجزائري والفرنسي

-دراسة مقارنة-

أطروحة مقدمة من قبل الطالب: كشيح عبد السلام

لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام

تحت إشراف الأستاذ: بن مالك بشير

لجنة المناقشة:

الأستاذ	عزوي عبد الرحمان	أستاذ التعليم العالي	من جامعة تلمسان	رئيسا
الأستاذ	بن مالك بشير	أستاذ محاضر أ	من جامعة تلمسان	مشرفا ومقررا
الأستاذ	ساجي علام	أستاذ التعليم العالي	من جامعة مستغانم	مناقشا
الأستاذ	هاملي محمد	أستاذ التعليم العالي	من المركز الجامعي مغنية	مناقشا

السنة الجامعية: 2022 - 2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وإهداء

اللَّهُمَّ لَكَ الْحَمْدُ كُلُّهُ، وَلَكَ الشُّكْرُ كُلُّهُ، وَالْيَاكُ يَرْجِعُ الْأَمْرُ كُلُّهُ، اللَّهُمَّ لَكَ الْحَمْدُ حَتَّى تَرْضَى وَلَكَ الْحَمْدُ إِذَا رَضِيتَ وَلَكَ الْحَمْدُ بَعْدَ الرِّضَا، اللَّهُمَّ لَكَ الْحَمْدُ بِكُلِّ نِعْمَةٍ أَنْعَمْتَ عَلَيْنَا فِي قَدِيمٍ أَوْ حَدِيثٍ، لَكَ الْحَمْدُ كَثِيرًا كَمَا تُتَعَمُّ كَثِيرًا، وَلَكَ الشُّكْرُ كَثِيرًا كَمَا تُجْزَلُ كَثِيرًا، وَلَكَ الشُّكْرُ فِي جَمِيعِ الْمَحَامِدِ، لَا نُحْصِي ثَنَاءً عَلَيْكَ أَنْتَ كَمَا أَثْنَيْتَ عَلَيَّ نَفْسِكَ، لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ، الْمُتَوَحِّدُ فِي الْجَلَالِ بِكَمَالِ الْجَمَالِ تَعْظِيمًا وَتَكْبِيرًا، الْمُتَفَرِّدُ بِتَصْرِيفِ الْأُمُورِ عَلَى التَّفْصِيلِ وَالْإِجْمَالِ تَقْدِيرًا وَتَدْبِيرًا، الْمُتَعَالِ بِعَظَمَتِهِ وَمَجْدِهِ، الَّذِي نَزَلَ الْفُرْقَانَ عَلَى عَبْدِهِ لِيَكُونَ لِلْعَالَمِينَ نَذِيرًا، الْحَمْدُ لِلَّهِ الصَّادِقِ فِي قَبْلِهِ، فُلْ صَدَقَ اللَّهُ وَمَنْ أَصْدَقُ مِنَ اللَّهِ قِيلًا وَمَنْ أَصْدَقُ مِنَ اللَّهِ حَدِيثًا، وَالْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ.

وَصَلِّ اللَّهُمَّ عَلَى سَيِّدِنَا مُحَمَّدٍ وَعَلَى آلِ سَيِّدِنَا مُحَمَّدٍ كَمَا صَلَّيْتَ عَلَى إِبْرَاهِيمَ وَعَلَى آلِ إِبْرَاهِيمَ فِي الْعَالَمِينَ إِنَّكَ حَمِيدٌ مَجِيدٌ، وَبَارِكْ عَلَى سَيِّدِنَا مُحَمَّدٍ وَعَلَى آلِ سَيِّدِنَا مُحَمَّدٍ كَمَا بَارَكْتَ عَلَى سَيِّدِنَا إِبْرَاهِيمَ وَعَلَى آلِ سَيِّدِنَا إِبْرَاهِيمَ فِي الْعَالَمِينَ إِنَّكَ حَمِيدٌ مَجِيدٌ.

أَمَّا وَبَعْدُ، أَشْكُرُ الْوَالِدَيْنِ الْكَرِيمَيْنِ اللَّذَانِ كَانَ لهُمَا الْفَضْلُ الْكَبِيرُ بَعْدَ اللَّهِ عَزَّ وَجَلَّ وَرَسُولُهُ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ عَلَى مَا أَنَا بِهِ مِنْ نِعْمَةٍ، فَمَا فَنَيْتَا إِلَيْي بِالْأَدْعَاءِ أَطْرَافَ اللَّيْلِ وَالنَّهَارِ بِالتَّوْفِيقِ وَالسَّدَادِ، اللَّهُمَّ جَازِيهِمَا حَيْرٌ مَا جَازَيْتَ وَالِدَيْنِ عَنِ أَوْلَادِهِمَا، أَدْعُو اللَّهَ الْمَوْلَى الْعَزِيزَ الْقَدِيرَ أَنْ يَمُدَّ فِي عُمْرَيْهِمَا وَيُحْسِنَا عَمَلَهُمَا، وَأَنْ يَرْزُقَنِي بِرُؤْمِهِمَا، وَأَشْكُرُ أَيْضًا رَوْجَتِي الْكَرِيمَةَ نِعْمَةَ الزَّوْجَةِ الصَّالِحَةِ هِيَ، عَلَى صَبْرِهَا وَتَقَهُّمِهَا لِي.

كَمَا لَا يَسْعُنِي إِلَّا أَنْ أَتَقَدَّمَ بِفَائِقِ الشُّكْرِ وَالتَّقْدِيرِ إِلَى الْأُسْتَاذِ الْفَاضِلِ بْنِ مَالِكِ بَشِيرٍ، الْمُشْرِفِ عَلَى رِسَالَتِي الَّذِي أَكْرَمَنِي بِتَوْجِيهَاتِهِ وَتَصَوِّبَاتِهِ جَرَّاهُ اللَّهُ عَنَّا حَيْرَ الْجَزَاءِ، وَالشُّكْرِ مَوْصُولٌ أَيْضًا لِلْأُسْتَاذِ الْفَاضِلِ بْنِ سَهْلَةَ بْنِ عَلِيٍّ ثَانٍ، كَمَا لَا يَفُوتُنِي فِي هَذَا الْمَقَامِ أَنَّ تَوَجَّهُهُ بِالشُّكْرِ وَالتَّقْدِيرِ لِلْأَسَاتِذَةِ الْأَفَاضِلِ أَعْضَاءِ لَجْنَةِ الْمُنَاقَشَةِ: الْأُسْتَاذِ عَزَاوِي عَبْدِ الرَّحْمَانِ، وَالْأُسْتَاذِ سَاجِي عَلَامٍ، وَالْأُسْتَاذِ هَامِلِي مُحَمَّدٍ، عَلَى شَرَفِ قَبُولِهِمْ مُنَاقَشَةَ هَذِهِ الْأَطْرُوحَةِ الْمُتَوَاضِعَةِ، وَاقْتِطَاعِ جُزْءٍ مِنْ وَقْتِهِمْ لِقِرَاءَتِهَا وَاثْرَانِهَا.

وَفِي الْأَخِيرِ أَهْدِي ثَوَابَ هَذَا الْعَمَلِ الْمُتَوَاضِعِ إِلَى الْوَالِدَيْنِ الْكَرِيمَيْنِ، وَإِلَى رَوْجَتِي، وَأَبْنَائِي، وَإِلَى أَخِي وَأَخَوَاتِي، وَإِلَى كُلِّ الْعَائِلَةِ الْكَرِيمَةِ، وَإِلَى كُلِّ مَنْ سَاعَدَنِي مِنْ قَرِيبٍ أَوْ مِنْ بَعِيدٍ.

"إني رأيت أنه لا يكتب إنسان كتابا في يومه إلا وقال في غده، لو كان هذا لكان أحسن، ولو زيد لكان يستحسن، ولو قدم هذا لكان أفضل، ولو ترك هذا لكان أفضل، وهذا من عظيم العبر، وهو دليل إستيلاء النقص على جملة البشر."

من كتاب الأغاني:

لأبي الفرج علي بن الحسين الأصفهاني

(284هـ/356هـ - 897م / 967م).

قائمة المختصرات

LISTE DES ABREVIATIONS

	بدون سنة نشر.	ب. س. ن.
	الجزء.	ج.
	الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.	ج. ر. ج. ج.
	الصفحة.	ص.
	من الصفحة إلى الصفحة.	ص ص.
	العدد.	ع.
	المجلد.	م.
al.	Alinéa.	
Art.	Article.	
CC.	Conseil constitutionnel.	
CE.	Conseil d'Etat.	
Éd.	Éditions.	
JORF.	Journal officiel de la République française.	
Ibid.	Ouvrage ou article indiqué dans la précédente citation.	
LG.D.J.	Librairie générale de droit et de jurisprudence.	
not.	notamment.	
Op. Cit.	Ouvrage précité.	
p.	Page.	
P.U.F.	Presses universitaires de France.	
R.D.P.	Revue de droit public.	
R.F.D.C.	Revue française de droit constitutionnel.	
T.	Tome.	
Vol.	Volume.	

مقدمة

تُعد السلطة ظاهرة سياسية في فهم آلية عمل أي دولة، يكاد يحسّ بها كل فرد في شتى مناحي الحياة، إذ تعتبر ظاهرة ملازمة للمجتمعات السياسية باعتبارها المعيار الحقيقي المميز للدولة وأهم ركنا يستند إليه وجود الدولة ونظام الحكم فيها، ممّا جعلها محل اهتمام القانون الدستوري في عملية توزيع السلطة على المؤسسات الدستورية.

كما أن فهم كيفية سلطات رئيس الدولة في حركتها داخل العلاقة فيما بين السلطات الدستورية الثلاث، يعني أولاً وقبل كل شيء، استحضار كل الاختصاصات والصلاحيات التي خوله إياها الدستور، سواء بصفته فاعلاً أو حكماً بين السلطات، بالإضافة إلى الممارسة العملية التي نحاول أن نجد فيها التفسيرات التي قد تعجز النصوص عنها أحياناً، علاوة على عدم دقة صياغة المواد التي قد تمكن رئيس الجمهورية من تفسير النصوص بحسب ما يراه مناسباً لاختياراته. ومع ذلك، يبقى من الضروري استتطاق الأحكام الدستورية المتعلقة بسلطات رئيس الدولة، حتى يتسنى تحديد كل الاختصاصات بقدر الإمكان للكشف عن مدى تأثير هذه الأخيرة على المستويات المختلفة مع باقي الوظائف الدستورية المناطة بالمؤسسات الدستورية الأخرى، لا سيما بعد أن أصبح مركز رئيس الدولة يتغير في علاقته مع السلطة التنفيذية، بسبب ما تسفر عنه الإنتخابات التشريعية من نتائج يكون لها تأثير في تحديد من يأتي على رأس الحكومة بصفته وزير أول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة.

ولإيلاء موضوع "سلطة رئيس الدولة في الدستوريين الجزائري والفرنسي" - دراسة مقارنة- على هذا القدر من الأهمية، تتطلب منّا الدراسة في البداية تحديد المصطلحات بشكل يخدم موضوع البحث، بحيث إن موافقة العبارة للمعنى أن تكون بمقداره لا تزيد عليه فتشمل غيره، ولا تنقص عنه فتقتصر عن جميع مكونات معناه، ثم إلى عرض حدود الدراسة.

تحديد مصطلحات البحث:

(أولاً): إذا كان مفهوم السلطة قد لقي عناية في مدارات التأمل الفكري ككتابات المفكر الفرنسي "Jean Jacques Rousseau" في مؤلفه العقد الاجتماعي 1762 من خلال رسم حدود للسلطة، فإن التأمل السوسولوجي المعاصر هو أيضاً تطرق إلى المفهوم في الحياة الاجتماعية، غير أنّ مفهوم السلطة Le Pouvoir لا زالت صورته غير واضحة في المعاجم اللغوية العربية⁽¹⁾، بحيث لم تقدم هذه الأخيرة مفهوماً حول المصطلح خاصة مع تعدد الكلمات المشابهة له (Force-Autorité- influence-Puissance)⁽²⁾، وركزت على مفهوم التسلط في مصطلح السلطة، ولم تأت على ذكر تجليات هذا المصطلح ومفاهيمه المختلفة التي ظهرت في اللغة العربية المعاصرة⁽³⁾، كما أنه في ظل غياب احتواء التطورات الحاصلة في بنية مفهوم السلطة في اللغة العربية، تَعَيَّنَ علينا تقصي سياقات هذا المفهوم

(1) جاء في لسان العرب أنّ مفهوم السلطة من مصدر "السلطة" وهي: القهر، كسلطه الله فتسلط عليهم، والاسم من السلطنة سلطة بالضم. أنظر: لسان العرب، للإمام العلامة أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور الإفريقي المصري، قسم المعاجم والقواميس، المجلد 7، دار صادر، بيروت، 2009، ص320.

وجاء في قاموس الهادي لحسن سعيد الكرمي، أنّ السلطة هي القدرة والملك والسطوة.

أنظر: حسن سعيد الكرمي الهادي، قاموس عربي _ عربي، دار لبنان للطباعة والنشر، الجزء 2، 1992، ص373.

(2) Jameux, Claude., « Analyse des organisations et entreprise. Points de repères issus de la notion de pouvoir », Sciences de la société, N°33, 1994, p.35.

https://www.persee.fr/docAsPDF/sciso_1168-1446_1994_num_33_1_1177.pdf

(3) يشير جميل صليبا في محاولة جادة له في مجال تطوير المفاهيم الإنسانية في اللغة العربية، في معجمه الفلسفي أن يقدم تعريفاً للسلطة، على أنّ السلطة لغة: هي القدرة والقوة على الشيء، والسلطان الذي يكون للإنسان على غيره. ويطلق مفهوم السلطة النفسية على الشخص الذي يستطيع فرض إرادته على الآخرين لقوة شخصيته، وثبات جنانه، وحسن إشارته، وسحر بيانه. أمّا السلطة الشرعية فهو مفهوم يطلق على السلطة المعترف بها في القانون كسلطة الحاكم والوالي والوالد والقائد.

أنظر في ذلك: جميل صليبا المعجم الفلسفي، قسم الفلسفة المعاصرة، الطبعة 1، الشركة العالمية للكتاب، 1994، ص670.

أمّا بالنسبة للموسوعة العربية العالمية جاء فيها أن: السلطة في العلوم الاجتماعية تعني: قدرة أشخاص أو مجموعات على فرض إرادتهم على الآخرين، إذ يستطيع الأشخاص ذوو النفوذ، إنزال عقوبات، أو التهديد بها، على أولئك الذين لا يطيعون أوامرهم أو طلباتهم، إذ تكاد السلطة تكون موجودة في كل العلاقات الإنسانية.

أنظر في ذلك: الموسوعة العربية العالمية، مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر والتوزيع، الرياض، المملكة العربية السعودية، الجزء 13، 1999، ص56.

في المعجم الأجنبي، مع ما يتوافق وموضوع البحث، بحيث ليس لنا أن نستغرق في البحث عن دلالات هذا المفهوم؛ إلا بما يتعلق بإشكالية بحثنا.

جاء في الموسوعة الشاملة باللغة الفرنسية أن كلمة «pouvoir» معناها أن «يكون قادراً»⁽¹⁾، ويشير قاموس الطالب لـ "Webster" أنّ السلطة هي «القدرة على الرقابة، السيطرة، والتأثير»⁽²⁾.

أمّا في كتابات الفقهاء يُعرّفها "André Haurio" بأنها «قوة إرادة تتجلى لدى الذين يتولون عملية حكم مجموعة من البشر فتتيح لهم فرض أنفسهم، بفضل التأثير المزدوج للقوة والكفاءة»⁽³⁾، ويُعرّفها أيضا "George.Burdeau" بأنها «قوة في خدمة فكرة، تتولد من الوعي الاجتماعي وتكرس لقيادة الجماعة في البحث عن الخير المشترك وقادرة، عند الاقتضاء، أن تفرض على أعضاء الجماعة الموقف الذي تأمر، كما يعرفها بأنها: طاقة فكرة القانون»⁽⁴⁾.

(1) Le mot «pouvoir» en français signifie à la fois le nom «pouvoir» et le verbe «pouvoir» ou «être capable» (Encyclopédia Universalis, 1993).

Voir notamment: Jean. Baechler, Le Pouvoir Pur, Calmann Lévy, Paris, 1978, p.16.

Voir : Catherine. Dessinges, synthèse bibliographique : le concept de pouvoir dans les organisations, D. E. A de sciences de l'information et de la communication option 24, p.14.

<https://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/documents/1642-le-concept-de-pouvoir-dans-les-organisations.pdf>

(2) Le dictionnaire de l'étudiant, de Webster, définit le pouvoir comme étant entre autres choses « le fait d'avoir le contrôle, l'autorité ou l'influence ». Catherine. Dessinges, Synthèse bibliographique : le concept de pouvoir dans les organisations, D. E. A de sciences de l'information et de la communication option 2, p.18.

(3) أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد الحق سعد، الأهلية لنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1977، ص106.

(4) «Le Pouvoir est Une Force au Service d'un Idée C'est Une Force née de la Conscience Social, Destinée à Conduire Le Groupe Dans La Recherche du Bien Commun et Capable, Le Cas échéant, D'imposer aux membres L'attitude qu'elle Commande. Le Pouvoir, est Une énergie de L'idée de Droit». Voir : Burdeau. George : T1, V2, Le Pouvoir politique, p.10, 18, 28.

أما "Claude. Jameux" يرى أنّ هناك «قوة تظهر عندما تنشأ تفاعلات بين من تتوحد جهودهم في إطار المنظمة، ويتم التعبير عن هذه القوة في شكل معين -السلطة- بحيث تكون هذه السلطة شرعية من وجهة نظر المنظمة»⁽¹⁾، ويذكر أيضا "Jameux" أنّ «السلطة هي قدرة الشخص في علاقته مع الآخرين»، أي أنها «القدرة المتمثلة في ممارسة التأثير، وهو تأثير عام ينطبق على كل نوع من أنواع السلطة سواء كانت (سياسية، اقتصادية، اجتماعية، تربوية...)⁽²⁾».

أما "Pierre. Goguelin" يعرف السلطة الحقيقية للفرد على أنها «مجموع ثلاث سلطات، السلطة القانونية المرتبطة رسمياً بمركزه، والسلطة المرتبطة بالاختصاص الذي يمتلكه الفرد، والسلطة الكاريزمية»⁽³⁾.

(1) Claude . Jameux, Op Cit, p.39.

Voir notamment : L'homme. J, pouvoir et société économique, Paris, Cujas, 1966, p10.
https://www.persee.fr/docAsPDF/rnord_0035-2624_1966_num_48_189_5769_t1_0252_0000_2.pdf

(2) Ibid. p.37.

Le pouvoir se définit «La capacité d'un acteur dans ces relations avec les autres», Le pouvoir est la capacité consciente d'exercer une influence nette, c'est une définition du genre applicable à n'importe quelles espèces de pouvoir (politique, économique, social...).

وفي هذا الخصوص يقول "Maurice barrès" في مؤلفه "L'ennemie des Lois" «السلطة! ليست إلا صفة للإنسان بقدر ما هي علاقة بين كائنين. لا يعترف بها سوى أولئك الذين يخضعون لها» .

«L'autorité ! C'est moins la qualité d'un homme qu'une relation entre deux êtres. Ne peuvent la reconnaître utilement que ce qui la subiront.»

Voir : Maurice. Barrès, L'ennemie des Lois, Librairie Académique, PARIS, 1983, p.10.

(3) «Le pouvoir réel d'un individu comme la somme de trois pouvoirs (le pouvoir de droit officiellement attaché à un statut ; le pouvoir de fait qui est attaché à la possession d'une compétence et le pouvoir de reconnaissance dont l'expression est le charisme)».

Voir : Catherine. Dessinges, Op Cit, p.17.

Voir not : Pierre. Goguelin, Le management psychologique des organisations, Les hommes et l'entreprise, Paris, 1989, p.17.

في هذا الصدد، يذكر "يحيي الجمل" على حد قول "George.Bidault" «صحيح أن يقال إن الحياة السياسية كلها تتمركز حول ذلك المركب من العناصر المادية والمعنوية الذي يسمى بالسلطة»، وهي عند "Smith" «المقدرة على حكم الآخرين».

أنظر في ذلك: يحيي الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، بدون سنة نشر، ص 37-38.

ويُعرفها آخريين على أنها «نظام من العلاقات مع ذاتها، أو مع الأشياء، أو مع الأشخاص الآخريين، يتجه إلى تعديل وضع معين بواسطة فعل مزود بطاقة»⁽¹⁾.

ترتيا على ما سبق، وبعيدا عن السلطة بمفهومها القانوني المتعلق بالجانب العضوي(الهيئة)، والسلطة الكاريزمية، لن يتحدد لدينا مفهوم السلطة، إلا في إطار العلاقة بين من يضطلع بالمسؤولية مع غيره، بحيث تكون هذه العلاقة قائمة على معرفة ناتجة عن ضرورة تقسيم العمل لإنجاز المشروع الجماعي، بحيث لن يتأتى تحقيق هذا المشروع إلا بهذه السلطة التي تترجم في سياقها الدستوري، وفي بحثنا هذا إلى مصطلح الاختصاص «Compétence» الذي يعهد إلى من يمارس السلطة باعتباره المختص وليس باعتباره الأقوى⁽²⁾.

(ثانيا): إذا كنا قد حددنا سلفا مصطلح السلطة في جانبها الوظيفي بمفهوم السلطات والاختصاصات؛ فإنه يتعين علينا في موضوع بحثنا، رفع اللبس حول الجهة التي تمتلك هذه الاختصاصات، إذ يقصد برئيس الدولة في عنوان الرسالة، رئيس الدولة حائز لقب رئيس الجمهورية le titulaire المنتخب من قبل الشعب، وليس رئيس الدولة الذي قد توّول إليه رئاسة الدولة بصفة مؤقتة l'intérimaire في حالة الشغور الرئاسي المتعلق باستقالة الأصيل أو حصول المانع له، كما هو الحال في الدستور الجزائري بالنسبة لرئيس مجلس الأمة، ورئيس المحكمة الدستورية في حالة اقتران شغور مناصبي رئيس الدولة ورئيس مجلس

(1) Charles Maccion, Autorite Pouvoir Responsabilité, Lyon Chrouiques Cocial, Paris, 1980, p.40.

(2) Jean. Baechler, Op Cit, p.18.

الأمة⁽¹⁾؛ وعليه لا ضير أن نستعمل في دراساتنا مصطلح رئيس الدولة مقابل مصطلح رئيس الجمهورية.

(ثالثا): كما قد يجد القارئ أننا نستعمل أحيانا في دراستنا للنظام الدستوري الجزائري مصطلح الدستور وأحيانا أخرى مصطلح التعديل الدستوري، مع أن الاختلاف بينهما واضح⁽²⁾، الأمر الذي جعل بعض الكتاب يختلفون في تسمية النصوص الدستورية، فهناك من الدستوريين مثلا من اعتبر النص الدستوري الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89 دستورا ومنهم من اعتبره تعديلا دستوريا، كما هو الشأن بالنسبة للنص الدستوري الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 436/96 مع أن هذا الأخير احتفظ بأغلب أحكام دستور 1989 ومع ذلك نجد أن بعض الكتاب يصرون على تسميته بالتعديل الدستوري⁽³⁾.

على خلاف النظام الدستوري الفرنسي الذي كان دقيقا عندما استعمل عبارة Loi Constitutionnel على المراجعات الدستورية. وعليه، كان من باب أولى أن يُعزَى الاصطلاح بين مصطلحي الدستور والتعديل الدستوري، إلى السلطة التي قامت بوضع القواعد

(1) المادة 94 المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442هـ الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد رقم 82، الصادرة في 30 ديسمبر سنة 2020.

(2) يعرف "Hans Kelsen" الدستور (la constitution) على أنه القانون الأساسي في الدولة يحتل أعلى درجة في النظام الهرمي الإنشائي للقواعد القانونية الوضعية، على وجه يجعل سائر القوانين تستمد قوتها الإلزامية منه مباشرة.

Voir : Hans. Kelsen, « Théorie pure de droit », traduit par Charles Eisenmann, Bruyant, L.G.D.J, Belgique – France, Paris, 1999, p.224.

ويُعرف في اللغة العربية بأنه الميثاق أو العهد، فهو القاعدة التي بمقتضاها يتم الاستناد إليها لتنظيم أمور الدولة، أما اصطلاحا فهو مجموعة القواعد الأساسية التي تحدد وتبين شكل الدولة ونظام حكمها وطبيعة عمل كل سلطة والعلاقة فيما بين السلطات .

أنظر: صلاح الدين الهواري، المعجم الوسيط، بيروت: دار ومكتبة الهلال للطباعة والنشر، بدون تاريخ نشر، ص 538. أما التعديل الدستوري (Amendement Constitutionnel) أو المراجعة الدستورية يعرف على أنه تلك القواعد والإجراءات الجديدة التي يتم إدخالها على الدستور القديم، لتلافي مختلف الثغرات والنقائص التي حدثت عبر الزمن سواء من خلال تحولات خارجية دولية أو داخلية محلية.

(3) بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، إدارة، العدد 01، 1998، ص 05.

الدستورية، فيما إذا كانت سلطة تأسيسية مؤسّسة Pouvoir constituant تختص بوضع الدستور، أو سلطة تأسيسية فرعية مؤسّسة Pouvoir constituant dérivé تختص بتعديل الدستور، بدلا من النظر إلى حجم وعمق الإصلاحات، وبما أن القاعدة هي لا مشاحة في الاصطلاح، نحتكم في دراستنا لاستخدام مصطلحي الدستور والتعديل الدستوري بحسب ما جاء في الجريدة الرسمية الجزائرية⁽¹⁾.

(رابعا): في حين، آثرنا استعمال مصطلح المؤسس الدستوري على مصطلح المشرع، للاختلاف الحاصل في طبيعة الوظيفة المسندة لكل منهما، بحيث نقصد بالمؤسس الدستوري السلطة التأسيسية المكلفة بوضع الدستور وتعديله، أمّا المشرع فهو السلطة التشريعية التي تعمل على سن التشريع في إطار أحكام الدستور .

حدود الدراسة:

تتجلى حدود الدراسة (أولا): في الحدود الموضوعية المتمثلة في النظام الدستوريين الجزائري والفرنسي اللذان يمثلان نطاقا بحثنا، كما أنّ حصر الدراسة في النظام الدستوري

(1) راجع في ذلك:

- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد64 المتعلق بإصدار نص الدستور لسنة 1963.
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد94 المتضمن بإصدار الدستور لسنة 1976.
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد28 المتضمن بإصدار تعديل الدستور لسنة 1979.
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد03 المتضمن بإصدار تعديل الدستور لسنة 1980.
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد45 المتعلق بنشر التعديل الدستوري لسنة 1988.
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد09 المتعلق بنشر نص تعديل دستور لسنة 1989.
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد76 المتعلق بإصدار نص تعديل دستور لسنة 1996.
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد25 المتعلق بإصدار نص تعديل دستور لسنة 2002.
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد63 المتعلق بإصدار نص تعديل دستور لسنة 2008.
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد14 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد82 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري لسنة 2020.

دون النظام السياسي، قد يعزى إلى أنّ النظام الدستوري، ما هو إلاّ عنصر من عناصر النظام السياسي، وبالتالي بات البحث في مشكلة واحدة تتحقق معها الأهداف أنجع بكثير من أن تستغرق الدراسة العناصر الأخرى، كالنظام الأيديولوجي، الاقتصادي، العسكري، الحزبي، والثقافي. . إلخ، والتي قد تعتبر عوامل متغيرة يصعب تثبيتها، بحكم تفاوتها من دولة إلى أخرى، هذا من جهة⁽¹⁾.

ومن جهة أخرى، يجب التنويه إلى أن معالجة موضوع البحث بأسلوب المقارنة بين النظامين الدستوريين الجزائري والفرنسي، ينطلق في الحقيقة من خلفية تاريخية مردها بالدرجة الأولى، إلى الموروث الاستعماري l'héritage colonial بشتى مجالاته الذي قد يتأثر به واضعو الدستور في أي دولة كانت مستعمرة في بداية استقلالها، ثم بالدرجة الثانية، الريادة التي حققها الفقهاء الدستوريون الفرنسيون، والتي كان لها الأثر البالغ في بروز الدستور الفرنسي كنموذج في أوروبا، ونقل الكثير من أحكامه إلى بلدان أخرى خارج القارة الأوروبية.

بالمقابل تتجلى الحدود الزمنية للدراسة (ثانياً): في الإطار الزمني الذي يغطي البحث في مختلف الفترات الزمنية، ضمن إطار منهج تاريخي يتحقق معه تأصيل المسائل وفق سياق دستوري تطوري، على هذا الأساس شملت الدراسة بالنسبة إلى النظام الدستوري الجزائري كل الدساتير والتعديلات الدستورية بدءاً من دستور سنة 1963 إلى غاية التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، أمّا بالنسبة للنظام الدستوري الفرنسي شملت الدراسة تقريباً الجمهورية الرابعة وما تلاها، أي منذ دستور سنة 1946 إلى غاية دستور الجمهورية الخامسة

(1) يظهر الفرق بين النظام السياسي، والنظام الدستوري في أن: دراسة النظام السياسي لدولة معينة لا يقتصر بالضرورة على دراسة نظام الحكم فيها، بقدر ما تتعدى الدراسة إلى البحث في الفلسفة والإيديولوجيا، وكذا القيم الاقتصادية والاجتماعية التي تقوم عليه الدولة. انظر: محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم الأنظمة الدستورية والسياسية في العالم، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 2000، ص85.

لسنة 1958، بالإضافة إلى المراجعات الدستورية التي طالت الدستور الفرنسي، كما أننا لم نتقيد في الدراسة بالنصوص الدستورية فقط، فقد كان لنا أيضا العمل بالنصوص التشريعية، والتنظيمية، والقرارات القضائية للمجلس الدستوري ومجلس الدولة كلما دعت ضرورة البحث إلى ذلك.

بعد محاولتنا لضبط مصطلحات الدراسة في إطارها المفاهيمي، وتحديد نطاق الدراسة، يبقى الحديث عن السلطة يثير الكثير من المسائل، لا سيما في الحالة التي تريد فيها المجتمعات النهوض بدولة تخضع إلى سلطان القانون الذي يجعل من الدستور الضمان القانوني لإقامة النظام السياسي المحدد للسلطات واختصاصاتها والمنظم للعلاقة فيما بينها، والواجبات والحقوق الأساسية للمواطنين، ليصبح خضوع الدولة إلى القانون من المبادئ المسلم بها، إذ لا يعني بذلك خضوع المحكومين في تصرفاتهم لنص القانون وأحكامه؛ بل أن تخضع السلطة الحاكمة بذاتها في مزاولة اختصاصاتها للقانون.

علاوة على ذلك، إذا كان لسلطان سيادة الدولة وحدانية تجعل تجزئته إلى سلطات مختلفة عملية تتنافى مع جوهره لكون السيادة لا تتجزأ ولا تقبل التجزئة في طبيعتها الأساسية، التي تتمثل في قدرة الدولة على العمل باسم الشعب وعن طريق من يُعيّنهم الدستور لتطبيق القوانين وتنفيذ القرارات مهما اختلفت طبيعتهم القانونية التي يتصفون بها؛ فإن أعمالهم في النتيجة لم تكن سوى مظاهر لمشئنة الدولة.

ولعلّ من أهم ما يساعد على إرساء دولة القانون، مبدأ الفصل بين السلطات الذي تمتد جذور نشأته إلى الفكر السياسي القديم عند الفلاسفة اليونان، والفكر السياسي الحديث في القرن السابع عشر عند "John Locke" الذي يعتبر أول من كتب في نظرية الفصل بين السلطات في ظل النظام النيابي الذي تأسس في إنجلترا عقب ثورة 1688 في كتابه الحكومة المدنية عام 1690؛ إلا أن ارتباط المبدأ باسم الفيلسوف السياسي الفرنسي "Montesquieu"

كان له الأثر البالغ في إبراز المبدأ كأساس لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة، وكوسيلة لتفتيت السلطة ومنع تركيزها في يد واحدة على نحو لا يُهدد حريات الأفراد ويُعرض حقوقهم للخطر، بحيث لم يأخذ المبدأ الأهمية الكبيرة التي نالها، ولم يتضح مضمونه وتستنين حدوده إلا بعد نشر مؤلفه الشهير "روح القوانين" سنة 1748 الذي صاغ فيه المبدأ صياغةً جديدةً، حيث قسّم السلطات العامة في الدولة إلى ثلاث سلطات: تنفيذية، تشريعية، وقضائية، تتدرج تحت مسمى السلطة التنفيذية للدولة وسلطة الحكم⁽¹⁾.

في ذات السياق، يحيل مفهوم الفصل بين السلطات أيضاً، إلى كيفية الحد من السلطة من خلال تفكيك مختلف حائزها، وتوزيع الاختصاصات المختلفة بينهم، لكي يتسنى للسلطة أن توفق السلطة، بشكل يكفل للمواطن حريته، يعتبر "Michel Troper" أنّ مفهوم الفصل بين السلطات ليس سوى مبدأ سلبي بحت: بحيث لا ينبغي للهيئة نفسها أن تجمع بين كل السلطات، بغض النظر عن الطريقة التي يتم بها توزيع الصلاحيات بين الهيئات⁽²⁾.

(1) حيث بهذا التقسيم يبقى مونتسكيو وفياً للتقليد الأرسطي.

« Il y a, dans chaque Etat, trois sortes de pouvoirs ; la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil. Par la première, le prince ou le magistrat fait des lois pour un temps ou pour toujours, et corrige ou abroge celles qui sont faites. Par la seconde, il fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des ambassades, établit, la sûreté, prévient les invasions. Par la troisième, il punit les crimes, ou juge les différends des particuliers. On appellera cette dernière la puissance de juger ; et l'autre, simplement la puissance exécutrice de l'Etat».

Voir notamment : Montesquieu, L'Esprit des lois, livre XI, chapitre IV, Tome1, Senlis, imprimerie stéréotype de Tremblay, à Paris, 1824, p.305.

file:///C:/Users/Nouveau%20dossier/Downloads/De_l'esprit_des_lois_Tome_[...]Montesquieu_(1689-1755)_bpt6k9691133s.pdf. Contenu accessible sur le site Source gallica.bnf.fr. Site visité en date du 30/09/2022 à 01 :20

Et voir aussi : Mathieu. Chloe, La séparation des pouvoirs dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Montpellier, 2015, p.20.

(2) Ibid, p.26.

«La séparation des pouvoirs ou distribution des pouvoirs était un système dans lequel les pouvoirs étaient simplement répartis entre plusieurs autorités ou organes. Il s'agissait donc, d'un principe purement négatif : un même organe ne doit pas cumuler tous les pouvoirs ».

Voir not: Michel Troper, "L'évolution de la notion de séparation des pouvoirs", in L'héritage politique de la Révolution française, (textes recueillis par Francis Hamon et Jacques Lelièvre), Villeneuve d'Asq, Presses universitaires de Lille, 1998, p. 101.

كما أنه من أجل إعطاء ضمان أكثر للحرية السياسية التي لا يمكن أن توجد إلا مع تراكم شرطين أساسيين: الأول في نمط الدولة المعتدلة، والثاني في غياب إساءة استخدام السلطة، إذ تقول التجربة الأبدية كما يرى "Montesquieu" «أن كل إنسان يملك السلطة يميل إلى إساءة استعمالها»⁽¹⁾.

وعليه كان لا بد من خلال تنظيم الأمور أن «تُوقَف السلطة السلطة»، حتى لا يُساء استعمالها، وفي هذا الشأن يذهب صاحب الكتاب إلى أبعد من ذلك، حيث يذكر «أن الفضيلة نفسها تحتاج إلى حدود بحيث يجب على تلك السلطات أن تُشكَّل استراحة أو عدم النشاط نتيجة حق كل منها في إيقاف الآخر؛ ولكن السير الطبيعي للأمر يُحتم أن تتحرك مجبرة على العمل متعاونة مع بعضها ومنسقة جهودها، بحيث لن يتأتى ذلك إلا في الفصل المرّن بين السلطات»، الوصف للمبدأ ذاته يأخذ به الفقيه "Maurice. Hauriou"⁽²⁾.

لِنُخْلِصَ في الأخير، إلى ضرورة تخصص كل سلطة من سلطات الدولة في وظائف وأعمال محددة تتولى القيام بها، غير أن هذا لا يجب أن يُنسبنا ضرورة الحفاظ على وحدة الدولة مع قيام صلة بين السلطات، طالما أن هذه الأخيرة ليست إلا تُرْسَات في آلة واحدة.

بحيث يتسنى قيام قَدْر من التعاون بين السلطات لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام، ووجود رقابة متبادلة بينها لضمان وقوف كل سلطة عند حدودها، دون أن تتجاوز أو تعدي على السلطة الأخرى، الأمر الذي أدّى بدول الديمقراطيات الغربية إلى أن تتبنى في صلب

(1) «que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser».

Voir : Montesquieu, Op.cit, p.303.

(2) ميشال مياي، دولة القانون، مقدمة في نقد القانون الدستوري، الطبعة 2، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1990، ص237.

Hauriou, voit dans la séparation des pouvoirs prônée par Montesquieu « une séparation souple, avec participation des pouvoirs aux mêmes fonctions, c'est-à-dire un système lié et équilibré de pouvoirs».

Voir: Maurice. Hauriou, Précis de droit constitutionnel, Sirey, Paris, 1923, p. 353.

دساتيرها الفصل بين السلطات على الرغم من التفاوت في تطبيقها للمبدأ⁽¹⁾، ففرنسا مثلا تبنت المبدأ منذ إعلانها لحقوق الإنسان والمواطن سنة 1789 الذي أقره دستور سنة 1971 في ديباجته، حيث نصّت المادة 16 من الإعلان «أن كل مجتمع لا توجد فيه ضمانات للحقوق والحريات، ولا يوجد فيه فصل بين السلطات ليس له دستور»، الشيء الذي يوحي على مدى ارتباط رجال الثورة الفرنسية بمبدأ الفصل بين السلطات والتوجه نحو مؤسسة السلطة⁽²⁾، أمّا بالنسبة للجزائر فكان تبنيها لمبدأ الفصل بين السلطات مع التعديل الدستوري لسنة 1989، أين استبدل المؤسس الدستوري مصطلح الوظيفة التي جاء بها دستور سنة 1976 بالسلطة في تنظيمه للسلطات في الباب الثاني من التعديل الدستوري.

غير أن تقسيم سلطات الدولة إلى ثلاث سلطات ليس معناه المساواة في اختصاصاتها، لكون مركز كل سلطة يختلف بحسب وظيفتها عن الآخرين، لا سيما في الوقت الراهن الذي توسعت فيه مجالات الدولة، والتغير الذي طرأ في وظيفتها تبعا للتحويلات الجارية في المجتمع.

كما أن للعقلنة البرلمانية أيضا، التأثير المباشر⁽³⁾ في عودة عدد كبير من الدول لتقوية السلطة التنفيذية، بالأخص تزويد رئيس الدولة بسلطات واسعة، تُسفر عن تراجع البرلمانية

(1) وفقاً للموقع < <https://www.constituteproject.org> > الذي يضم حوالي 194 دستورا حول العالم.

(2) Art 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, prévoit que « toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ».

Contenu accessible sur le site <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>. Site visté en date du 30/09/2022 a 01:56

(3) يعود مفهوم العقلنة البرلمانية إلى الفقيه "Michel Debré" رئيس اللجنة الاستشارية المكلفة بإعداد دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، في إجابته الشهيرة «إننا بصدد عقلنة النظام البرلماني، وليس الإنقاص من قيمة البرلمان» عندما اتهمت اللجنة بأنها تريد أن تنتقص من قيمة البرلمان أمام السلطة التنفيذية.

أنظر في ذلك: سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة 2، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 1993، ص 315.

الملكيّة، في محاولة لخلق التوازن المفقود بين السلطة التنفيذية والبرلمان آنذاك⁽¹⁾، لا سيما بعد تسجيل النموذج الفرنسي لهذه الاختصاصات من خلال التحول في كيفية انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر⁽²⁾، ممّا يعكس حجم السلطات التي يتمتع بها رئيس الدولة باعتباره حجر الزاوية la pierre angulaire في الأنظمة البرلمانية التي تأخذ بثنائية السلطة التنفيذية، التي كان يمتلك الوزير الأول فيها أيضا سلطات تنفيذية هامة؛ غير أن الغاية من انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر في نظام برلماني هو أمر يثير الفضول مقارنة بالنظام البرلماني التقليدي. الأمر الذي أصبح يستدعي الخوف من الشطط في استعمال السلطة، والمساس بالحقوق والحريات السياسية، علما أن منطق ضمان الحقوق والحريات يحمل بعدًا فرديًا لا يمكن أن يحصل تمامًا إلا في ظل المساواة بين السلطة والحرية التي تعتبر جوهر أي نظام ديمقراطي والنظام البرلماني المعتدل على وجه الخصوص.

أمّا عن تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر فلطالما كانت حديثة عهد بالمبدأ، لكون المؤسس الدستوري كان ينفر من المبدأ في ظل دستور 1963، بحيث كان يرى فيه تجزئة للسيادة الوطنية⁽³⁾، اعتقادا منه أن لا النظام الرئاسي ولا البرلماني يضمن ما يمكن ضمانه بالنظام القائم على قاعدة تغليب الشعب صاحب السيادة والحزب الواحد.

(1) يقول الأستاذ Olivier Beaud «أن قوة الدولة تكمن في قوة رئيسها، في انتظار القوات الأخرى».

« La puissance de l'Etat ce fut son chef d'œuvre en attendant les autres puissances » .

Voir : Olivier Beaud, La puissance de l'Etat, presses universitaires de France, 1994, p.215.

(2) Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, JORF, du 7 novembre 1962.

(3) تولى المجلس الوطني التأسيسي إعداد أول وثيقة دستورية للجمهورية الجزائرية إلى أن أزيح عن هذه المهمة، وأوكل تحضير الوثيقة إلى ندوة الإطارات المشكلة من بعض النواب وإطارات حزبية وعسكرية وإدارية، عقدت الندوة جلساتها بقاعة الماجستيك بتاريخ 1963.07.02 ليبدأ مكتب المجلس الشروع في إيداع اقتراح دستور لتتم المناقشة والتصويت عليه بـ 139 نائب وامتنع 8 نواب على التصويت وغياب 22 نائب عن جلسة التصويت.

لتعقب هذه الحقبة مرحلة انقلاب 19 جوان 1965 أو ما يعرف بالتصحيح الثوري، الذي أنهى وبصفة كاملة دستور سنة 1963، الفعل الذي أصبح يشكل خروجاً عن الشرعية الدستورية وعودة إلى الشرعية الثورية، بالأخص عندما لا تتجرد السلطة الجديدة من الاختيارات والاتجاهات التي كان يقدر بها النظام السابق.

وبصدور الدستور الثاني للبلاد أطلق المؤسس الدستوري على السلطة تسمية الوظيفة حيث تضمن في الباب الثاني منه السلطة وتنظيمها على كل من الوظائف التالية: السياسية، التنفيذية، التشريعية، والقضائية⁽¹⁾، أما عن ممارسة السلطة فكانت مجسدة في شخص رئيس الجمهورية بوصفه المؤسسة السياسية التي تتحقق من خلالها وحدة الدولة، والسلطة، والقيادة إلى غاية اعتماد التعديل الدستوري لسنة 1989.

أين عرفت الجزائر تحولات عميقة على كل من الصعيد السياسي والاقتصادي، هذه التغيرات التي جاءت أعقاب أحداث أكتوبر سنة 1988 عندما اختارت الجزائر منحى دستورياً جديداً تحسّلاً فيه القطيعة من خلال الانتقال من الأحادية الحزبية إلى نظام التعددية والخروج من الشرعية الثورية إلى الشرعية الدستورية القانونية عن طريق تبني مبدأ الفصل بين السلطات⁽²⁾.

(1) حيث نص المؤسس الدستوري في الباب الثاني بعنوان السلطة وتنظيمها من الدستور الجزائري لسنة 1976 على كل من الوظيفة السياسية في (المواد 94 إلى 103) والوظيفة التنفيذية في (المواد 104 إلى 125) والوظيفة التشريعية في (المواد 126 إلى 163) والوظيفة القضائية في (المواد 164 إلى 182).

(2) نص المؤسس الدستوري في الباب الثاني بعنوان تنظيم السلطات في التعديل الدستوري لسنة 1989 على كل من السلطة التنفيذية في (المواد 67 إلى 91)، والسلطة التشريعية في (المواد 92 إلى 128)، والسلطة القضائية في (المواد 129 إلى 148) واستقلال السلطة القضائية. ناهيك عما نستشفه من خلال رأي المجلس الدستوري في رقابة دستورية القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والقانون الأساسي للنايب للذان أعلن بموجبهما المجلس الدستوري أن محرر الدستور أقام مبدأ الفصل بين السلطات، باعتباره عنصراً أساسياً في تنظيم السلطات العمومية. وأن مثل هذا الاختيار يترتب عليه أن كل سلطة لها صلاحية تنظيم عملها الداخلي وضبطه، أنظر رأي المجلس الدستوري المتعلق بدستورية النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بتاريخ 28.08.1989 الجريدة الرسمية، العدد 37. أما بالنسبة للقانون الأساسي للنايب صرح المجلس الدستوري قائلاً بناء على ما تقدم إن المادة 13 غير مطابقة =

لكن على الرغم من الأحداث المتسارعة التي شهدتها البلاد في الفترة الممتدة ما بين سنتي 1992 و1996⁽¹⁾ ومالها من خصوصيات، استدعت ضرورة الخروج من الأزمة والتفكير في العمل على وضع تعديل دستوري لسنة 1996 أنشئت بموجبه مؤسسات تتراءى من خلالها أساليب دستورية جديدة باستحداث نظام البيكاميرالية (الغرفة الثانية) وازدواجية النظام القضائي وتأسيس محكمة لمحكمة رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى.

ومسايرة للمتغيرات والأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة ومواكبة المستجدات الإقليمية والدولية، سعى المؤسس الدستوري إلى تعديل النصوص الدستورية أهمها في سنتي 2008 و2016، والتعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

الأمر الذي يجعلنا نتساءل حول طبيعة النظام، ومركز رئيس الدولة من خلال سلطاته الدستورية في علاقته مع المؤسسات الدستورية الأخرى، بمعنى هل وسّع المؤسس الدستوري الجزائري من سلطات رئيس الدولة أم أنه قلّص منها؛ مقارنة مع نظيره الفرنسي الذي يسعى

= لدستور لأنه بإمكانها أن تحدث أوضاع مضرّة بلزوم استقلالية كل جهاز دستوري. ونظرا لأن مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكّلتها إياها الدستور. ونظرا لأنه يجب على كل سلطة أن تلتزم دائما بحدود اختصاصاتها لتضمن التوازن التأسيسي المقام. أنظر قرار المجلس الدستوري المتعلق بدستورية القانون الأساسي للنايب بتاريخ 1989.08.30 الجريدة الرسمية، العدد 87.

مما من شأنه أن يوحى إلى التحول الذي عرفه النظام السياسي الجزائري من خلال اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن بالرغم من أن دستور هذه المرحلة هو دستور قانون لا دستور برنامج إلا أن الممارسات التي أفرزتها المرحلة لم تكن في مستوى النص، وكأن هذا الدستور هو محطة استراحة لجمع الأنفاس لمواصلة المسيرة بنفس الوتيرة، لتأتي بعد ذلك مرحلة حاسمة في الحياة السياسية شهدت فيها البلاد انزلاقات وتغيرات وتجاوزات كادت أن تعصف بمؤسسات الدولة على امتداد الفترة الواقعة بين (1992 و1996).

(1) حل المجلس الشعبي الوطني بمرسوم رئاسي رقم 92-01 المؤرخ في 4 جانفي 1992 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 2، الصادرة في 8 جانفي 1992. أعقبته استقالة الرئيس "شاذلي بن جديد" من رئاسة الجمهورية بتاريخ 11.01.1992 وصدور مرسوم رقم 92-39 المؤرخ في 04 فبراير 1992 المتضمن مهام المجلس الأعلى لدولة والمحدد لصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، العدد 10، الصادرة بتاريخ 09 فبراير سنة 1992. الذي تشكل على إثر المجلس الأعلى لدولة، والذي استمر إلى غاية صدور المرسوم رقم 94-40 المؤرخ في 29 يناير 1994 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة بتاريخ 31 يناير 1994. الذي تشكل على إثره هو الآخر المجلس الوطني الانتقالي الذي استمر إلى غاية 1997.

دائماً إلى وضع حدود لسلطات رئيس الدولة، وتأطيرها في كل مرة تدعو فيها المراجعات الدستورية إلى ذلك⁽¹⁾. هذه العلاقة التي قد تبدو في الواقع، في قلب التحولات التي يعرفها القانون الدستوري، والتي تأثرت بها معظم دساتير العالم، لا سيما بعد إعادة انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، الذي فتح المجال أمام المؤسس الدستوري لتزويد السلطة التنفيذية المتمثلة في قطبها رئيس الدولة بحزمة من السلطات إزاء البرلمان، والقضاء بما فيه القضاء الدستوري، وحتى الحكومة ذاتها، قصد إعادة التنظيم المؤسساتي في الدولة وإضفاء الشرعية على أعمال رئيس الجمهورية، على أسس جديدة تتبثق من سياق نظام سياسي متماسك⁽²⁾.

أهمية الدراسة:

تتجلى أهمية الدراسة بالأساس في خدمة البحث العلمي، عن طريق تعزيز الدراسات الوطنية الأكاديمية بالدراسات المقارنة، وكذا تزويد المكتبة الجامعية الوطنية بأطروحتنا في مجال القانون الدستوري بعد مناقشتها، وذلك حتى يتسنى لنا تقديم ولو مساهمة قليلة لطلبة الليسانس في العلوم القانونية، والماستر، والدكتوراه بما توصلنا به من نتائج وتوصيات

(1) Voir not: -Loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 Portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI JORF n° 172 du 27 juillet 1993.

- Loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 Portant Responsabilité du Président de la République JORF n°47 du 24 février 2007.

-Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République JORF n°171 du 24 juillet 2008.

(2) في تعريف النظام السياسي يذكر "نصر مهنا" أنه «مجموعة العناصر المتداخلة والمتشابكة فيما بينها، بحيث إذا حصل تغيير في مواصفات وخصائص جزء من هذا النظام، فإن كل الأجزاء الأخرى تتأثر، وما النظام الدستوري الذي يتمحور نطاقه في نظام الحكم، وبناء السلطات والعلاقة بينها من جهة، وبين الأفراد من جهة أخرى، إلا جزء من النظام السياسي» .

أنظر: محمد نصر مهنا، في النظام الدستوري والسياسي، دراسة تطبيقية، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2005، ص 100 - 103 .

والاطلاع على الأحكام والنصوص الدستورية والآراء الفقهية المتعلقة بالبحث في كل من النظامين الدستوريين الجزائري والفرنسي.

أهداف الدراسة:

إذا كنا سلّمنا بإقرار النظامين الدستوريين الفرنسي والجزائري لمبدأ الفصل بين السلطات وإلى الطريقة المتماثلة في انتخاب رئيس الجمهورية كنتيجة أولية، فإن أهمية دراستنا لموضوع الرسالة لا ينتهي عند ذلك الحد، لأن مسألة ممارسة السلطة تشكل بداية الصراع الحقيقي الذي من المحتمل أن يؤدي إلى تغليب سلطة على أخرى، ومن الأهداف ما نراها جديرة بالذكر، نذكر مايلي:

الكشف عن طبيعة النظام السياسي الجزائري، وكذا التعرف على حجم السلطات أو الاختصاصات التي يتمتع بها رئيس الدولة الجزائري خلال كل تعديل دستوري، سواء داخل السلطة التنفيذية، أو في علاقته مع السلطة التشريعية، أو السلطة القضائية، أي بمعنى السلطات الخاصة، وكذا السلطات المشتركة لرئيس الدولة، مقارنة مع نظيره الفرنسي؛ لا سيما بعد أن استحدثت المؤسسة الدستورية منصبى الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة في التعديل الدستوري الأخير.

إضافة على ذلك، معرفة الحدود الدستورية(الرقابية) التي أقامها المؤسس الدستوري لسلطة رئيس الدولة في كل من النظامين الدستوريين الجزائري والفرنسي، وكذا معرفة الآليات القانونية المتخذة في الحالة التي يريد فيها المؤسس الدستوري إقامة نوع من التوازن أو التعاون بين السلطات.

علاوة على ذلك، حشد الممارسات الدستورية الواقعية باعتبارها عنصرا حاسما لتحديد نظام الحكم وطبيعة السلطة في الحالة التي تعجز فيها النصوص عن الإجابة، ومن جملة

الأهداف أيضا الوقوف على أوجه الشبه وأوجه الاختلاف بين النظامين، مع التنبؤ ببعض الأحكام التي من الممكن أن تكون ضمن مشروع تعديلات دستورية مستقبلا.

أسباب اختيار الموضوع:

أما عن أسباب اختيار الموضوع فقد كان لي مع المجلس العلمي الحظ في أن تمّ تحويل عنوان الرسالة الذي كان قد اقترحه الأستاذ المشرف معيتي، بشكل جزئي، وذلك بإضافة النظام الدستوري الفرنسي للدراسة الجزائرية، ولعلّ من الدوافع الشخصية أيضا، ما أدى بي لاختياري للموضوع، هو أن أجد السبيل فيه للبحث عن المشكلات التي طالما كانت تستوقفني في قراءتي للقانون الدستوري، والوقوف على مدى قدرة النصوص الدستورية، والقانونية في استيعاب، وتنظيم سلطة رئيس الدولة في الجزائر باعتباره مفتاح قبة النظام في علاقاته مع السلطات الدستورية الأخرى، والإجابة عن كثير من التساؤلات والتفسيرات التي أصبحت اليوم تستقطب اهتمام رجال السياسة والإعلام في أغلب المواعيد السياسية على وجه عام، وكتابات فقهاء القانون الدستوري على وجه خاص.

إشكالية الموضوع:

إذا كان موضوع السلطة يفرض كما أشرنا، دراسة للموضوع من منطلق سوسيولوجي؛ فإن الحديث عن سلطة رئيس الدولة الجزائري والفرنسي في علاقاته مع السلطات الدستورية الأخرى من منظور مقارنة دستورية، يتعزز معها دعوة كل الاختصاصات المختلفة المخولة دستوريا، كما للظاهرة الحزبية التي استحدثها المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري الأخير تأثير على واقع هذه الاختصاصات، من خلال وجود كتلتين سياسيتين، أغلبية برلمانية مهيمنة على البرلمان تتبثق منها الحكومة أو أغلبية رئاسية مساندة لرئيس الجمهورية، والأقلية البرلمانية المتمثلة في المعارضة التي على الرغم من أنها لم تحظى

بأغلبية إلا أنها من المفترض ستظل تنتقد اختيارات الحكومة وهو ما يضمن لها في الدستور دورها الرقابي في مراقبة الحكومة، الدور الذي تعجز الأغلبية البرلمانية عن القيام به ما دام برنامج الحكومة هو برنامج الأغلبية البرلمانية (الحزب الفائز بالأغلبية المطلقة للمقاعد في الانتخابات التشريعية أو حالة الائتلاف الحزبي)، الأمر الذي يثير أمامنا طرح إشكالية رئيسة مفادها: ماهية طبيعة النظام السياسي الجزائري الذي يسعى واضعو الدستور في الجزائر أن يؤسسوا له في التعديلات الدستورية المتوالية من خلال سلطات رئيس الدولة صاحب لقب رئيس الجمهورية في علاقاته مع السلطات الدستورية الأخرى؟ وماهي الآليات الجديدة التي تسمح بخلق توازن يتمشى ومقتضيات الفصل المرن بين السلطات، ضمن نسق دستوري يحفظ لكل سلطة اختصاصاتها الدستورية، وللديمقراطية احترامها مقارنة بالنظام السياسي الفرنسي؟

وللإجابة على الإشكالية المذكورة أعلاه انطلقنا في بحثنا هذا من الفرضية الآتية:

بحيث نفترض وجود علاقة ارتباطية بين رئيس الدولة والأغلبية البرلمانية والأقلية (المعارضة) تسمح باستعادة التوازن والتعاون المفقود في النظام السياسي الجزائري، الذي طالما نبحت عنه في ثنائية السلطتين التنفيذية والتشريعية، مع وجود عناصر أخرى جديدة تساعد في تصنيف النظام، بعيدا عن عناصر التصنيف الكلاسيكي المبني على منطلق دستوري مفاده وجود بعض العناصر أو غيابها سيؤدي حتما إلى تصنيف النظام في خانة معينة، مثلما هو الحال بالنسبة للمسؤولية السياسية للحكومة التي تعتبر أهم عنصرا في تصنيف النظام إلى نظام برلماني، بحيث لم يعد يتصور وجود حكومة تجد نفسها مسؤولة أمام البرلمان عن برنامج ليس ببرنامجها، مقابل سلطة حل البرلمان التي قد تخرج الحكومة من دائرة المسؤولية، وكذا برلمانا يتقاسم معه الأدوار التشريعية، رئيس الدولة المنتخب

بالطريقة ذاتها التي ينتخب بها نواب البرلمان، بالإضافة إلى عدم مسؤولية رئيس الدولة التي لا تتناسب مع سلطاته.

الأمر الذي نفترض معه أيضا وجود علاقة طردية بين سلطات رئيس الدولة والوزير الأول في الحالة التي ينبثق منها هذا الأخير من أغلبية رئاسية؛ بينما توجد علاقة عكسية بين سلطات رئيس الدولة ورئيس الحكومة المنبثق من الأغلبية البرلمانية.

منهج الدراسة:

من أجل الإحاطة بجوانب الموضوع اعتمدنا في هذه الدراسة تعددية منهجية، حيث استخدمنا في ذلك المنهج الوصفي حتى نتمكن من إعطاء إطار مفاهيمي، ووصف لمختلف الظواهر والمفاهيم، ومنهج دراسة العلاقات المتبادلة لبيان العلاقة بين رئيس الدولة والسلطات الأخرى، كما أنه انطلق من طبيعة البحث ومادته وارتباطا بهدفه-على النحو المتقدم- استخدمنا المنهج الاستقرائي التحليلي القائم على سلسلة من عمليات الاستدلال العقلي بدءا من جزئيات قوامها النصوص الدستورية ثم التشريعية، والقرارات، والآراء الفقهية، في سبيل الوصول إلى الأهداف المتوخاة من الدراسة، بالإضافة إلى المنهج التاريخي الذي حاولنا من خلاله تقصي التطور الدستوري لمختلف الاختصاصات الدستورية سواء في النظام الدستوري الجزائري أو الفرنسي، مع الاستعانة بالمنهج المقارن الذي يغذي الدراسة في كل فروعها، بأسلوب المقارنة الأفقية، التي تقتضي بيان أوجه الشبه والتباين في كل جزئية تحتويها الدراسة بين النظامين الدستوريين الجزائري والفرنسي.

الدراسات السابقة:

من الدراسات التي تطرقت إلى الاختصاصات الدستورية لرئيس الدولة نذكر منها على سبيل المثال لا على الحصر:

- (أومايوف محمد، 2013) عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، حيث انطلق الباحث من إشكالية يتساءل فيها، هل أن النظام الرئاسيوي هو النظام الذي يمزج بين آليات مستمدة من النظامين الرئاسي والبرلماني؟

- (لوشن دلال، 2012) الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، رسالة دكتوراه في القانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، حيث كانت إشكالية الدراسة تتمثل في هل أن تركيز كل آليات وضع القانون في يد رئيس الجمهورية هي ضرورة دستورية أو سياسية، تجعله في حصانة ضد إجراءات الرقابة؟ وبالنتيجة، هل حققت هذه الاختصاصات التشريعية الرئاسية الموسعة التوازن المؤسساتي والفعالية، خاصة أنها وضعت لتفادي الأزمات التي عجز دستور سنة 1989 عن مواجهتها؟

أما عن موضوع بحثنا حتى وإن كان يبحث في جانب من جوانبه عن طبيعة النظام السياسي الجزائري، والاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة، فإنه لا يمكن أن نصنف النظام في خانة معينة إلا بعد أن نكون قد قمنا بدراسة استقرائية لكل اختصاصات رئيس الدولة في علاقته مع السلطات الدستورية الأخرى، في جميع الوظائف، التنفيذية كانت أو التشريعية أو القضائية، كما لا يمكن أن ندرس هذه العلاقة بمعزل عن المشهد السياسي أو الظاهرة الحزبية التي قد أصبحت تشكل منافسة قوية بين الأغلبية البرلمانية والرئاسية للظفر برئاسة الحكومة وتشكيلها، الأمر الذي بات يجعل من منصب الوزير الأول أو رئيس الحكومة منصبا على أساس المنافسة *poste en competition* إن صحّ التعبير، الأمر الذي قد يؤثر بالإيجاب أو السلب في ممارسة رئيس الدولة لسلطاته الدستورية في الجزائر وفرنسا.

الصعوبات:

من بين الصعوبات التي واجهتنا في دراسة موضوع البحث، قلة الدراسات المتخصصة والمعمقة في الموضوع، إن لم نقل انعدامها في بعض الأجزاء من الدراسة، بالأخص عندما يتعلق البحث بجانب الاختصاصات التنفيذية والقضائية في الجزائر، بالإضافة إلى شساعة موضوع البحث، مع شح في المعلومة بالنسبة للمواقع الرسمية المتاحة، والذي قد يعزى لربما إلى ندرة الممارسات الدستورية لبعض الاختصاصات على أرض الواقع.

خطة الدراسة:

اتساقاً مع الإشكالية والفرضية المطروحتين، ارتأينا أن نعالج موضوع "سلطة رئيس الدولة في الدستورين الجزائري والفرنسي-دراسة مقارنة-" وفق خطة تتمحور بالأساس في بابين اثنين: يتضمن الباب الأول من الرسالة الاختصاصات التنفيذية لرئيس الدولة في الدستورين الجزائري والفرنسي، موزع على فصلين: يتناول الفصل الأول الاختصاصات التنفيذية الداخلية لرئيس الدولة، والفصل الثاني الاختصاصات التنفيذية الخارجية لرئيس الدولة.

بالمقابل خصصنا الباب الثاني من الرسالة للاختصاصات التشريعية والقضائية لرئيس الدولة في الدستورين الجزائري والفرنسي، إذ يجمع هذا الباب بدوره هو الآخر فصلين: يضم الفصل الأول الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة، والفصل الثاني خصصناه للاختصاصات القضائية لرئيس الدولة.

الباب الأول
الاختصاصات التنفيذية
لرئيس الدولة
في الدستورين الجزائري والفرنسي

الباب الأول

الاختصاصات التنفيذية لرئيس الدولة في الدستورين الجزائري والفرنسي

لم يعد مبدأ الفصل بين السلطات مجرد فكرة سياسية تطمح إلى مثالية الحكم، بقدر ما أصبح معياراً لتصنيف الأنظمة الدستورية، من خلال التطرق إلى علاقات السلطات الثلاث بعضها البعض، كما أصبح المركز الدستوري لرئيس الدولة الشاهد على طبيعة النظام الذي يريده المؤسس الدستوري، لا سيما بعد أن أعيد انتخابه في فرنسا على أساس الاقتراع العام المباشر والسري بعد عام 1962، أمّا عن انتخاب رئيس الدولة الجزائري فقد كان دوماً ينتخب مباشرة من طرف الشعب، الأمر الذي منح رئيس الدولة شرعية أقوى بكثير لقيادة السياسة الوطنية، وأصبح بذلك المحور الرئيس الذي تدور في فلكه كل السلطات الأخرى، سواء كان من داخل السلطة التنفيذية أم خارجها، هذه الأخيرة التي أصبحت السلطة فيها تتداول بين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بحكم اختلال موازين القوى داخل البرلمان، والدور الذي تلعبه الأغلبية البرلمانية في تشكيل الحكومة، بحيث لم يعد رئيس الدولة مجرد رئيس للسلطة التنفيذية فحسب؛ بل حكماً لكل السلطات الثلاث.

من هذا المنطلق، نقسم الدراسة في هذا الباب إلى فصلين، بحيث نهتم في الفصل الأول بالاختصاصات التنفيذية لرئيس الدولة في الداخل، ثم نتطرق للاختصاصات التنفيذية لرئيس الدولة في الخارج في الفصل الثاني.

الفصل الأول

الاختصاصات التنفيذية الداخلية لرئيس الدولة

كثيرا ما تعتمد الدول عند تصميم دساتيرها على مبدأ ثنائية السلطة، غير أن في الحقيقة هذه الثنائية في تكوين السلطة التنفيذية، لا تستوجب دوما ازدواجية الاختصاص عند توزيعه بين قطبي السلطة التنفيذية. لذا فإن السؤال عن مكانة رئيس الدولة في النظام الدستوري يستلزم علينا في البداية بحث الاختصاصات التنفيذية تحت عنوان الباب الأول.

وذلك من خلال الكشف عن السلطات التي يتمتع بها رئيس الدولة، سواء في علاقته مع الحكومة، أو مع البرلمان، أو مع مؤسسات دستورية أخرى، بصفته رئيس للسلطة التنفيذية تارة، و حكما بين السلطات تارة أخرى.

وعلى هذا الأساس، وجب علينا أن نقسم الدراسة في هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث رئيسية، نحاول أن نبين في (المبحث الأول) سلطة التعيين لدى رئيس الدولة، وفي (المبحث الثاني) السلطة التنظيمية لرئيس الدولة، ثم في (المبحث الثالث) سلطات رئيس الدولة في علاقته مع البرلمان.

المبحث الأول: سلطة التعيين لدى رئيس الدولة

تعتبر ثنائية Bicéphale السلطة التنفيذية من أهم المبادئ التي تقوم عليها الأنظمة البرلمانية، من حيث وجود حكومة مسؤولة أمام البرلمان يمثل فيها رئيس الحكومة القطب الثاني للسلطة التنفيذية بعد رئيس الدولة الذي لا يمكنه أن يجمع بين العضوية في رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة⁽¹⁾؛ على عكس الأنظمة الرئاسية التي تتسم بأحادية Monosépale السلطة التنفيذية⁽²⁾.

وبعيدا عن الشكل الذي قد تأخذه السلطة التنفيذية سواء كانت أحادية أو ثنائية، يعهد الدستور إلى رئيس الدولة اختصاصا فريدا، هو تشكيل الحكومة، وهي المهمة التي ما كان لرئيس الدولة أن يدعى إليها لولا تعيينه مسبقا للوزير الأول أو رئيس الحكومة، بحسب الحالة.

وعليه نود في هذا المبحث أن نستهل الدراسة في (المطلب الأول) بسلطة التعيين كواحدة من بين أهم السلطات وأقدمها التي يحوزها رئيس الدولة؛ بل أول سلطة يمارسها الرئيس بعد توليه منصب رئاسة الجمهورية، سواء تعلق الأمر في علاقته مع الحكومة⁽³⁾، أو في علاقته مع المؤسسات الدستورية الأخرى في (المطلب الثاني).

(1) إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني)، ط4، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1995، ص245.

(2) من أمثلة البلدان التي أقرت بالنظام الرئاسي الولايات المتحدة الأمريكية في دستور عام1787، حيث يجمع الرئيس بين صفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة.

أنظر في ذلك: هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص262.

(3) يقصد بالمفهوم الواسع للحكومة كل المصالح المركزية وغير المركزية واللامركزية الإقليمية والمرفقية التي تكون في مجموعها الحكومة: العدل، الداخلية، الخارجية، الصحة، التعليم، الاقتصاد، والصناعة، ... إلخ. والتي تلعب فيها التعيينات دورا رئيسا في حياة الدولة، كما لها أيضا ارتباطا بالسياسة يجعلها أيضا سلطة في يد رئيس الدولة، فالشخص الذي يتم تعيينه هو عادة الشخص الذي يُراد مكافأته والاحتفاظ به، كما لو يتم إبعاده عندما يصبح غير مرغوب فيه.

المطلب الأول: سلطة التعيين لدى رئيس الدولة في علاقته مع الحكومة

إن غياب تعريف جامع للتعيين⁽¹⁾، يجيز لنا اقتراح تعريف ليس بالصحيح ولا بالخطئ بقدر ما يبدو عمليا لحل مشكلة معينة، يجد مكانته في القانون الوضعي بما جعلنا قادرين على التمييز بين التعيين والمصطلحات الأخرى: الانتخاب l'élection⁽²⁾، والترسيم titularisation⁽³⁾، التي تدور بالقرب منه في معاجم القانون والوظيفة العامة.

(1) يشير القاموس الفرنسي، بأن كلمة "التعيين" تقبل معنيين مختلفين، الإجراءات المتبعة في التعيين من جهة، وكذا النتيجة الناجمة عن هذه الإجراءات أي (موضوع هذا العمل الإجرائي) من جهة أخرى. بحيث لم يأتي هذا المعنى المزدوج من عدم؛ بل كان نتاج تطور تاريخي للكلمة في الواقع، التي كانت تدل في البداية على فعل تعيين شخص ما على وظيفة، ثم أصبح يقصد به أيضًا الوثيقة التي تبلغ إلى الشخص المعين في الوظيفة أي العمل القانوني، فأصل الفعل (nommer) من اللغة اللاتينية الكلاسيكية للفعل (nominare).

Voir : Félix. Gaffiot, Le Grand Gaffiot. Dictionnaire latin-français, Hachette, 1934, entrée « Nomino ».

(2) يرى "كلسن Kelsen" أن هناك ميزتين تميزان التعيين عن الانتخاب: في المقام الأول، يعتبر الانتخاب عكس التعيين إذ أنه ليس من فعل القانون الخاص ولكنه من فعل القانون العام فقط، غير أن هذه الرؤية فندها كل من التاريخ والقانون الوضعي على حد سواء، فكثير ما يشير القانون الخاص إلى فكرة الانتخاب، كانتخاب رئيس مجلس الإدارة مثلا، وهو ما يفيد أنه يمكن استيعاب التعيين والانتخاب في القانون الخاص. غير أنه لم يكن القانون العام قبل تاريخ 1946 يميز بين مصطلح nomination و désignation الذي يتم عن طريق العملية الانتخابية، فكان التعيين بمثابة «منح صوت لصالح شخص ما في عملية انتخابية». Voir : Alain. Rey, Le grand Robert de la Langue Française, 6 vol., 2^e éd., 2011, entrée « Nommer ».

مما أدى بـ "ليون دوجي Léon Duguit" إلى أن يعتبر من الخطأ التمييز أحيانا بين الانتخاب والتعيين. إذ أنه من الممكن أن تصدر تعيينا بعد مشاركة العديد من الفاعلين.

Voir : Léon. Duguit, Traité de droit constitutionnel, t3, E. de Bocard, 3^e éd, 1930, p.119.

يضيف "كلسن Kelsen" قائلا الميزة الثانية هي «أن الهيئة الذي أفرزتها الانتخابات تسمو على الهيئة التي انتخبها، لأن إرادتها أي المعايير التي ستطرحها سوف تقيد إرادة الناخبين»، على عكس التعيين الذي «قد يسمو فيه العضو المخول له صلاحية التعيين على العضو الآخر المعين».

« L'organe créé par l'élection est supérieur à l'organe créateur parce que sa volonté, c'est-à-dire les normes qu'il posera, lieront les électeurs ». A contrario, « un organe est "nommé" par un organe supérieur individuel ». Voir : Hans. Kelsen, Théorie générale du droit et de l'État, L.G.D.J, Paris, 1997, p. 248.

(3) أما عن الترسيم titularisation في قانون الوظيفة العامة، فهو عمل قانوني يكون موضوعه منح شخص درجة في التسلسل الهرمي الإداري، بعبارة أخرى، يمنح الترسيم رتبة بينما يمنح التعيين وظيفة وهو تمييز تم قبوله في القانون الوضعي راجع في ذلك: أمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو، 2006 المتضمن القانون الأساسي العم للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادرة في 16 يوليو 2006.

Voir aussi : Art12 de la Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (titre I^{er} du Statut général de la fonction publique Française). JORF n°162 du 14 juillet 1983.

نقصد بسلطة التعيين القدرة على تسمية شخص في وظيفة، أو في منصب أو شرف، بغض النظر عن قرار التعيين الذي هو عمل قانوني يتم من خلاله منح وظيفة، أو منصب أو شرف، أمّا إجراء التعيين فيقصد به جميع الخطوات التي تؤدي إلى إنشاء قرار التعيين.

وعليه نتطرق في هذا المطلب إلى سلطة التعيين لدى رئيس الدولة في علاقته مع الحكومة في مفهومها الواسع، ليس فقط من خلال سلطة رئيس الدولة في تعيين وإنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة (الفرع الأول)، وإلى سلطة رئيس الدولة في تعيين وإنهاء مهام أعضاء الحكومة (الفرع الثاني) فحسب؛ بل وإلى سلطة رئيس الدولة في تعيين وإنهاء مهام كبار موظفي الدولة من مدنيين وعسكريين وسفراء ومبعوثين فوق العادة أيضا (الفرع الثالث).

الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة في تعيين وإنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة

تعد سلطة رئيس الدولة في تعيين من هو على رأس الحكومة سواء كان الوزير الأول أو رئيس الحكومة، بحسب الحالة، كما هو في التعديل الدستوري لسنة 2020 من بين المهام الأولى التي يقدم عليها رئيس الدولة صاحب لقب رئيس الجمهورية بعد توليه السلطة.

على هذا الأساس سنتناول في هذا الفرع إلى سلطة رئيس الدولة في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة (أولا)، ثم إلى سلطة رئيس الدولة في إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة (ثانيا).

أولاً: سلطة رئيس الدولة في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة

قبل التطرق إلى تعيين الرجل الأول على مستوى الوزارة، نود بداية أن نعرض على نشأة منصب رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري والفرنسي حتى يتسنى لنا من خلال هذه النشأة معرفة مدى حداثة أو قدم اختصاص رئيس الجمهورية في هذا التعيين.

كما أن الحديث عن اختصاص التعيين يصطحبه معرفة الطبيعة الدستورية للتعين من حيث هو سلطة شكلية أم تقديرية؟

للإجابة على هذا التساؤل، نود في البداية أن نُذكر بوجود مرحلتين هامتين في تاريخ الحكومات الجزائرية، مرحلة الاستعمار، ومرحلة ما بعد الاستقلال، حيث عرفت الجزائر إبان المرحلة الانتقالية للفترة الممتدة ما بين (1958-1962) منصب رئيس الحكومة المؤقتة، الذي أشار إليه النص المنظم للمؤسسات المؤقتة لثورة الجزائرية، وصادق عليه مجلس الثورة الوطني، في مرتين على التوالي، المرة الأولى كانت مع "قراحت عباس" رئيساً للحكومة الجزائرية المؤقتة منذ 19 سبتمبر 1958 إلى غاية 27 أوت 1961، والمرة الثانية مع "يوسف بن خدة" رئيساً للحكومة الجزائرية المؤقتة منذ 27 أوت 1961 إلى غاية 22 جويلية 1962.

أمّا مرحلة ما بعد الاستقلال أو ما يعرف بمرحلة استرجاع السيادة الوطنية، هي المرحلة التي تُعِيننا بالدراسة، إذ لم ينص دستور سنة 1963 على منصب رئيس الحكومة الذي عرفته الجزائر من قبل في المرحلة الانتقالية، ولعلّ السبب في ذلك يُعزى إلى إرادة واضعي الدستور الأول للبلاد في احتكار، وتركيز رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية، إذ كان آنذاك رئيس الجمهورية يجمع بين رئاستي الدولة والحكومة بنص المادة 39 من الدستور، التي أسندت السلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة حامل لقب رئيس الجمهورية، ولعلّ ما يفسر هذا الطرح، هو وقف الحكومة لأشغال اللجنة الدستورية للمجلس الوطني

التأسيسي بخصوص عملية تحضير مشروع دستور سنة 1963، والذي كلفت بإعداده فيما بعد ندوة الإطارات، الأمر الذي أثار غضب "فرحات عباس" وجعله يقدم على تقديم استقالته في 13 أوت سنة 1963⁽¹⁾.

ومع صدور أمر رقم 182/65 المتضمن تأسيس الحكومة، نصت المادة الثانية على استحداث منصب رئيس الحكومة، كما نصت المادة السادسة أيضا منه، على أن تمارس الحكومة السلطات الضرورية لعمل أجهزة الدولة وحياء الأمة بموجب تفويض من مجلس الثورة، الذي يعتبر رئيس الدولة هو رئيس الحكومة⁽²⁾.

أمّا عن دستور 1976 فقد نص لأول مرة على استحداث منصب الوزير الأول، وبذلك منح المؤسس الدستوري بمقتضى المادة 113 رئيس الجمهورية إمكانية تعيين وزير أول بنص المادة «يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين وزيرا أولا»⁽³⁾، إلا أنه لم يلزمه في ذلك، لتبقى مسألة تعيين الوزير الأول في ظل هذا الدستور سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية.

لكن ما لبث الحال، أن تحولت إرادة المؤسس الدستوري في التعديل الصادر في 07 جويلية 1979 بموجب المادة 113 منه، أين قضت بأن «يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة ومن بينهم وزير أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي وفي تطبيق القرارات

(1) دستور 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 64، الصادر في 10 سبتمبر 1963. الذي أعدته ندوة الإطارات بقاعة سينما ماجستيك بالجزائر العاصمة. إن استبعاد المجلس الوطني التأسيسي من تحضير مشروع =الدستور وتكليف ندوة الإطارات بإعداد الدستور يعد تعدي على اختصاص السلطة التأسيسية في حد ذاته المختصة بوضع الدستور.

Voir : M. KHalfa, Les Constitutions algériennes, Histoire-Textes, Réflexions, Thala Editions, 2008, p.22.

أنظر: عمار عباس، ظروف وضع النصوص الدستورية الجزائرية وأهدافها رحلة البحث عن دستور دائم، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، المجلد 2، العدد 2، 2012، ص 94.

(2) أمر رقم 182/65 المؤرخ في 10 جويلية 1965، المتضمن تأسيس الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 58، الصادرة في 13 جويلية سنة 1965. لقب هذا الأمر بالدستور الصغير.

(3) أمر رقم 97/76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتعلق بإصدار الدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1976.

المتخذة في مجلس الوزراء»، ليكون بذلك اختصاص رئيس الدولة في تعيين الوزير الأول قد انتقل من الطابع التقديري إلى الطابع الإلزامي، لاسيما بعد إصدار المرسوم رقم 69/79 المتضمن تحديد صلاحيات الوزير الأول⁽¹⁾، وهو ما بات يترجم نية المؤسس الدستوري الجزائري في التوجه نحو ثنائية السلطة التنفيذية شكلا ومضمونا.

الأمر الذي تؤكدُه الممارسة العملية المتمثلة في التعيينات الثلاثة التي أقدم عليها رئيس الجمهورية "الشاذلي بن جديد" في هذا الدستور، والتي كانت كلها من حزب جبهة التحرير الوطني، حيث عيّن الرئيس "محمد بن أحمد عبد الغني" وزيرا أولا للحكومة للفترة الممتدة (1979-1984)، وعيّن "عبد الحميد براهيمي" وزيرا أولا للحكومة للفترة الممتدة (1984-1988).

كما عيّن الرئيس "الشاذلي" أيضا "قاصدي مباح" رئيسا للحكومة للفترة الممتدة ما بين (5 نوفمبر سنة 1988 إلى 9 سبتمبر سنة 1989)، وذلك بعد التعديل الدستوري لسنة 1988 الذي منح لرئيس الحكومة صلاحيات يستقيها مباشرة من الدستور⁽²⁾.

وبمجيئ التعديل الدستوري لسنة 1989 رسّخ المؤسس الدستوري مرّة ثانية لثنائية السلطة التنفيذية بمقتضى المادة 74 الفقرة الخامسة من التعديل الدستوري، وذلك عندما

(1) مرسوم رئاسي رقم 69/79 المؤرخ في 07 أبريل 1979، المتضمن تحديد صلاحيات الوزير الأول، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 15، الصادرة في 8 أبريل 1979.

وجدت تسمية الوزير الأول جنورها في النظام البريطاني، حيث كان الوزير الأول هو القائد الحقيقي للدولة، نجد أن التسمية ليس لها أي تأثير على شكل الحكومة، بقدر ما يعزى هذا التأثير إلى حجم الاختصاصات التي يمارسها رئيس الحكومة أو الوزير الأول. أمّا عن تسجيل المؤسس الدستوري الجزائري لتعيين الوزير الأول في هذا التعديل، يرى البعض أن ذلك مردّه الخوف من الوقوع في أزمة دستورية على إثر الحالة الصحية التي ألمّت بالرئيس هواري بومدين وألزمته الفراش إلى غاية وفاته في 27 ديسمبر 1978.

انظر في ذلك: بشير بن مالك، استحداث منصب الوزير الأول ورئيس الحكومة في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020: المرجعية والمغزى، مجلة الدراسات القانونية، جامعة المدينة، المجلد 8، العدد 2، 2021، ص 128.

(2) مرسوم رئاسي رقم 223/88 المؤرخ في 05 نوفمبر 1988، المتضمن نشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 3 نوفمبر سنة 1988، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 45، الصادرة في 5 نوفمبر 1988.

نص على أن «رئيس الجمهورية يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه»، بعدما عدل على تسمية الوزير الأول التي كانت في دستور 1976.

أين عرفت البلاد مرحلة متوترة عقب التعديل الدستوري لسنة 1989 فعين الرئيس "الشاذلي" "مولود حمروش" من حزب جبهة التحرير الوطني رئيسا للحكومة للفترة الممتدة (1989-1991). ثم عين بتاريخ 5 جوان 1991 "أحمد غزالي" رئيسا للحكومة إذ شهدت حكومته هاتمه حل المجلي الشعبي الوطني في ديسمبر 1991، والدعوة إلى إجراء انتخابات تشريعية تعددية جديدة⁽¹⁾؛ لكن ما فتئ الحال حتى عرفت البلاد مرحلة انتقالية توقف فيها المسار الانتخابي⁽²⁾ ودخلت البلاد حالة الطوارئ، فشهدت الحكومة حالة من عدم الاستقرار أدى إلى تداول ثلاثة رؤساء للحكومة: تم تعيين "بلعيد عبد السلام" من حزب جبهة التحرير الوطني للفترة الممتدة (1992-1993)، ثم عين "رضا مالك" بصفته مستقل لا ينتمي لأي حزب، رئيسا للحكومة للفترة الممتدة ما بين (1993-1994)، ثم عين "مقداد سفي" من حزب جبهة التحرير الوطني رئيسا للحكومة للفترة الممتدة ما بين (1994-1995).

وفي عام 1995 تم الإعلان عن إجراء انتخابات رئاسية، فاز فيها المرشح الحر "اليمين زروال" على مرشحين آخرين من أحزاب سياسية معروفة، انجر عنها إجراء انتخابات تشريعية كانت فيها الغلبة لحزب التجمع الوطني الديمقراطي، أبقى الرئيس على "أحمد أويحي" المنحدر من حزب التجمع الوطني الديمقراطي (حزب جديد أنشئ في عام 1997) رئيسا للحكومة للفترة الممتدة ما بين (1997-1998)، بعد ما كان رئيسا لها ما بين (1994-1995) بصفته مستقل.

(1) مرسوم رئاسي رقم 84/91 مؤرخ في 03 أبريل سنة 1991 المتضمن استدعاء هيئة الناخبين لإجراء انتخابات تشريعية مسبقة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 14، الصادرة في 03 أبريل سنة 1991.

(2) مرسوم رئاسي رقم 197/91 مؤرخ في 05 جوان سنة 1991 المتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 84/91 المتعلق باستدعاء هيئة الناخبين لإجراء انتخابات تشريعية مسبقة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 29، الصادرة في 12 جوان سنة 1991.

ومنذ فوز المرشح "عبد العزيز بوتفليقة" في رئاسيات سنة 1999 الذي تلقى تأييدا واسعا من قبل الأحزاب السياسية، والمنظمات، والمجتمع المدني إلى غاية سنة 2017، عكف الرئيس على اختيار رئيس الحكومة في كثير من المرات من بين قياديي حزب جبهة التحرير الوطني، والأمين العام لحزب التجمع الوطني الديمقراطي، باستثناء حكومة "أحمد بي بيتور" الذي عيّنه الرئيس "بوتفليقة" مستقلا ولم يقدم على تعيين شخص من الأحزاب السياسية التي التفت حوله (حزب جبهة التحرير الوطني، وحزب التجمع الوطني الديمقراطي، وحزب مجتمع السلم، وحزب النهضة)⁽¹⁾، وحكومة "يوسف اليوسفي" بصفته مستقلا هو الآخر⁽²⁾.

من الملاحظ أن المؤسس الدستوري أبقى على ذات النظام في التعديل الدستوري لسنة 1996، كون معظم التعيينات من حزب جبهة التحرير الوطني وحزب التجمع الوطني الديمقراطي، إلا أنه استعاد تسمية الوزير الأول وتخلّى عن تسمية رئيس الحكومة في التعديل الدستوري لسنة 2008⁽³⁾، التحول الذي يجعلنا أمام تساءل عمّ إذا كان المؤسس الدستوري أراد بذلك العودة إلى أحادية السلطة التنفيذية أم أنها دعوة للإفصاح

(1) بشير بن مالك، المرجع السابق، ص 135.

(2) حيث تمّ تعيين علي رأس الحكومة، على التوالي كل من: أحمد بن بيتور رئيسا للحكومة للفترة (1999، 2000) بصفته مستقلا -علي بن فليس رئيسا للحكومة للفترة (2000، 2003) ممثل عن حزب جبهة التحرير الوطني -أحمد أويحي رئيسا للحكومة للفترة (2003، 2006) ممثل عن حزب التجمع الوطني الديمقراطي-عبد العزيز بلخادم رئيسا للحكومة للفترة (2006، 2008) ممثل عن حزب جبهة التحرير الوطني-أحمد أويحي وزيرا أولا للفترة (2008، 2012) ممثل عن حزب التجمع الوطني الديمقراطي-عبد المالك سلال وزيرا أولا للفترة (2012، 2014) ممثل عن حزب جبهة التحرير الوطني-يوسف اليوسفي وزيرا أولا للفترة (من 13 مارس إلى 29 أبريل، 2014) بصفته مستقلا-عبد المالك سلال وزيرا أولا للفترة (2014، 2017) ممثل عن حزب جبهة التحرير الوطني.

(3) القانون رقم 19/08، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 63، الصادرة في 16 نوفمبر سنة 2008.

عن تبعية الوزير الأول لرئيس الدولة من خلال استبدال برنامج الحكومة بمخطط عمل الحكومة⁽¹⁾.

ويصدر التعديل الدستوري لسنة 2016 أضاف المؤسس الدستوري ولأول مرة في عمر التعيينات صياغة جديدة في تعيين الوزير الأول، وهي استشارة الأغلبية البرلمانية، حيث نصت الفقرة الخامسة من المادة 91 على أن رئيس الجمهورية «يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه»⁽²⁾.

إذ يبدو أن اشتراط استشارة الأغلبية البرلمانية في تعيين الوزير الأول في التعديل الدستوري لسنة 2016 لدلالة قاطعة على وجود تعددية حزبية داخل البرلمان، عكس ما كان عليه قبل التعديل الدستوري لسنة 1989، الذي أعلن فيه المؤسس الدستوري القطيعة مع الأحادية الحزبية عن طريق الانفتاح على التعددية الحزبية، ليقى تعيين الوزير الأول مسألة اختيارية بين رئيس الدولة والأغلبية البرلمانية، تجنباً للانحداد الحكومي في حالتي سحب الثقة من الحكومة أو عدم المصادقة على مخطط عمل الحكومة، ومن تم تكون استشارة الأغلبية البرلمانية شرطاً دستورياً غرضه ضمان استمرارية المؤسسات الدستورية (الحكومة والمجلس الشعبي الوطني).

فإذا لم تكن نكثرت لرئيس الجمهورية في إفراطه في تعيين رئيس الحكومة أو الوزير الأول من حزب جبهة التحرير الوطني بالدرجة الأولى، وحزب التجمع الوطني الديمقراطي في أمينه العام دائماً بالدرجة الثانية، ومن أشخاص مستقلين ولو أنه جرى بشكل ضئيل بالدرجة الثالثة، بحكم أنه لا يوجد في الدستور ما يلزم رئيس الجمهورية الذي ظلّت سلطته في تعيين الرجل الأول على رأس الحكومة سلطة مطلقة؛ فإن الأمر بالنسبة لسلطته هاته

(1) عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، ط 1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر، 2010، ص 167.

(2) القانون رقم 01/16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 هـ الموافق 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 14، الصادرة في 7 مارس سنة 2016.

لم تعد كما كانت عليه، ولو نظريا على الأقل، بعد صدور التعديل الدستوري لسنة 2016 بالأخص فيما يتعلق منه برجوع رئيس الجمهورية إلى الأغلبية البرلمانية في تعيين الوزير الأول، وهو ما سنحاول أن نستجليه في تعقب الممارسة العملية للتعيينات التي تمت في عمر هذا التعديل الدستوري بخصوص منصب الوزير الأول⁽¹⁾.

وبمناسبة تنصيب المجلس الشعبي الوطني عقب الانتخابات التشريعية لسنة 2017 أنهى رئيس الجمهورية مهام "عبد المالك سلال" من منصبه كوزير أول للحكومة بتاريخ 25 ماي سنة 2017 الذي كان قد عُيِّنَ فيه منذ سنة 2014، عيَّنَ الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" عبد المجيد تبون وزيرا أولا للحكومة للفترة ما بين (ماي/ أوت 2017) من حزب جبهة التحرير الوطني الذي أحرز 161 مقعد وهي نسبة قليلة مقارنة بالأغلبية المطلوبة المقدره بـ 232 مقعد⁽²⁾. كما عُيِّنَ "أحمد أويحي" وزيرا أولا للحكومة للفترة الممتدة من (15 أوت 2017 إلى 11 مارس 2019) المنتمي لحزب التجمع الوطني الديمقراطي صاحب المرتبة الثانية بـ 100 مقعد في الانتخابات التشريعية لسنة 2017، وفي 11 مارس 2019 قبل الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" استقالته الوزير الأول "أحمد أويحي" تحت سخط الحراك الشعبي، ليتم تعيين الرئيس "نور الدين بدوي" من التكنوقراط وزيرا أولا للحكومة خلفا لأويحي، إلى غاية 27 ديسمبر 2019، ليعقب هذا التعيين بأيام قليلة استقالة الرئيس "بوتفليقة".

الأمر الذي بات يؤكد أن رئيس الدولة الجزائري استقر على نهج واضح في تعيين الوزير الأول، على أساس ما يتمتع به من سلطة تقديرية مطلقة سواء في الاختيار أو التعيين. وبالتالي حتى في ظل الرجوع إلى الأغلبية البرلمانية نجد أن الرئيس غلب عليه التقليد الذي لزمه لفترة طويلة قبل الرجوع إلى الأغلبية البرلمانية، بحكم أن كلا الحزبين

(1) المادة 91 الفقرة 5 من التعديل الدستوري لسنة 2016 «يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه».

(2) إعلان رقم 01 /م د/ 17 مؤرخ في 18 ماي سنة 2017 يتضمن النتائج النهائية لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني

الذي جرى يوم 4 ماي سنة 2017، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 34، الصادرة في 7 ماي سنة 2017.

الذين انحدر منهما الوزير الأول لم يحصلوا على الأغلبية المطلوبة، باستثناء حكومة بدوي الذي كان فيها من التكنوقراط، كما أن هذا التعيين الأخير لم يضيف شيئاً للمعادلة، بحكم ما يبدو أن دور الوزير الأول "بدوي" كان يقتصر بالأساس على تنظيم انتخابات رئاسية جديدة قبل نهاية العام، بدليل أن الرئيس لم يعد يرغب في الترشح للرئاسيات المقبلة؛ غير أن الرجوع إلى الأغلبية البرلمانية يجعلنا من الناحية النظرية نميز بين حالتين متباينتين⁽¹⁾:

- الحالة الأولى: هي الحالة التي تسفر فيها الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية مؤيدة لرئيس الجمهورية، أو أن يكون الرئيس من حزب الأغلبية البرلمانية، فينجم عنه تمتع رئيس الجمهورية بحرية تامة في اختيار الوزير الأول، بحيث يكون اختصاصه في التعيين سلطة تقديرية تجمع بين صلاحية التعيين *la nomination* وصلاحية الاختيار *le designation*.

- والحالة الثانية: هي حالة التعارض⁽²⁾ التي تسفر عن أغلبية برلمانية غير مؤيدة للرئيس، ولعلّها الحالة التي يقصدها المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 91 الفقرة الخامسة من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي نقسمها بدورها إلى صورتين:

(1) عرفت الجمهورية الفرنسية الخامسة هذا التطابق بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية في سنة 1974 حيث كان رئيسي الجمهورية "De Gaulle" و "Pompidou" يحظيان بأغلبية برلمانية مساندة لهما كانت غالباً من الحزب الديجولي (UDR)، نفس الشيء حصل مع المرشح "Giscard d'Estaing" عندما أُقبل على تعيين "Jacques Chirac" زعيم الديجوليين وزيرا أولاً. أنظر: عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1995، ص ص 160-161.

(2) يتوجب في هذه الحالة على رئيس الجمهورية إما أن يتصالح مع الأغلبية البرلمانية ويعين وزير أولاً من بينها الأمر الذي سينجر عنه صعوبات أمام الرئيس في فرض توجيهاته على الوزير الأول في تنفيذ السياسة، أو تعيين شخصية مقربة على الرئيس وفي هذه الحالة يكون من السهل على الأغلبية أن تقف أمام الحكومة في رفضها إقرار مشروعات القوانين، كما لهذه الأغلبية أن تثير مسؤولية السياسية للحكومة عبر لائحة اللوم أو سحب الثقة من الحكومة.

أنظر: عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 162.

- الصورة الأولى: عندما يتم الحصول على الأغلبية البرلمانية المطلوبة لعدد مقاعد نواب الغرفة الأولى، والمعارضة للرئيس من حزب واحد، وهنا يتوجب الرجوع إلى هذه الأغلبية مع مراعاة رأي هذا الحزب في تعيين الوزير الأول، أو تعيين رئيس الحكومة كما هو الحال في النظام السياسي الجزائري.

- الصورة الثانية: عندما لا يحصل الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية على الأغلبية البرلمانية المطلوبة لعدد مقاعد نواب الغرفة الأولى، ففي هذه الحالة تسعى هذه الأغلبية النسبية المنبثقة من الحزب الفائز إلى الائتلاف الحزبي من أجل أن تلتف الأحزاب حول الحزب الأكثر توافقاً مع التشكيلات السياسية وتشكل أغلبية برلمانية، تعمل بدورها على تقديم مرشحها لمنصب الوزير الأول، بعد طلب استشارتها من طرف رئيس الدولة⁽¹⁾، كما لو أنها أغلبية داخل أغلبية، وهو تقريبا ما أخذ به الرئيس بوتفليقة في حكومتي "عبد المجيد تبون" و "أحمد أويحي" في العهدة التشريعية لسنة 2017.

إلا أنه في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 عدل المؤسس الدستوري على استشارة الأغلبية البرلمانية في تعيين الوزير الأول، مع إضافة عبارة «أو رئيس الحكومة، حسب الحالة»⁽²⁾. الأمر الذي يعكس في تقديرنا مدى تكريس المؤسس لمبدأ الديمقراطية في تعيين رئيس الدولة لمن يتولى منصب رئاسة الحكومة، بحيث أن عبارة «حسب الحالة» من شأنها أن توحي إلى سلطة رئيس الدولة في تعيين الوزير الأول في الحالة التي يكون فيها رئيس الدولة من نفس الأغلبية البرلمانية أي الأغلبية البرلمانية هي ذاتها الأغلبية الرئاسية؛ في

(1) يعتبر التحالف الحزبي خيار سياسي يلجأ إليه حزبين أو مجموعة من الأحزاب، يكون في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية ذات التمثيل النيابي النسبي، حيث تنبثق الحكومة من البرلمان، بغية خلق كتل حزبية توطئه أرضية توافقية بناء على أهداف تكتيكية أو استراتيجية داخل إطار برنامج يتوفر على الأقل، على الحد الأدنى من القواسم المشتركة للأحزاب المتألفة بينها، أما عن الجزائر لم تعرف كثيرا هذا النوع من التحالفات في تشكيل الحكومة بقدر ما لجأت إلى التحالفات الرئاسية في دعم برنامج الرئيس.

(2) المادة 91 الفقرة 5 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق. «يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وينهي مهامه».

حين يبقى اختصاصه في تعيين رئيس الحكومة مجرد صلاحية، كونه لا يملك الحرية في اختيار رئيس الحكومة الذي ينتمي إلى أغلبية برلمانية مغايرة لتلك التي ينتمي إليه الرئيس، وبالتالي بات رجوع رئيس الدولة إلى الأغلبية البرلمانية في تعيين رئيس الحكومة أمر ضروري؛ بيد أن الممارسة العملية لسلطة رئيس الدولة في التعيين لمن هو على رأس الحكومة بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2020، كفيّلة بأن تكشف عن مدى احترام الرئيس لديمقراطية الأغلبية أم لا.

بعد تقليد "عبد المجيد تبون" رئيسا للجمهورية في 19 ديسمبر 2019 عقب فوزه في الانتخابات الرئاسية التي جرت في يوم 13 من نفس الشهر والسنة المذكورين آنفا، أقدم الرئيس الجديد على حل المجلس الشعبي الوطني، والدعوة إلى إجراء انتخابات تشريعية مسبقة⁽¹⁾، حاز فيها حزب جبهة التحرير الوطني المرتبة الأولى بـ 105 مقعد، وحركة مجتمع السلم المرتبة الثانية بـ 64 مقعد، والتجمع الوطني الديمقراطي المرتبة الثالثة بـ 57 مقعد⁽²⁾، أمّا بخصوص قصر الحكومة فقد وقع اختيار رئيس الجمهورية على شخص "عبد العزيز جراد" المستقل، و عيّنه بذلك وزيرا أولا⁽³⁾ لثلاث حكومات على التوالي⁽⁴⁾،

(1) مرسوم رئاسي رقم 96/21 مؤرخ في 11 مارس سنة 2021 المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لإنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 18، الصادرة في 11 مارس 2021.

(2) إعلان رقم 01 / م د/ 21 مؤرخ في 23 جوان سنة 2021 يتضمن النتائج النهائية لإنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي جرى يوم 12 جوان 2021، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 51، الصادرة في 29 جوان سنة 2021.

(3) مرسوم رئاسي رقم 370/19 مؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2019 المتضمن تعيين الوزير الأول، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 01، الصادرة في 05 جانفي 2020.

(4) -حكومة"عبد العزيز جراد" الأولى في 02 جانفي 2020 إلى غاية 24 جوان 2020.

انظر: المرسوم الرئاسي رقم 01/20 المؤرخ في 02 ديسمبر سنة 2020 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 01، الصادرة في 05 جانفي 2020.

-حكومة"عبد العزيز جراد" الثانية في 24 جوان 2020 إلى غاية 21 فبراير 2021.

انظر: المرسوم الرئاسي رقم 163/20 المؤرخ في 23 جوان سنة 2020 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 37، الصادرة في 27 جوان 2020.

-حكومة"عبد العزيز جراد" الثالثة في 21 فبراير 2021 إلى غاية 30 جوان 2021.

كما عيّنَ رئيسَ الجمهورية "أيمن عبد الرحمان" وزيرَ أولاً للحكومة خلفاً لـ "عبد العزيز جراد" منذ تاريخ 30 جوان 2021 إلى غاية يومنا هذا⁽¹⁾، بصفته مستقل لا ينتمي إلى أي تيار حزبي.

على هذا الأساس يكون رئيس الجمهورية في ظل أحكام التعديل الدستوري الأخير، قد تجاوز التفسير الحرفي للمادة 91 في فقرتها الخامسة 5 من التعديل الدستوري لسنة 2020، عندما عين وزيراً أولاً مستقلاً عن الأغلبية البرلمانية، وبالتالي كان على رئيس الجمهورية أن يعين من الأغلبية البرلمانية، كما أن عدم حصول أي حزب على الأغلبية المطلوبة في مقاعد المجلس الشعبي الوطني (بعنوان الولاية التشريعية 2021-2026) والمقدرة بـ 204 مقعد ليس معناه أن يحجب نظره عن الأغلبية البرلمانية؛ بل كان حري به أن يبحث عن أغلبية داخل الأغلبية وهو ما نطلق عليه بالأغلبية النسبية التي يمكن الحصول عليها من خلال ائتلاف الأحزاب فيما بينها، حتى تتمكن هذه الأخيرة من تقديم مترشح من الحزب الحائز على عدد أكبر من المقاعد تقع عليه كل الاختيارات. غير أن سكوت النص الدستوري عن مثل هذا الطرح والإكتفاء فقط بالأغلبية البرلمانية، قد يعطي لرئيس الجمهورية الحرية في أن يفسر النص لصالح اختياراته.

أمّا بالنسبة للدستور الفرنسي لعام 1958، نصت المادة 8 الفقرة الأولى منه على أن «يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول، وينهي مهامه بناء على تقديم هذا الأخير استقالة الحكومة»⁽²⁾، وبالتالي يكون المؤسس الدستوري الفرنسي لعام 1958 قد أعطى الحق

= انظر: المرسوم الرئاسي رقم 78/21 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2021 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 13، الصادرة في 22 فبراير 2021.

(1) مرسوم رئاسي رقم 275/21 مؤرخ في 30 جوان سنة 2021 المتضمن تعيين الوزير الأول، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 53، الصادرة في 08 جويلية 2020.

(2) Art 8 alinéa 1 de la constitution française du 4 octobre 1958. « Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement. ».

لرئيس الدولة الفرنسي في أن ينفرد في تعيين الوزير الأول، فمنح بذلك رئيس الدولة سلطة شبه تقديرية في تعيين من يريده على رأس الوزارة الأولى، فهو بمقتضى هذه المادة اختصاص أصيل له، غير ملزم فيه بتعيين زعيم حزب الأغلبية البرلمانية أو استشارتها على الأقل كما سجل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016.

جرى العمل في تاريخ الانتخابات التشريعية للجمهورية الخامسة، أن عين رئيس الدولة في منصب الوزير الأول من غير البرلمانيين، فكان اختياره على الشخصيات السياسية رفيعة المستوى نظرا للدور الذي يلعبه الوزير الأول في وضع وتنسيق النشاط الحكومي: حيث عين "جورج بومبيدو Georges. Pompidou" وزيرا أولا في عام 1962، وعين "ريمون بار Raymond. Barre" وزيرا أولا في عام 1976 وعين "دومينيك. دو فيلبان Dominique. de Villepin" وزيرا أولا في عام 2005. لكن مع ذلك، يجب على رئيس الدولة ألا يتجاهل التكوين السياسي للجمعية الوطنية وما تملكه من وسائل دستورية لقلب الحكومة، من خلال اقتراح اللوم المنصوص عليه بموجب المادة 49 الفقرة الثانية «تطعن الجمعية الوطنية في مسؤولية الحكومة بالتوقيع على اقتراح سحب الثقة، ولا يجوز قبول مثل هذا الاقتراح إلا إذا وقعه عشر أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل، ولا يجري التصويت عليه إلا بعد مرور ثمان وأربعين ساعة من إيداعه ولا تحتسب سوى الأصوات المؤيدة لاقتراح سحب الثقة خلال نفس الدورة العادية، وأكثر من اقتراح واحد خلال نفس الدورة غير العادية»⁽¹⁾.

(1) Art 49 alinéa 2 de la constitution française de 1958. « L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus = =de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire».

مما يستدعي مراعاة رئيس الدولة استقرار الحكومة، الذي لن يتأتى إلا بتمتع هذه الأخيرة بثقة البرلمان، فحرية رئيس الدولة في اختيار الوزير الأول ليست دائما بالقدر الثابت، سواء كانت لديه أغلبية برلمانية أم لا. وبالتالي تبقى مسألة التعيين نظريا، أمرا جوازيا لرئيس الدولة في حالة التعايش بين أغليبتين (برلمانية ورئاسية) متميزتين، في أن يعين أو لا يعين زعيم الأغلبية البرلمانية الجديدة وزيرا أولا. ومع ذلك أيضا، يمكن أن ينتقص من حرية رئيس الدولة في اختيار الوزير الأول، بفضل الحالة التي تكون فيها الأغلبية البرلمانية التي تدعم الرئيس، مركبة composite، بل الأكثر من ذلك عندما لا يكون الرئيس من صفوف الحزب الرئيسي في الأغلبية البرلمانية الداعمة، وبالتالي يخضع رئيس الدولة إلى رغبة الأغلبية البرلمانية الداعمة وتحته عندئذ على تصويب اختياره على زعيم الحزب الرئيسي في الأغلبية البرلمانية المركبة.

وفي هذا الصدد، قام الرئيس "جيسكار ديستان Giscard d'Estaing" بتعيين "جاك. شيراك J. Chirac" رئيسا للوزراء في عام 1974، فكانت سلطته في تعيين رئيس الوزراء سلطة شكلية تفقد إلى اختصاص الاختيار la competence de designation.

كما لا يفوتنا من ناحية، الوقوف على حقبة زمنية مهمة من حياة الجمهورية الخامسة وهي مرحلة التعايش la cohabitation، التي أصبحت شائعة في مطلع القرن: بين عامي 1986 و2002، إذ تميزت هذه المرحلة بقلب السلطة لصالح الحكومة على حساب الرئاسة خلال فترات التعايش الثلاثة، التي تحتفظ فيه كل فترة بميزة استثنائية، تفردية، مع أنهم ينتجون في الأساس نفس الآثار ونفس التناقضات⁽¹⁾.

حيث بلغ الاحتدام ذروته في التعايش الأول (1986-1988) بين رأسي السلطة التنفيذية الرئيس "فرانسوا ميتران F. Mitterrand" والوزير الأول "جاك شيراك J. Chirac"

(1) Hugues. Portelli, «Arbitre ou chef de l'opposition», *Pouvoirs*, n° 91, 1999, p.60.

حتى بات يوصف بالصراع المفرط⁽¹⁾. أمّا التعايش الثاني(1993-1995) فكان أكثر توافقا بالنسبة للرئيس وموقف اليمين، الذي اقترح "إدوارد بالادور E. Balladur " وزيرا أولا⁽²⁾.

إن التعايشان اللذان استمررا لمدة سنتين يختلفان كثيرا عن التعايش الثالث بحكم أنهما أثرا على نهاية عهدي الرئيس الفرنسي، بخلاف التعايش الثالث الذي دام خمس سنوات طوال العهدة التشريعية، وهي بلا شك فترة تختلف عن الفترات السابقة، لأنها ليست نتيجة الفترات التشريعية فقط، بل نتيجة لإرادة رئيس الدولة "جاك شيراك Chirac. J" في حل الجمعية الوطنية عام 1997، على أمل أن يحصل على أغلبية برلمانية تتماشى مع وجهات نظره في السنوات الخمس الأخيرة من ولايته، إلا أن فشل الأغلبية الرئاسية في هذه الانتخابات أدى إلى طول فترة التعايش (1997 إلى 2002)⁽³⁾، الذي قد تكون عودة إلى البرلمانية وتخلي اليسار عن الوظيفة الرئاسية.

مع ذلك، بقي هذا التعايش محرجا نوعا ما، لأنه جعل الحكومة في تعايش أطول (خمس سنوات) وجدت فيه نفسها أمام جبهة اصطدام قوية بين رأسي السلطة التنفيذية "جاك شيراك J.Chirac" و "ليونيل جوسبان L.Jospin" في الانتخابات الرئاسية لسنة 2002⁽⁴⁾.

من ناحية أخرى، إذا كان الرئيس يتمتع بقيادة فعلية حقيقية على الأغلبية البرلمانية، فإن سلطته في اختيار الوزير الأول تكون شبه تقديرية (quasi discrétionnaire)، وهو حال العديد من فترات الجمهورية الخامسة، عكس الجمهورية الرابعة التي لم يتم فيها تعيين رئيس الدولة للوزير الأول إلا بعد موافقة الجمعية الوطنية⁽⁵⁾.

(1) Ardant. Philippe, et Olivier Duhamel. « La dyarchie ». *Pouvoirs*, n° 91, 1999, p.8.

(2) Jean. Massot, *Alternance et cohabitation sous la V République*, Paris, 1997, p. 87.

(3) Ardant. Philippe, et Olivier. Duhamel, op. cit, p.8.

(4) Portelli. Hugues. *La cinquième République*, Librairie générale française, Paris, 1994, p.63.

(5) تم تعيين "جان مارك أيرولت J-M Ayrault" وزير أول في ماي 2012، "مانويل فالس M. Valls" في مارس 2014، والوزير الأول "إدوارد فيليب É. Philippe" في سنة 2017.

-Disponible sur <http://www.wikiwand.com>. Site visite le 18 04 2019 à 20h:19

ثانيا: سلطة رئيس الدولة في إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة

يعتبر إنهاء مهام الوزير الأول من بين الاختصاصات الدستورية التي ينفرد بها رئيس الدولة، فاختصاصه في هذه الحالة لا يستلزم التوقيع المجاور من أي جهة وبالتالي فهو اختصاص أصيل لرئيس الدولة.

نص الدستور الجزائري لسنة 1976⁽¹⁾ على إمكانية تعيين الوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية، إلا أنه لم يشر إلى الجهة التي يصدر منها إنهاء المهام، فكان من باب أولى أن يلحق بالسلطة المخول لها صلاحية التعيين السلطة التي تملك العزل، وهو ما يقودنا إلى البحث في نية المؤسس الدستوري ولعلّ السبب في ذلك نرجعه إلى فرضيتين:

- الفرضية الأولى: نفترض عدم إقرار واضعي الدستور بثنائية الوظيفة التنفيذية، تمارس الحكومة الوظيفة التنفيذية بقيادة رأس واحد وهو رئيس الجمهورية، وهو تعبير صريح على شكل الوظيفة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري (أحادية الوظيفة التنفيذية)، ما دام مسألة تنصيب الوزير الأول في الحكومة اختيارية، لم يراعي المؤسس الدستوري لطريقة إنهاء مهامه أي اعتبار⁽²⁾.

- الفرضية الثانية: عدم إقرار المؤسس الدستوري بثنائية السلطة التنفيذية، بحكم أن الوزير الأول مسؤول أمام رئيس الجمهورية، فتبعيته لهذا الأخير تبعية مباشرة، توحى على عدم وجود مسؤولية سياسية للوزير الأول أمام المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾، خاصة عندما لا

(1) المادة 113 من الأمر رقم 97/76 المؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 هـ الموافق 22 نوفمبر سنة 1976، يتضمن إصدار دستور الجزائر سنة 1976، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 94، الصادرة في 24 نوفمبر سنة 1976.

(2) المادة 114 من نفس الأمر رقم 97/76.

(3) المادة 115 من الدستور الجزائري لسنة 1976.

نجد في دستور 1976 ولا في التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 06/79⁽¹⁾، ما يثير ويحرك هذه المسؤولية سوى السؤال الكتابي والشفوي الذي لا يرتب أي مسؤولية.

وبالتالي لا وجود للحالات التي تتطلب الاستقالة، فإنتهاء مهام الوزير الأول إذن يكون على يد الرئيس الذي عينه طبقا لقاعدة توازي الأشكال، بمعنى السلطة التي تملك التعيين هي من تملك العزل.

وفي التعديل الدستوري لسنة 1989 تدارك المؤسس الدستوري ذكر السلطة التي لها الحق في إنهاء مهام رئيس الحكومة فألحقها مباشرة بالسلطة المخول لها صلاحية التعيين في نص المادة 74 الفقرة الخامسة، ليصبح تعيين وإنهاء مهام رئيس الحكومة يعود لاختصاص رئيس الدولة عن طريق مرسوم رئاسي لا غير، ينشر في الجريدة الرسمية⁽²⁾. نفس الشيء بالنسبة إلى دستور 1996 في المادة 77 الفقرة الخامسة، والمادة 91 الفقرة الخامسة في كل من التعديلين الدستوريين لسنتي 2016 و2020.

أمّا في فرنسا يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول وينتهي مهامه بناء على تقديم هذا الأخير استقالة الحكومة⁽³⁾.

وبما أن المؤسس الدستوري تطرق إلى إنهاء مهام رئيس الحكومة بدءا من التعديل الدستوري لسنة 1989، كان عليه أن يوظف أيضا لسلطة رئيس الدولة في إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، حتى لا يوصف قرار الرئيس المتعلق

(1) القانون رقم 06/79 المؤرخ في 12 شعبان عام 1399هـ الموافق 7 يوليو سنة 1979 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1979، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 28، الصادرة في 10 يوليو سنة 1979.

(2) مرسوم رئاسي رقم 18/89 مؤرخ في 22 شعبان عام 1409هـ الموافق 28 فبراير سنة 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 9، الصادرة في 1 مارس سنة 1989.

(2) Art 8 alinéa 1 de la constitution française de 1958. «Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement».

بالإنهاء بالشطط في استعمال السلطة، وذلك من خلال إيجاد مسوغات دستورية تستدعي
حقا الإنهاء.

نظرا لأن المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان هي مسؤولية جماعية تضامنية
بين جميع أعضاء الحكومة، فإن دراسة موضوع إنهاء مهام الوزير الأول يقتضي بالطبع
إنهاء مهام الحكومة، الذي يمكن حصره في أربعة مسوغات دستورية: الاستقالة، الإقالة،
التعديل الوزاري والوفاة، وعليه سيكون الحديث عن إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس
الحكومة، حسب الحالة هو نفسه استقالة الحكومة باستثناء الصورتين الأخيرتين فقط،
التعديل الوزاري والوفاة.

أ - **الاستقالة**: تعد الاستقالة تعبير من صاحب الوظيفة لإبداء رغبته في إنهاء العلاقة
الوظيفية بينه وبين الهيئة المستخدمة مع عدم وجود النية في العودة إليها⁽¹⁾، ولكون
الاستقالة في أصلها العام إرادية تتم برغبة شخصية، إلا أنها عندما ترتبط بالمسؤولية
السياسية تأخذ شكل الاستقالة الوجوبية، وهو ما سنتطرق إليه بشيء من التفصيل لاحقا:

أ-1) الاستقالة الإرادية: وهي الاستقالة التي يقدمها الوزير الأول أو رئيس الحكومة،
حسب الحالة، إلى رئيس الجمهورية بصفة طوعية وحرية تامة، بحيث لا يوجد ما يربطها
بالمشهد السياسي، وتشمل الاستقالة الطوعية الحالة التالية:

- الحالة التي يمكن فيها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة أن يقدم استقالة
الحكومة لرئيس الجمهورية، مع أن هذا الحكم لا يوجد في الدستور ما يبرره كحالة

(1) عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري)، ديوان المطبوعات
الجامعية، ص 160.

تستدعي تقديم الوزير الأول أو رئيس الحكومة استقالة الحكومة، مما يجعل المادة 113 من التعديل الدستوري الأخير عاجزة على إعطاء توضيح⁽¹⁾.

بالتالي إذا عجز النص على أن يعطينا تفسير دقيق لهذه الحالة المذكورة في الفقرة أعلاه، فإن اللجوء إلى الممارسة السياسية أحيانا يكون جدير بإيجاد الأجوبة.

بالنسبة إلى التجربة الجزائرية، نذكر عندما قدم "أحمد بن بيتور" استقالة حكومته لرئيس الجمهورية "عبد العزيز بوتفليقة" في عام 2000، جراء حصول الخلاف بين رئيس الدولة والوزير الأول حول التداخل في استعمال الصلاحيات المخولة لهما دستوريا.

أما بالنسبة إلى التجربة الفرنسية، يمكن أن تعزى الاستقالة الطوعية إلى حالة عدم الاتفاق *un désaccord*، بين رئيس الدولة والوزير الأول، مثل ما حصل مع "جاك شيراك" والرئيس "فالري جيسكار ديستان Giscard d'Estaing" عام 1976⁽²⁾.

أ-2) الاستقالة الوجوبية: وهي الاستقالة التي تقدمها الحكومة لرئيس الدولة والتي يكون موضوعها المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان وترتبط بحدث سياسي وتثار بصفة دورية، كلما دعا الحدث السياسي إلى ذلك:

- الحالة التي ترتبط بعدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة⁽³⁾؛

- والحالة التي يقدم فيها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، استقالة الحكومة إثر مصادقة المجلس الشعبي الوطني بأغلبية ثلثي (2/3) النواب على ملتمس الرقابة المنصب على مسؤولية الحكومة بعد مناقشة بيان السياسة العامة⁽⁴⁾.

(1) المادة 113 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020. تقابلها المادة 100 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016.

(2) إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط 4، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1989، ص 327.

(3) المادة 1/107 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020. تقابلها المادة 1/95 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016.

(4) المادة 162 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

تقابلها في الدستور الفرنسي الحالة التي تضطلع فيها الجمعية الوطنية بالمسؤولية من جانب الحكومة عن طريق التصويت على اقتراح توجيه اللوم بالأغلبية المطلقة لأعضائها، وليس الأغلبية الحاضرة، وقد تمّ التصويت على لائحة لوم واحدة فقط في ظل الجمهورية الخامسة في عام 1962 التي وضعت حداً لحكومة " بومبيدو Pompidou "؛

- والحالة التي يتم فيها تقديم استقالة الحكومة من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، لرئيس الجمهورية، بسبب عدم الموافقة على لائحة الثقة التي طلب من المجلس الشعبي الوطني التصويت عليها⁽¹⁾.

تقابلها المادة 49 الفقرة الثانية من الدستور الفرنسي، عندما تطعن الجمعية الوطنية في مسؤولية الحكومة بالتصويت على اقتراح سحب الثقة. ولا يجوز قبول هذا الاقتراح إلاّ إذا وقّعه عُشر (1/10) نواب الجمعية الوطنية على الأقل. ولا يجرى التصويت عليه إلاّ بعد مرور ثمان وأربعين (48) ساعة من إيداعه⁽²⁾؛

- ثم الحالة التي يستقيل فيها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، عندما يرغب في الترشح للانتخابات الرئاسية أو الانتخابات التشريعية، ويسمى هذا النوع من الاستقالة في الأنظمة البرلمانية باستقالة المجاملة⁽³⁾.

ب - الإقالة: إذا كانت الاستقالة هي الأصل العام في وضع حد للعلاقة الوظيفية، فإن الإقالة هي الاستثناء بحيث يكون فيها الموظف مجبراً على مغادرة منصبه، أمّا بالنسبة للوزير الأول الذي هو موضوع هذه الجزئية من الدراسة لا يوجد في أحكام الدستور ما

(1) المادة 5/111 و6 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020. «لوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني، تصويتاً بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، استقالة الحكومة». تقابلها المادة 5/98 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016.

(2) المادة 2/49 من الدستور الفرنسي الصادر في 4 أكتوبر عام 1958.

(3) المادة 2/96 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020. «ستقيل الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وجوباً إذا ترشح لرئاسة الجمهورية». تقابلها المادة 2/104 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بخصوص الوزير الأول.

يشير بطريقة مباشرة إلى الإقالة بحكم أنها صورة من صور إنهاء مهام الوزير الأول، باستثناء ما نصت عليه المادة 96 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري الأخير، التي أقامت حظرا زمنيا على تعديل أو إقالة الحكومة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

فإذا اعتبرنا بمفهوم المخالفة، إنهاء المهام المشار إليه في الفقرة الخامسة من المادة 91 من التعديل الدستوري هي القاعدة العامة، فإن المادة 96 التي تمنع إقالة أو تعديل الحكومة هي الاستثناء الذي يخرج النص من عمومته.

وبالتالي لا يبقى أمامنا إلا أن نبحث عن وجه الدلالة في وجود كل من الإقالة والتعديل من خلال الحالات التي تستدعيها هاتين الصورتين.

مع القراءة المتأنية لمواد الدستور المتعلقة بالحالات التي تثار فيها استقالة الحكومة نستشف أن كل الحالات تم استغراقها في الصورة الأولى التي هي الاستقالة، بحيث لم يترك المؤسس الدستوري أي حالة يمكن أن تستوعبها الإقالة، إلا إذا اعتبرنا المادة 113 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لها وجهان أو بالأحرى قراءتان: القراءة الأولى هي الحالة التي أوليناها للاستقالة الطوعية.

أمّا القراءة الثانية أو الوجه الثاني للمادة نجد في الحالة التي أثارها رئيس الدولة "عبد العزيز بوتفليقة" لإقالة حكومة "علي بن فليس" في عام 2000، وحكومة "عبد العزيز بلخادم" في عام 2008، وحكومة "عبد المجيد تبون" في عام 2017، أو تلك التي أثارها قبله نظيره الفرنسي "ميتران Mitterrand" مع الوزير الأول "بيير موروا Pierre Mauroy" في

(1) المادة 1/96 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

«لا يمكن أن تقال أو تعدل الحكومة القائمة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته، حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه».

عام 1984⁽¹⁾، و مع الوزير الأول "ميشيل روكارد Michel Rocard" في عام 1991، بالأخص عندما يكون رأسا السلطة التنفيذية من نفس الأغلبية السياسية، وهي الحالة التي يكون فيها الوزير الأول مسؤولا أمام رئيس الدولة في الواقع، وليس كما هو الحال في مرحلة التعايش⁽²⁾، التي يصبح فيها الوزير الأول، وفقا للدستور، هو من يهيمن على السياسة الداخلية للجمهورية.

الأمر الذي يجبر رئيس الدولة على أن يخضع للتوجهات الجديدة للحكومة دون إبداء تحفظات على تصرفات رئيسها⁽³⁾، بحيث لم يعد بإمكان رئيس الدولة المطالبة باستقالة الوزير الأول، لأن ببساطة أدت الممارسة أن إقرار مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية لم تعد ضرورية، لكون رئيسي السلطة التنفيذية في قيادة سياسية معارضة، والوزير الأول هو زعيم الأغلبية البرلمانية، فهو إذن مسؤول أمام الجمعية الوطنية، وفقا لنص الدستور الفرنسي.

ج - التعديل الوزاري: نصت المادة 96 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري الأخير على أنه لا يمكن أن تقال أو تعدل الحكومة القائمة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته، حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه⁽⁴⁾.

(1) بعد هزيمة اليسار في الانتخابات البلدية في 6 و 13 مارس سنة 1983 ، قدم "Pierre Mauroy" استقالته إلى رئيس الجمهورية " Mitterrand " في 23 مارس 1984 ، الذي قرر إبقائه في منصبه مع مطالبته بتشكيل حكومة ثالثة. في إطار استمرار الهزيمة الجديدة لليسار في الانتخابات الأوروبية لعام 1984 ، وفي 17 جويلية سنة 1984 قرر رئيس الجمهورية استبدال "Pierre Mauroy" بشخصية " Laurent Fabius " ، مع الاحتفاظ بالحكومة الثالثة التي شكلها، في السلطة لما يقارب مدة عام و اربعة أشهر .

Disponible sur site: <https://www.politiquemania.com/gouvernement-pierre-mauroy-3.html>

(2) اسماعيل الغزال، المرجع السابق، ص 327.

(3) Bigaut, Christian. « Les cohabitations institutionnelles de 1986-1988 et 1993-1995 ». Regards sur l'actualité, n° 211, 1995, p.12.

(4) المادة 1/96 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

يقصد بالتعديل الوزاري le remaniement ministériel، التعديل الذي يطرأ على تشكيلة الحكومة خلال فترة ولاية المجلس التشريعي (المجلس الشعبي الوطني أو الجمعية الوطنية العامة)، دون استقازها على وضع استقالتها، ويتم التعديل الوزاري بموجب مرسوم يتخذه رئيس الجمهورية.

بحيث يمكن لنا أن نميز بين نوعين من التعديلات الوزارية:

ج-1) **التعديل الوزاري السياسي**: يسمى التعديل الوزاري بالسياسي، عندما يمس التعديل عددا كبيرا من أعضاء تشكيلة الحكومة.

ج-2) **التعديل الوزاري الفني**: ويكون التعديل الوزاري فنيا، عندما يمس حجم التعديلات هذه المرة عدد أقل بكثير من أعضاء الحكومة مقارنة بالأول.

أما عن الحالات التي تستلزم التعديل الوزاري فهي كالتالي:

- الحالة الأولى: وهي الحالة التي يرغب فيها عضو(وزير) واحد أو أكثر مغادرة الحكومة، إما بسبب نجاحهم في الانتخابات أو يريدون أن يزولوا وظائف جديدة، وفي بعض الأحيان بسبب خلاف سياسي، يقبل في هذه الحالة الوزير الأول استقالة العضو الحكومي ويعلم رئيس الدولة بذلك من أجل تعيين وزيرا جديدا بدله؛

- الحالة الثانية: وهي الحالة التي يفصل فيها عضو(وزير) الحكومة بعد ارتكابه خطأ سياسيا، كأن يصرح بوضع سياسة لم يكن الوزير الأول موافقا عليها، كما حدث مع وزير الإصلاحات الفرنسي "جان جاك سيرفان Jac Servan" الذي أعلن عن رأيه في معارضة عدم استئناف التجارب النووية الذي قرره الرئيس "ميتران Mitterrand" والوزير الأول "بالادور Balladur" في عام 1974؛

- الحالة الثالثة: وهي الحالة التي يكون فيها حجم التعديل كبيرا، ويمس الوزير الأول نفسه وقد يحدث هذا عادة عندما تنتقد الحكومة بشدة، كما حصل في فرنسا عندما استبدل الوزير الأول " ألان جوبيه بـ " ليونيل جوسبان" في عام 1997، والتغيير الأخير لـ "جان جاك أيرولت" بالوزير الأول "مانويل فالس" في عام 2014.

د - الوفاة: لا يوجد في أحكام الدستور ما يشير إلى أن الوفاة هي صورة من صور إنهاء مهام الوزير الأول، إلا أنها في الحقيقة تعتبر النهاية الطبيعية لمهام الوزير الأول في حالة وفاته، كما يمكن أن تكون الوفاة حالة تستدعي تعديلا وزاريا، يحافظ فيه رئيس الدولة على النسب البرلمانية نفسها داخل الحكومة.

أمّا عن موانع الإقالة أو التعديل الوزاري، تتمثل بالأساس حسب التعديل الدستوري لسنة 2020 إمّا في حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته⁽¹⁾. لذا نرى أن تعلق كل هذه الموانع بشخص رئيس الدولة، يجعل من إقالة الوزير الأول أو إقامة تعديل وزاري، بمثابة حظر زمني على من يتولى رئاسة الدولة.

الفرع الثاني: سلطة رئيس الدولة في تعيين وإنهاء مهام أعضاء الحكومة

يمتلك رئيس الدولة اختصاصا واسعا في مجال التعيينات داخل الحكومة فضلا عن سلطته في تعيين الوزير الأول وتعيين أعضاء الحكومة (الوزراء)، غير أن المنتبَع لمواد التعديل الدستوري لسنة 1996 لا يجد فيه ما يحسم أن مسألة تعيين الوزراء من اختصاص رئيس الدولة، وعندما نقول هي من اختصاص رئيس الدولة نقصد بذلك ابتداءا بصلاحيّة الاختيار وانتهاءا بصلاحيّة التعيين⁽²⁾، بالأخص في الحالة التي يكون فيها رئيس الدولة والوزير الأول من نفس الأغلبية البرلمانية، وهو ما سنأتي على تبيانهِ لاحقا.

(1) المادة 96 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020. تقابلها المادة 104 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016.

(2) يبدو أن مصطلح الاختيار designation لا يأخذ بالضرورة شكل التعيين nomination، بقدر ما ينصرف مفهومه إلى الاقتراح، والسبب في ذلك أن عملية الاختيار قد تصدر عن جهة غير الجهة التي تقوم بالتعيين، كما أن الأول سابق على الثاني =

أولاً: سلطة رئيس الدولة في تعيين أعضاء الحكومة

نص دستور الجزائر لسنة 1963 على أن رئيس الجمهورية يعين الوزراء على أن يكون من بينهم ثلثي (2/3) من بين النواب على الأقل وتقديمهم إلى مجلس النواب⁽¹⁾.

أخذ المؤسس الدستوري في دستور 1963 بالجمع بين العضوية في البرلمان والحكومة فمنح بذلك لرئيس الجمهورية صلاحية تعيين الوزراء مع حقه في اختيارهم شريطة أن يقع هذا الاختيار على نسبة لا تقل عن ثلثي (2/3) من بين النواب مع تقديمهم إلى المجلس الوطني، وهو ما يعكس المسؤولية السياسية الوحيدة لرئيس الجمهورية أمام المجلس الوطني.

أما في دستور 1976 نصت المادة 113 منه على أن يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة، بحيث لم يذكر في هذه المادة أي نسبة لرئيس الجمهورية بخصوص اختيار الوزراء وتعيينهم، الأمر الذي يكشف عن هيمنة رئيس الجمهورية على كل التعيينات، ولا يمكن أيضا تفويض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين أعضاء الحكومة وإنهاء مهامهم، كما أن إمكانية تعيين رئيس الجمهورية لوزير أول حسب الفقرة الثانية من نفس المادة أعلاه، إشارة على أن صلاحية رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الحكومة سلطة مطلقة له دون مراعاة اقتراح الوزير الأول.

= مما يتوجب علينا التمييز بين التعيين الذي يشمل الاختيار والتعيين الذي يقتصر على التصديق فقط، فليس كل من يعين يعني بالضرورة أنه قد يختار. فإذا كانت سلطة الاختيار le pouvoir de designation تنطوي على فعل اختيار المستفيد من الوظيفة أو المنصب. فإن اختصاص التعيين le pouvoir de nomination ليس هو الاختصاص الذي يتم من خلاله اختيار الشخص للوظيفة وإنما هو الاختصاص الذي يمنح أو يخول لممارسة تلك الوظيفة.

(1) المادة 47 من الدستور الجزائري لسنة 1963 « رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني ، يعين الوزراء الذين يجب أن يختار الثلثي 2/3 منهم على الأقل من بين النواب و يقدمهم إلى المجلس».

على عكس التعديل الدستوري لسنة 1988 الذي منح المؤسس الدستوري بمقتضى المادة 114(1) منه، لرئيس الحكومة صلاحية تشكيل الحكومة بعد استشارات واسعة، ليقدم في الأخير أعضاء الحكومة الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم⁽¹⁾.

أمّا في التعديل الدستوري لسنة 1989 أبقى المؤسس الدستوري صلاحية تعيين أعضاء الحكومة لرئيس الجمهورية؛ بينما منح بالموازاة لرئيس الحكومة صلاحية اختيار أعضاء حكومته⁽²⁾، باستثناء وزير الدفاع الوطني ووزير الشؤون الخارجية⁽³⁾.

وبصدور التعديل الدستوري لسنة 1996 عالج المؤسس الدستوري الجزائري مسألة تعيينات أعضاء الحكومة بنفس الصيغة السابقة، وهي نفسها في التعديل الدستوري لسنة 2016؛ إلا أنه استعمل هذه المرّة عبارة (بعد استشارة الوزير الأول)، بدل عبارة (الذين اختارهم).

وهو ما يدفعنا أن نتساءل حول القيمة الدستورية لاستشارة الوزير الأول عند تعيين رئيس الجمهورية لأعضاء الحكومة، أم أنها مجرد إجراء دستوري.

اتساقا مع المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان من خلال ما يتقدمون به النواب من وسائل الرقابة على أعمال الحكومة وكذا لمناقشتهم بيان السياسة العامة، يكون المؤسس الدستوري قد أصاب عندما أعطى الأحقية في الاختيار أو الاقتراح إلى الوزير الأول في تشكيل حكومته، لأنه أدرك بمن يتعاون معه في تنفيذ مخطط عمل الحكومة وتجسيد السياسة العامة.

(1) مرسوم رئاسي رقم 223/88 المؤرخ في 5 نوفمبر سنة 1988، المتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 3 نوفمبر سنة 1988، الجريد الرسمية الجزائرية، العدد 45، الصادرة في 5 نوفمبر سنة 1988.

(2) المادة 1/75 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1989. «يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم».

(3) أحسن مزود، «علاقة الحكومة بالبرلمان»، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر يومي 23 و24 أكتوبر 2000، نشر الوزارة المكلفة مع البرلمان، ص 46.

وبالتالي يكون للوزير الأول من باب أولى، الحرية في تشكيل أعضاء حكومته من الشخصيات السياسية والقوى المؤثرة التي باتت تفرضها التعددية الحزبية داخل البرلمان والخروج عن سياسة الحزب الواحد التي كانت تشكل معقل غالبية التعيينات الحكومية⁽¹⁾.

كما أن للإجابة على هذا التساؤل وجب تصوّر ثلاثة حالات:

- الحالة الأولى: وهي الحالة التي يكون فيها الوزير الأول من نفس الجهة التي تدعم رئيس الجمهورية فهنا تكون استشارة الوزير الأول لا قيمة لها وبالتالي تكون غير ملزمة لرئيس الجمهورية؛

- الحالة الثانية: من المؤكد هي الحالة التي يقصدها المؤسس الدستوري، عندما يأتي وزيراً أولاً من أغلبية برلمانية لا تدعم رئيس الجمهورية (مرحلة التعايش la cohabitation) فعندها تكون استشارة الوزير الأول ذات قيمة دستورية ملزمة، بل تتعدى ذلك إلى أن تصبح اقتراح مفروض على رئيس الدولة لتجنب حصول أزمات سياسية. فيفقد الرئيس حينها صلاحياته فيما يتعلق بتشكيل الفريق الحكومي⁽²⁾.

- الحالة الثالثة: وهي الحالة التي لا توجد فيها أغلبية برلمانية، ففي هذه الحالة يبحث الحزب الفائز على تحالف الأحزاب ليشكل أغلبية برلمانية تقدم مترشحها لمنصب الوزير الأول بعد استشارة رئيس الجمهورية لها؛ كما لهذا الأخير وبحسب ما يتمتع به من سلطة في إطار الملائمة السياسية أن يحجب نظره على الحزب الفائز بالأغلبية النسبية، ويأتي برجل تكنوقراط يعينه وزيراً أولاً، يدعو لتشكيل حكومته.

أمّا في التعديل الدستوري لسنة 2020 تراجع المؤسس عن نظام الاستشارة في تعيين أعضاء الحكومة، الذين أصبحوا بموجب هذا التعديل يعينون بناءً على اقتراح الوزير

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 1999، ص ص 98-99.

(2) عبد الله بوقفه، أليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص ص 92-93.

الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة. وهو النهج ذاته الذي أقره المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 8 الفقرة الثانية من دستور عام 1958 «يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة وينهي مهامهم بناء على اقتراح من الوزير الأول»⁽¹⁾.

على هذا الأساس يبقى رئيس الدولة في كل من الجزائر وفرنسا يتقاسم سلطة تعيين أعضاء الحكومة مع الوزير الأول، بحيث يتمتع الرئيس بصلاحيات التعيين في أعضاء الحكومة؛ بينما يمتلك الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة صلاحية اقتراح واختيار أعضاء حكومته.

لكن كثيرا ما نجد أن الواقع السياسي يكون على خلاف ذلك، مما يجيز لرئيس الدولة أن يتدخل مباشرة في اختيار أعضاء الحكومة⁽²⁾، ويرفض تعيين بعض الأسماء الذين اختارهم الوزير الأول وزراء في تشكيلة حكومته، لاسيما عندما يتعلق التعيين بالوزراء ذوي المسؤوليات في المجال المحجوز لرئيس الدولة (الدفاع والشؤون الخارجية)⁽³⁾، إضافة إلى تحديد رئيس الجمهورية صلاحيات وزير الشؤون الخارجية⁽⁴⁾، وصلاحياتها⁽⁵⁾ بمرسوم رئاسي، وليس بمرسوم تنفيذي كما هو الشأن مع الوزير الأول في تحديد صلاحيات باقي الوزراء والوزارات الأخرى.

(1) Art 8 alinéa 2 de la constitution française de 1958 «Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.».

(2) محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1996، ص 20.

(3) سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ج 4، 2013، ص 291.

(4) مرسوم رئاسي رقم 359/90 المؤرخ في 10 نوفمبر سنة 1990، الذي يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، الجريد الرسمية الجزائرية، العدد 50، الصادرة في 21 نوفمبر سنة 1990.

(5) مرسوم رئاسي رقم 403/02 المؤرخ في 26 نوفمبر سنة 2002، الذي يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، الجريد الرسمية الجزائرية، العدد 79، الصادرة في أول نوفمبر سنة 2002.

ثانيا: سلطة رئيس الدولة في إنهاء مهام أعضاء الحكومة

على الرغم من نص الدستور الجزائري لسنة 1963 و1976 على الجهة المخولة دستوريا في تعيين أعضاء الحكومة⁽¹⁾؛ إلا أنه لا يوجد في هذين الدستورين ما ينص صراحة على سلطة رئيس الدولة في إنهاء مهام أعضاء الحكومة.

لكن بالاحتكام إلى قاعدة توازي الأشكال في القانون العام، نستخلص أن رئيس الجمهورية هو من يملك السلطة في إنهاء مهام أعضاء الحكومة.

بالإضافة إلى ما نص عليه دستور 1976 حول تقرير مسؤولية الوزير الأول وأعضاء الحكومة أمام رئيس الجمهورية⁽²⁾، بحيث تبقى هذه المسؤولية المنصبة على الوزير الأول وأعضاء الحكومة أثناء ممارسة كل منهم لمهامه، هي الشاهد في عزل رئيس الدولة، للوزير الأول وأعضاء حكومته عن مهامهم، كجزء ترتبه مسؤوليتهم أمام رئيس الجمهورية⁽³⁾.

كما تجدر بنا الإشارة، إلى تخلي القانون الدستوري عن الأخذ بمسؤولية الوزير الأول وأعضاء الحكومة أمام رئيس الدولة، مثلما هو الحال في كل النصوص الدستورية للجزائر، بدءا من التعديل الدستوري لسنة 1989 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020.

(1) المادة 47 من الدستور الجزائري لسنة 1963. «رئيس الجمهورية... يعين الوزراء الذين يجب ان يختار الثلثي منهم على الأقل من بين النواب ويقدمهم على المجلس». والمادة 1/113 من دستور الجزائر لسنة 1976 «يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة».

(2) المادة 115 من الدستور الجزائري لسنة 1976. «نائب رئيس الجمهورية والوزير الأول وأعضاء الحكومة مسؤولون أثناء ممارسة كل منهم لمهامه امام رئيس الجمهورية».

(3) كما سبق وأن ورد ايضا في فرنسا ذكر المسؤولية الوزارية أمام رئيس الدولة في النصوص الدستورية لعام 1791 في (العنوان الثالث، الفصل الثاني، القسم الرابع، المادة 1)، وعام 1795 في (المادة 148)، وفي ميثاق 1814 في (المادة 13) و1830 في (المادة 12)، على أن الوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية.

ولعلّ الدافع في هذا، هو قيام المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان التي تعتبر حجر الزاوية في النظام البرلماني.

وبالتالي لا يوجد ما ينفي أن يختص رئيس الدولة بصلاحيّة إنهاء مهام أعضاء الحكومة طبقاً لقاعدة توازي الأشكال، إذ من يملك سلطة التعيين يملك سلطة العزل، إلاّ إذا وجد ما يقضي بخلاف ذلك⁽¹⁾.

فإذا كان إنهاء مهام أعضاء الحكومة يستند إلى نفس الكيفية التي يعيّن بها أعضاء الحكومة أي بموجب مرسوم رئاسي⁽²⁾، عندئذ قد يأخذ الإنهاء أشكالاً مختلفة مثل الإقالة، الاستقالة والوفاة.

أ-الإقالة: لعلّ من أهم أسباب العزل الذي يدفع برئيس الدولة لإقالة أحد أعضاء الحكومة، هو خروج أحد الأعضاء أو بعض منهم عن برنامج رئيس الدولة أو عدم احترام مخطط عمل الحكومة، الأمر الذي يثير قلق الوزير الأول كونه المسؤول الأول عن تجسيد برنامج رئيس الدولة، فيقترح بدوره على رئيس الدولة وبناء على ما سبق إنهاء مهام الوزير الذي بات غير مرغوب فيه داخل أروقة الحكومة.

أو كأن يصرح وزيراً ما بوضع سياسة لم يكن الوزير الأول موافقاً عليها، كما حدث في فرنسا عام 1974 عندما أبدى وزير الإصلاحات الفرنسي "جاك سيرفان Jac Servan" رأيه في معارضته في ملف عدم استئناف التجارب النووية الذي قرره الرئيس "ميتيران Mitterrand" والوزير الأول "بالادور Balladur" في عام 1974، معتبرين أن إقالة "سيرفان Servan" ضرورية للحفاظ على تماسك الحكومة⁽³⁾.

(1) سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 424.

(2) المادة 104 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

(3) Par Raymond BARRILLON. Publié dans le Monde 11 juin 1974.

كما حصل مؤخرا بالجزائر في حكومة الوزير الأول "أيمن عبد الرحمان"، أين أقال رئيس الجمهورية "عبد المجيد تبون" بعد استشارة الوزير الأول، وزير النقل "عيسى بكاي" لارتكابه خطأ فادح حسب تصريح بيان رئاسة الجمهورية، وهي المرة الثانية التي يقال فيها وزير النقل بعد "لزهر هاني" في يناير سنة 2021 مع مدير شركة الخطوط الجوية الجزائرية، بسبب خرق تعليمات مفادها إعطاء الأولوية للإنتاج الوطني وتقليص الاستيراد. وكذا إقالة وزيرة الثقافة الجزائرية "وفاء شعلال"، الذي يرجح سبب إقالتها إلى تصريحات مثيرة للجدل صرّحت بها الوزيرة خلال نزولها ضيفة على إحدى القنوات الأجنبية⁽¹⁾.

ب-الاستقالة: يميز في هذا المقام بين نوعيين من الاستقالة لأعضاء الحكومة، الاستقالة الوجوبية في الحالة التي تكون فيها المسؤولية تضامنية بين الوزراء، والاستقالة الإرادية في الحالة التي يرغب فيها عضو الحكومة تقديم استقالته بصفة طوعية:

ب_1) -الاستقالة الوجوبية: وهي الاستقالة التي تقدمها الحكومة لرئيس الدولة وتكون نتيجة عن المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان وترتبط بحدث سياسي وتثار بصفة دورية، مثلما هو الشأن بالنسبة لاستقالة الحكومة في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة⁽²⁾، أو عدم الموافقة على منح الثقة⁽³⁾.

ب_2) -الاستقالة الإرادية: يتمثل هذا النوع من الاستقالة في الطلب الذي يقدمه الوزير الأول إلى رئيس الجمهورية بصدد استقالة حكومته، وهي عبارة عن استقالة جماعية كما يمكن أن تكون فردية أيضا، عندما يرغب عضو واحد أو أكثر في مغادرة الحكومة، إما بسبب نجاحهم في الانتخابات أو يريدون أن يزاولوا وظائف جديدة، عندئذ يستلم الوزير

(1) بحسب ما أفادت رئاسة الجمهورية عبر القنوات الرسمية للإذاعة والتلفزيون الجزائري.

(2) المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(3) المادة 6/111 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الأول استقالة العضو الحكومي أو بعض من أعضاء الحكومة، يقوم الوزير الأول بإخطار رئيس الدولة بذلك من أجل إنهاء مهامهم وتعيين وزراء جدد بذلهم.

ج-الوفاة: تعتبر الوفاة الحالة الطبيعية المؤدية إلى إنهاء مهام العضو الحكومي، حيث تستدعي إجراء تعديل وزاري، يقترح فيه الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، مرشحا لمنصب الوزير الشاغر، كما على رئيس الدولة في هذه الحالة أن يحافظ على نفس الحصص البرلمانية داخل الحكومة، كما له أيضا أن يكلف أحد الوزراء ليحل مكان الوزير المتوفى لتسيير شؤون الوزارة مؤقتا.

الفرع الثالث: سلطة رئيس الدولة في تعيين وإنهاء مهام كبار موظفي الدولة

يعتبر رئيس الدولة الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية، لذلك عهد إليه أكثر من دستور سلطة التعيين في وظائف الدولة، كما يعتبر هذا الاختصاص اختصاصا أصيلا لرئيس الدولة يتمتع فيه بكل حرية في اختيار من يراه مناسبا لتولي الوظائف والمهام في الدولة. بالنسبة لأول دستور سنة 1963 لم ينص المؤسس الدستوري إلا على طائفتين من التعيينات، التعيينات التي يتخذها رئيس الدولة في تعيين الموظفين في جميع المناصب المدنية والعسكرية⁽¹⁾، والتعيينات المتعلقة بالسفراء والمبعوثين فوق العادة الذين يتم اقتراحهم من قبل وزير الشؤون الخارجية⁽²⁾.

بحيث كان تعيين رئيس الجمهورية في المناصب المدنية والعسكرية، يسع في غالبته معظم التعيينات، الأمر الذي دفع بالمؤسس الدستوري عدم النص على فئات أخرى يعين فيها الرئيس. وهو في الحقيقة تقليد للمؤسس الدستوري الفرنسي للصياغة التي

(1) المادة 54 من الدستور الجزائري لسنة 1963.

(2) المادة 41 الفقرة 2 ، المصدر نفسه.

توارثتها الجمهوريات الفرنسية الأولى والثانية والثالثة «يعين في المناصب المدنية والعسكرية»⁽¹⁾.

هذا وأبقى المؤسس الدستوري الجزائري على ذات الصيغة في كل من دستور سنة 1976 والتعديل الدستوري لسنة 1989⁽²⁾، مع استبدال كلمة المناصب بالوظائف، وإغفال اقتراح وزير الشؤون الخارجية في تعيين السفراء والمبعوثين فوق العادة.

في هذا الصدد، نشير أنه على الرغم من عدم نص التعديل الدستوري لسنة 1989 على الوظائف التي يعين فيها رئيس الدولة، ماعدا تلك المنصوص عليها في دستور 1976 أصدر رئيس الدولة المرسوم الرئاسي رقم 44/89 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، والذي بموجبه حدد رئيس الجمهورية مجموعة وظائف الدولة التي يؤول التعيين فيها له دون سواه والتي تمارس⁽³⁾:

- في رئاسة الجمهورية والهيئات والمؤسسات التابعة لها؛
- في وزارة الدفاع الوطني؛
- في وزارة الشؤون الخارجية؛
- في الخارج؛

كما فرّق أيضاً، وفي نفس المرسوم الرئاسي بين التعيينات التي تتم داخل وخارج مجلس الوزراء، إحياء منه على السلطة المطلقة لرئيس الدولة في التعيين خارج مجلس الوزراء اختياراً وتعييناً دون اقتراح رئيس الحكومة عندما يتعلق الأمر بالوظائف التالية⁽⁴⁾:

(1) Art. 3 de la Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics : « Il nomme à tous les emplois civils et militaires ».

(2) للإشارة فقط أن المشرع الدستوري نص على هاته التعيينات في المظتين 12 و16 في المادة 111 من دستور سنة 1976، ثم في المظتين 7 و10 في المادة 74 من التعديل الدستوري لسنة 1989؛ بدل ما كان ينص عليهما في المادتين 41 و54 من دستور سنة 1963

(3) المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 44/89 المؤرخ في 4 رمضان عام 1409 الموافق لـ 10 أبريل سنة 1989، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد رقم 15، الصادرة في 12 أبريل سنة 1989.

(4) المادة 2، المصدر نفسه.

- الأمين العام للحكومة؛
- محافظ البنك المركزي الجزائري؛
- المديرون الوطنيون لمصالح الأمن؛
- قضاة السلك القضائي ومجلس المحاسبة.

أمّا عن التعيينات التي يصدرها رئيس الدولة داخل مجلس الوزراء في المهام والوظائف العليا بالهيكل الدائمة في الدولة هي كالآتي (1):

- الولاية؛
- المدير العام للتوظيف العمومي؛
- المدير العام لديوان الوطني للإحصائيات؛
- مدير الخزينة؛
- المدير العام للجمارك؛
- المدير المركزي للضرائب؛
- مدير الأملاك الوطنية؛
- مديري الجامعات؛
- مسؤولي المؤسسات العمومية في ميدان الاتصال والإعلام؛
- القائمون بإدارة صناديق المساهمة.

وبمجيئ التعديل الدستوري لسنة 1996 عدل المؤسس الدستوري عن التعيينات التي كان يتقاسمها كل من رئيس الدولة ورئيس الحكومة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 44/89، وذلك بسلب الوزير الأول التعيينات التي كان يعين فيها داخل مجلس الوزراء، لتصبح في الأخير قائمة الوظائف العليا في الدولة حكرا على رئيس الدولة، الذي يعين فيها بمقتضى أحكام التعديل الدستوري والتي هي كالآتي (2):

-الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور؛

(1) المادة 3، المصدر نفسه.

(2) المادة 78 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996.

- الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة؛
- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء؛
- رئيس مجلس الدولة؛
- الأمين العام للحكومة؛
- محافظ بنك الجزائر؛
- القضاة؛
- مسؤولو أجهزة الأمن؛
- الولاية؛
- سفراء الجمهورية والمبعوثون فوق العادة إلى الخارج، ويستلم أوراق اعتماد الممثلين
الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم.

وفي التعديل الدستوري لسنة 2016 تمّ دسترة تعيين الرئيس الأول للمحكمة العليا⁽¹⁾ إلى قائمة التعيينات التي كان ينص عليها التعديل الدستوري لسنة 1996⁽²⁾، بعد ما كان ينص على تعيينه القانون العضوي رقم 11/04 المتضمن القانون الأساسي للقضاء⁽³⁾. ولربما قد يرجع سبب الزيادة في عدد التعيينات في كل مرة إلى ظهور مؤسسات دستورية جديدة، نظرا للتطور الحاصل في حجم الدولة ومرافقها العامة الذي يتماشى طردا مع عدد الوظائف.

كما يبدو أيضا أن المشرع عندما استبدل كلمة المناصب بكلمة الوظائف، في المادة الأولى من المرسوم رقم 141/66⁽⁴⁾ والتي نصت على أنه «يمكن أن تحدث وبصفة استثنائية في الإدارات والمصالح والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية

(1) المادة 92 المطّعة 4 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016.

(2) المادة 78 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996.

(3) قانون عضوي رقم 11/04 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 57، الصادرة في 08 سبتمبر سنة 2004.

(4) المرسوم رقم 141/66 المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن تحديد القواعد المطبقة على الوظائف النوعية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 46، الصادر في 03 جوان 1966.

وظائف نوعية تتضمن مسؤوليات خصوصية كالإشراف والتوجيه»، يكون قد أُخِلَّ بالتمييز الموجود بين الوظائف والمناصب، التي جاء به فيما بعد الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية الذي عرّف المناصب النوعية على أنها «مناصب عليا، تنشأ زيادة على الوظائف المناسبة لرتب الموظفين كمناصب نوعية للتأطير، ذات طابع هيكلية أو وظيفية»⁽¹⁾.

الملاحظة نفسها بالنسبة للقانون رقم 01/17، المحدد لقائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية، حينما استعمل المشرع مصطلح المسؤوليات بدل المناصب ومصطلح السياسية بدل العليا⁽²⁾، بالرغم من وجود تباين بين الوظائف العليا للدولة والمناصب العليا، في النصوص التنظيمية المؤطرة لكل من الوظيفة العليا والمنصب العالي، يكمن وجه التباين بالأساس في أن كلاهما له نظام قانوني مختلف عن الآخر⁽³⁾، بحيث يرجع أصل التعيين في الوظائف العليا إلى رئيس الدولة؛ بينما يرجع أصل التعيين في المناصب العليا إلى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 99/90⁽⁴⁾، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، للوزير بالنسبة لموظفي وأعاون الإدارة المركزية، والوالي بالنسبة لموظفي وأعاون الولاية، رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لموظفي وأعاون البلدية، والمدير بالنسبة لموظفي وأعاون المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

(1) المادة 10 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 46، الصادر في 16 جويلية 2006.

(2) القانون رقم 01/17 المؤرخ في 10 جانفي 2017، يحدد قائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية لتوليها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 02، الصادر في 11 جانفي 2017.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 25 جويلية سنة 1990، المتضمن تحديد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 31، الصادر في 28 جويلية سنة 1990. أما بخصوص المناصب العليا فتحدد بموجب القوانين الأساسية الخاصة لكل قطاع.

(4) المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 27 مارس سنة 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 13، الصادرة في 28 مارس سنة 1990.

لكن على الرغم من ارتباط التعيين في المناصب العليا بالمرسوم التنفيذي، إلا أننا نجد مناصب عليا يعين رئيس الدولة فيها بموجب مرسوم رئاسي، كما هو الشأن مثلا بالنسبة لمنصبي المدير العام للمدرسة الوطنية للإدارة⁽¹⁾ والمدير العام للوكالة الوطنية للتشغيل⁽²⁾ إضافة إلى أن هناك وظائف غير مدرجة في القائمة المحددة للوظائف العليا، لكن قوانينها الأساسية المنشئة تؤكد على أنها وظيفة عليا مثل منصب المدير العام للديوان الوطني لمكافحة المخدرات⁽³⁾.

بينما تبقى مسألة الوظائف العليا التي جاءت في نص المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حكرا على رئيس الدولة واختصاصا أصيلا له، أما عن حصة الوزير الأول من التعيينات تكمن في وظائف الدولة الأخرى بعد موافقة رئيس الجمهورية⁽⁴⁾.

الأمر الذي بدا منه بعض الغموض والتداخل بين رئيس الدولة والوزير الأول في مسألة التعيينات المباشرة التي لا تتطلب اقتراح الوزير الأول أو الوزير المعني.

لكن بصدور المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، عقب المرسوم الرئاسي رقم 239/99 المتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 44/89 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، حسمت المسألة نهائيا وأصبحت المناصب والوظائف التي يعين فيها رئيس الدولة مباشرة بمرسوم رئاسي دون

(1) المرسوم التنفيذي رقم 06/ 419 المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006، المتعلق بتنظيم المدرسة الوطنية للإدارة وسيرها، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 09، الصادرة في 26 نوفمبر سنة 2006.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 06/ 77 المؤرخ في 18 فيفري سنة 2006، المتعلق بتنظيم مهام الوكالة الوطنية للتشغيل وسيرها، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 09 الصادرة في 19 فيفري سنة 2006.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 02/ 354 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 97/ 212، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 72، الصادرة في 03 نوفمبر سنة 2002.

(4) المادة 5/99 من التعديل الدستوري لسنة 2016. «يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المساس بأحكام المادتين 91 و 92 السابقتي الذكر».

الإخلال بالإجراءات القانونية واضحة، عن المناصب والوظائف التي يكون فيها التعيين باقتراح من رئيس الحكومة، أو باقتراح الوزير المعني⁽¹⁾.

وبمجيئ التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 أضاف المؤسس الدستوري إلى قائمة التعيينات في المادة 92 من هذا التعديل، عبارة «باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة» عندما يتعلق الأمر بالتعيينات التي تتم داخل مجلس الوزراء⁽²⁾، وكذا الأعضاء المسيّرين لسلطات الضبط⁽³⁾.

أمّا في فرنسا يخول دستور عام 1958 لرئيس الجمهورية الصلاحية في التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة ويعين مستشاري الدولة، والمستشار الأكبر لوسام الشرف، والسفراء والمبعوثون فوق العادة، ومستشارو ديوان المحاسبة، والولاة، وممثلو الدولة في أقاليم ما وراء البحار المنصوص عليها في المادة 74 وفي كاليدونيا الجديدة، وكبار الضباط، ومديرو الأكاديميات، ومديرو الإدارات المركزية بقرار في مجلس الوزراء⁽⁴⁾.

كما توجد هناك وظائف ومناصب أخرى لم يتطرق إليها المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 13 من الدستور، لكنه أحال إليها بموجب القانون العضوي رقم 58-1136⁽⁵⁾

(1) المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 76، الصادر في 31 أكتوبر سنة 1999. حيث نصت المادة 5 من المرسوم الرئاسي على المناصب التي يتم فيها التعيين باقتراح رئيس الحكومة والوزير المعني.

(2) المادة 92 المطعة 3 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

(3) المادة 92 المطعة 11، المصدر نفسه.

(4) Art 13 alinéa 2et3 de la constitution française de1958 « Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État. Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en conseil ministres» .

(5) Vu l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires.

الذي يعمل على تحديد الوظائف والمناصب، ووضع الشروط التي تجيز لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في التعيين لكي تمارس باسمه.

على عكس رئيس الجمهورية الجزائري الذي لم يفوض جزء من سلطته فيما يخص التعيينات في الوظائف ولا في المناصب، بل جعلها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 240/99، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة مجالا محجوزا.

كما أصدر رئيس الجمهورية أثناء فترة التحضير لمشروع التعديل الدستوري الجديد المرسوم الرئاسي رقم 39/20 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة⁽¹⁾، الذي حاول من خلاله رئيس الجمهورية، إعادة توزيع الاختصاص في مادة التعيينات بينه وبين الوزير الأول.

لكن باستقراءنا لكلا المرسومين الرئاسيين المتعلقين بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، نستشف أن المرسوم الرئاسي رقم 240/99 كان في الحقيقة أكثر وضوح من المرسوم الرئاسي رقم 39/20، من حيث أنّ المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، أزال التداخل الذي كان موجود في مسألة التعيينات في المناصب العليا، إذ أصبحت الوظائف والمناصب العليا التي تدخل في الاختصاص التنظيمي لرئيس الدولة واضحة يعين فيها مباشرة بمرسوم رئاسي دون الإخلال بالإجراءات القانونية، عن المناصب والوظائف التي يكون فيها التعيين باقتراح من رئيس الحكومة، أو باقتراح الوزير المعني.

(1) المرسوم الرئاسي رقم 39/20 المؤرخ في 2 فبراير سنة 2020 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 06، الصادرة في 2 فبراير سنة 2020، المتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 122/20 المؤرخ في 16 ماي سنة 2020 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 30، الصادرة في 21 ماي سنة 2020.

كما نرى أيضا، أنه كان من باب أولى التزيت في إصدار المرسوم الرئاسي رقم 39/20 المتعلق بالتعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية، في انتظار صدور مشروع التعديل الدستوري، حتى يتسنى شمل وتحيين جميع المواد المتعلقة بالتعيين في الوظائف والمهام المنصوص عليها في التعديل الدستوري الجديد، بالأخص ما نصت عليه المادة 92، والمواد (121، 186، 200، 207، 217) منه⁽¹⁾، مع ضرورة الإسراع في إعداد القوانين التنظيمية لبعض الهيئات الاستشارية المستحدثة في الباب الخامس من التعديل الدستوري الجديد، هذا من جهة⁽²⁾.

ومن جهة أخرى، يستحسن لو اتجه المؤسس الدستوري الجزائري صوب نظيره الفرنسي الذي نظم الوظائف المدنية والعسكرية للدولة بموجب قانون عضوي⁽³⁾ وليس بمرسوم رئاسي كما هو الحال دائما في رئيس الجمهورية الجزائري، الأمر الذي قد يسيء في الحقيقة إلى مبدأ توزيع الاختصاص بين رئيس الدولة والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وفكرة الأمن القانوني أيضا.

السبب الذي يدفع بنا في الأخير إلى القول، أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يكن يرغب على الإطلاق في توزيع السلطة التنفيذية بين هيئتي رئيس الدولة والوزير الأول، وأن إنشاء منصب هذا الأخير لا غرض منه سوى التقليد في الشكل⁽⁴⁾.

(1) المواد (121، 186، 200، 207، 217) من التعديل الدستوري لسنة 2020، والمتعلقة على التوالي: تعيين رئيس الجمهورية للثلث الأخير من أعضاء مجلس الأمة، تعيين رئيس الجمهورية لأربعة أعضاء من المحكمة الدستورية، تعيين أعضاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، تعيين 15 عضو من المجلس الإسلامي الأعلى، تعيين رئيس المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات.

(2) حيث نص التعديل الدستوري الأخير في الباب الخامس من على الهيئات الاستشارية في المواد التالية: المادة 204 من المتعلقة بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والمادة 211 المتعلقة بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان، والمادة 213 المتعلقة بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، والمادة 214 المتعلقة بالمجلس الأعلى للشباب.

(3) Ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires, JORF n° 279 du 29 Novembre 1958.

(4) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 290.

المطلب الثاني: سلطة التعيين لدى رئيس الدولة في علاقته مع المؤسسات الدستورية الأخرى

بالإضافة إلى سلطة رئيس الدولة في علاقته مع الحكومة، لاسيما في تعيين الوزير الأول، وأعضاء الحكومة، وكبار موظفي الدولة، يمتد اختصاص التعيين هذا ليشمل حتى المؤسسات الدستورية الأخرى، مما قد يسفر على مدى هيمنة رئيس الدولة على هاته المؤسسات، من خلال ما يتمتع به من سلطة في تعيين بعض من أعضائها.

على هذا الأساس، نحاول في هذا المطلب أن نقف على سلطة رئيس الدولة في تعيين أعضاء من مجلس الأمة في (الفرع الأول)، ثم نبين سلطة رئيس الدولة في تعيين أعضاء المجلس الدستوري ثم المحكمة الدستورية في (الفرع الثاني)، ثم سلطة رئيس الدولة في تعيين أعضاء الهيئات الاستشارية في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة في تعيين أعضاء من مجلس الأمة

في إطار استراتيجية دستورية عالمية تدعو إلى العقلنة البرلمانية أو ما يسمى أيضا بالبرلمانية الراضدة le parlementarisme rationalisé⁽¹⁾، أصبح رئيس الدولة، زيادة على الاختصاصات التشريعية التي يمارسها وفقا للدستور، يتمتع بسلطة مطلقة يساهم من خلالها في وضع التشكيلة البشرية للبرلمان، إذ لم تعد سلطته تقتصر على البرلمان في جانبه الوظيفي فحسب، بل امتدت أيضا إلى الجانب العضوي، لا سيما عندما يتعلق

(1) يعود أصل كلمة «parlementarisme» (البرلمانية) إلى كلمة «parlement» (البرلمان) وهي نفسها مشتقة من فعل «parler» (يتكلم). أما الإضافة «isme» فهي تشير إلى أن البرلمانية إيديولوجية، نشأت في القرن الثامن عشر في إنجلترا وانتشرت طوال القرن التاسع عشر. حيث سعى البرلمانيون إلى توسيع سلطة البرلمان ضد السلطة التنفيذية التي يسيطر عليها النظام الملكي المركزي. أما «le parlementarisme rationalisé» (العقلنة البرلمانية). يرجع سبب وجودها إلى غياب نظام أغلبية مستقرة قادرة على تقديم دعم مستمر للحكومة في تنفيذ سياستها. في عام 1946، وبالأخص عند محاولة صياغة دستور الجمهورية الرابعة، كان هناك بالفعل الكثير من الحديث عن العقلنة البرلمانية، لكن المؤسس الدستوري لم تكن له الجرأة في أن يسير في هذا الاتجاه، لارتباطه الشديد بفكرة سيادة البرلمان.

الأمر بالغرفة الثانية المتمثلة في مجلس الأمة بعد اعتماده نظام البيكاميرالية في التعديل الدستوري لسنة 1996.

إذا كان إسناد السلطة إلى المجالس التشريعية بواسطة الانتخاب كوسيلة من وسائل إسناد السلطة، يستند في أصل وجوده لأشخاص ينتخبهم الشعب ليمارسوا السلطة باسمه ونيابة عنه إلى نصوص الدستور كأصل عام. فإن الدستور قد أعطى أيضا لرئيس الدولة صلاحية تعيين أعضاء في المجالس التشريعية، التي يجب أن يكون الانتخاب بواسطة الشعب هو السبيل للوصول للعضوية فيها⁽¹⁾.

لكن كاستثناء وارد على القاعدة العامة، منحت معظم الدساتير⁽²⁾، رئيس الدولة حرية الاختيار للعضوية في المجلس الثاني للبرلمان، لا سيما بعد التحول الذي عرفه القانون الدستوري في تكوين البرلمان من نظام أحادية الغرفة Monocamérisme إلى نظام ثنائية الغرفة Bicamérisme. على الرغم من أن هذا يشكل خرقا للديمقراطية النيابية التي تقوم على أن الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة على حد قول بعض الفقهاء الدستوريين⁽³⁾.

على هذا الأساس، تم تقسيم الدراسة في هذا الفرع، إلى مبررات استحداث الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري (أولا)، ثم إلى سلطة رئيس الدولة في الجزائر في تعيين الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة (ثانيا).

(1) نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص 374.

(2) من بين الدول التي تبنت في دساتيرها على طريقة تعيين أعضاء من الغرفة الثانية للبرلمان من قبل رئيس الدولة، نجد مثال: مصر في دستور 1971 في المادة 87 منه والتي نصت على أنه «يجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدد من الأعضاء لا يزيد على عشرة»، في إيطاليا الفاشية يعين رئيس الدولة داخل الغرفة الثانية للمجلس التشريعي لمدى الحياة، وفي العراق يعين رئيس الدولة داخل الغرفة الثانية للمجلس التشريعي لمدة 8 سنوات. أنظر: نعمان الخطيب، المرجع السابق، ص 350.

(3) يحيى الجمل، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1974، ص 185.

أولاً: مبررات استحداث الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري

إن التفكير في استحداث مجلس ثاني إلى جانب المجلس الأول من خلال التحول في الديمقراطية التمثيلية من نظام المجلس الواحد إلى نظام البيكاميرالية، لم يكن صدفة بل كان وليد تطورات حصلت أثناء التوجه الدستوري العالمي الذي كان ينادي بالبرلمانية العقلانية في الأنظمة المقارنة لاسيما الأوروبية منها، والتي كان لها التأثير الواضح على برلمانات الدول النامية. إذ تعد الجزائر واحدة من مثيلاتها التي أخذت بنظام ثنائية الغرفتين، وذلك باستحداث غرفة ثانية في البرلمان أطلق عليها المؤسس الدستوري الجزائري في صلب الدستور "مجلس الأمة"، كما أن تبني كل دولة لمثل هذا النظام، قد يجد أساسه في مجموعة من المبررات، ولعلّ من أهم مبررات هذا التوجه الدستوري التي حملت المؤسس الدستوري على التغيير في البرلمان سواء في تشكيلته أو في اختصاصاته.

وعليه يمكن أن تصور هذه المبررات في نوعين اثنين: مبررات قانونية تخص العملية التشريعية بالدرجة الأولى، والأخرى سياسية نظراً لتعلقها بكل ما هو سياسي:

أ- المبررات القانونية في استحداث غرفة ثانية في البرلمان الجزائري.

-يتمثل المبرر الأول في مدى تأثير المؤسس الدستوري الجزائري بالأنظمة الدستورية الديمقراطية المقارنة، التي شهدت نظام الغرفتين في برلماناتها، وهو ما جعل اختيار المؤسس الدستوري الجزائري يقع على مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان إرادة منه على أن تمارس السلطة التشريعية ببرلمان يتكون من غرفتين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة؛

-جاء في المذكرة التوضيحية المرفقة بمشروع التعديل الدستوري لسنة 1996 أن وجود هذه الغرفة الثانية المعترف بقيمتها في كل الأنظمة الديمقراطية، الهدف منه في بلادنا، هو توسيع مجال التمثيل الوطني، باحتضان هذا المجلس لممثلين منتخبين عن الجماعات

المحلية، وكذا استقباله لكفاءات وشخصيات وطنية، وهاتان الغرفتان ستكونان البرلمان الذي ستسمح تشكيلته بتحسين العملية التشريعية كما ستمكن من ضمان استقرار وديمومة مؤسسات الدولة⁽¹⁾؛

- كبح مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني في حالة عدم الاتفاق على نص تشريعي⁽²⁾، لكون المؤسس الدستوري يسعى بنظام الغرفتين إلى خلق نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكذا تحسين التشريع الذي لا يتسنى إلا بتواجد كفاءات مؤهلة لها من المهارة والخبرات ما تستدرك به هفوات عمل الغرفة الأولى، باعتبار أن الخلاف الذي قد يحصل بين الغرفتين، قد يخدم في كثير من الأحيان العمل التشريعي؛

- تحسين التشريعات حتى لا يشوبها القصور وعدم الدقة⁽³⁾؛

- خصوصية تشكيلة مجلس الأمة التي تمتاز بالتنوع والتجديد والكفاءات، في حالة الأخذ بموضوعية بالتمثيل الديمقراطي للمجالس النيابية المحلية، مما يجعل من المجلس قوة قادرة على تحقيق بعد وطني ديمقراطي⁽⁴⁾.

ب- المبررات السياسية في استحداث غرفة ثانية في البرلمان الجزائري.

وجد النظام السياسي الجزائري مبرراته السياسية في التخلي عن نظام أحادية المجلس، في الأزمة التي شهدتها البلاد بكل أبعادها الأمنية، السياسية، الاقتصادية،

(1) المذكرة التوضيحية المرفقة بمشروع التعديل الدستوري لسنة 1996 الصادرة عن رئاسة الجمهورية.

(2) بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة 'دائرة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، مجلد 10، العدد 01، 2000، ص 69.

(3) بوجمعة صوبلح، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية والاستقرار، فعاليات الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الأوراسي، الجزائر، يومي 29-30 أكتوبر سنة 2002، ص 131 وما يليها.

(4) عقيلة خرايشي، حكمة التجديد النصف في تشكيلة مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 24، 2010، ص 48.

والاجتماعية منذ نهاية الثمانينات وبالأخص في 5 أكتوبر سنة 1988، الأحداث التي نتج عنها في الحياة السياسية انقطاع المسار الانتخابي، وإلغاء الانتخابات التشريعية في ديسمبر سنة 1991 والفراغ الدستوري الذي حصل باقتران حل المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، واستقالة رئيس الجمهورية في 11 جانفي سنة 1992⁽²⁾، بحيث لم يتمكن رئيس المجلس الدستوري من شغل منصب رئيس الدولة، بسبب عدم كفاية النص الدستوري لسنة 1989 ومحدودية الإصلاحات الدستورية للتعرض لحالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية مع شعور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل⁽³⁾، ومن ثم أصبح التفكير في استحداث غرفة ثانية غير قابلة للحل ضرورة سياسية لاستقرار مؤسسات الدولة واستمراريتها، لاسيما في الحالة التي يكون فيها المجلس الشعبي الوطني عرضة للحل.

ناهيك عن افتقار النظام السياسي الجزائري في مرحلته الأولى الممتدة ما بين 1962 إلى قرابة التعديل الدستوري لسنة 1989 لرقابة فعالة في بعدها السياسي⁽⁴⁾؛ كما أن التعددية الحزبية التي تبناها التعديل الدستوري لسنة 1989 في فترتها الأولى، تعتبر بمثابة

(1) عبد الرحمان بلعياط، مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع الميداني، العدد 02، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، 2003، ص87.

راجع: المرسوم الرئاسي رقم 01/92 المؤرخ في 4جانفي 1992المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 2، الصادرة في 8جانفي سنة 1992.

(2) Abdelkader. YEFSAH, la question du pouvoir en Algérie, Entreprise national du livre, Alger, 1992, pp. 326-359.

(3) المادة 8/84 من التعديل الدستوري الصادر في 23فيفري سنة 1989«يضطلع رئيس المجلس الدستوري بمهمة رئيس الدولة في الظروف المبينة في الفقرات السابقة من هذه المادة وفي المادة 85 من الدستور»، بحيث اكتفى فقط بالحالة التي تقتزن فيها وفاة رئيس الجمهورية وليس الاستقالة بشعور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله.

أنظر في ذلك: بيان المجلس الدستوري الجزائري في 12 جانفي سنة 1992 والذي جاء نصه كالآتي: «إن الدستور لا ينص على حالة اقتران شعور المجلس الشعبي الوطني عن طريق الحل وشعور رئاسة الجمهورية عن طريق الاستقالة، لذا فإنه يتعين على المؤسسات المخولة بالسلطات الدستورية بمقتضى المواد 24،،75،79،129،130، و153 من الدستور السهر على استمرارية الدولة والعمل على توفير الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات وللنظام العام» .

(4) عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطنين، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 01، 2002، ص54.

قطيعة مع الحزب الواحد، بحيث قفز إلى الساحة السياسية ما يربو على ستين (60) حزب من مختلف الأطياف، ممّا دعا بالمؤسس الدستوري التطلع إلى إنشاء مجلس الأمة بجانب المجلس الشعبي الوطني، مخافة الاضطراب الذي يهدد التمثيل البرلماني من بروز أحزاب لها قدرة على التنافس السياسي⁽¹⁾، وذلك بهدف ضمان أداء برلماني متميز من جهة، وتواجد قوي للسلطة التنفيذية يحفظ لرئيس الدولة المصادقة على الأوامر الرئاسية بعد عرضها على البرلمان، وللحكومة مبادراتها التشريعية من خلال ما تتقدم به من مشاريع قوانين، مقارنة بما قد تفرضه الغرفة الأولى المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني صاحب السيادة الشعبية من جهة أخرى.

إضافة إلى أن انتخاب ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق اقتراع أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، من شأنه أن يضمن تمثيل أوسع للمواطنين من خلال المجالس الشعبية البلدية والولائية، باعتبارها الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته في تسيير الشأن العام، إعمالاً بمبدأ الديمقراطية التشاركية كمظهر من مظاهر اللامركزية الإدارية التي تستجيب معها معظم التطلعات والمشاكل التي تواجه المواطنين في كل ربوع الوطن⁽²⁾.

(1) حيث كان تصور النخبة الحاكمة للإصلاحات السياسية يقوم في البداية على فكرة استبعاد التعددية وهو ما صرحت به رئاسة الجمهورية في بيان أعلنت فيه أنه «لا يمكن بأي حال من الأحوال إقامة التعددية الحزبية من البداية مع أوساط تطمح في السلطة وفي الحصول على الامتيازات في إطار ديمقراطية مظهرية تغذيها مزايدات ديماغوجية وعصبية جهوية وفئوية». مقتطف من بيان رئاسة الجمهورية يتضمن العناصر الرئيسية للجانب الثاني من مشروع الإصلاحات السياسية، المجاهد الأسبوعي، العدد (1473) يوم 28 أكتوبر 1988، ص 6. أنظر في ذلك: مصطفى بلعور، حزب جبهة التحرير الوطني ومسار الإصلاحات السياسية في الجزائر، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، العدد 04، 2006، ص 101.

(2) المادة 17 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 «يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية» .

والمادة 4/24 من الدستور الفرنسي لعام 1958 «ينتخب مجلس الشيوخ، الذي لا يتجاوز 348 عضواً، عن طريق الاقتراع غير المباشر. يتعين على مجلس الشيوخ ضمان تمثيل المجتمعات الإقليمية الخاضعة للجمهورية» .

ثانيا: سلطة رئيس الدولة في تعيين الثلث من أعضاء مجلس الأمة

ناهيك على ما سبق من مبررات، يسعى المؤسس الدستوري على إيجاد مسوغات قانونية كفيلة بخلق هيمنة على السلطة التشريعية، من خلال منح السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الدولة، سلطة تعيين ثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة، أطلق عليه بالثلث الرئاسي.

ولارتباط موضوع التعيين ارتباطا وثيقا بالغرفة الثانية للبرلمان، تشكل هذه الغرفة خطورة على مدى استقلالية المجلس التشريعي في مواجهة السلطة التنفيذية، التي من المفروض أن تكون علاقتها مع البرلمان علاقة تعاون لا علاقة تبعية. إذ يعود أساس التعيين في السلطة التشريعية إلى الفقيه "Montesquieu" عام 1748 في كتابه روح القوانين، الذي نادى فيه بتكوين السلطة التشريعية من مجلسين مجلس منتخب والثاني معين.

أخذت معظم الدول التي تبنت نظام البيكاميرالية أي ازدواجية الغرفة، في دساتيرها انتخاب الغرفة الأولى المتمثلة في نواب المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع السري والمباشر، والغرفة الثانية المتمثلة في أعضاء مجلس الأمة، بانتخاب ثلثي أعضائه عن طريق الاقتراع السري غير المباشر بواسطة المجالس الشعبية البلدية والولائية، مع تعيين الثلث الآخر من قبل رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

على الرغم من أن دستور الجزائر لسنة 1963 لم يعرف نظام ازدواجية الغرفة، بحيث كانت السيادة الوطنية تمارس بممثلين عنه في مجلس وطني، إلا أن مبدأ التعيين داخل المجلس التشريعي كان معروفا لدى المؤسس الدستوري، حين منح لحزب جبهة التحرير الوطني الحق في ترشيح نواب المجلس الوطني، ليصبح رئيس الدولة هو صاحب

(1) المادة 196 من دستور الجمهورية العربية المصرية لسنة 1971 «يشكل مجلس الشورى من عدد من الأعضاء يحدده القانون على ألا يقل عن 132 عضو ينتخب ثلثا أعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السري العام على أن يكون تعيينهم على الأقل من العمال والفلاحين ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي».

السلطة المطلقة في اختيار المترشحين. نظرا لما يختص به الرئيس من سلطة في الجمع بين قيادة الحزب والدولة⁽¹⁾.

كما حافظ المؤسس الدستوري في دستور 1976 على سلطة رئيس الدولة في اختيار المترشحين لانتخاب المجلس الشعبي الوطني، الذين يتم اختيارهم من قبل حزب جبهة التحرير الوطني الذي تعود القيادة فيه أصلا لرئيس الدولة. مما يسفر عن مدى تبعية المجلس التشريعي للسلطة التنفيذية من الجانب العضوي الذي سيلقي لا محالة بتبعاته على استقلالية المجلس من جانبه الوظيفي.

وفي سنة 1989 عرفت البلاد إصلاحات سياسية واقتصادية عقب أحداث 5 أكتوبر سنة 1988، فرضت حدوث قطيعة مع الحزب الواحد، سمحت للمؤسس الدستوري أن يهجر التقليد الذي دام عليه قرابة ثلاثة عقود من الزمن في تعيين نواب المجلس الشعبي الوطني، اللذين أصبحوا ينتخبون عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري⁽²⁾.

وبمجيء التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي أقر بنظام الغرفتين وأنشأ مجلسا للأمة كغرفة ثانية للبرلمان⁽³⁾، استأنف المؤسس الدستوري قاعدة التعيين للعضوية بالمجلس التشريعي، لكن هذه المرة كانت مع مجلس الأمة، الذي يعين فيه رئيس الجمهورية الثلث (3/1) من أعضائه من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية⁽⁴⁾.

(1) المادة 27 من الدستور الجزائري لسنة 1963. «السيادة الوطنية للشعب، ويمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني ترشحهم جبهة التحرير الوطني، وينتخبون باقتراع عام مباشر وسري لمدة خمسة سنين» .

(2) المادة 95 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1989.

(3) المادة 98 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996.

(4) المادة 101، المصدر نفسه.

وفي التعديل الدستوري لسنة 2016 ظل مجلس الأمة يجمع بين أسلوب الانتخاب عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، بمقعدين عن كل ولاية من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية، وأسلوب التعيين الذي يعود فيه الاختصاص لرئيس الدولة في تشكيل الثلث الأخير لأعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية⁽¹⁾.

على خلاف عبارة «الشخصيات والكفاءات الوطنية» يبدو أن المادة 118 الفقرة الثالثة من التعديل السالف الذكر لم تفي بذكر معايير كافية في ضبط اختيار رئيس الدولة لمن يعينهم أعضاء في مجلس الأمة، الأمر الذي من شأنه يجعل رئيس الدولة يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اختيار من يرغب في تعيينهم ضمن الثلث الرئاسي.

لعلّ استحداث غرفة ثانية في البرلمان كمؤسسة تمثيلية تتقاسم الأدوار التشريعية والرقابية إلى جانب الغرفة الأولى، بتشكيلة يعين فيها رئيس الدولة بسلطته المطلقة ثلث (3/1) الأعضاء، من شأنه أن يطمئن رئيس الدولة على مشاريع القوانين التي كانت تتطلب المصادقة عليها في مجلس الأمة بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3).

إن مساهمة رئيس الدولة في تكوين البرلمان عن طريق سلطته في تعيين ثلث التركيبة البشرية لمجلس الأمة، الذي يتعين عليه أن يصبح بمثابة سلطة منع في تكوين النصاب القانوني الذي يتطلبه التصويت والمصادقة على القوانين داخل الغرفة الثانية. وذلك باعتبار نسبة ثلاثة أرباع التي كانت تشترطها إرادة الثلث المنتخبين مع الثلث الرئاسي، أغلبية مشددة يصعب جمعها في ظل عدم توافق سياسي، وبالتالي يصير مجلس الأمة منفذا للسلطة التنفيذية داخل البرلمان ترجح به الكفة عندما تختل التوازنات داخل السلطة التشريعية، ويكبح حماس الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني، في الحالة

(1) المادة 118 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016.

التي يريد فيها هذا الأخير محاولة فرض آرائه وتوجهاته على السلطة التنفيذية⁽¹⁾، الأمر الذي أدى بالمؤسس الدستوري يتراجع عن هذا النصاب ويشترط للمصادقة على القوانين داخل مجلس الأمة الأغلبية البسيطة

على هذا الأساس، نرى إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري قد نجح في عملية التمثيل النيابي الديمقراطي، عندما جمع بين الديمقراطية المباشرة والديمقراطية شبه المباشرة، فإن الجمع بين الانتخاب والتعيين في تشكيل مجلس الأمة، قد يجعل هذا الأخير بعيدا عن تحقيق الغايات الدستورية المنوطة به، نظرا لخطورة سلطة رئيس الدولة في التعيين داخل الممثلين عن صاحب السيادة الوطنية.

وعليه ندعو المؤسس الدستوري إلى سحب سلطة تعيين الثلث من أعضاء مجلس الأمة من رئيس الدولة مع ترك المجال للديمقراطية المباشرة وشبه المباشرة في تكوين البرلمان، أو الأخذ بأسلوب الانتخاب والتعيين بقوة القانون، مع منح مجلس الأمة الصلاحية في تعيين المسؤولين السامين في الدولة، كما هو الحال بالنسبة لمجلس الشيوخ الأمريكي عندما يطلب رئيس الدولة استشارته بالموافقة على تعيين سفراء، ووزراء مفوضين آخرين، وقناصل، وقضاة للمحكمة العليا، وسائر موظفي الولايات المتحدة الآخرين، الذين لم ينص الدستور على أحكام أخرى لتعييناتهم والتي سيتم إحداثها بقانون⁽²⁾.

(1) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 23.

(2) المادة 2 الفقرة الثانية من الدستور الأمريكي لسنة 1787، مقتبسة من الموقع التالي:

الفرع الثاني: سلطة رئيس الدولة في تعيين أعضاء القضاء الدستوري

عرفت الجزائر فكرة إنشاء قضاء دستوري لأول مرة مع واعي دستور سنة 1963 وبالضبط عند إرساء فكرة الرقابة على دستورية القوانين⁽¹⁾.

أين تمّ النص في صلب الدستور على هيئة تدعى بالمجلس الدستوري، تهتم بالفصل في دستورية القوانين والأوامر التشريعية، بطلب من رئيس الجمهورية رئيسا للسلطة التنفيذية، أو رئيس المجلس الوطني رئيسا للسلطة التشريعية⁽²⁾.

غير أن الصراع القائم حول مركز قيادة الدولة من جهة، والتعارض الموجود في النصوص الدستورية من جهة أخرى، بالأخص بين ما نصت عليه المادة 64 من الدستور التي قضت بتأسيس مجلس دستوري والمادة 24 من الدستور التي أعطت مهمة رقابة كل من الحكومة والمجلس الوطني لجبهة التحرير الوطني⁽³⁾، يجعل من المجلس الدستوري خارج دائرة الرقابة، كما يجعل أيضا المجلس الوطني شبه جهاز تنفيذي يتبع الحزب الواحد، ناهيك عن صلاحيات أخرى في الدستور، جعلت من حزب جبهة التحرير الوطني فوق كل مؤسسات الدولة، سواء تعلق الأمر بتحديد السياسة العامة للدولة، وإنجاز أهداف الثورة الديمقراطية الشعبية، وتشيد الاشتراكية، أو في تقديم مترشحين للمجلس الوطني⁽⁴⁾،

(1) اعتمدنا مصطلح القضاء الدستوري للتعبير عن التحول الذي شهده النظام الدستوري الجزائري في الطبيعة لهذه المؤسسة الدستورية الهامة من نظام المجلس الدستوري الذي يبدو ذو طبيعة سياسية إلى نظام المحكمة الدستورية ذات الطبيعة القضائية.

(2) المادة 64 من الدستور الجزائري لسنة 1963.

(3) المادة 24 من الدستور الجزائري لسنة 1963. «جبهة التحرير الوطني تحدد سياسة الأمة، وتوحي بعمل الدولة وتراقب عمل المجلس الوطني والحكومة».

(4) المواد 23، 25، 26 و 27 من الدستور الجزائري لسنة 1963.

ولانتخاب رئيس الجمهورية أيضا، الذي يتقلد منصبى الأمين العام للحزب ورئيس اللجنة المركزية لمؤتمر الحزب⁽¹⁾، الأمر الذي بات يفسر مدى ارتباط الحزب بالمؤسسة التنفيذية.

أمّا فيما يخص سلطة رئيس الدولة في تشكيل المجلس الدستوري، نصت المادة 63 من الدستور على أن حصة رئيس الدولة في تعيين أعضاء المجلس هي عضو واحد من مجموع سبعة أعضاء دون أن تكون له رئاسة المجلس، إلا في الحالة التي يحظى فيها بانتخاب أعضاء المجلس⁽²⁾.

وهو ما يؤكد تفوق جبهة التحرير الوطني حتى على رئيس الدولة في تكوين المجلس الدستوري، في كون تعيين النواب الثلاث الذين يعينهم المجلس الوطني، يؤول في نهاية المطاف إلى جبهة التحرير الوطني، لأنها هي من تملك الترشح للعضوية داخل المجلس الوطني. وبالتالي ليس من المستبعد أن يكون الأشخاص الذين يعينهم المجلس الوطني ضمن مرشحي جبهة التحرير الوطني.

لكن على الرغم من هذا، لم يكتب للمجلس الدستوري أن ينشأ بسبب إلغاء دستور سنة 1963 الذي لم يعمر طويلا، بحكم الانقلاب الذي حدث في 19 جوان سنة 1965.

(1) تخلت الإصلاحات التي جاء بها المؤتمر السادس لحزب جبهة التحرير الوطني المنعقد في شهر نوفمبر سنة 1988 أي بعد أحداث 5 أكتوبر من نفس السنة، إلى فصل الحزب عن الدولة بحيث لن يكون الرئيس هو الأمين العام لجبهة التحرير الوطني، على حد قول الرئيس "الشاذلي بن جديد" «لابد أن يكون لجبهة التحرير الوطني قيادة تكون مسؤولة أمام المؤتمر، ولهذا من الأفضل أن يكون الأمين العام للجنة المركزية هو الذي يدير ويسير شؤون الجبهة». حوار الرئيس الجزائري الشاذلي بن جديد مع الشرق الأوسط. جريدة الشرق الأوسط، عدد (3961) يوم 02 أكتوبر 1989، ص 07. أنظر في ذلك: مصطفى بلعور، المرجع السابق، ص 100.

(2) المادة 63 من الدستور الجزائري لسنة 1963. «يتألف المجلس الدستوري من الرئيس الأول للمحكمة العليا، ورئيسي الحجرتين المدنية والإدارية في المحكمة العليا وثلاث نواب يعينهم المجلس الوطني وعضو يعينه رئيس الجمهورية. ينتخب أعضاء المجلس الدستوري رئيسهم الذي ليس له صوت مرجح».

أمّا المرحلة الثانية فكانت مع دستور 26 نوفمبر 1976 أين أغفل المؤسس الدستوري النص على العدالة الدستورية، بحيث لا يوجد في الدستور ما يتضمن إقرار هيئة تتولى الرقابة الدستورية، واكتفى بالنص في المادة 186 على أن الأجهزة القيادية في الحزب والدولة هي من تمارس الرقابة السياسية المناط بها، طبقا للميثاق الوطني وأحكام الدستور.

الواضح في دستور 1976 أن المشرع الدستوري الجزائري لم تكن له الإرادة السياسية القوية، حتى يستعيد من جديد الوظيفة الدستورية، التي ما فتئت أن أصبحت صمام أمان للحقوق والحريات في الدول الأكثر ديمقراطية؛ في الوقت الذي نجد أن المشرع الدستوري الجزائري تخلى إطلاقا عن فكرة الرقابة على دستورية القوانين بسبب الخلط بين المشروعية الثورية والمشروعية القانونية في النظام السياسي⁽¹⁾.

وفي يوم 23 فبراير عام 1989 وبالضبط عقب أحداث أكتوبر 1988 أين أقر المشرع الدستوري تعديلات دستورية تضمنت أساسا التعددية الحزبية وإعلان القطيعة مع الأحادية الحزبية، أعلن فيها عن تأسيس مجلس دستوري يتمتع بصلاحيات أهم من تلك المخولة له بموجب دستور 1963، يكلف بالسهل على احترام الدستور، ويسهر على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية، ويعلن نتائج هذه العمليات⁽²⁾.

بالمقارنة على ما كان عليه الوضع الدستوري من قبل، نستشف أن المؤسس الدستوري قد حسن من أداء المجلس الدستوري في الإصلاح الدستوري لسنة 1989، وذلك

(1) على الرغم من النقاشات السياسية وتوصيات المؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير الوطني سنة 1973، حول طرح فكرة الرقابة الدستورية من جديد، وإنشاء جهاز أعلى تحت سلطة رئيس الجمهورية، الأمين العام للحزب، يكلف بالفصل في دستورية القوانين لضمان احترام الدستور، وتدعيم مشروعية وسيادة القانون، وتعزيز الديمقراطية؛ إلا أن الوضع ظل على ما هو عليه دون أي تجسيد.

(2) المادة 153 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1989 .

بإعطائه صلاحيات رقابية واستشارية واسعة، كأن يفصل في دستورية المعاهدات والتنظيمات وتقديم الاستشارة التي يطلبها رئيس الدولة عند اللجوء إلى الظروف الاستثنائية.

غير أن رفع حصة رئيس الدولة في تعيين أعضاء المجلس الدستوري إلى ثلاث أعضاء من بينهم عضو يعينه رئيس الدولة، رئيسا للمجلس الدستوري ولفترة واحدة مدتها ست (06) سنوات غير قابلة للتجديد⁽¹⁾، بالإضافة إلى صلاحيات أخرى يخوله إياها صراحة الدستور؛ من شأنه أن يعكس هذه المرّة، توجه النظام السياسي الجزائري نحو تقوية المركز القانوني لرئيس الجمهورية على باقي السلطات الدستورية الأخرى، لاسيما أن هي كثيرة المناسبات التي يلتقي فيها رئيس الدولة بالمجلس الدستوري.

أمّا عن التعديل الدستوري لسنة 1996 أبقى المشرع على نفس صلاحيات وطريقة تشكيل المجلس الدستوري لكنه وسع في تشكيلة المجلس بزيادة إثنين (02) عضوين، ليصبح عدد أعضاء المجلس الدستوري تسعة (09) أعضاء بدل سبعة (07)، تماشيا مع استحداث الدولة لمؤسساتها الرقابية الممثلة في مجلس الأمة⁽²⁾ ومجلس الدولة⁽³⁾، أي نفس عدد أعضاء المجلس الدستوري الفرنسي الذي يتكون من تسعة أعضاء، يعينهم رئيس الدولة ورئيس مجلس الشيوخ ورئيس الجمعية الوطنية بمعدل ثلاثة أعضاء لكل واحد، كما يحتفظ رئيس الدولة بالتعيين في منصب رئيس المجلس الدستوري عضوا من بين الأعضاء الثلاثة الذين يعينهم، على أن تقدر مدة العضوية داخل المجلس بتسعة (09) سنوات غير قابلة للتجديد، لضمان استقلالية المجلس⁽⁴⁾.

(1) المادة 154 ، المصدر نفسه.

(2) المادة 98 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996 «يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة».

(3) المادة 152 الفقرة 2، المصدر نفسه. «يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية».

(4) Art 56 alinéa 1 de la constitution de 1958.

على الرغم من تساوي عدد أعضاء المجلس الدستوري الجزائري والفرنسي، يوجد هناك تفاوت في الجهات التي تشارك رئيس الدولة في التعيين للعضوية في المجلس الدستوري، بحيث على غرار رئيس الدولة، منح الدستور الفرنسي، صلاحية تعيين أعضاء المجلس الدستوري لرئيس مجلس الشيوخ ورئيس الجمعية الوطنية فقط بنسبة ثلاثة أعضاء لكل منهما، أما الدستور الجزائري زيادة على رئيسي غرفتي البرلمان، فقد منح أعلى جهتين قضائيتين المشاركة في التعيين لتكوين تشكيلة المجلس الدستوري.

كما أن بلوغ تشكيلة المجلس الدستوري الجزائري إلى تسعة (09) أعضاء، ليس معناه أنه بنفس حجم المجلس الدستوري الفرنسي، إذ يمتاز هذا الأخير بمرونة كبيرة في تشكيلته، فقد سمح الدستور الفرنسي عام 1958 لرؤساء الجمهورية السابقين⁽¹⁾، بالحق الكامل في العضوية الدائمة في المجلس طيلة حياتهم⁽²⁾.

=« Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le président de l'Assemblée nationale, trois par le président du Sénat. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable à ces nominations. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée».

(1) من بين الرؤساء الفرنسيين الذين التحقوا بالمجلس الدستوري في إطار العضوية الدائمة نذكر الأتية أسماءهم:

- الرئيسان السابقان للجمهورية الرابعة "René Coty" et "Vincent Auriol" في عام 1960.
- الرئيس "Valéry Giscard d'Estaing" في عام 2004.
- الرئيس "Jacques Chirac" في 2007 ليتوقف بعدها عن العضوية داخل المجلس في عام 2011.
- الرئيس "Nicolas Sarkozy" في عام 2012 ليعلن عن إنهاء عضويته داخل المجلس في عام 2013 بسبب رفض المجلس الدستوري حسابات حملته الانتخابية الرئاسية لعام 2012.
- أما الرئيس "François Hollande" فقد أعلن عن عدم رغبته في العضوية داخل المجلس الدستوري قبل انتهاء عهده الرئاسية في عام 2014.

(2) Art 56 alinéa 2 de la constitution de 1958. «En sus des neuf membres prévus ci-dessus, font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel les anciens Présidents de la République».

أمّا بالنسبة للتعديل الدستوري 2016 فقد أعاد النظر في تنظيم المجلس الدستوري، لاسيما في التشكيلة بزيادة عدد أعضائه، لضمان تمثيل متوازن لسلطات الثلاث بداخله مع استحداث منصب نائب الرئيس.

كما أضفى المؤسس الدستوري على المجلس الدستوري طابع الاستقلالية، بحيث أقر على أنه هيئة مستقلة تكلف بالسهر على احترام الدستور⁽¹⁾، وذلك تبعا لما سيناظ به المجلس من اختصاص في مادة المنازعات الانتخابية، عندما ينظر في جوهر الطعون التي يتلقاها حول النتائج المؤقتة للانتخابات الرئاسية والتشريعية⁽²⁾.

يعين رئيس الدولة أربعة (04) أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس من مجموع اثني عشر (12) عضوا، لنسجّل إضافة نسبتها ثلاثة (03) أعضاء في هذا التعديل، موزعين كالتالي: عضو واحد (01) بصفة نائب رئيس المجلس في حصة رئيس الدولة، وعضو واحد (01) ممثل عن المحكمة العليا، وعضو واحد (01) ممثل عن مجلس الدولة، ليكون بذلك المشرع الدستوري قد ساوى في التمثيل بين مؤسسات الرقابة في الدولة بما يضمن توازن السلطات الثلاث، مع منح رئيس الدولة الحصة الأكبر في تكوين المجلس.

غير أن المؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 2008، كان أكثر حرصا على توازن السلطات الدستورية في تنظيم المجلس الدستوري على خلاف نظيره الجزائري، عندما أخضع سلطة رئيس الدولة في التعيين في الوظائف غير المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة 13 من الدستور والتي لها أهمية في ضمان الحقوق والحريات أو الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأمة، إلى تصويت اللجان الدائمة المختصة لكل مجلس،

(1) المادة 182 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 1996.

(2) المادة 182 الفقرة 3، المصدر نفسه.

واشترط على رئيس الدولة ألا يقدم على إجراء أي تعيين، إذا كان مجموع الأصوات السالبة لكل لجنة يمثل على الأقل ثلاثة أخماس (5/3) الأصوات المدلى بها في اللجنتين⁽¹⁾.

وبالتالي تبقى هذه المؤسسة الدستورية بالأخص في النظام الدستوري الجزائري مدينة للجهة المخول لها صلاحية التعيين فيها، لِمَا هذه الجهة من تأثير على استقلالية أعضاء المجلس، بشكل ينتقص من مصداقية قراراتها وأراءها، لاسيما فيما يتعلق صدوره من جهة رئيس الدولة من معاهدات وقوانين وأوامر وتنظيمات واستفتاءات.

مع الإشارة إلى ما أولاه المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري 2016 من تحسينات تدعم المركز القانوني لأعضاء المجلس الدستوري، خاصة فيما يتعلق منها بشروط السن، والتأهيل، والكفاءة، والخبرة، والتمتع بالحصانة القضائية في المسائل الجزائية⁽²⁾، على عكس الدستور السابق الذي لم يشترط على أدنى شرط للاختصاص في المسائل القانونية، يمكن أن يتطلبه إجراء التعيين كميّار يُميّز المجلس الدستوري عن المحاكم الدستورية في الديمقراطيات الليبرالية الكبرى للالتحاق بوظيفة القضاء الدستوري.

مع ذلك، نرى من الناحية العملية أن طريقة تشكيل المجلس الدستوري التي حددها الدستور قبل الاشتراط، تبقى الضابط الأساسي في سلطة رئيس الدولة المطلقة في اختيار من يراه الأجدر من الشخصيات في تولي العضوية داخل المجلس، بما يضمن له ولاءه، ويناسب أفكاره وميوله السياسية.

بحيث من غير المنطق، أن يقبل رئيس الدولة بتعيين في هذا المنصب من هم أقلّ شأن من الشخصيات التي تُعيّنُها الجهات التي تتقاسم معه التعيين في تشكيل المجلس،

(1) Art 13 alinéa 5 et Art 56 de la constitution française révisés par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

(2) المادتين 184 و185 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ولهذا نجد معظم الشخصيات المختارة دائما تقريبا من فئة الفقهاء، أو أساتذة القانون، أو قضاة سابقون، أو محامون، أو ممن مارسوا غالبا مسؤوليات ووظائف عليا في الدولة.

ترتيا على ما سبق، صدر أيضا تعديل دستوري آخر في سنة 2020 استحدث بمقتضاه المؤسس الدستوري في الباب الرابع الخاص بمؤسسات الرقابة، محكمة دستورية بعنوان الفصل الأول، نَظَمَ أحكامها في 14 مادة، بدلا عن المجلس الدستوري الذي نص عليه التعديل الدستوري الفارط في 10 مواد، ليكون بذلك المؤسس قد انتقل من نظام المجلس الذي كان يغلب عليه الطابع السياسي إلى نظام المحكمة ذات الطابع القضائي.

الانتقال الذي سجل من خلاله المؤسس الدستوري نقلة نوعية في تاريخ القضاء الدستوري، ليس من حيث أنه استعارة تسمية جديدة فقط؛ بل من حيث التغيير الذي طرأ على الوظيفة الدستورية التي تتحمل فيها المحكمة الدستورية على عاتقها اختصاصات أخرى، منها ما كان يمارسها المجلس الدستوري مع إدخال بعض التعديلات عليها كالرقابة على دستورية القوانين، والفصل في المنازعات الانتخابية، والاختصاصات الاستشارية والتقريرية، ومنها ما هو مستحدث كاختصاص تفسير الدستور والفصل في الخلافات التي قد تحدث بين السلطات العليا في الدولة⁽¹⁾، ورفع الحصانة عن أعضاء البرلمان⁽²⁾.

(1) لم يوجد في التعديلات الدستورية السابقة على التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 ما ينص صراحة على اختصاص المجلس الدستوري في تفسير النصوص التشريعية، ماعدا ما استحدثه في هذا الأخير في المادة 192 منه بنصها: «يمكن إخطار المحكمة الدستورية من طرف الجهات المحددة في المادة 198، بشأن الخلافات التي قد تحدث بين السلطات الدستورية. يمكن لهذه الجهات إخطار المحكمة الدستورية حول تفسير حكم أو عدة أحكام دستورية، والتي تبدي رأيا استشاريا بشأنها»

(2) استحدث التعديل الدستوري لسنة 2020 على اختصاص قديم جديد، جديد بالنسبة للمحكمة الدستورية التي أصبحت بنص المادة 130 من ذات التعديل الدستوري تصدر قرار بشأن رفع الحصانة البرلمانية عن أعضاء البرلمان في الحالة التي تخطرها الجهات المحددة بنص المادة 130 من ذات التعديل الدستوري، أما من حيث أنه اختصاص قديم، فقد كانت غرفتي البرلمان هي المختصة برفع الحصانة عن العضو البرلماني، بحسب الحالة، وذلك بعد أن يتم إخطارها من قبل وزير العدل حافظ الأختام»

أنظر في ذلك: المادة 72 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 30 جويلية سنة 2000، والمادة 125 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 49، الصادرة بتاريخ 22 أوت 2017.

أما عن سلطة رئيس الدولة في تعيين أعضاء المحكمة الدستورية نصت المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على تشكيل المحكمة الدستورية المتكونة من اثني عشر (12) عضواً، أشارت نفس المادة في المطة الأولى منها على أن رئيس الجمهورية يعين أربعة أعضاء (04) من بينهم رئيس المحكمة، أما عن الأعضاء الآخرين فهم موزعين بحسب المطة الثانية والثالثة كالتالي: عضو واحد (01) تنتخبه المحكمة العليا من بين أعضائها، وعضو واحد (01) تنتخبه مجلس الدولة من بين أعضائه، وستة أعضاء (06) ينتخبون بالاقتراع من أساتذة القانون الدستوري، يحدد رئيس الجمهورية شروط وكيفيات انتخاب هؤلاء الأعضاء.

باستقراءنا للمادة المذكورة أعلاه، نستشف أن المؤسس الدستوري جمع بين آليتين في تشكيل المحكمة الدستورية بين التعيين والانتخاب، إذ أن نص المؤسس الدستوري على تعيين رئيس الجمهورية أربعة (04) أعضاء من بينهم رئيس المحكمة، يوحي على أن سلطة رئيس الجمهورية في هذه الحصة سلطة مطلقة، بحيث يكون له وحده دون غيره صلاحية اختيارهم وصلاحية تعيينهم؛ بينما نجد سلطته في الأعضاء الثمانية (08) الآخرين تقتصر فقط على صلاحية التعيين المتمثلة بالأساس في المصادقة على نتائج الانتخاب.

بالتالي يكون المؤسس في التعديل الدستوري الأخير قد حافظ على نفس الآلية التي اعتمدها في تشكيل المجلس الدستوري، كما احتفظ لرئيس الجمهورية في حصته في تعيين أربعة (04) أعضاء من بينهم الرئيس إلا أنه لم ينص على نائب الرئيس، ولا على الصوت المرجح للرئيس في حالة تعادل الأصوات⁽¹⁾، كما أنه قلص من منتخبي المحكمة العليا ومجلس الدولة في حدود عضوين (02)، وتخلّى أيضاً عن انتخاب المجلس الشعبي

(1) المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

Art 56 alinéa 3 de la constitution française de 1958.

«Le président est nommé par le Président de la République. Il a voix prépondérante en cas de partage».

الوطني ومجلس الأمة للأربعة(04) أعضاء، ليتم في الأخير استبدالها بأساتذة القانون الدستوري. مما يؤكد هيمنة السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الدولة على المحكمة الدستورية، من خلال استحواده على حصة أربعة (04) تعيينات من بينهم رئيس المحكمة.

الفرع الثالث: سلطة رئيس الدولة في تعيين وإنهاء مهام أعضاء الهيئات الاستشارية الدستورية

عملا بمبدأ الديمقراطية التشاركية عمدت العديد من الأنظمة الحديثة على إيجاد مؤسسات استشارية إلى جانب السلطات الدستورية، تقدم الاستشارة والرأي، إلى المؤسسات الإدارية بغية تسديد قراراتها، كفواعل جوهرية في بناء وترسيخ دولة القانون عن طريق الحكم الراشد، الذي يشارك فيه الرأي كل من المنتخبين والممثلين عن الإدارة⁽¹⁾.

تعرف الهيئات الاستشارية بأنها «الهيئات الفنية التي تعاون أعضاء السلطة الإدارية بالآراء الإدارية الفنية المدروسة التي تدخل في اختصاصهم وتتكون هذه الهيئات من عدد من الأفراد المتخصصين في فرع معين من فروع المعرفة يجتمعون في هيئة مجلس للمداولة والمناقشة والبحث وإبداء الرأي في المسائل التي تعرض عليهم»⁽²⁾.

لجأت الجزائر كغيرها من الدول إلى إنشاء مجموعة من المجالس والهيئات الاستشارية⁽³⁾، سواء تعلقت الاستشارة برئاسة الجمهورية أو بالحكومة، إيماناً من المؤسس الدستوري بالأهمية العملية للاستشارة في تكوين القرار الصائب، وذلك مباشرة بعد الدستور الأول للبلاد سنة 1963، وإلى غاية التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 الذي أبقى على هيئات كرسنها الدساتير والقوانين السابقة كالمجلس الإسلامي الأعلى، والمجلس الأعلى

(1) موزاوي عقيلة، «المؤسسات الدستورية الجزائرية الفاعلة في ترشيد الحكم وفق دستور 2016»، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس المدينة، مخبر السيادة والعلامة، دار التل للطباعة، الجزائر، المجلد 4، العدد 1، 2018، ص 57.

(2) محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، دار النهضة، 1967، ص 653.

(3) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري . التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 1985، ص 117.

للأمن⁽¹⁾، والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي⁽²⁾، والمجلس الوطني لحقوق الإنسان، والمجلس الأعلى للشباب، والمجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات.

كما لا يفوتنا أيضا أن نشير إلى المجلس الاستشاري الوطني الذي استحدثه المجلس الأعلى للدولة⁽³⁾ برئاسة "محمد بوضياف" في سنة 1992 تزامنا مع إعلان حالة الطوارئ، مخول للقيام بالاستشارة لدى الإدارات، والهيئات العمومية، ولدى كل شخص طبيعي أو معنوي في القانون العام والخاص⁽⁴⁾، يدرس ويفحص القضايا التابعة لمجال التنظيم ذات الطابع التشريعي التي يمكن أن يعرضها عليه المجلس الأعلى للدولة، بيدي بناء على إخطار من المجلس الأعلى للدولة آراء وتوصيات تتعلق بمسائل ذات المصلحة أو البعد الوطنيين⁽⁵⁾، يضم المجلس الوطني الاستشاري (60) عضوا، يعينهم رئيس المجلس الأعلى للدولة بموجب مرسوم رئاسي، بكيفية تضمن تمثيلا موضوعيا ومتوازنا لمجمل القوى الاجتماعية في تنوعها وحساسياتها⁽⁶⁾.

(1) خدمة لما تقتضيه منا منهجية التنظيم لأجزاء الرسالة، تعمدنا في هذا الفرع (سلطة رئيس الدولة في تعيين وإنهاء مهام أعضاء الهيئات الاستشارية الدستورية) الإشارة إلى المجلس كواحد من بين أهم الهيئات الاستشارية الدستورية والذي يمتلك رئيس الجمهورية فيه سلطة تعيين أعضاء المجلس، دون الخوض في التفصيل الذي سوف نحققه في الفرع الثاني بعنوان (سلطة رئيس الدولة في رئاسة المجلس الأعلى للأمن)، من المطلب الأول، من المبحث الثاني، من الفصل الثاني، من هذا الباب.

(2) أضيف مصطلح "والبيئي" للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في التعديل الدستوري لسنة 2020. انتهج المشرع الدستوري الجزائري في ذلك نهج نظيره الفرنسي الذي اتخذ تدابير جديدة بموجب الدستور الصادر في 23 جويلية 2008 في هذا الشأن مفادها إضافة مصطلح "والبيئي" للمجلس الاقتصادي والاجتماعي الفرنسي الذي ترجع نشأته إلى حكومة كارتل لليسار بموجب قرار صادر في 16 جانفي 1925، كان يتكون حينها من 47 عضو و94 مناب.

Disponible sur site www.le.cese.fr/decourir-cese/historique, visite le 21/04/2022, 03:17.

(3) إعلان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 14 يناير 1992، المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 03، الصادرة في 15 يناير 1992.

(4) المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 92/39 المؤرخ في 04 فبراير سنة 1992 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 10، الصادر في 09 فبراير سنة 1992.

(5) المادة 3، المصدر نفسه.

(6) المادة 6، المصدر نفسه.

مع استحداث هيئات جديدة لم تذكر من قبل في الدساتير السابقة كالمرصد الوطني للمجتمع المدني والأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات. كما ألغى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته واستبدلها بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أنه جعلها من هيئات الرقابة مع الاحتفاظ لها بدورها الاستشاري، مع الإشارة إلى المجلس الأعلى للغة العربية⁽¹⁾ والمجمع الجزائري للغة الأمازيغية⁽²⁾ اللذين نصا عليهما المؤسس الدستوري خارج الهيئات الاستشارية وبالضبط في الباب الأول تحت عنوان المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

في هذا السياق، منح المؤسس الدستوري رئيس الدولة إضافة على ما نصت عليه المادة 91 من التعديل الدستوري 2020، سلطة تعيين بعض أعضاء الهيئات الاستشارية المستحدثة بمقتضى هذا التعديل الأخير في الباب الخامس منه، والتي سبق وأن نص عليها في الفصل الثالث من التعديل الدستوري لسنة 2016 تحت اسم المؤسسات الاستشارية في الباب الثالث بعنوان الرقابة ومراقبة الانتخابات والمؤسسات الاستشارية.

وعليه يكون التعيين في الهيئات الاستشارية اختصاص لرئيس الدولة يعين فيه بمرسوم رئاسي، عندما يكون تولي المنصب عن طريق أسلوب التعيين، وله أن يقلد بمرسوم رئاسي عندما يكون الأسلوب هو الانتخاب في تولي المنصب، كما لرئيس الدولة أيضا، بالمقابل أن ينهي مهام أي عضو عينه في هاته الهيئات الاستشارية بالكيفية ذاتها، تبعا لقاعدة توازي الأشكال في القانون العام، باستثناء العضو المقلد الذي لا تنهى مهامه إلا بعد انتهاء العضوية أو إسقاطها منه، أما عن بقية الأعضاء الذين لا يعينهم رئيس

(1) المادة 3 الفقرة الثالثة من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 «يحدث لدى رئيس الجمهورية مجلس أعلى للغة العربية».

(2) المادة 4 الفقرة الثالثة، المصدر نفسه. «يحدث مجمع جزائري للغة تمازيغت يوضع لدى رئيس الجمهورية».

الدولة، يكون تعيينهم بموجب مقرر من رئيس الهيئة الاستشارية بعد أن يتم انتقاءهم تبعاً للكيفية التي رسمها التنظيم.

أولاً: المجلس الإسلامي الأعلى

نص التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن «المجلس الإسلامي الأعلى هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية»⁽¹⁾، يتكون المجلس من خمسة عشر (15) عضواً من بينهم الرئيس، يعينهم رئيس الدولة من بين الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم⁽²⁾.

زيادة على التعيين يملك رئيس الدولة وحده سلطة إخطار المجلس ليبيدي رأيه كتابة إلى رئيس الدولة في كل ما يعرض عليه من مسائل⁽³⁾.

ثانياً: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

كانت البداية في تأسيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي مع دستور سنة 1963 في المادة 69 منه، ليتم إنشائه بالضبط بموجب المرسوم رقم 610/68 أين كان يضم المجلس حوالي 170 عضواً يمثلون مختلف القطاعات الحكومية لتقديم المشورة للحكومة في تنفيذ سياستها العامة، إلى أن تولى المؤسس الدستوري عن المجلس في دستور سنة 1976 الأمر الذي بات يكشف عن عدم فاعلية المجلس في ظل توجه مفحم بالإيديولوجية الاشتراكية، ليتمّ بعثه من جديد في التعديل الدستوري لسنة 1989 بموجب

(1) المادة 206، المصدر نفسه. تقابلها المادة 195 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) المادة 207، المصدر نفسه. تقابلها المادة 116 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3) المادة 216، المصدر نفسه. «وهو هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية يتولى:

- الحث على الاجتهاد وترقيته،

- إبداء الحكم الشرعي فيما يعرض عليه،

- رفع تقرير دوري عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية».

أنظر أيضاً: المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 141/17 المؤرخ في 18 أبريل 2017 الذي يحدد تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى وسيره، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 25 الصادرة في 19 أبريل 2017. والذي تم بموجبه إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 33/98 المؤرخ في 24 جانفي 1998، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 04، الصادرة في 28 جانفي 1998.

المرسوم الرئاسي رقم 225/93 بتشكيلة تضم 180 عضوا⁽¹⁾ على نحو يتماشى ومقومات النهج الديمقراطي الذي تتطلبه المرحلة الانتقالية آنذاك.

وفي التعديل الدستوري لسنة 2016 أعاد المؤسس الدستوري تنظيم المجلس من جديد بمقتضى أحكام المادتين 204 و 205 منه، كما أبقى المؤسس الدستوري على المجلس في التعديل الدستوري الأخير، مع إضافة مصطلح "والبيئي" ليصبح بذلك أيضا المجال البيئي ضمن اهتمامات المجلس في تنفيذ مهامه كإطار للحوار والتشاور والاقتراح والتحليل والاستشراف بعنوان تقديم الاستشارة والتوصيات للحكومة، وبمعنوان مشاركة المجتمع المدني حول السياسات التنموية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، المستدامة، وبمعنوان ديمومة الحوار والتشاور بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين، وكذا بعنوان تقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الاقتصادي الاجتماعي، والبيئي، والتربوي، والتكويني، والتعليم العالي⁽²⁾.

يخطر رئيس الجمهورية المجلس حول كل رأي أو دراسة أو مشروع قانون أو نص تنظيمي، ذي طابع اقتصادي أو اجتماعي أو بيئي، يتشكل المجلس من أعضاء ممثلين أو مؤهلين، على نحو مائتي (200) عضوا، تقدر مدة العضوية داخل المجلس لمدة ثلاث سنوات قابلة مرة واحدة للتجديد⁽³⁾.

(1) مرسوم رئاسي رقم 225/93 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993، المتضمن إنشاء المجلس الوطني الإقتصادي والاجتماعي، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 64، الصادرة في 10 أكتوبر 1993.

(2) المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020. أنظر أيضا المرسوم الرئاسي رقم 37/21 المؤرخ في 6 جانفي 2021، المتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وسيره، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 03، الصادرة في 10 جانفي 2021.

(3) يتم توزيع مائتي (200) عضوا على النحو الآتي: (75) عضوا من القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، (60) عضوا من المجتمع المدني، (20) عضوا من الشخصيات المؤهلة، (45) عضوا من إدارات ومؤسسات الدولة. راجع المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 37/21، المصدر نفسه.

أما عن سلطة رئيس الدولة في التعيين داخل المجلس، نصت المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 37/21 على أن «يعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس بموجب مرسوم رئاسي»، وأشارت أيضا المادة 8 من ذات المرسوم الرئاسي على أن عشرون (20) عضوا بعنوان الشخصيات المؤهلة يتم تعيينها للاعتبار الشخصي، وعليه يستشف أن مجموع تعيينات رئيس الجمهورية داخل المجلس هي عشرون (20) عضوا من بينهم رئيس المجلس، الذي يعينه رئيس الجمهورية مباشرة وليس عن طريق الانتخاب.

مقابل ذلك، ينهي رئيس الجمهورية مهام العشرين (20) عضوا بما فيهم رئيس المجلس بموجب مرسوم رئاسي أي حسب الأشكال نفسها، وهو ما يؤكد على أن سلطة رئيس الجمهورية في تعيين العشرين (20) عضوا داخل المجلس سلطة مطلقة لا تملك فيها أي جهة صلاحية الاختيار، مع مراعاة الإجراءات القانونية طبعاً، في حين يعين رئيس المجلس الأعضاء الآخرين بموجب مقرر جماعي ينشر في الجريدة الرسمية.

ثالثاً: المجلس الوطني لحقوق الإنسان

استحدثت الجزائر ولأول مرة في مسارها الحقوقي المرصد الوطني لحقوق الإنسان بموجب مرسوم رئاسي رقم 77/92 كإطار قانوني تنظيمي في مجال الحقوق والحريات⁽¹⁾، كما تمّ استبدال هذا المرصد باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها في سنة 2001⁽²⁾، والتي تمّ استبدالها هي الأخرى بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان بعدما

(1) المرسوم الرئاسي رقم 77/92 المؤرخ في 22 فيفري 1992 يتضمن إحداث المرصد الوطني لحقوق الإنسان، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 15، الصادرة في 26 فيفري 1992.

(2) المرسوم الرئاسي رقم 71/01 المؤرخ في 22 فيفري 1992 يتضمن إحداث المرصد الوطني لحقوق الإنسان، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 15، الصادرة في 25 مارس 2001، المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 263/09 المؤرخ في 30 أوت 2009 يتضمن إحداث المرصد الوطني لحقوق الإنسان، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 49، الصادرة في 30 أوت 2009.

تمّ دسترته لأول مرّة في الفصل الثالث من التعديل الدستوري لسنة 2016، ليتمّ تنصيبه في الثلاثي الأول من سنة 2017 أي مباشرة بعد المصادقة على القانون رقم 13/16⁽¹⁾.

وفي التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 غير أيضا المؤسس الدستوري من الإطار القانوني للمجلس، بحيث نص عليه في الباب الخامس من التعديل كهيئة استشارية بدل مؤسسة يوضع لدى رئيس الجمهورية. أمّا بخصوص العضوية في هذا المجلس سواء منذ نشأته كمرصد وطني أو كلجنة استشارية، يضم المجلس ثمانية وثلاثين (38) عضوا، يختص رئيس الدولة بسلطة تعيين أربعة (4) أعضاء من بينهم رئيس المجلس، يعيّنهم بموجب مرسوم رئاسي، لكون المشرع منحه الصلاحية في أن يختار أربعة (4) أعضاء من بين الشخصيات المعروفة بالكفاءة والاهتمام الذي توليه لحقوق الإنسان⁽²⁾، أمّا بخصوص الأعضاء الآخرين سيكون تعيينهم بمقرر صادر عن رئيس المجلس، بعد أن يتم اختيارهم بناء على اقتراح المؤسسات الوطنية والجمعيات المجتمع المدني ذات الطابع الوطني التي يتصل موضوعها بحقوق الإنسان.

وبالتالي إذا كانت سلطة رئيس الدولة في التعيين لا تمتد على المجلس ككل، فإن اقتصار دور المجلس في رفع التقرير السنوي على رئيس الجمهورية وحده دون الإشارة إلى جهات أخرى في التعديل الدستوري الأخير، كفيل بأن يؤكد تبعية هذه الهيئة الحقوقية إلى رئيس الدولة⁽³⁾.

(1) المادة 198 من التعديل الدستوري لسنة 2016 «يؤسس مجلس وطني يدعى في صلب النص المجلس ويوضع لدى رئيس الجمهورية»، والقانون رقم 13/16 المؤرخ في 3 نوفمبر 2016 الم تعلق بتشكيلة المجلس وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 65، الصادرة في 6 نوفمبر 2016.

(2) المادة 4 من الأمر رقم 04/09 المؤرخ في 27 أوت 2009 المتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 49، الصادرة في 30 أوت 2009.

والمادة 10 من والقانون رقم 13/16 المؤرخ في 3 نوفمبر 2016 المتعلق بتشكيلة المجلس وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 65، الصادرة في 6 نوفمبر 2016.

(3) المادة 212 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الأمر الذي يجعل النص قاصر على أن يعطي ضماناً حقيقية في رصد انتهاكات حقوق الإنسان، ولإعطاء الحقوق والحريات ضمانات أكثر، أصبح على المؤسس الدستوري من أجل ألا يخص رئيس الدولة وحده بالتقرير؛ بل كان عليه أن ينص على سلطات دستورية أخرى يرفع إليها التقرير السنوي أيضاً، الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، رئيس الغرفة الأولى للبرلمان بصفتها ممثلة عن الشعب، مثلما كان عليه التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁾، ولما لا رئيس المحكمة العليا، ورئيس مجلس الدولة حامي الحقوق والحريات، ورئيس المحكمة الدستورية باعتبارها حامي الدستور.

رابعاً: المرصد الوطني للمجتمع المدني

نص المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 لأول مرة على هيئة جديدة توضع لدى رئيس الجمهورية أطلق عليها بالمرصد الوطني للمجتمع المدني مهمته يساهم في ترقية القيم الوطنية والممارسة الديمقراطية والوطنية، كما له أن يشارك مع مؤسسات أخرى في التنمية الوطنية.

يضم المرصد الوطني للمجتمع المدني واحد وخمسون (51) عضواً، يمتلك رئيس الدولة في هذه التشكيلة سلطة تعيين أربعة (4) أعضاء يختارهم من الجالية الوطنية المتواجدة في الخارج من ذوي الاختصاص في مجال عمل المرصد، كما له أن يعين رئيس المرصد بموجب مرسوم رئاسي، أما بقية الأعضاء فيتم تعيينهم بموجب مقرر من طرف رئيس المرصد الوطني⁽²⁾.

خامساً: المجلس الأعلى للشباب

تم استحداث المجلس الأعلى للشباب لأول مرة بمقتضى المادة 200 من التعديل الدستوري لسنة 2016 كهيئة استشارية توضع لدى رئيس الجمهورية ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال، حيث يضم المجلس مائة واثنان وسبعون (172) عضواً ممثلين عن

(1) المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) مرسوم رئاسي رقم 139/21 المؤرخ في 12 أبريل 2021 يتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 29، الصادرة في 18 أبريل 2021.

الشباب والحكومة والمؤسسات العمومية المكلفة بشؤون الشباب من أجل إشراك الفئة الشبانية في الحياة السياسية في كل مرة يتأتى له تقديم توصيات وآراء حول المواضيع المتعلقة بالشباب في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والرياضية. تمثل حصة رئيس الدولة في التعيين عشرة (10) أعضاء يختارهم بحكم كفاءاتهم وخبرتهم في الميادين المرتبطة بالشباب أو الاهتمام الذي يولونه للشباب، كما له أن يعين رئيس المجلس وينهي مهامه بموجب مرسوم رئاسي، أما بالنسبة للأعضاء الآخرين يعينهم رئيس المجلس⁽¹⁾.

حفاظا على هذا المكسب قام المؤسس الدستوري بدسترة هذه المؤسسة في الباب الخامس من التعديل الدستوري الحالي لسنة 2020⁽²⁾ حيث أصبح المجلس يضم زيادة على الرئيس ثلاثمائة وثمانية وأربعون (348) عضوا، أما عن حصة رئيس الدولة في التعيين فقد حافظ التنظيم⁽³⁾ على الحصة والكيفية ذاتها التي أقرها في المرسوم الرئاسي السابق.

سادسا: الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات

تم إنشاء الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات لأول مرة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 85/15 كهيئة وطنية ذات طابع علمي وتكنولوجي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁽⁴⁾، تتشكل الأكاديمية من مائتي (200) عضو أكاديمي بالإضافة إلى أعضاء مشاركين⁽⁵⁾.

(1) المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 142/17 المؤرخ في 18 أبريل 2017 يحدد تشكيلة المجلس الأعلى للشباب وتنظيمه وسييره، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 25، الصادرة في 19 أبريل 2017.

(2) المادة 214 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(3) المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 416/21 المؤرخ في 27 أكتوبر 2021 يحدد مهام المجلس الأعلى للشباب وتنظيمه وسييره، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 83، الصادرة في 31 أكتوبر 2021.

(4) المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 85/15 المؤرخ في 10 مارس 2015 يتضمن إنشاء الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات ويحدد مهامها وتشكيلتها وتنظيمها، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 14، الصادرة في 25 مارس 2015، ص 4.

(5) المادة 12، المصدر نفسه، ص 5.

يعين رئيس الدولة رئيس الأكاديمية ونائبي الرئيس بعدما يتم انتخابهم من قبل الجمعية العامة لمدة مدتها أربعة (4) سنوات قابلة للتجديد⁽¹⁾، والأمين العام للأكاديمية بموجب مرسوم رئاسي وتنتهي مهامهم بحسب الأشكال نفسها⁽²⁾.

وبالتالي تبقى سلطة رئيس الدولة في التعيين داخل الأكاديمية تقتصر فقط في الموافقة على انتخاب الجمعية العامة للرئيس ونائبيه، كما يعين رئيس الدولة الأمين العام للأكاديمية بناء على اقتراح رئيسها، أمّا عن الأعضاء الآخرين المكونين لأجهزة الأكاديمية، يكون تعيينهم بموجب مقرر من رئيس الأكاديمية بصفته الأمر بالصرف الرئيسي للأكاديمية، مادام المرسوم التنظيمي لم ينص على أي طريقة لتعيينهم.

سابعا: المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات

حرصا على ترقية البحث العلمي الوطني في مجال الابتكار العلمي والتكنولوجي واقتراح التدابير الكفيلة من أجل تنمية القدرات الوطنية، أكد التعديل الدستوري لسنة 2020 على دسترة المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات⁽³⁾ الذي تمّ استحداثه ولأول مرة التعديل الدستوري لسنة 2016⁽⁴⁾ كهيئة مستقلة توضع لدى الوزير الأول تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري.

يضم المجلس الوطني خمسة وأربعون (45) عضوا بما فيهم رئيس المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات، أمّا عن حصة رئيس الدولة في التعيين داخل هذا المجلس، يعين رئيس الدولة كل أعضاء المجلس بموجب مرسوم رئاسي، من بين الكفاءات الوطنية وينتهي مهامهم بحسب الأشكال نفسها.

(1) المادة 18، المصدر والمكان نفسه.

(2) المادة 22، المصدر نفسه، ص6.

(3) المادة 216 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(4) المادة 206 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وعليه تبقى سلطة رئيس الدولة في تعيين أعضاء المجلس مقتصرة على صلاحية التعيين الذي هو بمثابة الموافقة على اقتراح الوزير الأول بالنسبة لرئيس المجلس من جهة واختيار الجهات التي تتوزع عليهم هذه الكفاءات من جهة أخرى⁽¹⁾.

المبحث الثاني: السلطة التنظيمية لرئيس الدولة

يعتبر توزيع الاختصاص التشريعي من أهم الموضوعات التي أولاها الفقه الدستوري أهمية كبرى بغية البحث عن إقامة التعاون بين البرلمان والسلطة التنفيذية، وذلك من خلال فسخ المجال أمام البرلمان لسلطة التشريع في المجال العادي للقانون؛ بينما أعطى للسلطة التنفيذية مجال التنظيم الذي يكفله الدستور إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول في تطبيق القانون.

ومن ثم دأبت معظم الدول في دساتيرها على تقرير سلطة إصدار لوائح عامة ومجردة لصالح رئيس الجمهورية الذي يمثل قطب السلطة التنفيذية، كنتيجة لتبنيها مبدأ الفصل بين السلطات، في صورته المرنة، والتي تتم عن وجود تعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومع ذلك كان تمتع رئيس الدولة بالسلطة التنظيمية *Le pouvoir réglementaire* سابق على تبني الدستور لمبدأ الفصل بين السلطات كما هو الحال في النظام السياسي الجزائري والنظام السياسي الفرنسي.

يشكل في الحقيقة النظام السياسي الفرنسي المهد الأول للسلطة التنظيمية التي ظهرت في منتصف القرن السادس عشر على شكل براءات ملكية استفرد بها الملك "Charles IX" ليستمر العمل بها إلى غاية قبيل الثورة، ولأن التنظيم لم يكن يعتبر عملاً

(1) المادة 10 من القانون رقم 01/20 المؤرخ في 30 مارس 2020 يحدد مهام المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات وتشكيلته وتنظيمه، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 20، الصادرة في 5 أبريل 2020.

تشريعيا، لكونه «قاعدة ملزمة تضعها هيئة عامة غير البرلمان» لم يكتب له الظهور في قوانين المملكة⁽¹⁾.

كما أن صيت مذهب الشرعية القانونية le légicentrisme⁽²⁾ الذي نادى به رجال الثورة عند بزوغ فجر الثورة الفرنسية عام 1789 ساعد أيضا في تأخر ظهور السلطة التنظيمية، لاعتقادهم الراسخ بعدم وجود قواعد تسمو على المعيارية القانونية la normativité juridique.

على هذا الأساس، لم يكن للقانون قبل عام 1958 مجال محدد يقتصر عليه، الأمر الذي جعل السلطة التشريعية تتدخل في جميع المجالات، بحيث لم يبقى للسلطة التنظيمية سوى وظيفة إنفاذ القانون.

ونتيجة لذلك، كانت المراسيم هي الأداة القانونية في تنفيذ القوانين، حيث نصت المادة 3 من قانون 1875 المتعلق بتنظيم السلطات العامة على أن «يمتلك رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين بالتزامن مع أعضاء المجلسين، إصدار القوانين بعد التصويت عليها من قبل المجلسين، ويشرف على تنفيذها ويضمن تنفيذها»⁽³⁾.

(1) «La définition du règlement est celle-ci «une règle obligatoire imposée par une autorité publique autre que le Parlement».

Voir : Félix. MOREAU, Le règlement administratif, étude théorique et pratique de droit public français, Albert Fontemoing, Paris, 1902, p.2.

(2) مذهب نادى به رجال الثورة الفرنسية، يؤسس لوجود نظام قانوني. يكون فيه القانون هو التعبير الوحيد عن السيادة، ويحتل سلطة عليا في النظام القانوني الوطني. لذلك كانوا يعتبروا أنه لا يوجد في النظام القانوني للدولة ما هو أسمى من الدستور.

(3) Art 3 de La Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics.

يعد قانون 25 فبراير 1875 المتعلق بتنظيم السلطات العامة أحد القوانين الدستورية الثلاثة لعام 1875 التي أنشأت الأورليانية البرلمانية.

في حين تبقى السلطة الإدارية مكبلة للقيام بمهامها الإدارية في ظل تنامي حجم الدولة ونشاطها، إلى غاية الاعتراف لها بصلاحيات اتخاذ تدابير عامة ومجردة تدخل ضمن مجال سلطتها التنظيمية⁽¹⁾.

وبمجيئ دستور 04 أكتوبر عام 1958 عرفت الجمهورية الخامسة ولأول مرة في التاريخ الدستوري الفرنسي ابتكارا جديدا في تحديد العلاقة بين القانون والتنظيم، وذلك بإحداث سلطة تنظيمية مستقلة لرئيس الدولة في نص المادة 37 من الدستور، بينما حصرت في المادة 34 من الدستور المجالات التي يحدد فيها القانون القواعد العامة أو المبادئ الأساسية، إضافة إلى السلطة التنظيمية المعترف بها للوزير الأول في نص المادة 21 من الدستور.

يعد هذا الابتكار بمثابة ثورة قانونية⁽²⁾ في قلب التسلسل الهرمي للمعايير القانونية، بعد ما كان القانون وإلى ذلك الحين معيارا أساسيا في البناء القانوني، وفقا لعقيدة راسخة دعا إليها رجال الثورة الفرنسية، ليصبح تدخل القانون محصورا في المجالات المنصوص عليها في المادة 34 من الدستور، بينما تخضع جميع المجالات غير المذكورة في المادة 34 من الدستور، للسلطة التنظيمية.

(1) «Le pouvoir réglementaire est un pouvoir originaire du gouvernement exécutif, vu qu'il est impossible de gouverner sans édicter des règles générales (...) C'est au fond, le pouvoir d'établir une règle générale par une décision exécutoire».

Voir : Maurice. HAURIUO, Précis de droit constitutionnel, 2^{ème} éd., Paris, Dalloz, 2015, p759.

(2) إن قول ثورة قانونية، هو ليس قول ثورة بالمصطلح العام؛ بقدر ماهي ثورة من الناحية النظرية، وذلك أن الدستور قلب القاعدة إلى الاستثناء والاستثناء إلى القاعدة، وهي القراءة التي حافظ عليها الديغوليون أنفسهم لدعم ترسيخ الجمهورية الخامسة في رفض الممارسات الموروثة من الماضي. وهو ما أشارت إليه اللجنة الاستشارية الدستورية في جلستها يوم 1958.07.31

Voir : Comité consultatif constitutionnel, séance du 31 juillet 1958 (matin), DPS, vol. 2, p.71

<https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/rechercheconsultation/>.

Site visité à 23h10 date du 10.04.2020 .

وفي معرض بيان السلطة التنظيمية ندرس في (المطلب الأول) التنظيم الدستوري للسلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الدولة، وفي (المطلب الثاني) نطاق السلطة التنظيمية المستقلة، ثمّ في (المطلب الثالث) الرقابة على السلطة التنظيمية المستقلة.

المطلب الأول: التنظيم الدستوري للسلطة التنظيمية لرئيس الدولة

بعد ما كان البرلمان صاحب الولاية العامة في التشريع وصاحب الاختصاص الأصيل في سن القواعد العامة والمجردة أو المبادئ الأساسية التي تنظم المجالات العامة للمجتمع؛ أصبحت السلطة التنفيذية شريكا أساسيا هي الأخرى في إصدار هذا النوع من القواعد.

الأمر الذي بدى يثير مع عملية توزيع الاختصاص في مجال وضع القواعد القانونية العامة المجردة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، التوفيق بين السلطة التشريعية كصاحبة الولاية العامة في التشريع إعمالا لمبدأ الانفراد التشريعي المطلق، وبين السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الدولة، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، المخول لهما دستوريا وضع القواعد التنظيمية تطبيقا هي الأخرى لمبدأ الانفراد التشريعي النسبي، الذي نتج عن الانفراد التشريعي الأول بحكم ما يقتضيه مبدأ الفصل المرن بين السلطتين⁽¹⁾.

وبالتالي يكون المؤسس الدستوري قد منح رئيس الدولة قطب السلطة التنفيذية سلطة تنظيمية مستقلة، في حين مُنحَ الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، سلطة تنظيمية تابعة ضمن المجال التنظيمي لتطبيق القوانين، كقرينة من المؤسس الدستوري على وجود تمايز بين اختصاص رئيس الدولة ورئيس الحكومة تحت ما هو مسمى بالسلطة التنظيمية.

(1) عبد الرحمن عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر، الجزء الأول، 2009، ص 140.

Voir : Comité consultatif constitutionnel, séance du 31 juillet 1958 (matin), DPS, vol. 2, p.71

<https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/rechercheconsultation/>

Site visité à 23h10 date du 10.04.2020 .

وبما أن موضوعنا يتعلق بالأساس بسلطة رئيس الدولة، نكتفي في الدراسة فقط على السلطة التنظيمية المستقلة، وعليه نحاول أن نبين الطبيعة القانونية للسلطة التنظيمية المستقلة في (الفرع الأول)، ثم مدى أحقية رئيس الدولة في السلطة التنظيمية المستقلة في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للسلطة التنظيمية المستقلة

يقصد بالسلطة التنظيمية، ذلك الاختصاص المنوط لهيئات السلطة التنفيذية، عن طريق سن قواعد قانونية عامة ومجردة، لا تختلف من الناحية الموضوعية والمادية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، بحيث يمارسها رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم الرئاسية⁽¹⁾.

وتعرف أيضا، بأنها تلك النصوص أو القرارات التنظيمية العامة التي تتضمن قواعد عامة ومجردة تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير المحددين بذواتهم، بهدف خلق أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية، وبالتالي فهو بمثابة نص تشريعي تختص بتشريع السلطة التنفيذية ووفقا لأحكام الدستور⁽²⁾.

كما عرّفها الفقهاء الفرنسيين أمثال "Waline و Riverro" على أنها: «سلطة الحكم بقواعد عامة، ممنوحة لسلطات أخرى غير البرلمان، سواء أكانت وطنية أم محلية»⁽³⁾.

وعرّف "Arnaud haquet" أيضا، اللائحة على أنها «قاعدة قانونية عامة يتم سنّها خارج الوظيفة التشريعية من قبل هيئة إدارية لا تشارك في ممارسة السيادة»⁽⁴⁾. في هذا الشأن، يقول الفقيه النمساوي "Esmein" «إن تمتع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية،

(1) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2119، ص59.

(2) نسيمه بلحاج، «العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 85، الجزائر، 2011، ص21.
(3) «C'est le pouvoir de statuer par voie générale, accordé à des autorités autres que le parlement, soit nationales, soit locales.»

Voir : Jean. RIVERRO, Jean. WALINE, Droit Administratif, 21^{ème} éd, Dalloz, Paris, 2006, p269.

(4) «Le règlement était une règle de droit de portée générale édictée par une autorité administrative en dehors de la fonction législative. Cette autorité ne participait à l'exercice de la souveraineté.»

Voir : Arnaud. HAQUET, La loi et le règlement• L .G.D .J, Paris, 2007, p 10.

عن طريق مراسيم عامة، تمكنه من إصدار لوائح من أجل ضمان تنفيذ القوانين. على أن تكون هذه المراسيم تسري على المستقبل وملزمة لجميع المواطنين»⁽¹⁾.

وعرّف "Favoreu" السلطة التنظيمية بأنها «عمل نشاط السلطة التنفيذية للبيانات المعيارية العامة، بوسائل مجردة غير شخصية مخصصة للمواطنين في كل أو جزء من الأراضي الوطنية»⁽²⁾.

كما عرّفها "عمار بوضياف" على أنها «صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي في شكل مراسيم رئاسية»⁽³⁾، وعرّفها بعض الآخر، بأنها «سلطة إصدار قواعد تنظيمية عامة ومجردة»⁽⁴⁾، و«صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم رئاسية»⁽⁵⁾، كما أنها «اختصاص تقوم به هيئات السلطة التنفيذية، وهو يتمثل في سن قواعد عامة ومجردة لا تختلف من الناحية الموضوعية والمادية عن تلك القوانين التي يصدرها البرلمان»⁽⁶⁾.

وبالتالي لا يمكن للسلطة الإدارية أن تقي بمهامها إذا لم يكن لديها سلطة اتخاذ تدابير عامة معينة للغرض التي تتوخاه، عن طريق إصدار اللوائح، لذلك وجب الاعتراف لهذه السلطة باختصاص تنظيمي⁽⁷⁾، مثلما هو الحال بالنسبة إلى النصوص الدستورية

(1) « Le Président de la République possède le pouvoir réglementaire, en ce que, par des décrets généraux, il peut faire des règlements pour assurer l'exécution des lois. Ces décrets statuent pour l'avenir et à l'égard de tous, obligent les citoyens » .

Voir : Adhémar. ESMEIN, Eléments de droit constitutionnel, Larose et Forcel, Paris, 1896, p509.

(2) Louis. FAVOREU, Droit constitutionnel, Dalloz, 18^{ème} éd., Paris, 2015, p.233.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص196.

(4) عبد الفتاح أبو أليل، الوجيز في القانون الإداري، (د. ط)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000، ص81.

(5) François TERRE، Introduction générale au droit، 7^{ème} éd، Dalloz، paris، 2006، p83.

(6) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، (د. ط)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص101.

(7) « Le pouvoir réglementaire est un pouvoir originaire du gouvernement exécutif، vu qu'il est impossible de gouverner sans édicter des règles générales (...) C'est au fond، le pouvoir d'établir une règle générale par une décision exécutoire » .

Voir : Maurice. HAURIOU, Précis de droit constitutionnel, 2^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2015, p759.

الجزائرية التي منحت لرئيس الدولة سلطة تنظيمية، يصدر الرئيس بمقتضاها تنظيمات مستقلة في المسائل والبياديين غير المخصصة للقانون⁽¹⁾.

الفرع الثاني: حق رئيس الدولة في السلطة التنظيمية المستقلة

على الرغم من محاولة الفقه الدستوري المعاصر إعطاء تبريرات حول وهن البرلمان⁽²⁾، إلا أن زهد البرلمان في اختصاصه التشريعي أو تخليه عنه لغيره قد كان على نحو سابق على الإصلاحات الدستورية التي حدثت بعد الحربين العالميتين⁽³⁾.

ففي فرنسا يبدو منح الدستور السلطة التنفيذية، السلطة التنظيمية وبالأخص السلطة التنظيمية المستقلة إلى رئيس الدولة؛ يرجع في الحقيقة إلى الإرادة السياسية لواضعي الدستور لعام 1958 التي كانت تتجه نحو تفوق السلطة التنفيذية عن طريق تقوية مركز رئيس الجمهورية على البرلمان.

بيد أن التعبير عن الإرادة العامة لم يكن ليتم إلا من طرف البرلمان؛ أما وقد أصبح رئيس الجمهورية ينتخب باقتراع سري ومباشر بعد التعديل الدستوري لسنة 1962 لدستور

(1) فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرني، الجزائر، 2018، ص 99.

(2) من الاعتبارات نستخلص مايلي:

-عجز التشريع على إيجاد حلول وبدائل للأزمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية،

-عدم قدرة البرلمان على مسايرة المتطلبات الجديدة للمجتمع،

- بطئ وتعقيد الإجراءات التي يتميز بها العمل التشريعي، مقابل ما تتطلبه الضرورة وحالة الاستعجال الحكومي،

-عدم قدرة البرلمان على استيعاب بعض القواعد ذات الطابع الفني.

أنظر: عبد الرحمن عزاوي، المرجع السابق، ص 239.

أنظر أيضا: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 1990، ص 230.

(3) لقد سبق وأن عرف الفقه الدستوري الألماني خلال القرنين 18 و 19 سجالاتا قويا حول فكرة الانفراد التشريعي من خلال الحياة السياسية والاجتماعية السائدة تلك الفترة والجدل القائم بين الملك والبرلمان حول من تسند له سيادة الشعب، الأمر الذي أدى في الأخير إلى نوعين من الشرعية تحكم المؤسسات الدستورية في الدولة: الشرعية البرلمانية *légitimité parlementaire* والشرعية الحكومية *légitimité gouvernementale*، نتج عنها منافسة بين البرلمان والحكومة للسيطرة على التشريع باعتباره أهم عنصر في السيادة.

أنظر في ذلك: عبد الرحمن عزاوي، المرجع السابق، ص 151-152.

الجمهورية الخامسة عام 1958 لم يعد للسلطة التشريعية أن تزايد على رئيس الجمهورية في مسألة الشرعية والتمثيل الديمقراطي.

على هذا الأساس أسند المؤسس الدستوري الفرنسي السلطة التنظيمية المتمثلة في اتخاذ إجراءات إدارية قابلة للتنفيذ ذات نطاق عام وغير شخصي لصالح السلطة التنفيذية كواحدة من مظاهر التفوق الرئاسي، فأخص رئيس الدولة بالسلطة التنظيمية المستقلة بنص المادة 13 من الدستور⁽¹⁾، ورئيس الوزراء سلطة تنفيذ القوانين بنص المادة 21 من الدستور في حين لم يمنح للوزراء سلطة تنظيمية عامة، إلا أنهم مرتبطون مع رئيس الجمهورية والوزير الأول بممارسة التوقيع المجاور⁽²⁾.

في هذا الصدد، سبق أن أقر مجلس الدولة الفرنسي في قرار له، باختصاص الوزراء في اتخاذ الإجراءات اللازمة لحسن سير الإدارة الموضوعة تحت تصرفهم، بمناسبة تنظيم مصالحهم وفق الأهداف التي تراها⁽³⁾.

وعليه كنتيجة طبيعية لم يكن للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أن تصل إلى ماهي عليه اليوم في النظام السياسي الفرنسي، إلا من خلال تطور دستوري تاريخي مهم

(1) المادة 13 فقرة 1 من دستور 4 أكتوبر 1958 «يقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع على المراسيم والأوامر التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء».

(2) المادة 21 فقرة 1 من دستور 4 أكتوبر 1958 «يتولى رئيس مجلس الوزراء توجيه أعمال الحكومة. ويكون مسؤولاً عن الدفاع الوطني. ويضمن تنفيذ التشريعات. وبمقتضى أحكام المادة 13 سيكون لديه صلاحية سن اللوائح».

(3) Arrêt Jamart, Conseil d'Etat, Section du 7 février 1936, 43321, publié au recueil Lebon .

بناء على عريضة مقدمة من المدعو "Charles-Emile"، والمسجلة في أمانة مجلس الدولة بتاريخ 24 أكتوبر 1934 والرامية إلى إلغاء قرار وزير المعاشات المؤرخ في 7 سبتمبر 1934، والذي منع بموجبه العارض الدخول إلى مراكز الإصلاح؛ طبقاً للقانون الصادر في 31 مارس 1919. هذا وقد اعتبر مجلس الدولة، أنه حتى في حالة عدم منح الوزراء بسلطة تنظيمية من أي نص تشريعي، فإن الأمر يبقى متروك لهم، كما هو الحال بالنسبة لأي رئيس مصلحة، لاتخاذ الإجراءات اللازمة لسير العمل السليم للإدارة الموضوعة تحت تصرفهم، إذ بإمكانهم، بقدر ما تتطلبه الضرورة، منع الأشخاص الذين من المحتمل أن يؤدي وجودهم بالمباني إلى الإخلال بالسير العادي للمصلحة. وبما أن الرسائل التي أرسلها السيد Charles بصفته طبيب إلى السيد الوزير والتي ينوي من خلالها مساعدة العسكريين المستفيدين من القانون المذكور أعلاه، لا تحتوي على تهديد محدد من المحتمل أن يضر بعمل مركز الإصلاح، كما أن تعميم منع الوزير للطبيب دخول جميع مراكز الإصلاح دون تحديد المدة، يعد تجاوز سلطة من طرف وزير المعاشات؛ وعليه قضى مجلس الدولة بإلغاء قرار وزير المعاشات الصادر في 7 سبتمبر 1934.

أحدث القطيعة مع التقاليد القانونية الفرنسية إلى أن أصبحت القواعد التنظيمية قواعد للقانون العام.

أمّا بالنسبة للنظام الدستوري الجزائري، فقد كان الأمر واضحاً من أول تجربة دستورية، أسند بموجبها المؤسس الدستوري الجزائري في أول دستور للبلاد بعد الاستقلال، السلطة التنظيمية إلى رئيس الجمهورية بموجب المادة 52 من دستور 1963، التي ولت رئيس الجمهورية مهمة تنفيذ القوانين، والمادة 53 التي أعطت رئيس الجمهورية صلاحية ممارسة السلطة النظامية⁽¹⁾.

وبالتالي إذا كان إسناد السلطة التنفيذية لرئيس الدولة صاحب لقب رئيس الجمهورية⁽²⁾ يوحي بأحادية السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري، فليس هناك إذا ما يدعو للتساؤل عن مسألة تركيز السلطة التنظيمية في يد رئيس الجمهورية، بصورتها المتمثلتين في تنفيذ القوانين والسلطة النظامية.

وفي دستور 1976 أبقى حزب جبهة التحرير الوطني، الحزب الواحد في البلاد على أحادية السلطة التنفيذية، كونها هي من اقترحت مشروع الدستور، على أن «يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية رئيس الجمهورية وهو رئيس الدولة»⁽³⁾.

إضافة على ذلك فهو رئيس مجلس الثورة ورئيس مجلس الوزراء بحسب نص المادة 111 من دستور 1976 في فقرتيها العاشرة والحادية عشر منه⁽⁴⁾، على التوالي «يضطلع

(1) المادة 52 من دستور 1963، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 64، الصادرة في 08 نوفمبر 1963. «يتولى رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين». والمادة 53، المصدر نفسه. بنصها على ما يلي: «تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية».

(2) المادة 39، المصدر نفسه.

(3) المادة 104 من الدستور الجزائري لسنة 1976.

(4) المادة 111 الفقرتين (10 و11)، المصدر نفسه.

رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية» و«يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات» ، كما لا يمكن لرئيس الدولة في أي حال من الأحوال أن يفوض سلطته هاته⁽¹⁾.

وبصدور التعديل الدستوري لسنة 1988 تبنى المؤسس الدستوري مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية، فكان بذلك استحداث منصب رئيس الحكومة، أول خطوة في إعادة تنظيم السلطة التنفيذية ومنح رئيس الحكومة مهمة اختيار أعضاء الحكومة، وتنفيذ السياسة العامة للدولة، وبالتالي أصبح مركزه القانوني خاضعا للمسؤولية السياسية المزدوجة، أولا باعتباره مسؤولا أمام رئيس الجمهورية، وثانيا أمام المجلس الشعبي الوطني، الغرفة الأولى من البرلمان⁽²⁾.

ذات السياق حافظ عليه المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 1989 ليصبح بذلك رئيس الحكومة في المجال التنظيمي، إضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الجزائري، «يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات»، و«يوقع المراسيم التنفيذية»⁽³⁾، وهو ما أشارت إليه المادة 21 من الدستور الفرنسي في أن رئيس الوزراء «يكفل تنفيذ القوانين» و«يمارس السلطة التنظيمية»، على أن تخضع السلطة التنظيمية لرئيس الوزراء لأحكام المادة 13 من الدستور التي يكون له بمقتضاها صلاحية سن اللوائح وإصدار التعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية.

كما أبقى المؤسس الدستوري على ذات المنهج في التعديل الدستوري لسنة 1996، إذ خوّل رئيس الجمهورية صلاحية التنظيم المستقل في المجالات والميادين غير

(1) المادة 116، المصدر نفسه.

(2) المواد 113، 114(1)، 114(2) من التعديل الدستوري لسنة 1988 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 223/88 مؤرخ في 25 ربيع الأول عام 1409 هـ الموافق 05 نوفمبر سنة 1988، يتعلق بنشر التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 45، الصادرة في 5 نوفمبر سنة 1988.

أنظر: فوزي اوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج 3، (د.ط)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص10.

(3) المادة 81 الفقرتين (3و4) من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1989.

المخصصة للقانون، بنص المادة 125 من الدستور «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون»⁽¹⁾.

أمّا عن التعديلات التي تعاقبت على التعديل الدستوري 1996⁽²⁾، فقد حافظ المؤسس الدستوري لرئيس الدولة على حقه في ممارسة السلطة التنظيمية وذلك في المادة 143 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمادة 141 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2020، بنصهما « يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون»⁽³⁾.

كما لنا أن نشير أيضا إلى مسألة مدى تبعية السلطة التنظيمية للوزير الأول إلى رئيس الجمهورية التي استحدثها المؤسس الدستوري لسنة 2008 عندما نص على توقيع الوزير الأول للمراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية، وكذا تعيين الوزير الأول في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية⁽⁴⁾، إلا أنه وبصدور التعديل الدستوري لسنة 2016 عدل المؤسس الدستوري عن حصول الوزير الأول على موافقة رئيس الجمهورية في مادة توقيع المراسيم التنفيذية، وأبقى على الموافقة في مادة التعيينات في وظائف الدولة⁽⁵⁾،

(1) المادة 125 فقرة 1 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996.

(2) القانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، يتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 23، الصادرة في 14 أبريل 2002. (لم يطرا على المادة 125 المتعلقة بالسلطة التنظيمية أي تعديل).

أما القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، عدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2002. (تمّ فيه استبدال وظيفة رئيس الحكومة بوظيفة الوزير الأول في المادة 125 من دستور 1996) المادة 143 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016 « يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون» .

(3) المادة 143 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016.

والمادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(4) المادة 85 البند(3و4) من التعديل الدستوري لسنة 2008.

(5) المادة 99 البند(4و5) من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وعليه نستشف من خلال استقراءنا لمواد النصوص الدستورية المتعلقة باختصاصات الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن المؤسس الدستوري الجزائري أراد أن يقلد نظيره الفرنسي في موضوع التوقيع المجاور، إلا أن العملية جاءت عكسية، وذلك عوض أن يخضع المراسيم الرئاسية لرئيس الدولة إلى التوقيع المجاور للوزير الأول أو رئيس الحكومة، بحسب الحالة أو الوزراء عند الاقتضاء، أخضع المراسيم التنفيذية لتوقيع رئيس الجمهورية بالموافقة،

أمّا في التعديل الدستوري لسنة 2020 تخلى المؤسس الدستوري عن هذا الشرط بالكلية سواء في التعيين في وظائف الدولة (دون المساس طبعاً بالتعيينات التي تندرج ضمن اختصاص رئيس الجمهورية)، أو في توقيع المراسيم التنفيذية؛ غير أنه ما دام أسس المؤسس الدستوري لمنصبي الوزير الأول أو رئيس الحكومة في التعديل الدستوري الأخير، كان بالأحرى أن يحتفظ لرئيس الجمهورية بسلطة في إصدار الوزير الأول المراسيم التنفيذية، التي تبقى معلقة على شرط الحصول على موافقة رئيس الجمهورية، بحكم أن المراسيم التنفيذية التي يتخذها الوزير الأول هي أداة قانونية لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية؛ في حين تعفى المراسيم التنفيذية من الموافقة المسبقة من قبل رئيس الجمهورية، في الحالة التي يكون فيها لرئيس الحكومة برنامج وليس مخطط عمل.

المطلب الثاني: نطاق السلطة التنظيمية المستقلة

إنّ الاعتراف للسلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الدولة بالسلطة التنظيمية المستقلة، يجعل من إنشاء القواعد القانونية داخل النظام القانوني للدولة⁽¹⁾ يتم عن طريق آليتين:

- الآلية الأولى: عن طريق القانون بواسطة السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان،

(1) يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، ط1، ابن نديم للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2009، ص ص 31-32.

- الآلية الثانية: عن طريق المراسيم الرئاسية التنظيمية التي تصدرها السلطة التنفيذية المتمثلة في قطبها رئيس الجمهورية، بمقتضى السلطة التنظيمية المستقلة الممنوحة له بموجب الدستور.

وهو ما نستشفه من خلال استقراءنا لمواد الدستور بالنسبة للدول التي أخذت بمبدأ توزيع الاختصاص التشريعي بين السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع والسلطة التنفيذية، مع علمنا أن تدخل رئيس الدولة بموجب مراسيم رئاسية لإنشاء قواعد عامة هو من قبيل السلطة التنظيمية لرئيس الدولة.

بيد، أن إنشاء القواعد التنظيمية التي يصدرها رئيس الدولة، لا تختلف في طبيعتها عن القواعد القانونية التي ينشئها البرلمان، لاسيما بعد اعتراف الفقه بتشابه خصائص القاعدة القانونية والقاعدة التنظيمية، من حيث أن كلاهما قواعد عامة ومجردة.

كما أن توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بالنسبة للدستورين الجزائري والفرنسي من خلال النص على السلطة التنظيمية، في منح رئيس الدولة السلطة التنظيمية المستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون، يوحي بوجود مجالين تنشأ فيهما القواعد العامة⁽¹⁾.

الأمر الذي يجعلنا نتساءل حول نطاق السلطة التنظيمية المستقلة، الذي لن يتأتى إلا من خلال الوقوف على تحديد مجال القانون في (الفرع الأول) بحيث أننا نستدل بالقانون على اللائحة أو التنظيم، وذلك باعتبار أن مجال القانون مُعرّف بالدستور سلفاً، وبالتالي نكون قد نستدل بمسألة معلومة (مجال القانون) على مسألة مجهولة (مجال التنظيم) تنتج عن الأولى بالضرورة؛ ثم نأتي على بيان تحديد مجال السلطة التنظيمية المستقلة في (الفرع الثاني).

(1) المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والمادة 37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

الفرع الأول: تحديد مجال القانون

اختلف الفقهاء في ضرورة تحديد مجال كل من القانون واللائحة، فذهب أنصار المذهب الموضوعي وعلى رأسهم الفقيه "Maurice Hauriou" إلى أن الحد الفاصل بين القانون واللائحة، يتمثل في أن القاعدة القانونية هي القاعدة التي تمس بالمراكز القانونية للأفراد *le statut juridique individuel*، أي القاعدة التي تتعلق بحقوق والتزامات الأفراد وحررياتهم، فكل قاعدة عامة من شأنها أن تمس مركزا قانونيا للفرد لا بد أن يصدر بشأنها قانون الذي هو تعبير عن الإرادة العامة⁽¹⁾.

ومن ثم يستثنى التنظيم من جملة القواعد القانونية على حد قول الفقيه كونه لا ينشئ حقوق والتزامات جديدة للأفراد، بقدر ما هو تعبير عن إرادة الإدارة في شكل قواعد عامة تقرها هيئة تتمتع بالسلطة التنظيمية⁽²⁾.

غير أنه لم يلبث هذا الاتجاه أن يستقر حتى ظهر فريق ثاني يتزعمه الأستاذ "Carré De malberg" بدعوى أن هذا القيد لن يقيد سوى السلطة التنفيذية من الاعتداء على مجال القانون، دون أن يمنع البرلمان من الاعتداء على مجال اللائحة ومن ثم كانت نظرتهم نحو هدم كل حد يفصل بين مجالي القانون واللائحة. فأخذوا بأن القانون هو وسيلة البرلمان الذي ينال به ما يريد كونه صاحب الإرادة العامة. فهو بذلك يسمو عن غيره من القواعد القانونية بحيث لا يوجد هناك مجال لللائحة لا يتناوله القانون، كما لا

(1) فسر الفقيه "Hauriou" العمومية التي هي إحدى الخصائص الجوهرية في القاعدة القانونية، أن ليس معناه أن ينصرف حكم القاعدة القانونية إلى جميع مخاطبيها فقط، وإنما أن يكون مصدرها الإرادة العامة. وفي هذا الشأن اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي أن القانون هو ما صوت عليه البرلمان.

« La loi est voté par le parlement »

أنظر: سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية (دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في اصدار اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها مع فرنسا)، منشأة المعارف للطباعة والنشر، الإسكندرية، مصر، 1982، ص19.

(2) عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، العلاقة بين القانون واللائحة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1984، ص16.

يوجد مجال للقانون لا تظاله اللائحة، فالفارق بينهما هي القوة القانونية فحسب لا الموضوع، لأن اللائحة في الأصل لها وضع تبعي بالنسبة للقانون فهي تقتصر على تنفيذه أما سلطة القانون فهي منشئة⁽¹⁾.

أما عن مسألة تحديد مجال كل من القانون واللائحة في النظام الدستوري الجزائري فقد عرف هذا الأخير عدة تطورات، بدءا من نظام الجمعية التأسيسية التي لم تعرف تحديد مجال القانون نظرا لما كانت تتمتع به هذه الجمعية من سلطات سيادية، ليستمر الوضع في دستور 1963 إلى ما كان عليه، بحيث يكتفى المجلس الوطني صاحب الإدارة الشعبية في أن يتولى التصويت على القوانين ومراقبة النشاط الحكومي. على الرغم من وجود ما يخول رئيس الجمهورية، التشريع عن طريق قانون التفويض بموجب أوامر ولمدة معينة تتخذها الحكومة وتعرضها للمصادقة أمام المجلس الوطني في مدة ثلاثة أشهر من صدورها.

أما في دستور 1976 تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بنظيره الفرنسي لحد ما، عندما حصر مجال القانون في (26) ستة وعشرون موضوعا وأطلق من مجال التنظيم⁽²⁾، لكن بالرجوع إلى الصياغة القانونية للمادة 151 من الدستور، نجد أنها نصت على المجالات التي يشرع فيها البرلمان إضافة إلى المجالات التي خولها له الدستور، مما يفيد أن اختصاص البرلمان غير مقيد بنطاق المادة 151 من الدستور، بل هناك مجالات أخرى يشرع فيها البرلمان⁽³⁾.

(1) يعاب على هذا الاتجاه، أنه استثنى من اللوائح فئة اللوائح المستقلة التي تتطوي على سلطة تقريرية مستقلة عن القانون.

(2) المادة 151 من الدستور الجزائري لسنة 1976 .

(3) سعيد بو الشعير، «مجال القانون في دساتير كل من الجزائر والمغرب وتونس»، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 02، مركز التوثيق والبحوث الإدارية، منشورات، دحلب، الجزائر، 1991، ص 17. يبدو أن المؤسس الدستوري الجزائري حافظ على نفس الصياغة في المادة 122 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

كما نصت المادة 152 من الدستور في فقرتها الثانية «كل المسائل ما عدا تلك التي يختص بها القانون هي من المجال التنظيمي». فقد كان بإمكان المشرع الدستوري أن يقيد اختصاص المجلس الشعبي الوطني بالقول «ما عدا تلك الواردة في المادة 151»⁽¹⁾.

أمّا عن التعديل الدستوري الصادر في 23 فبراير 1989 أخذ المؤسس الدستوري بالطابع القانوني لمبدأ الفصل بين السلطات، واستبدل مصطلح الوظيفة بمصطلح السلطة، ومنع بذلك تدخل السلطة التنفيذية في اختصاص السلطة التشريعية بإلغاء قانون التفويض⁽²⁾، والتشريع بأوامر، وأعطى صلاحية ممارسة السلطة التشريعية لمجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾.

وبالتالي يكون المؤسس قد حدد مجال كل من القانون واللائحة بالنص على المسائل التي يشرع فيها البرلمان في المادة 115، والمجال التنظيمي في المادة 116 من دستور 1989، عندما منح رئيس الجمهورية ممارسة السلطة التنظيمية في المجالات غير المخصصة للقانون؛ بينما يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي ويعود إلى رئيس الحكومة، فلو كان مجال التشريع محدد على سبيل الحصر في المادة 115 لا انتهى المؤسس الدستوري بالقول إلى الصياغة التالية: «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في الحالات غير الواردة في المادة 115».

(1) سعيد بو الشعير، المرجع نفسه، ص 18.

(2) قانون التفويض هو - مشرع قانون - يخول للحكومة بموجب ما يقتضيه دستورها من نص يفيد تفويض البرلمان صاحب السيادة النيابية، الحكومة أن تمارس التشريع في مجال النصوص وفي حضرته. خلاف الحالة الاستثنائية التي يكون فيها صاحب الاختصاص الأصيل غائبا. وتعتبر فرنسا سابقة في استخدام هذا النوع من التشريع فقد خصصت له مادة كاملة في الدستور تؤسس لعملية التشريع بالأوامر (ordonnances) انظر المادة 38 من دستور الفرنسي لـ 1958. إلا أن الأمر لا يقتصر على التشريع بالأوامر كضرورة لاستئناف عمل المؤسسات، لكن يجب ألا يحرم البرلمان من صلاحياته ووسائل الرقابة في الظروف الاستثنائية. وهو ما حمل المجلس الدستوري على أن يلتزم من خلال اجتهاداته في تعزيز وضبط صلاحيات السلطة التنفيذية في مثل هذه الظروف.

انظر: محمدي فريدة، المدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون، ط 1، 1997، ص 57.

(3) المادة 92 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1989.

أمّا في التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، فقد استطاع المؤسس الدستوري بموجب المادة 122 أن يوسع من المجال التشريعي للبرلمان بإضافة (04) أربعة مواضيع أخرى إلى مجال القانون المذكور في المادة 115 من دستور 1989، وبذلك يصبح عدد الموضوعات التي تدخل ضمن مجال البرلمان ثلاثون (30) موضوعاً بدل ست وعشرون (26) موضوعاً⁽¹⁾.

إنّ إضافة مواضيع أخرى إلى مجال القانون العادي من شأنه أن يبرز لدينا أن المؤسس الدستوري، عندما حدد مجال القانون بتعداد المواضيع التي يتدخل فيها البرلمان بقانون عادي، إنما كان على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، وإلاّ ما كان على المؤسس الدستوري إضافة مواضيع جديدة في نفس المجال.

كما أنّ استحداث فئة القوانين العضوية في النظام القانوني التراتبي⁽²⁾، بموجب المادة 123 من دستور 1996، التي تقابلها المادة 141 من التعديل الدستوري 2016، يمكن من زيادة حجم الموضوعات التي يشرع فيها البرلمان.

(1) أمّا الموضوعات التي أضافتها المادة 122 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 هي كالتالي:

- (1) إنشاء فئات المؤسسات،
- (2) الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومي،
- (3) القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة،
- (4) قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

(2) عرّف الأستاذ "Patrick COURBE" لقانون العضوي على أنه «القانون الذي يهدف إلى تنظيم السلطات العمومية في مجال الموضوعات المحددة على سبيل الحصر من قبل الدستور كانتخاب رئيس الجمهورية ويصادق عليه البرلمان وفق إجراء شكلي خاص ويخضع لرقابة المجلس الدستوري قبل إصداره».

Voir : Patrick. COURBE, Introduction Général Au Droit 2^{eme} Éd, paris, 1990, p38.

وعرّفها الأستاذ "André Hauriou" على أنها «قوانين تهدف إلى تنظيم وسير عمل السلطات العامة عن طريق تطوير المبادئ أو القواعد المعلنة في الدستور».

أنظر: أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج2، ترجمة علي مقلد وآخرون، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1974، ص 482.

الأمر الذي جعل المؤسس الدستوري يحافظ على الولاية العامة للبرلمان في التشريع من خلال جعل مجال القوانين العضوية امتدادا لمجال القوانين العادية⁽¹⁾.

نفس التوجه سبق إليه المؤسس الدستوري الفرنسي عندما اعتبر التعداد الوارد في نص المادة 34 لا يبدو حصريا، طالما يمكن تحديد تكملة قائمة الموضوعات الواردة في نصها بواسطة قانون عضوي⁽²⁾، في حين نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري استخدم في نص المادة 140 من دستور 2016 عبارة «التي يخصصها له الدستور» مما يفيد أن الموضوعات محجوزة للبرلمان دون سواه؛ بينما تضمن النص باللغة الفرنسية للمادة المذكورة في الفقرة أعلاه، عبارة «qui lui a attribue la constitution» وهي العبارة نفسها المستعملة في التعديل الدستوري لسنة 1989 بمعنى التي حولها له الدستور، بما يفيد الحصر الذي يجعل من مجاله مجالا محدودا (Un domaine assigné).

ترتبيا على ما تمّ ذكره، إذا كان البرلمان يترجم ما في الدستور من مبادئ إلى قوانين بحكم أن السلطة التشريعية هي المختصة بمقتضى الدستور بسنّ القوانين من جهة، فإنه ملزم بحدود القانون الأساسي وما تقرر في ذلك من ميادين يعود له فيها اختصاصه التشريعي بقوانين من جهة ثانية، وبالتالي يبقى مجال القانون مجالا محددًا سلفًا.

(1) المادة 123 من التعديل الدستوري لسنة 1996 والتي تقابلها المادة 141 من التعديل الدستوري 2016 والمادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020 «إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها،
- نظام الانتخابات،
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،
- القانون المتعلق بالإعلام،
- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي،
- القانون المتعلق بقوانين المالية،
- القانون المتعلق بالأمن الوطني،

(2) Philippe Georges, Organisation Constitutionnelle 3^{ème} Ed, Paris, 1995, p. 95.

«L'énumération que donne la constitution ne semble pas l'imitative, puisque la liste des matières pourrait être précisée et complète par une loi organique.»

في الحقيقة إن الاتجاه نحو تقييد سلطة البرلمان، ظاهرة عامة في الأنظمة الحديثة سواء بواسطة الدستور صراحة أو بواسطة التفسيرات الواسعة لنصوصه من قبل المحاكم المختصة، والتي غالباً ما تكون لصالح المؤسسة التنفيذية على حساب التشريعية⁽¹⁾.

كما أنّ منح السلطة التنفيذية ممثلة في قطبها رئيس الجمهورية سلطة تنظيمية مستقلة بناء على ما أقره التعديل الدستوري لسنة 2020 في نص المادة 141، يجعل للإدارة الحق في أن تحدد بذاتها الإطار التنظيمي الذي تبتغيه في تنظيم المجتمع. الأمر الذي قد يترتب عنه ممارسات يمكن أن تنتهي بالمراسيم الرئاسية-القرارات الإدارية-بنوعها سواء تعلق المرسوم بالضبط الإداري أو تنظيم المرافق العامة، إلى المساس بالعمل التشريعي الذي قد ينعكس سلباً بين الحين والآخر على حقوق وحرّيات الأفراد⁽²⁾.

الفرع الثاني: تحديد مجال السلطة التنظيمية المستقلة

نظراً للتشابه الكبير بين التنظيم الصادر عن رئيس الجمهورية (المراسيم الرئاسية التنظيمية) والقانون، باعتبار أن النصوص التشريعية والتنظيمية كلاهما قواعد عامة ومجردة⁽³⁾، وجد الفقهاء صعوبة في تحديد كل من اللائحة والقانون، بمعنى تحديد طبيعة

(1) Mauro . Cappelletti, Lois Et Règlement, Le Domaine De La Lois Et Du Règlement, Collection Air En Provence, 1980, PP248-250.

(2) محمد حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1978، ص 96.

(3) يقصد بالعمومية أن القاعدة القانونية لا تخاطب أشخاص معينين بذواتهم بل بصفاتهم، وهي لا توجه فرضاً معيناً بالذات بل هي تحدد الشروط التي توافرها لتطبيقها، فالقانون يتضمن تكليف موجه إلى كل الأفراد لا إلى شخص بعينه، وينطبق على كل الوقائع التي تتوافر فيها شروط معينة لا واقعة معينة بذاتها. أما التجريد ألا تكون القاعدة القانونية مرتبطة بشخص معين أو واقعة بذاتها، بل تطبق على كل الأشخاص والوقائع التي تتوفر فيها شروط وصفات حالة معينة أي شروط الفرض، فالقاعدة القانونية عامة من حيث تطبيقها ومجردة من حيث نشوئها أي لا تنشأ لحالة معينة بالذات بل لكل الحالات المماثلة لها. كما أن التجريد هو من يكسب القاعدة القانونية الثبات والديمومة بحيث لا يستنفد مضمونها وأثارها بمجرد تطبيقها لي أول مرة، فهي تظل قائمة للتطبيق كلما توفرت شروط تطبيقها.

أنظر في ذلك: محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون-الكتاب الأول القاعدة القانونية-، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1995، ص 15.

وأنظر أيضاً: عمار عوابدي، «القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، العدد 3، 1986، ص 112.

القاعدة أهي تنظيمية أم قانونية، لاسيما في الحالة التي يكون فيها مضمون القاعدة القانونية هو ذاته مضمون القاعدة التنظيمية.

باستقراءنا لمواد الدستور الجزائري المتعلقة بإقرار السلطة التنظيمية إلى رئيس الدولة في المسائل غير المخصصة للقانون، نرى أن المؤسس الدستوري أثناء توزيعه للاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، اعتمد أساسا على المعيار الموضوعي، ليقسم بذلك المواضيع إلى مواضيع ذات أهمية وأخرى أقل أهمية من سابقتها.

وبالتالي فإن ما يتمتع به البرلمان من الولاية العامة في التشريع، يجعله يستأثر بالمواضيع ذات الأهمية نظرا لما لها من أهمية سياسية وقانونية يجعلها ضمن المجال المحجوز له، فيكون للبرلمان مجال القانون⁽¹⁾.

لتبقى بعد ذلك طائفة المواضيع الأقل أهمية من حيث درجة خطورة الموضوع واتصاله بحياة الأفراد وحقوقهم وحررياتهم ضمن مجال السلطة التنظيمية، عملا بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقتضي تدخل السلطة التنفيذية، لما تتمتع به من سلطة تقريرية⁽²⁾.

ومن ثم يصبح للسلطة التنفيذية مزاولة اختصاصها التنظيمي أو اللائحي عن طريق نوعين من اللوائح تبعا لمبدأ ازدواجية مباشرة الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية المتمثلة في قطبيها رئيس الجمهورية والوزير الأول:

(1) عبد الرحمن عزوي، المرجع السابق، ص 241.

انظر أيضا: رأفت فوده، سلطة التقرير المستقلة (دراسة مقارنة)، ط 2، دار النهضة العربية، مصر، 1997، ص 37.

(2) المرجع نفسه، ص 241.

- اللوائح المستقلة في إطار ممارسة سلطة التقرير المستقلة le pouvoir décisionnel autonome والتي هي موضوع السلطة التنظيمية المستقلة بواسطة المراسيم الرئاسية⁽¹⁾،

- اللوائح التنفيذية في إطار ممارسة سلطة التقرير التابعة le pouvoir décisionnel dérivé Ou subordonné بواسطة المراسيم التنفيذية المتعلقة حصرا بتطبيق القانون⁽²⁾.

ولهذا نجد أن المؤسس الدستوري حدد عمل البرلمان عن طريق نوعين من القواعد:
- أولاً: القوانين ذات المبادئ الأساسية: وهي القوانين التي يقتصر دور المشرع فيها، على تنظيم بعض الموضوعات وتحديد المبادئ، وهو المجال الذي يسمح بتواجد السلطة التنفيذية فيه عن طريق الاختصاص التنظيمي⁽³⁾.

(1) المادة 141 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2020. «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقلنون».

(2) المادة 141 الفقرة الثانية، المصدر نفسه. «يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة».

أنظر: عبد الرحمن عزوي، المرجع السابق، ص ص 249-250.

(3) القوانين ذات المبادئ الأساسية وهي ما نصت عليه المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020:

- 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.
 - قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
 - إنشاء فئات المؤسسات.
 - إنشاء أوسمة الدولة ونياشينا وألقابها التشريفية.
- أما فيما يتعلق بالمبادئ الأساسية في الدستور الفرنسي لعام 1958 فهو ما نصت عليه المادة 34 منه:

- L'organisation générale de la défense nationale
- La libre administration des collectivités locales, leur compétence, leur ressources
- L'enseignement
- Le Régime la propriété des droits réels et des obligations civiles et commerciales
- Le droit du travail, le droit syndical, et la sécurité sociale.

- ثانيا: القوانين ذات القواعد العامة: وهي القوانين التي يشرع فيها البرلمان بتنظيم الموضوعات بصفة متصلة دون أن يترك المجال للسلطة التنفيذية أن تتدخل بواسطة اختصاصها التنظيمي اللائحي⁽¹⁾.

(1) القوانين ذات القواعد العامة وهي ما نصت عليه المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020:

- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية والقواعد المسلحة.
- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين.
- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وحق الأسرة ولاسيما الزواج والطلاق والبنوة والأهلية والتركات.
- شروط استقرار الأشخاص.
- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.
- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.
- القواعد العامة المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية.

- = - قواعد قانون العقوبات، والإجراءات الجزائية لاسيما تحديد الجنايات والجرح والعقوبات المختلفة والمطابقة لها والعفو الشامل وتسليم المجرمين ونظام السجون.
- القواعد العام للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ.
 - التقسيم الإقليمي لبلاد.
 - التصويت على ميزانية الدولة وإحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق وتحديد أساسها ونسبتها.
 - النظام الجمركي.
 - نظام إصدار النقود.

أما عن القواعد العامة في الدستور الفرنسي لعام 1958 هو ما نصت عليه المادة 34 منه، وهي كالتالي:

- L'organisation générale de la défense nationale
- Les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- La nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.
- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;

ولربما يعزى هذا التقسيم في القواعد من قبل المؤسس الدستوري إلى ثقل عبء الوظيفة التشريعية، فإذا كان البرلمان لا يستطيع أثناء عمله التشريعي أن يلم بجميع التفاصيل وإعداد الجزئيات المتعلقة بالموضوعات، فإن في الحقيقة السلطة التنفيذية هي الأجدر على معرفة التفاصيل لكونها الأكثر احتكاكا وتفاعلا مع المجتمع في مواجهة الحياة الاجتماعية المليئة بالأزمات والمفاجآت التي تتطلب مجابهاتها نوعا من السرعة.

في حين، أن التدابير المتعلقة بتطبيق القانون، معنية هي الأخرى بالتغيير وفق الظروف والأوضاع التي تتعلق بكل مسألة، لاسيما في تنظيم المرافق العامة التي تعتبر من قبيل وظيفة الإدارة⁽¹⁾.

على أن يترك للإدارة كامل الحرية لتتصرف فيما تراه مناسبا وبما تملكه من وسائل (اللوائح، المنشورات، التعليمات)⁽²⁾.

وبما أن القواعد التي تحكم المبادئ الأساسية هي المجال الذي يسمح بتدخل السلطة التنفيذية فيه عن طريق السلطة التنظيمية، تستثنى من جملة الوسائل المذكورة في الفقرة أعلاه المنشورات والتعليمات التي هي من وظائف توجيه العمل العام الذي يمارس عن طريق المناشير أو التعليمات المصلحية، المخصصة حصريا للأعوان الإداريين قصد التنظيم والعمل الداخلي، وبالتالي فهي سلطة تعليمية وليس بسلطة تنظيمية.

= - Les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ; Le droit du travail, le droit syndical, et la sécurité sociale.

- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

(1) يشمل الجهاز التنفيذي الإدارة بأكملها، أي الموظفين العموميين المرتبطين ببعضهم البعض من خلال سلطة هرمية. وبالتالي، فإن السلطة التنفيذية تشمل، في نفس الوقت رئيس الدولة، ورئيس الحكومة (الوزير الأول)، والوزراء وجميع إداراتهم على كامل الأراضي الوطنية، وفي الخارج.

Voir : Charles. EISENMAN, Cours de droit administratif, tome 1, LGDJ, Paris, 1982, p181.

(2) عمار عوابدي، «القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري»، المرجع السابق، ص 790.

كما أن طبيعة الوظيفة الإدارية وما تتميز به السلطة التنفيذية من كفاءة تقنية وجودة ومصالح إدارية في جمع المعلومات وإحصائها وقدرتها على تخطي الأزمات، له ما يبرر هو الآخر على وضع اللوائح، مما يجعل من اللائحة أمر لا غنى عنه بجوار القانون.

المطلب الثالث: الرقابة على السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الدولة

نص إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام 1789 أن «أي مجتمع لا يكفل فيه ضمان الحقوق ولا يحدد فيه الفصل بين السلطات، ليس له دستور»⁽¹⁾.

بالإضافة إلى القواعد المعيارية les règles normatives المنصوص عليه في المادة 16 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن، والتي كثير ما نادى بها الفقيه "Montesquieu" في كتابه روح القوانين لعام 1748، من خلال تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات في شكله المتزن، الذي يعد ضروريا لتطبيق دستورية حديثة تنطوي على مشروع دولة، تضمن حماية الحقوق والحريات التي يمنحها هذا النظام الجديد لأعضاء المجتمع السياسي.

الأمر الذي يجعل من مبدأ الفصل بين السلطات مجرد وسيلة وأداة لهندسة مؤسساتية، ليس لها في الحقيقة هدف، سوى ضمان المراكز القانونية.

على هذا الأساس تعتبر الرقابة ضمانة أساسية لاحترام مبدأ الفصل بين السلطات الذي يكفل هو الآخر احترام مجال كل من التشريع والتنظيم، بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية المتمثلة على وجه الخصوص في رئيس الدولة الذي يتمتع بسلطة تنظيمية مستقلة عن مجال القانون؛ لاسيما في الحالة التي يصعب فيه قيام حد فاصل بين القانون والمراسيم الرئاسية التنظيمية.

(1) Art 16 de la Déclaration des droits de l'homme et citoyen de 1789, « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » .

وعليه، نقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين أساسيين، وذلك على نحو وجهين من الرقابة المنصبة على السلطة التنظيمية المستقلة: الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الدولة في (الفرع الأول)، ثم الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الدولة في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الدولة

حرصاً من المؤسس الدستوري على حماية مبدأ توزيع الاختصاص التشريعي الذي تسنى به منح رئيس الدولة سلطة تنظيمية، تنشأ إثر صدور مراسيم تنظيمية، أصبح عليه من الضروري أن يعهد للقضاء الدستوري رقابة يمارسها على هذا النوع من القواعد التنظيمية، لما لها من قوة قانونية تجعلها في نفس المرتبة مع القانون؛ إلا أن استقلالية السلطة التنظيمية لرئيس الدولة عن القانون، يدل على أن تكون هذه السلطة ضمن المجال التنظيمي الذي لا يخرج عن محتوى المبادئ الأساسية التي تتضمنها القوانين.

كما أن البحث عن قيام حدود فاصلة بين القانون والمراسيم الرئاسية المستقلة ضمن المبادئ الأساسية، يجعل من القاضي الدستوري، الضامن الأول لاحترام هذه المبادئ التي تشكل جوهر القاعدة التنظيمية.

باعتبار أن المؤسس الدستوري، قد اعتمد مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطات العمومية، بما يفيد تحديد اختصاص كل منها، والتي لا يمكن أن تمارسه إلا في المجالات المخصصة لها، ووفق الكيفيات التي حددها لها الدستور صراحة.

أسند كل من دستور الجمهورية الجزائرية لعامي 1989 و 1996 إلى رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المستقلة، يباشرها بواسطة مراسيم تنظيمية، أخضعها لرقابة

المجلس الدستوري، على نحو يؤمن لرئيس الجمهورية استقلالية في التدخل ضمن المجال التنظيمي، ويوفر له الحماية في مواجهة البرلمان.

كما إنّ إصدار البرلمان قواعد عامة ومجردة خارج المواضيع التي حدده له الدستور وضمن المجال التنظيمي المستقل لا يشكل تعدي على مجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية فحسب؛ بقدر ما هو تعدي غير مباشر وصارخ على الدستور نفسه.

وعليه، فإن القيد الذي يفرضه الدستور على السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في إصدار موضوع من الموضوعات المحددة، قد يصل إلى درجة تتعدم معها حرية البرلمان إزاء مجال التنظيم، ذلك أن الدستور تولى تحديد نطاق ذلك الموضوع وبيان حدوده. لذا كان لزاما على المشرع أن تسير سلطته وفق الإطار الذي رسمه له الدستور، والعكس صحيح على أن يترك لرئيس الدولة جانبا من الحرية في تقدير الظروف حتى يتدخل بسلطته المستقلة في مجال التنظيم.

لذلك عندما يراقب المجلس الدستوري مدى دستورية قانون أو تنظيم، فهو لا يحمي مجال القانون والتنظيم فقط؛ بل يفرض أيضا احترام الدستور.

ولهذا السبب نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري أناط مهمة احترام الدستور إلى المجلس الدستوري منذ أن أنشأه، وذلك بنص الفقرة الأولى من المادتين 153 و163 على التوالي من التعديلين الدستوريين لسنتي 1989 و1996 « يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور»⁽¹⁾.

(1) تم إنشاء أول مجلس دستوري في دستور 1963 وهو ما نصت عليه المادتين 63 و64 من الدستور، غير أن هذا الأخير لم يكتب العمل به طويلا. وفي دستور 1976 ونظرا لطبيعة أحادية السلطة وتركيزها، تخلت هذه الأخيرة عن المجلس الدستوري وأوكلت الرقابة إلى الأجهزة القيادية في الحزب والدولة طبقا لما نص عليه الميثاق الوطني والدستور.

من الملاحظ أن المؤسس الدستوري أبقى على كلمة (يؤسس) في التعديل الدستوري لسنة 1996 مع العلم أن المجلس سبق وأن تأسس في التعديل الدستوري لسنة 1989؛ غير أنه تدارك الأمر في التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث نصت المادة 182 منه على أن «المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهر على احترام الدستور».

كما أشارت المادة 186 الفقرة الأولى من نفس التعديل الدستوري الآنف الذكر صراحة إلى رقابة المجلس الدستوري للتنظيمات، وهو ما يقابله النص ذاته في التعديلين الدستوريين لسنتي 1989 و1996 مع تعديل في طبيعة ما يفصل به المجلس، اعتبر المؤسس الدستوري أن المجلس الدستوري يفصل برأي في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات⁽¹⁾، بعدما كان يفصل إمّا برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية⁽²⁾.

إضافة إلى ذلك، استحدث المؤسس في التعديل الدستوري لسنة 2016 آلية جديدة أتاح بها المجال للأفراد من جهة وللسلطة القضائية من جهة أخرى في تحريك الرقابة البعدية على دستورية النصوص القانونية، التي يتم بمقتضاها إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور⁽³⁾.

(1) المادة 186 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016. «بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري، برأي في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات».

(2) تنص المادة 1/155 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1989. والمادة 1/165 من التعديل الدستوري الجزائري لـ 28 نوفمبر 1996 على ما يلي: «يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات إما برأي، قبل أن تصبح واجبة، أو بقرار في الحالة العكسية».

(3) المادة 188 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016. والقانون العضوي رقم 18-16 المؤرخ في 22 ذي الحجة 1439 الموافق لـ 2 سبتمبر 2018، المحدد لشروط وكيفية تطبيق الدفع بعدم الدستورية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 54، الصادرة في 05 سبتمبر 2018.

وبالتالي يكون المؤسس الجزائري قد سلك نفس طريق نظيره الفرنسي، الذي منح المجلس الدستوري في الفاتح من مارس 2010، عقب التعديل الدستوري المؤرخ في 23 جويلية 2008⁽¹⁾، فحص دستورية نص تشريعي بناء على إحالة من مجلس الدولة أو محكمة النقض، إذا ثبت أثناء النظر في دعوى أمام جهة قضائية أن هذا النص التشريعي يخرق الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور⁽²⁾.

أمّا بالنسبة للرقابة الدستورية على التنظيم في فرنسا، فعلى الرغم من عدم وجود ما ينص على رقابة المجلس الدستوري على التنظيمات في الباب السابع المتعلق بالمجلس الدستوري على وجه الخصوص؛ إلا أننا نجد في أحكام أخرى من الدستور ما يجعل المجال التنظيمي محميا من القانون، إذ يجوز تعديل النصوص ذات الشكل التشريعي التي تناولت مسائل غير تلك التي تدخل في مجال القانون، بمراسيم تتخذ بعد رأي مجلس الدولة، كما لا يمكن تعديل تلك النصوص بمرسوم؛ إلا بعد ما يعلن المجلس الدستوري أن لها صفة تنظيمية⁽³⁾. إضافة إلى ما سبق، يجوز أيضا، للحكومة أو رئيس إحدى مجلسي البرلمان إخطار المجلس الدستوري بعدم قبول النص إذا ما تبين، أثناء العملية التشريعية، أن مشروع قانون أو تعديلا ما، لا يدخل ضمن نطاق اختصاص القانون أو أنه يتعارض مع تفويض منح بموجب المادة 38 من الدستور، وفي حال حدوث خلاف بين الحكومة

(1) loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République 2008.

(2) Art 61-1 de la constitution de 1958. « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé».

(3) Art 37 alinéa 2 de la constitution de 1958. «Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'État. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent».

ورئيس إحدى مجلسي البرلمان المعني، يفصل المجلس الدستوري، بناء على طلب أي منهما، في هذا الخلاف وذلك خلال ثمانية(08) أيام⁽¹⁾.

باستقراءنا للمادة 61 الفقرة الأولى من الدستور الفرنسي لعام 1958 والمادة 188 من التعديل الدستوري لعام 2016 المتعلقين بالدفع بعدم الدستورية، نستشف أن هذا الدفع يثار فقط في الحالة التي يكون فيها الحكم التشريعي، الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات.

الدليل في ذلك، اقتصار الصياغة في المادة 188 المشار إليها في الفقرة أعلاه على عبارة «الحكم التشريعي» وحدها، من شأنه أن يخرج التنظيمات من دائرة الدفع بعدم الدستورية. كما أن نص المؤسس الدستوري على الأثر الذي قد يلحق النص عقب فحصه من قبل المجلس الدستوري في فقرتين متتاليتين من نفس المادة 191⁽²⁾ ليس بالصدفة، بحكم أن تكرار عبارة (نص تشريعي) يفيد الاختلاف، وبالتالي يكون أخص الفقرة الأولى بالرقابة على دستورية القوانين، مستخدما عبارة (نصا تشريعيًا أو تنظيميًا)؛ بينما يكون قد أخص الفقرة الثانية بالدفع بعد الدستورية فاستخدم عبارة (نص تشريعي ما غير دستوري على أساس المادة 188)، وهو ما يدل على أن الحكم التشريعي المراد الدفع بعدم دستوريته هو النص التشريعي وليس التنظيمي.

(1) Art 41 de la constitution de 1958. «S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité. En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours».

(2) المادة 191 من التعديل الدستوري لسنة 2016 «إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيًا أو تنظيميًا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره، ابتداء من يوم قرار المجلس. إذا اعتبر نص تشريعي ما غير دستوري على أساس المادة 188 أعلاه، فإن هذا النص يفقد أثره، ابتداء من اليوم الذي يحدده قرار المجلس الدستوري. تكون آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية».

غير أننا نرى، مادام المؤسس الدستوري علق الدفع بعدم الدستورية على الحكم التشريعي-أي القانون-لعلة انتهاك الحكم الذي يتوقف عليه مآل النزاع للحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، كان من باب أولى على المؤسس الدستوري ألا يستثنى التنظيم الصادر بواسطة المراسيم الرئاسية المتخذة في مجال السلطة التنظيمية المستقلة من الدفع بعدم الدستورية، لاشتراكه مع القانون في نفس العلة.

وبصدور التعديل الدستوري لسنة 2020 وبالأخص المادة 195 منه، أخضع المؤسس الدستوري التنظيم إلى آلية الدفع بعدم الدستورية، الذي غفل عنه في المادة 188 من التعديل الدستوري السابق، كما أن مرور قرابة أربع (04) سنوات على ترصيع ضمانته كهاته في الدستور، له ما يفسره في أجندة المؤسس الدستوري، الذي كان يمهد لإنشاء محكمة دستورية بدل المجلس الدستوري⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الدولة

نظرا لما تمثله الرقابة على أعمال الإدارة من ضمانات أساسية في تكريس دولة القانون، وحماية الحقوق والحريات من تعسف الإدارة، والمساس بحقوق وحريات الأفراد من المخاطر التي قد تنشأ إثر صدور اللوائح التنظيمية التي قد يصبح لها نفس قوة القانون، بات من الضروري فرض رقابة على السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الدولة، تعمل على مراقبة ملائمة الإجراءات التنظيمية إن كانت مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة، تجعل من اللوائح التنظيمية مقيدة بمبدأ المشروعية الذي يقتضي العمل به وفق المبادئ العامة للقانون.

(1) المادة 195 من التعديل الدستوري لسنة 2020 «يمكن إخطار المحكمة الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي أو التنظيمي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك حقوقه أو حرياته التي يضمنها الدستور».

وباعتبار اللوائح التنظيمية قرارات إدارية من حيث المعيار الشكلي، تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري، وبالأخص لرقابة مجلس الدولة عندما يتعلق الأمر بما يصدر عن رئيس الدولة من مراسيم رئاسية، غير أن هناك بعض من التنظيمات التي تصدر من قبل رئيس الدولة في نطاق السلطة التنظيمية، وتحصن من رقابة القضاء الإداري، بدليل أنها من الأعمال السيادية⁽¹⁾.

بهذا نجد أن جُلُّ الدساتير خولت مهمة رقابة اللوائح والتنظيمات إلى السلطة القضائية، شأن في ذلك، شأن المؤسس الدستوري الجزائري الذي عمل على التجسيد الفعلي لمبدأ ازدواجية القضاء، من خلال تأسيس أعلى هيئة قضائية في هرم القضاء الإداري، تنظر في الطعن في قرارات السلطات الإدارية، أطلق عليها في صلب المادة 143 من دستور 1996 اسم مجلس الدولة⁽²⁾.

الأمر الذي يُحتمُّ على السلطة التنظيمية أن تخضع لنفس النظام المنازعاتي الذي يحكم القرارات الإدارية المعروضة أمام مجلس الدولة الذي تمَّ إنشائه بموجب القانون العضوي رقم 01/98⁽³⁾ رغم تأسيسه بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 1996.

(1) تعتبر أعمال السيادة على أنها مجموعة من أعمال السلطة التنفيذية، التي لا تخضع لرقابة مجلس الدولة رغم اشتغالها على خصائص القرارات الإدارية، وقد كان سند مجلس الدولة في إخراج هذه الطائفة من القرارات من نطاق اختصاصه، هو اتصالها بسيادة الدولة الداخلية أو الخارجية، ومن ثمَّ فإن طبيعتها تتعارض مع جعلها محلا لدعوى قضائية لما يحيط بها من اعتبارات سياسية تبرر تخويل السلطة التنفيذية سلطة تقديرية أوسع مدى وأبعد نطاقا تحقيقا لصالح الوطن وأمنه وسلامته، دون تخويل القضاء سلطة التعقيب على ما تتخذه من إجراءات في هذا الصدد، لأن ذلك يتطلب توافر معلومات وعناصر وموازن تقدير مختلفة لا تتاح للقضاء، وذلك فضلا عن عدم ملاءمة طرح هذه المسائل علنا في ساحات القضاء.

أنظر في ذلك: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري (الأسباب والشروط)، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 581.

(2) المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 1996 والمادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3) المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 37، الصادرة في 30 ماي 1998، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 26 جويلية 2011، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 43، الصادرة في 03 أوت 2011. تنص على ما يلي: «يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:

تنص المادة 2 من القانون العضوي السالف الذكر على أن «يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوي الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية»⁽¹⁾.

على هذا الأساس، يختص مجلس الدولة في إطار مباشرته للرقابة البعدية بفحص مشروعية المراسيم الرئاسية التنظيمية المستقلة، التي تنصب على الشروط الشكلية والموضوعية المرتبطة بنطاق اختصاصها الوظيفي، باعتبارها قرارات صادرة عن أسمى سلطة إدارية مركزية متمثلة في رئيس الدولة⁽²⁾.

إضافة إلى ما توفره هذه الرقابة البعدية من ضمانة دستورية للأفراد في مواجهة السلطات الإدارية، التي تجد أساسها الدستوري في المادة 168 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁽³⁾، فهي تعد أيضا نوع من الحماية لمجال القانون باعتبار أن مجال التشريع ورد على سبل الحصر والتقييد في معظم النصوص الدستورية التي أخذت بمبدأ توزيع الاختصاص.

= 1- الطعون بالإلغاء المرفقة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية،

2- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة».

(1) المادة 2 من القانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 26 جويلية 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 43 المؤرخة في 03 أوت 2011 يعدل ويتم القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 37، الصادرة في 01 جوان 1998.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، المبادئ النظرية والتطبيقات الجمهورية، (د.ط.)، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص 268.

(3) المادة 168 من التعديل الدستوري لسنة 2020 «ينظر القضاء في الطعون في قرارات السلطات الإدارية».

تقابلها المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

كما لا ينبغي بالمقابل أن تتوسع السلطة التشريعية في مجال التشريع توسعا يؤدي إلى الحد من مجال السلطة التنظيمية المستقلة.

في حين، يبقى هذا المبدأ نظريا خلال فترة التعايش التي تكون فيها العلاقة بين البرلمان ورئيس الدولة يسودها جو من التعاون، تستعيد فيه الحكومة التي يرأسها رئيس الحكومة وبدعم من الأغلبية البرلمانية الاختصاص الممنوح لها بموجب الدستور، مما يسمح للنواب بتقديم اقتراح قانون يندرج موضوعه ضمن المجال التنظيمي لمناقشته والتصويت عليه من قبل البرلمان.

حيث أجاز دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة الصادر في سنة 1946 للجمعية الوطنية التدخل في المجال التنظيمي، بحكم أن القانون هو من يُحدّد للنص التنظيمي ما يقره الدستور، ومن ثم جاز للبرلمان أن يصدر تشريعات في أي مسألة من المسائل التي تدخل في اختصاص السلطة التنظيمية.

كما يجوز للسلطة التشريعية أيضا، تعديل وإلغاء أي نص تنظيمي بموجب القانون، دون أن تمتلك الحكومة أدنى وسيلة لدفع السلطة التشريعية عن اقتحام مجال التنظيم، لاسيما في غياب الرقابة على دستورية القوانين، وتجاوز مجلس الدولة الفرنسي لفكرة رقابة القضاء على التنظيم قبل الجمهورية الرابعة، في قراره ضد قضية "Labonne" رقم 56377 المؤرخ في 8 أوت 1919⁽¹⁾.

(1) أصدر رئيس الجمهورية الفرنسي، الحائز للسلطة التنظيمية العامة، في ظل الجمهورية الثالثة، في 10 مارس 1899، مرسوم ينظم حركة مرور السيارات من خلال إخضاعها على وجه الخصوص لحيازة "شهادة أهلية تسيير السيارات" دون الحصول على تصريح صريح بذلك بموجب القانون. واستناداً إلى هذا المرسوم، الذي نص أيضاً على إمكانية سحب رخص السياقة، قامت مصالح الشرطة بناء على قرار صادر من محافظ الشرطة بتاريخ 4 ديسمبر 1913 سحب رخصة سياقة السيدة "Labonne". لتتقدم بعدها هذه الأخيرة إلى مجلس الدولة بدعوى تجاوز السلطة تطلب من خلالها إلغاء قرار محافظ الشرطة على أساس عدم شرعية المرسوم الصادر عن رئيس الجمهورية في 10 مارس 1899، كون هذا المرسوم صدر عن سلطة غير مختصة، مع عدم وجود تفويض تشريعي من البرلمان إلى رئيس الجمهورية.

وبمجيئ دستور الجمهورية الخامسة، استقر الفقه الدستوري ومجلس الدولة الفرنسي على أن قرارات رئيس الجمهورية المتعلقة بالمسائل التي تدخل في نطاق المادة 37 من الدستور، تعتبر قرارات لائحية تخضع لرقابة مجلس الدولة.

بل الأكثر من ذلك، اعتبر المراسيم التي يصدرها رئيس الدولة في مجلس الوزراء بالتشاور مع مجلس الدولة، والمتعلقة بالمواضيع التي تدخل ضمن المادة 38 استنادا إلى قانون التفويض، قرارات إدارية شأنها شأن القرارات الإدارية الأخرى، مع الأخذ بالاعتبار ظروف صدورها في الظروف الاستثنائية التي قد تخرجها من طائفة الأعمال التنظيمية التي تخضع للرقابة القضائية⁽¹⁾. كما أن إقرارها من قبل البرلمان يكسبها أيضا خصائص وقوة العمل التشريعي⁽²⁾.

وعليه، يترتب على ما سبق، أن رقابة القضاء لا يجوز أن تنصب على مدى ملاءمة التشريعات والتفويضات والاعتبارات السياسية التي يتوخاها المشرع من وضع التشريع، لأنها رقابة قانونية وليست سياسية، مما يوجب عليه الامتناع من التعرض لبحث مدى ملاءمة التشريع أو الخوض في ماهية البواعث التي أدت إلى سنه أو ضرورته،

على إثرها رفض مجلس الدولة الفرنسي عريضة السيدة "Labonne" المسجلة بأمانة مجلس الدولة في 2 يناير 1914، على أساس أن إصدار مثل هذا المرسوم المتعلق بحركة مرور السيارات يدخل ضمن صلاحيات رئيس الدولة لتحديد تدابير الشرطة، والتي يجب على أي حال تطبيقها في جميع أنحاء الإقليم، ودون تفويض من السلطة التشريعية. وعليه ظل مجلس = الدولة الفرنسي محتفظا بهذا الاختصاص لصالح رئيس الدولة منذ الجمهورية الثالثة وإلى غاية الجمهورية الخامسة، بحيث يمتلك الوزير الأول سلطة الضبط الإداري العام على المستوى الوطني أي له صلاحية سن تدابير ذات طبيعة عامة وقابلة للتطبيق على كامل الإقليم في مجال الضبط الإداري العام، لأنه هو من يتمتع بالسلطة التنظيمية بمفهوم (المادة 21 من دستور 1958). بحيث لا يتمتع رئيس الجمهورية في الواقع، إلا بالسلطة التنظيمية للمراسيم التي يتم تداولها في مجلس الوزراء بحسب المادة 13 من ذات الدستور.

Voir : CE, 8 août 1919, n° 56377, Lebon.

Disponible en ligne : <https://www.doctrine.fr/d/CE/1919>.

(1) Véronique. CHAMPEIL, Les grandes questions du droit constitutionnel, Editions l'Etudiant, 2003, p 201.

(2) حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2009، ص748.

خاصة تلك الضرورات المتعلقة بتحقيق الأهداف المنصوص عليها صراحة في الدستور⁽¹⁾.

بذلك، نرى أن السلطة التشريعية، هي وحدها من تستقل بتقدير الغايات والأهداف التشريعية التي لا يمكن أن تحدد بصورة معينة أخرى، بصفتها ممثلة عن الشعب صاحب الإرادة العامة.

وبالتالي ليس لجماعة معينة أن تقتحم اختصاص جماعة أخرى وتقرض إرادتها عليها، لذا كان لزاما أن يحتفظ ممثلي الشعب بتقدير الأهداف والغايات من التشريع من جهة، مع ضرورة احترامهم والتزامهم عند وضع التشريع بما ورد في الدستور من جهة ثانية.

المبحث الثالث: سلطات رئيس الدولة في علاقته مع البرلمان

ترتبا على ما سلف، يباشر رئيس الدولة في إطار اختصاصاته التنفيذية الدستورية سلطات في غاية من الأهمية في علاقته مع البرلمان، يمثل فيها الحل أهم حق يقره الدستور للسلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الدولة كوجه عام⁽²⁾، في مواجهة السلطة التشريعية مقابل المسؤولية الوزارية المقررة أمام المجالس النيابية في الأنظمة البرلمانية. فإذا كان رئيس الجمهورية من خلال سلطته في الحل يعمل على إنهاء العهدة التشريعية للغرفة الأولى من البرلمان، فإن له أيضا من السلطات ما تقتضي تواجده داخل قبة

(1) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1961، ص ص 35-42.

(2) بالرغم من توحيد معظم الأنظمة الدستورية الحديثة في منح السلطة التنفيذية الاختصاص في حل البرلمان، كجهة مختصة في حل الغرفة الأولى منه اتساقا مع نظام البيكاميرالية، إلا أن سبق وأن عرفت التجربة الدستورية، منح هذا الحق إلى السلطة التشريعية نفسها أي في أن تحل نفسها بنفسها مع توفر نصاب قانوني، مثال ذلك، ما كان عليه الدستور الجزائري الأول لعام 1963 في المادة 56 منه «يوجب التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس»، و مشروع الدستور الفرنسي الصادر في 19 ابريل 1946 عندما نصت المادة 83 منه على حق الجمعية الوطنية في حل نفسها، على أن يصدر قرار الحل بأغلبية الثلثين، ودستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية الصادر لعام 1970 .

Voir : Jean-Claude. COLLIARD, les régimes parlementaires contemporains, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, paris, 1978, p.59.

البرلمان، الذي لن يتأتى له إلا عن طريق سلطته في مخاطبة البرلمان.

وعليه تمّ تقسيم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين، بحيث نتناول في (المطلب الأول) سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، وفي (المطلب الثاني) سلطة رئيس الدولة في مخاطبة البرلمان.

المطلب الأول: سلطة رئيس الدولة في حلّ البرلمان

يُعرف حلّ البرلمان على أنه «قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للعهد التشريعي أي الإنتهاء المُعَجَّل للفصل التشريعي»⁽¹⁾.

ويقصد به في نظام البيكاميرالية أي في نظام ثنائية الغرفة، حل الغرفة الأولى من البرلمان عن طريق إنهاء نيابتها قبل النهاية الطبيعية لها، كحق يقرره الدستور لرئيس الدولة باعتباره قطب السلطة التنفيذية، في مواجهة السلطة التشريعية مقابل المسؤولية الوزارية المقررة أمام المجالس النيابية في الأنظمة البرلمانية، ولارتباط الحل بالمسؤولية السياسية، كان الحل يخص الغرفة الأولى من البرلمان دون الغرفة الثانية، ليصبح بذلك يمثل إلى جانب المسؤولية السياسية للحكومة أهم معايير تصنيف الأنظمة في خانة النظام البرلماني.

على هذا الأساس، سنحاول في هذا المطلب أن نعالج الطبيعة الدستورية لقرار حل البرلمان وأسبابه في (الفرع الأول)، ثم نأتي على تبيان صور الحل وحالات تعليقه في (الفرع الثاني).

(1) خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، عين شمس، مصر، 1997، ص 123.

الفرع الأول: الطبيعة الدستورية لقرار حل البرلمان وأسبابه

ترتبط نشأة حق حل البرلمان بإنجلترا، التي تعتبر مهد النظام البرلماني، حيث أثبتت حوله عدة انتقادات، مع أنه أول ما ظهر هذا الحق، ظهر كأداة فعالة في تحقيق التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، الأمر الذي ساعد على شيوع الأخذ به في كثير من دساتير دول العالم، حتى بات يعتبر سمة أساسية في النظام النيابي، الذي يقوم على ركيزة أساسية مفادها وجود هيئة منتخبة تتولى ممارسة السلطة السياسية، يفترض فيها في ظل هذا النظام أن تكون في وضع متكافئ مع السلطة التنفيذية، مقارنة مع وضعها الضعيف في النظام الرئاسي، ووضعها المتفوق في النظام المجلسي⁽¹⁾.

إذ بمقتضاه تضع السلطة التنفيذية نهاية مبكرة للولاية الجماعية للبرلمان، وبالأخص مجلس النواب، ليمثل أحد معايير النظام البرلماني الذي يتميز بالتوازن بين صلاحيات البرلمان والحكومة المسؤولة سياسيا وتضامنيا أمام البرلمان؛ في مقابل استعادة التوازن بواسطة الحل، كونه أهم جزء من ترسانة وسائل الضغط المتبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، كما أن إقرار المسؤولية السياسية للحكومة لن يتأتى إلا من عمل رقابة البرلمان على الحكومة الذي سيؤدي في أحد مآلاته إلى إسقاطها، كذلك هو الحل الذي يعدم يعدم الغرفة الأولى من البرلمان، بحيث لا يكون بمقدورها بعد صدور قرار الحل أن تباشر أي نوع من الاختصاصات الممنوحة لها دستوريا، وهو ما يجعل أعضائها أفرادا عاديين، تزول عنهم الحصانة البرلمانية التي كانوا يتمتعون بها قبل الحل، وهو ما يجعل سلطة الحل شبيهة بالموت المدني⁽²⁾.

(1) علاء عبد المتعال، حل البرلمان في بعض الانظمة الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2004، ص 14 وما يليها.

(2) يرجع أصل نظرية الموت المدني الى القانون الروماني، أين تم تطبيق هذه القاعدة في عصر الملكيات المطلقة والتي كان فيها للملك الكلمة العليا في ادارة شؤون الدولة، فقد كان يشترط لكي يتمتع الانسان بالشخصية القانونية يجب أن يكون حرا، وأن يكون مواطنا رومانيا، وأن يكون رب اسرة أي مستقلا بحقوقه، بحيث إذا فقد الشخص صفة من هذه الصفات يفقد الشخصية القانونية=

على الرغم من وجود تطبيقات شائعة لهذه النظرية في القانون الدستوري، إلا أن هناك اتجاه فكري آخر يدعو إلى استمرار الحياة النيابية والتخلص من النظرية المؤيدة لانتهاء عمل البرلمان بحله، بحيث تستند هذه الرؤية إلى تقاليد دستورية وعرف سائد للحفاظ على المؤسسة التشريعية، وذلك باستدعاء نواب الغرفة التي تقرر فيها الحل إلى دورات استثنائية كلما تطلبت الضرورة ذلك، إلى حين انتخاب مجلس جديد، ومن أمثلة الأنظمة الدستورية التي أخذت بهذا الاتجاه النظام الدستوري الفرنسي للجمهورية الخامسة، حيث أثبتت الممارسة الدستورية في 06 جوان سنة 1968 إمكانية اجتماع مجلس الشيوخ عقب حل الجمعية الوطنية من طرف رئيس الجمهورية، للنظر في اقتراحات القوانين التي كانت تقدمت بها الجمعية الوطنية، والتي سبق للحكومة أن أبقت عليها في جدول الأعمال⁽¹⁾.

أما عن موقف المؤسس الدستوري الجزائري، نرى أنه قد أخذ بالاتجاه الثاني في دستور سنة 1963 وأقلع عنه في الدساتير والتعديلات الدستورية الأخرى، وذلك عندما اضطلع رئيس المجلس الوطني المنحل بصفة تلقائية عقب استقالة رئيس الجمهورية إثر التصويت والموافقة على لائحة سحب الثقة، بمهام رئيس الجمهورية التي يساعده فيها رؤساء اللجان لتصرف الأعمال وتحضير انتخابات رئيس الجمهورية والمجلس الوطني في آجال شهرين⁽²⁾.

وعليه نحاول أن نبحت كيف نظم كل من المؤسس الدستوري الجزائري والفرنسي، حق الحل كسلطة لرئيس الدولة تمكنه من استعادة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وذلك من خلال بيان الطبيعة الدستورية لقرار حل البرلمان (أولاً)، ثم أسبابه (ثانياً).

= ومن تم يعتبر وكأنه ميت رغم بقاءه على قيد الحياة وهذا ما يطلق عليه بالموت المدني. وجدت هذه النظرية تطبيقها في كثير من الأنظمة الدستورية.

أنظر في ذلك: علاء عبد المتعال، المرجع نفسه، ص 320.

(1) علاء عبد المتعال، المرجع نفسه، ص 321.

(2) المادة 7 من دستور سنة 1963.

أولاً: الطبيعة الدستورية لحل البرلمان

إنّ امتلاك السلطة التنفيذية حق الحل في النظام البرلماني له من الأهمية ما يعادل المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان؛ على العكس، أن عدم النص في الدستور على حق الحل تصبح الحكومة ضعيفة وعاجزة على مجابهة البرلمان، الذي يصبح يتفوق على الحكومة لما يتمتع به هو الآخر من وسائل لإثارة وتحريك المسؤولية السياسية⁽¹⁾.

الأمر الذي سينتهي بخضوع الوزارة إلى البرلمان، وإسقاط الحكومة، كما أن غياب مثل هذا الحق يخرج النظام الدستوري من النظام البرلماني إلى نظام حكومة الجمعية⁽²⁾.

فإذا كان يقصد بحل البرلمان إنهاء المدة النيابية للمجلس النيابي، أو وضع نهاية لمدة الفصل التشريعي للغرفة الأولى للبرلمان قبل انتهاء المدة المقررة لها دستورياً؛ فإن النص على إمكانية رئيس الجمهورية في تقرير حل المجلس الشعبي الوطني، تأكيد على أن المؤسس الدستوري أفرد رئيس الجمهورية بهذا الحق المقرر في مواجهة المجلس الشعبي الوطني كغرفة أولى دون مجلس الأمة، بغية ضمان استقرار مؤسسات الدولة واستمرارها، الذي لن يتأتى إلا من خلال مجلس ثاني غير قابل للحل⁽³⁾.

(1) أول ما نشأت المسؤولية السياسية للحكومة، نشأت في النظام السياسي البريطاني، مبدأها أن ذات الملك مصونة لا تمس، وبالتالي تنتقل سلطته إلى الوزارة ممثلة في رئيسها، يكون فيها المسؤول أمام البرلمان عن جميع تصرفات الوزارة .
أنظر: عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر، 2006، ص 200.

(2) عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ج 1، دار المعارف، مصر، 1969، ص 318.

(3) على نقيض الدستور الجزائري ينص الدستور المغربي الصادر عام 2011 في الفصل 51 منه على إمكانية حل المجلس الثاني من البرلمان «للملك حق حل مجلسي البرلمان أو أحدهما بظهير، طبق الشروط المبينة في الفصول 96 و 97 و 98»، الفصل 96 «للملك، بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية وإخبار رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، أن يحل بظهير المجلسين معاً أو أحدهما». الفصل 97 «يتم انتخاب البرلمان الجديد أو المجلس الجديد في ظرف شهرين على الأكثر بعد تاريخ الحل»، الفصل 98 «إذا وقع حل أحد المجلسين، فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخابه، ما عدا في حالة تعذر توفر أغلبية حكومية داخل مجلس النواب الجديد».

أنظر في ذلك: الدستور المغربي الصادر في عام 2011، ملف بصيغة PDF تمّ إنشائه في 27 ابريل 2022، موجود على الموقع التالي: https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf?lang=ar

فعلى الرغم من التعريفات التي تبين أن حق الحل هو سلاح في يد السلطة التنفيذية تواجه به البرلمان عند معارضته لسياسة الحكومة أو محاولة إسقاطها⁽¹⁾، وأنه بات يشكل أداة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أنه لم يسلم من الانتقادات الموجهة إليه وأهمها أنه سلاح في يد رئيس الجمهورية يمكنه من شلّ عمل البرلمان، وكونه أيضا حق يشكل اعتداء على حقوق ممثلي الأمة، كما أنه يؤدي إلى عزل الموكل من طرف الوكيل وهذا ما يتعارض مع قواعد الوكالة القانونية.

يستند غالبية الفقهاء الدستوريين في أخذهم بحق الحل إلى أسانيد نوردها كالاتي:

- حق الحل إجراء دستوري يتفق مع مقتضيات الحكم الديمقراطي، ولا تمس صورته بأي شكل بسيادة الأمة؛ على العكس أن تفعيله يمثل التجسيد الواقعي لطابعه الديمقراطي، الذي يظهر في استدعاء الهيئة الناخبة من جديد عقب اجراء حل البرلمان، مما يجعل نواب المجلس (الغرفة المعنية بالحل) تحت رقابة الشعب⁽²⁾.

- يسمح حق الحل لرئيس الجمهورية بصفته حكم بين السلطات فرصة إجراء التعديلات الجوهرية التي يراها مناسبة في أجهزة الحكم، على نحو يتحقق معه توازن واستقرار مؤسسات الدولة، مخافة أن تعصف بها النزاعات السياسية الخطيرة، والتوترات الاجتماعية العميقة التي تميز الحياة السياسية⁽³⁾.

- يتيح أيضا حق الحل للسلطة المختصة، دعوة الهيئة الناخبة إلى إجراء انتخابات تشريعية جديدة، يقتضي معها الاستجابة لمتطلبات المصلحة العليا للدولة⁽⁴⁾.

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات حلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005، ص 331.

(2) مصطفى ابو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1985، ص 485.

(3) محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 331.

(4) بشير علي باز، حق المجالس النيابية في بعض الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2004، ص 63.

أنظر أيضا: موسى بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، العدد 2، 2003.

- حل البرلمان لدعم الأغلبية البرلمانية : تشير بعض التطبيقات العملية الى أن الغاية من حل المجلس النيابي هو البحث عن دعم الأغلبية البرلمانية داخل الغرفة الأولى، في الحالة التي لم يكن يتمتع أي حزب من الأحزاب الموجودة بأي أغلبية⁽¹⁾.

أمّا عن الطبيعة القانونية لقرار الحل فقد فصل مجلس الدولة الفرنسي في ذلك، بمقتضى قراره بتاريخ 20 فيفري سنة 1989 المتعلق بطعن المدعو "M. Allain" في المرسوم الرئاسي الذي أصدره الرئيس "Mitterrand" في 14 ماي سنة 1988 المتضمن حل الجمعية الوطنية، أين قضى برفض الطعن، معتبرا أن مجلس الدولة غير مختص في الفصل في الأعمال التي قد تحصل بين رئيس الدولة والجمعية الوطنية، الأمر الذي يسفر على أن قرار الحل من أعمال السيادة⁽²⁾.

(1) بشير علي باز، حل المجلس النيابي، المرجع السابق، ص 77.

أنظر أيضا: علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 300-301.

(2) Conseil d'Etat du 20 février 1989, 98538, publie au recueil Lebon.

Vu la requête, enregistrée le 27 mai 1988 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentée par M. X..., demeurant ... à La Flotte en Ré (17630) et tendant à ce que le Conseil d'Etat annule pour excès de pouvoir le décret du 14 mai 1988 par lequel le Président de la République a prononcé la dissolution de l'Assemblée Nationale ;

Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat statuant au contentieux de se prononcer sur la légalité des actes relatifs aux rapports entre le Président de la République et l'Assemblée Nationale ; que dès lors, la requête de M. X... tendant à l'annulation du décret du 14 mai 1988 portant dissolution de l'Assemblée Nationale doit être rejetée ;

Article 1er : La requête de M. X... est rejetée.

Disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007767613/>.

Site visite le 07.12.1999.

ذهب بعض الفقه الى أن قرار مجلس الدولة الفرنسي على نظرية أعمال السيادة والتي تسمى (les actes de gouvernement) والتي مفادها عدم خضوع هذه الأعمال للرقابة القضائية، كونها تصدر عن هيئة سياسية، والتي كان الباحث السياسي فيها أهم معيار تبنائه مجلس الدولة الفرنسي، كما ظهر معيار آخر وهو "معيار القائمة القضائية" لتحديد أعمال الحكومة، ومن بينها التصرفات الخاصة بعلاقة الحكومة بالبرلمان والتي من ضمنها مسألة حل البرلمان. أنظر: سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية 2004، ص 179.

أودعت الكثير من دساتير دول العالم ذات النظم البرلمانية، حق الحل إلى رئيس الجمهورية، كمودع لديه وحيد، لسلطة حل البرلمان، وعلى أثر هذا التقليد الدستوري العالمي نص المؤسس الدستوري الجزائري في معظم النصوص الدستورية على حق الحل لصالح السلطة التنفيذية في كبح جماح السلطة التشريعية.

واتساقا مع هذا التوجه أودع المؤسس الدستوري الجزائري في عديد من التعديلات الدستورية، وعلى سبيلها التعديل الأخير لسنة 2020 رئيس الدولة إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة. على أن تجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، وإذا تعذر تنظيمها في هذا الأجل لأي سبب كان، يمكن تمديد هذا الأجل لمدة أقصاها ثلاثة أشهر بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية⁽¹⁾.

وهي تقريبا الصياغة ذاتها المقتبسة من نص التعديل الدستوري لسنة 2016، بقولها رئيس الجمهورية هو الجهة التي تملك حق الحل بصريح المادة 147 منه «يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني»، والمادة 120 من التعديل الدستوري لسنة 1989، فيما عدا بعض التغييرات في المادة التي جاء بها التعديل الدستوري الأخير على وجه عام، وهي في ذلك رئيس المحكمة الدستورية، أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

على خلاف دستور سنة 1976 الذي أوجب على رئيس الجمهورية أن يقرر، في اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب والحكومة بحل المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

(1) المادة 151 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

(2) تنص المادة 163 من الدستور الجزائري لسنة 1976 «لرئيس الجمهورية أن يقرر، في اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب والحكومة بحل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات مسبقة له تنظم الانتخابات التشريعية الجديدة في ظرف ثلاثة أشهر».

أمّا عن دستور 1963 لم تكن بعد سلطة حل البرلمان مقررة لرئيس الجمهورية، بحيث كان يتم حل البرلمان بصفة تلقائية أو ما يعرف بالحل الذاتي، نتيجة التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني، الذي ينجم عنه استقالة رئيس الجمهورية، والحل التلقائي للمجلس⁽¹⁾.

فإذا كان من المتفق على أن النهوض باختصاص حل المجلس الشعبي الوطني، من قبيل اختصاص رئيس الجمهورية؛ فإن النص على طلب الرأي في المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020، لا يلزم الرئيس بأي رأي صادر عن ذلك الاجتماع الذي يتقدم فيه الرئيس باستشارة كلا من رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة.

فإذا كان التطور الدستوري قد انتهى إلى الأخذ بالاستشارة في مسألة حل المجلس الشعبي الوطني، ولا يقضي بالمشاركة في اتخاذ قرار الحل مع رئيس الجمهورية، فإنه تأكيد على أن الاستشارة جاءت شكلية فقط، أو يراد بها تبرئة ساحة الرئيس من أصابع الاتهام. وعليه في كل من الأحوال لا يخضع الحل لأي من القيود؛ ولا يحتاج رئيس الجمهورية إلى أي موافقة⁽²⁾.

(1) تنص المادة 1/56 من الدستور الجزائري لسنة 1963 على ما يلي: «التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني يوجب استقالة رئيس الحكومة والحل التلقائي للمجلس الوطني».

المادة 130 من النظام الداخلي للمجلس الوطني بنصها «تكون مسؤولية رئيس الجمهورية محل دعوى في حالة إيداع لائحة سحب الثقة موقعة من طرف (1/3) النواب وتجري المناقشة بعد (05) أيام من إيداع اللائحة التي يجري التصويت والموافقة عليهما بالاقتراع العام، وإذا تمت الموافقة على سحب الثقة بالأغلبية المطلقة استقال رئيس الجمهورية وحلّ المجلس الوطني تلقائياً».

(2) La dissolution n'est soumise à aucune de ces restrictions précédentes le président de la république n'est besoin d'aucun avis conforme.

على خلاف ما كان من قبل في عهد الجمهوريتين الفرنسيين الثالثة والرابعة، اللتين قيدتا سلطة رئيس الدولة في الحل على اتخاذ ما للهيئة الناجبة من رأي عن طريق الاستفتاء، أو موافقة المجلس الثاني⁽¹⁾.

وبالتالي يكون قرار الحل قرارا انفراديا لرئيس الجمهورية لا يبنى على الأغلبية في التشاور، فيكون قرار الحل بموجب مرسوم رئاسي لا يحتاج إلى تصديق، بمعنى أن رئيس الجمهورية لا يحتاج إلى طرف ثاني يكون محل مشاركة حتى يحصل على التوقيع والموافقة على ما يصدر منه، وهذا ما يبرز الاختصاصات السياسية السامية لرئيس الدولة⁽²⁾.

أمّا في فرنسا فقد ظل الحل أيضا، من اختصاص رئيس الدولة، وهو ليس بالأمر المفاجئ عند وجود أنظمة استبدادية، مثل الإمبراطوريتين الأولى والثانية. كما كان الأمر غير متوقع قليلاً بين عامي 1815 و1848، عندما حاول الليبراليون التأقلم في فرنسا مع نظام برلماني يكون فيه ملك يسود ولا يحكم.

نص دستور الجمهورية الثالثة، «يمكن لرئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشيوخ، حل مجلس النواب قبل انتهاء مدة ولايته الشرعية، تستدعى الدوائر الانتخابية لانتخابات جديدة في أجل (03) أشهر»⁽³⁾.

باستقراءنا للمادة 5 من دستور فرنسا لعام 1875 والمادة 151 من التعديل الدستوري

الجزائري لعام 2020، يمكننا أن نستشف الخصائص التالية:

(1) Art 5 alinéa 1 de la loi constitutionnelle française du 25 Janvier 1875 «Le président peut sur l'avis conforme du sénat dissoudre des députés avant l'expiration légale de son mandat». Voir : F. Michaut et P. Woodand, L'équilibre et le changement des systèmes politiques, Paris, PUF, 1977, p. 131.

(2) سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر 1988. ص 621.

(3) Art 5 de la loi constitutionnelle française du 25 Janvier 1875 «Le président de la République peut sur l'avis conforme du Sénat dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat. En ce cas, les collèges électoraux sont convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois».

- أن حل البرلمان حق لرئيس الجمهورية وليس للوزير الأول الذي غالبا ما يتمتع بسلطة تقديرية كاملة في تحديد أكثر الأوقات المناسبة للحل، كما هو الحال بالنسبة للوزير الأول عند تجديد مجلس العموم في بريطانيا التي تعتبر نموذجا ومرجعا للأنظمة البرلمانية.

- سلطة محدودة un pouvoir limité، إذ يقتصر الحل على مجلس النواب فقط أي المجلس الشعبي الوطني في البرلمان الجزائري والجمعية الوطنية في البرلمان الفرنسي، كونهما هما الغرفتان المعنيتان بالحل وليس مجلس الأمة ومجلس الشيوخ، على نحو يضمن به المؤسس الدستوري استقرار وديمومة المؤسسات الدستورية.

- سلطة مؤطرة un pouvoir encadré، يقتضي حل الجمعية أخذ رأي موافق من مجلس الشيوخ، وهو ما يعطي لمجلس الشيوخ سلطة على رئيس الجمهورية الذي يرغب في حل مجلس النواب، الفعل الذي كان يفسر على أنه تعدي من السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، لاسيما في فترة حكم المارشال (Mac Mahon 1873-1879) (1).

نظرا لسوء استخدام الحل من قبل الرئيس "Mac Mahon" لم يقدم النظام على استخدامه في الجمهورية الثالثة، بعد ما كان امتياز ملكيا في الجمهوريتين الأولى والثانية، كما رفض ممارسته رئيس الجمهورية "Jules Grévy" طيلة مدة حكمه من 30 جانفي 1879 إلى 02 ديسمبر 1887، خلالها ألقى الرئيس "Grévy" خطابه إلى البرلمان يوم

(1) في 24 ماي 1873 انتخب المارشال الأرسطراطي Mac-Mahon أول رئيس للجمهورية وبعد الانتخابات التشريعية لسنة 1876 التي أسفرت عن أغلبية جمهورية وجد الرئيس نفسه في معارضة شديدة مع مجلس النواب. حينها ألزم رئيس الجمهورية، الحكومة أن تطرح مسألة الثقة أمام البرلمان، لكن مجلس النواب رفض ثقة الحكومة، مما أدى إلى حل المجلس في 25 جوان 1877 بعد موافقة مجلس الشيوخ ذو الأغلبية الملكية، وفي أكتوبر 1877 انتخب الشعب مرة أخرى مجلس النواب بأغلبية جمهورية ساحقة نتج عنها اختيار وزير أول جمهوري وهو ما يعبر عن فشل الرئيس Mac-Mahon بعد تقديمه استقالته في 30 جانفي 1879.

Voir : La crise du 16 Mai 1877 et la République des Républicains.

Disponible sur site : <https://www.universalis.fr/encyclopedie/troisieme-republique/2-la-crise-du-16-mai-1877-et-la-republique-des-republicains/>

Site visité en date du 15.8.2020 à 21h50.

06فيفري1879، الذي عبّر فيه عن تصوره للوظيفة الرئاسية من خلال رفضه لممارسة صلاحياته في حق الحل حتى لا يقحم في نزاع مع مجلس النواب الذين يمثلون الشعب. مستبصرا في ذلك من العبرة التي استخلصها من فشل الرئيس " Mac Mahon " الذي لم يحترم الأغلبية البرلمانية المنبثقة من الإرادة الشعبية⁽¹⁾.

ومنذ ذلك الوقت سمي هذا الخطاب بدستور "Grévy" نظرا للقبول الواسع، الذي لقيه تصوره للوظيفة الرئاسية، بعد ما أصبح متاحا على طول فترات الجمهورية الثالثة .

فعلى الرغم من تخلي الرئيس "Grévy" عن ممارسة حقه في الحل، إلا أنه استخدم مرة واحدة من قبل حكومة "Edgar Faure" في 02 ديسمبر1955، الأمر الذي جعل الجمهورية الرابعة هي الوحيدة التي لم تتفق مع التقاليد الفرنسية، حيث اشترطت في أن يكون قرار الحل جماعي للسلطة التنفيذية، أمّا عن رأي رئيس المجلس الوطني فهو بمثابة رأي بسيط يستوجب على الحكومة طلبه، لكنها غير ملزمة به.

في ذلك نص دستور1946 على أن «يتقرر حل المجلس الوطني داخل مجلس الوزراء بعد أخذ رأي رئيس المجلس الوطني، وأن يصدر قرار الحل بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية»⁽²⁾.

أمّا الحديث عن الجمهورية الخامسة وبالضبط في دستور عام 1958، يعود تسجيل حق الحل إلى التقليد البرلماني، وذلك بإدراج حق الحل في المادة 12 التي جاءت بصياغة جديدة وفريدة، تؤكد على الطابع البرلماني للنظام الذي يعد فيه الحل أحد أساسياته، باستخدام رئيس الجمهورية لحقه في الحل الذي يوجب عليه استشارة الوزير الأول ورؤساء كلا من المجلسين (الغرفة الأولى والغرفة الثانية)، لكنه غير ملزم بأخذ

(1) Extrait du message lu aux Chambre le 6 février 1879.

«Soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire، je n'entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale exprimée par ses organes institutionnels ».

(2) Art 51 de la constitution française de 1946.

آرائهم، بيد أن عدم تقيد رئيس الدولة بما تتضمنه الاستشارة، ليس معناه أن سلطته تبقى مطلقة في كل الأحوال، إذ أن حظر رئيس الدولة من استخدام سلطته في اللجوء إلى الحل في فترات معينة، يجعل من الحل سلطة مؤطرة دستوريا، بما يضمن عدم استخدامه خارج مقصده الدستوري الذي أراده المشرع الدستوري.

وعليه كان لزاما على المؤسس الدستوري، حتى يُبقي على الحل ضمن الغايات الدستورية، أن يمنع استعماله في المواطن التالية:

- أولا: في السنة الثانية التي تلي السنة الأولى من انتخاب نواب الجمعية الوطنية⁽¹⁾؛
- ثانيا: عند اللجوء إلى الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 16 من الدستور⁽²⁾؛

- ثالثا: عند فترات النيابة الرئاسية⁽³⁾؛

- رابعا: في حالة تفويض رئيس الجمهورية في بعض من صلاحياته⁽⁴⁾.

إن حظر المؤسس الدستوري على الحالات التي يستخدم فيها حق الحل، ليس معناه الحيلولة من تجسيده في أرض الواقع، بحيث أن الممارسة الدستورية قادرة لوحدها على وضع خلفية تدعم شرعية هذا الحق، ففي فرنسا مثلا تكرر استخدام الحل خمس (5) مرّات وفي سنوات متتالية: 1962، 1968، 1981، 1988 و1997.

(1) Art 12 de la constitution française de 1958. «Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections».

(2) Art 16 alinéa 5 de la constitution française de 1958. «L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels». Et l'article 98 de la révision constitutionnelle Algérienne du 2020.

(3) المادة 3/96 من التعديل الدستوري لسنة 2020 «لا يمكن تطبيق أحكام المادة 151 في الفقرتين المنصوص عليهما في المادتين 94 و95 أعلاه».

(4) المادة 3/93، المصدر نفسه. «لا يجوز ان يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني».

أمّا عن الممارسة العملية لحل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر، تكاد تحصر في ثلاثة مرّات، هذا إذا أخذنا بالحسبان حل المجلس الوطني قبل انتهاء عهده التشريعية من قبل مجلس الثورة في سنة 1965 مع غض النظر عن الآلية التي تمّ بها الحل.

المرة الأولى: كانت في حل المجلس الوطني الذي تمّ حله من قبل مجلس الثورة باعتباره مصدر السلطة المطلقة ريثما يتخذ دستور للبلاد، بموجب الأمر رقم 182/65 المتضمن تأسيس الحكومة⁽¹⁾، عقب الانقلاب العسكري في 19 جوان 1965 على الرئيس "أحمد بن بلة"، والذي نتج عنه إلغاء دستور سنة 1963 ومؤسساته الدستورية بحجة أنه لا يمكن محاربة القيادة الفردية للحكم والإبقاء على المؤسسات التي سمحت له بالتطور⁽²⁾؛ غير أنه في منظورنا، إلغاء دستور سنة 1963 وحل المجلس الوطني عن طريق الانقلاب العسكري فيه ما يُقوّضُ شرعية النظام الجديد، الذي كان له خيار دستوري في اللجوء إلى التصويت العلني لنواب المجلس الوطني على لائحة سحب الثقة، بحكم أن النصاب القانوني متوفر مادام النواب هم أعضاء في جبهة التحرير الوطني، لِذِخْرِ سلطة رئيس الجمهورية واجباره على الاستقالة، ومن تمّ يُحلُّ المجلس الوطني بصفة تلقائية، وبذلك تتحقق الغايات وفق مسار ديمقراطي وشرعية دستورية بدل الشرعية الثورية⁽³⁾.

المرة الثانية: تتمثل في حل المجلس الشعبي الوطني في عام 1992، أين أصدر رئيس الجمهورية "الشاذلي بن جديد" مرسوم يقضي بحل المجلس الشعبي الوطني، مؤسساً قراره في ذلك إلى أحكام التعديل الدستوري لسنة 1989، الذي يسمح لرئيس

(1) أمر رقم 182/65 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 58، الصادرة بتاريخ 12 جويلية سنة 1965. يعد هذا الأمر بمثابة النص الدستوري الذي اعتمد عليه النظام عقب الانقلاب العسكري في 19 جوان سنة 1965. (الذي أطلق عليه فيما بعد بالتصحيح الثوري)، إلى غاية إصدار دستور جديد.

(2) محمد عمران، حل البرلمان في التجربة الدستورية الجزائرية بين الممارسة والنصوص، مجلة البحوث القانونية والسياسية، المجلد 3، العدد 16، جامعة الطاهر مولاي سعيدة، ص 229.

(3) المادة 56 من دستور سنة 1963 «التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني يوجب استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس، ولا يجوز الالتجاء إلى هذا التصويت العلني إلا بعد خمسة أيام كاملة على إيداع اللائحة».

الجمهورية بحل المجلس بعد استشارة كل من رئيس الحكومة ورئيس المجلس المزمع حله، عقبه استقالة رئيس الجمهورية، الأمر الذي يؤكد على أن رئيس الجمهورية عندما أقدم على حل المجلس لم يكن يرغب في الحصول على أغلبية برلمانية تدعمه، بحيث لو كان يطمح في أغلبية تسانده لكان ذلك عقب أحداث أكتوبر سنة 1989. وبالتالي تبقى مسألة حل المجلس الذي سبق بأيام قليلة استقالة رئيس الجمهورية تطرح عدة تساؤلات كما لو كان هناك وجود أجندة داخل النظام متصارعة أجبرت رئيس الجمهورية على تقديم استقالته بعد أن تكون قد طلبت منه حل المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي يستبعد رئيس المجلس من رئاسة الدولة أثناء الشغور الرئاسي، بالإضافة إلى وقف المسار الانتخابي الذي أدخل البلد في أزمة أسست لقيام حالة من الضرورة أعلنت عن إثرها حالتي الحصار⁽¹⁾ والطوارئ⁽²⁾، لا تسمحا بإجراء انتخابات تشريعية جديدة.

أما المرّة الثالثة: فقد تمثلت في حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة في سنة 2021، حيث أعلن رئيس الجمهورية "عبد المجيد تبون" بعد توليه مقاليد الرئاسة في 19 ديسمبر سنة 2019 إثر فوزه في أول انتخابات رئاسية عقب استقالة "عبد العزيز بوتفليقة"، في خطاب له إلى الأمة مباشرة، بمناسبة إحياء الذكرى الثانية للحراك الشعبي⁽³⁾، الذي انطلق في 22 فبراير سنة 2019، بحل المجلس الشعبي الوطني الذي تمّ انتخابه في ماي سنة 2017 والذي من المفترض أن تنتهي ولايته التشريعية في

(1) مرسوم رئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 04 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 29، الصادرة في 12 جوان 1991.

(2) مرسوم رئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 09 فبراير 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 10، الصادرة في 09 فبراير 1992.

(3) الحراك الشعبي: حركة شعبية سلمية اندلعت في 22 فبراير من سنة 2019 مَسَّتْ معظم المدن الجزائرية، ترفض ترشح الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" لعهدة رئاسية خامسة، دعاه إليها اتباعا حزب جبهة التحرير الوطني، وأحزاب موالية كانت قريبة من السلطة، وأحزاب مُتَمَلِّقَة أُخرى، والنقابات، ورجال الأعمال. الأمر الذي نُوجَّ عنه ميلاد عهد جديد للجمهورية وإصلاحات دستورية جديدة، بعدما أجبرت الاحتجاجات الشعبية الرئيس على تقديم استقالته من رئاسة الجمهورية في 2 أبريل من نفس السنة، ومقاضاة العديد من المستشارين، والوزراء وكبار من المسؤولين المدنيين والعسكريين، ورجال الأعمال في الدولة.

سنة 2022، وإجراء انتخابات نيابية مسبقة، كما أعلن الرئيس الجديد القطيعة مع الأوليغارشية عندما زعم إجراء انتخابات نيابية مسبقة تكون خالية من المال الفاسد وغير الفاسد، وفتح المجال للشباب.

وفي هذا السياق، أقدم المؤسس الدستوري على النص في ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2020 على الحراك الذي قام به الشعب منذ 22 فبراير سنة 2019 كمؤسسة دستورية يطالب من خلالها الشعب بإحداث تغييرات اجتماعية وسياسية عميقة، تعكس حرصه على ترجمة طموحاته⁽¹⁾، وعليه يكون المؤسس الدستوري قد سَوَّغ لحل المجلس عن طريق آلية جديدة (شرعية الحراك الشعبي)، تتماشى والشرعية الدستورية، وتنقلب عليها في حالة انحرافها.

إضافة إلى ما نعتبره مُسَوِّغًا قانونيًا لحل المجلس، وهو ما نصت عليه المادة 224 بعنوان الأحكام الانتقالية للتعديل الدستوري الذي بدت معها نهاية الولاية التشريعية للمجلس قبل أوانها، بحكم أن المجلس الشعبي الوطني هو أيضا طرأ على نظامه القانوني تعديل في أداء مهامه، بالأخص ما هو مستحدث بموجب التعديل الدستوري الأخير⁽²⁾.

(1) أنظر في ذلك: ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2020. «يُعَبَّرُ الشعب عن حرصه لترجمة طموحاته في هذا الدستور بإحداث تحولات اجتماعية وسياسية عميقة من أجل بناء جزائر جديدة، طالب بها سلميا من خلال الحراك الشعبي الأصيل الذي انطلق في 22 فبراير سنة 2019».

(2) المادة 224 بعنوان الأحكام الانتقالية من التعديل الدستوري لسنة 2020 «تستمر المؤسسات والهيئات التي طرأ على نظامها القانوني في هذا الدستور إلغاء أو تعديل في أداء مهامها لغاية تعويضها بالمؤسسات والهيئات الجديدة في أجل أقصاه سنة واحدة من تاريخ نشر هذا الدستور في الجريدة الرسمية».

من الأحكام المتعلقة بالبرلمان ما نجدها مستحدثة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 مايلي:

-المادة 118 الفقرة 3 «تصوت كل غرفة من غرف البرلمان على القوانين واللوائح بحضور أغلبية أعضائها».

-المادة 119 «يمكن للحكومة أن تطلب من البرلمان المصادقة على مشاريع القوانين حسب إجراء الاستعجال».

-المادة 120 «لا يمكن لأحد ممارسة أكثر من عهدتين منفصلتين أو متتاليتين».

-المادة 129 «يتمتع عضو البرلمان بالحصانة بالنسبة للأعمال المرتبطة بممارسة مهامه كما هي محددة في الدستور».

ثانياً: أسباب حل البرلمان

إذا كان الحل يعتبر أحد الوسائل التحكيمية التي يتدخل بها رئيس الدولة كحكم بين البرلمان والسلطة التنفيذية، فهذا ليس معناه أن يستعمل كحق مطلق في يد السلطة التنفيذية لما قد ينجر عنه من مخاطر، لذلك تكفلت الدساتير في صلب نصوصها بتهيئة الأسباب التي تحد من الاستعمال المطلق للحل بما يضمن حسن استخدامه، ومنها أيضاً ما أوجدته الظروف العملية التي تتعلق بمطلق السلطة التقديرية للحكومة لكي تلجأ إلى حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة في حالات مختلفة أهمها⁽¹⁾:

1-الحل بسبب الخلاف مع الحكومة: تستدعي هذه الحالة وجود خلاف في الرأي بين الوزراء والبرلمان، ورغبة هذا الأخير في إسقاط الوزارة بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب الحكومة في أي مسألة ذات أهمية وطنية أو عن حال تطبيق القوانين، تثار فيهما مسؤولية الحكومة من خلال إيداع ملتمس الرقابة موقع عليه سُبُع (7/1) عدد النواب على الأقل، الأمر الذي قد ينجر عنه تقديم الوزير الأول أو رئيس

= - المادة 130 «فيما يخص رفع الحصانة على العضو البرلماني الذي يكون محل متابعة قضائية عن الأعمال غير المرتبطة بمهامه البرلمانية بعد تنازل صريح من المعني أو باستصدار قرار بشأن رفع الحصانة من عدمها من المحكمة الدستورية».

- المادة 134 «بتعيين أن تتوفر في رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس الشروط المنصوص عليها في المادة 87 من الدستور».

- المادة 138 «تنتهي الدورة العادية للبرلمان في آخر يوم عمل من شهر يونيو».

- المادة 139: البند (10) «القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية» لم يرد ذكرها في المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والبند (12) «التصويت على قوانين المالية» بعدما كان التصويت على ميزانية الدولة في التعديل الدستوري السابق، والبند (13) «تحصيل الضرائب»، والبند (24) «الطاقات المتجددة».

- المادة 156 «تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية. تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية من قبل كل غرفة من البرلمان».

- المادة 159 «يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة».

- المادة 161 «يمكن للمجلس الشعبي الوطني على إثر استجواب أن يصوت على ملتمس الرقابة».

(1) خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص 155.

الحكومة، حسب الحالة، استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية في الحالة التي ينال فيها ملتزم الرقابة الموافقة بتصويت أغلبية (3/2) ثلثي النواب⁽¹⁾.

كما يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية⁽²⁾.

باستقراءنا لهذه الأحكام من التعديل الدستوري 2020 نستشف أن حالة الخلاف هذه تثار في مناسبتين بيان السياسة العامة، والاستجواب، وبالتالي على الحكومة أن تتحسب الوضع جيدا قبل طرحها الثقة التي قد تبدو ورقة ترجيحية في يد الحكومة وإلا تعرض نفسها للسقوط؛ غير أن المؤسس الدستوري منح لرئيس الجمهورية إمكانية اللجوء قبل قبول الاستقالة إلى تقرير حل المجلس، بعد استشارة الجهات الدستورية المنصوص عنها في المادة 151 من التعديل الدستوري السالف الذكر⁽³⁾. ومن تمّ تبقى مسألة حلّ المجلس أو قبول استقالة الحكومة سلطة تقديرية لرئيس الدولة، بحيث له السلطة في أن يُبقي على الحكومة ويحلّ المجلس أو يقبل استقالة الحكومة ويبقي على المجلس، بعد استشارة الهيئات الدستورية المنصوص عليها في المادة 151 من التعديل الدستوري. الأمر الذي يجعل من رئيس الدولة وهو يباشر هذا الاختصاص، يوصف بأنه حكم (Arbitre) بين السلطة التنفيذية والمجلس الشعبي الوطني، وليس بوصفه فاعل (Acteur) في السلطة التنفيذية.

(1) المواد 160، 161، و162 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(2) المادة 5/111، المصدر نفسه.

(3) تنص المادة 7/111، المصدر نفسه. على ما يلي: «في هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 151 أدناه».

تنص المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: «يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة.

تجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين، في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، وإذا تعدّر تنظيمها في هذا الأجل لأي سبب كان، يمكن تمديد هذا الأجل لمدة أقصاها ثلاثة أشهر بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية».

كما أن لرئيس الجمهورية من السلطات ما تؤهله في أن يعرض هذا الخلاف على الشعب صاحب السلطة لكي يستشير، من خلال استخدام حقه في اللجوء إلى الاستفتاء بمقتضى البند التاسع من المادة 91 من التعديل الدستوري 2020 إذا اعتبر أن هذه المسألة الخلافية بين السلطة التنفيذية والمجلس الشعبي الوطني قضية ذات أهمية وطنية، رغم أنه لا يوجد ما يدل على عرض الخلاف على الشعب صاحب الوكالة الأصلي.

2-الحل بسبب عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الوزير الأول للمرة الثانية على التوالي: نصت المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁽¹⁾، على أنه إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الوزير الأول الجديد، الذي عين من طرف رئيس الجمهورية بدل الوزير الأول الذي قدم استقالة حكومته بسبب عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله بحسب ما نصت عليه المادة 107 من الدستور الحالي، ينحل البرلمان وجوبا⁽²⁾.

وبالتالي لا وجود لوزير أول جديد في هذه الحالة، بل يبقى الوزير الأول الذي عينه الرئيس سابقا، وتظل حكومته حكومة قائمة بتسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني في أجل أقصاه ثلاثة أشهر.

3-الحل بسبب دعم الأغلبية البرلمانية: قد تلجأ السلطة التنفيذية إلى حل البرلمان بغرض إيجاد أغلبية برلمانية ثابتة تساندها وتدعمها، بما يضمن استقرار الحكومة وتفاذي الأزمات الوزارية المتكررة وبالأخص في حالة الحكومات الائتلافية.

(1) تنص المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على ما يلي: «إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر».

(2) تنص المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على مايلي: «يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله. يعين رئيس الجمهورية من جديد وزير أول حسب الكيفيات نفسها» .

بحيث إذا كانت المقاعد موزعة بين الأحزاب المختلفة توزيعاً لا يجعل أحدها متفوقاً على الآخر تفوقاً ظاهراً مع تعذر تكوين أغلبية برلمانية ثابتة، فإنه من الضروري حل البرلمان القائم بقصد الحصول على أغلبية برلمانية مطلوبة من انتخابات جديدة.

التصور ذاته جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 151 منه، الذي قرر لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، من أجل حصول رئيس الجمهورية على أغلبية تدعم مركزه.

كما يمكن أن نرجع سبب إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها إلى الحالة الرابعة أدناه:

4-الحل بسبب الخلاف بين المجلسين: قد تلجأ السلطة التنفيذية إلى حل البرلمان وذلك من أجل فض النزاع القائم بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بسبب الصراع الشديد الذي استعصى تجاوزه وهو ما يفسر عنه إجراء انتخابات تشريعية سابقة على أوانها.

5-حل البرلمان بسبب انتهاء مدته التشريعية: وهي الحالة الطبيعية التي يحل فيها البرلمان بعد انتهاء مدته النيابية⁽¹⁾.

6-الحل بسبب عدم اتفاق البرلمان مع الرأي العام: قد ينشأ خلاف بين البرلمان والرأي العام أي الشعب ذاته، الذي قد تتغير آرائه وميوله السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية لكي يواكب بها التطور الحضاري والتقدم العالمي في الوقت الذي يظل فيه البرلمان على نزعتة الأولى، مما يؤدي إلى عدم الانسجام بين البرلمان وتطلعات الشعب.

فيقدم بذلك رئيس الجمهورية بدافع ضرورة تحقيق الإرادة الشعبية، باعتباره حامي مصالح الدولة، على إحالة الوزارة المؤيدة بثقة الأغلبية البرلمانية ويقوم بتعيين وزارة جديدة

(1) خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص 171.

تبدأ مهامها مع حل البرلمان وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة لتشكيل برلمان جديد يتمشى وتطلعات الشعب السيد صاحب التعبير عن الإرادة العامة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: أنواع الحل وحالات تعليقه

من خلال نص المؤسس الدستوري في الجزائر على حق الحل الذي عهد به إلى السلطة التنفيذية المتمثلة في قطبها الأول رئيس الجمهورية في مواجهة المجلس الشعبي الوطني، كما لنا أن نستشف من خلال استقراءنا للأحكام الدستورية المتعلقة بالحل أن هناك عدة صور لحق الحل منها ما هو وجوبي، ووزاري، ومنها ما هو رئاسي. كما أنه ونظرا لخطورة هذا الحق على الغرفة الأولى من البرلمان بصفتها صاحبة الإرادة الشعبية العامة وصاحبة السيادة في التشريع إلى جانب الغرفة الثانية، أنط المؤسس الدستوري هذا الحق بجملة من الضمانات، وهي الحالات التي حظر المؤسس الدستوري استعمال حق الحل بمناسبةها، وعليه سنتناول في هذا الفرع (أولا) أنواع الحل، وحالات تعليقه(ثانيا).

أولا: أنواع الحل

انطلاقا من أحكام مواد الدستور المتعلقة بالحل، يتشكل حق حل البرلمان في ثلاثة أنواع وهي كالاتي:

أ-**الحل الوجوبي**: أشارت المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 في فقرتها الخامسة، أن تعيين الوزير الأول من صلاحيات رئيس الجمهورية، بحيث يبدأ الوزير الأول بعد تكليفه من رئيس الدولة بتشكيل الحكومة، في ضبط مخطط عمل الحكومة وعرضه على مجلس الوزراء، ليتم بعد ذلك تقديم مخطط العمل من طرف الوزير الأول إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه على ضوء مناقشة عامة⁽²⁾.

(1) محمد الأمين أسود، مدى قدرة السلطة التنفيذية في تكييف النظام السياسي الجزائري وفق لأحكام الدستور الجزائر 1996، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة السانبا، وهران، 2005-2006، ص 260.

(2) المادة 1/106 من التعديل الدستوري لسنة 2020. تقابلها المادة 1/94 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

فإذا لم ينل مخطط عمل الوزير الأول قبول المجلس الشعبي الوطني ولم تحصل بذلك الموافقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية ويعين وزير أول جديد حسب الكيفيات نفسها، فإذا لم تحصل الموافقة ثانية على مخطط عمل الوزير الأول الجديد الذي عين من طرف رئيس الجمهورية حسب الفقرة الأولى من المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني في أجل أقصاه ثلاثة أشهر⁽¹⁾.

فإذا كان مخطط العمل الذي يقدمه الوزير الأول هو الإطار العام للحل الجوبي، فإن الهدف من هذا الأخير أيضا تقادي الأزمات الوزارية المتتالية التي تؤدي إلى عدم استقرار الحكومة، كما أن ضرورة إجراء انتخابات تشريعية جديدة في أجل أقصاه ثلاثة أشهر هي مدة كبيرة، لا سيما في الحالة التي يمنح فيها الدستور لرئيس الجمهورية التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني حسب المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ومنه كان من الضروري تخفيض هذه المدة التي تزعم فيها الحكومة إجراء انتخابات تشريعية جديدة⁽²⁾.

ب-الحل الوزاري: بالرجوع إلى أحكام المادة 111 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2020، نجد أن المؤسس الدستوري أوجب على الحكومة أن تقدم إلى المجلس الشعبي الوطني بيان عن السياسة العامة سنويا، يعقبه مناقشة عمل الحكومة، كما يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة أو إيداع ملتمس الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني. على إثره يمكن أن يتسنى للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة يعرضه عليه، وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي

(1) المادة 108 من التعديل الدستوري لدستور 2020. تقابلها المادة 95 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) يبدو أن المؤسس الدستوري الفرنسي كان على عكس المؤسس الدستوري الجزائري في مسألة تقييد ضرورة إجراء انتخابات جديدة بحيث اعتبرها لا تقل عن عشرين(20) يوما ولا تزيد عن أربعين(40) يوما.

الوطني على التصويت بالثقة يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، استقالة حكومته مع إمكانية رئيس الجمهورية في اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني قبل قبول الاستقالة.

فإذا كان مخطط العمل هو المناسبة التي ترتبط بالحل الوجوبي، فإن الإطار العام للحل الوزاري في هذه الحالة هو بيان السياسة العامة أو بالأحرى الخلاف القائم على بيان السياسة العامة والموافقة عليه من عدمه، الذي يسفر عن عدم التعاون بين الحكومة والبرلمان، مما يؤدي برفع الخلاف إلى رئيس الجمهورية ليقرر فيما يراه مناسبا سواء بحل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية جديدة سابقة لأوانها، أو الإبقاء على المجلس وقبول استقالة الحكومة.

تنص الفقرة السادسة من المادة 98 من التعديل الدستوري السابق، والفقرة السابعة من المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على إمكانيات لجوء رئيس الجمهورية قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 151، قرينة دستورية على تمتع رئيس الجمهورية بسلطة تقديرية في حل المجلس الشعبي الوطني و البقاء على الحكومة ، عندما يرغب في التمسك بها، كما له أيضا، أن يقدم على تطبيق أحكام المادة 151 من التعديل الدستوري الحالي في الحالة التي يتطلع فيها رئيس الجمهورية بأن تأتي الانتخابات الجديدة بأغلبية برلمانية يفقدها في البرلمان المشكل. عكس ما إذا رأى أن الانتخابات التشريعية لن تأتي بأغلبية برلمانية تؤيد الحكومة، ففي هذه الحالة يعزف الرئيس على حل المجلس وله أن يتمسك بالحكومة القائمة لتنفيذ برنامجه، لتبقى المسألة في كلتا الحالتين مسألة تقدير النتائج التي تترتب عن السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في ممارسته للحل الوزاري.

ج-الحل الرئاسي: يستفاد من نص المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020، أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أناط حق حل المجلس الشعبي الوطني برئيس الجمهورية وحده فلا يجوز له أن يفوض شخص آخر في استعماله⁽¹⁾.

كما أن غياب النص على تحديد أسباب الحل في ذات النص، غياب للضمانات الكفيلة بعدم إساءة استخدام حل المجلس الشعبي الوطني من قبل رئيس الجمهورية، كعدم تكرار الحل لذات السبب، حيث لا يجوز حل المجلس أكثر من مرة لسبب واحد، وكذا ضرورة تسبب قرار الحل وتعليقه حتى يتمكن الرأي العام من الاطلاع عليه والحكم على سلامة الإجراء، وأن يشتمل قرار الحل على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة.

مما من شأنه أن يؤكد في النهاية على تمتع رئيس الجمهورية بسلطة واسعة وفعالية غير مقيدة، لا بقيود شكلية ولا موضوعية، وهو ما يتفق مع تسمية هذا الحل بالحل الرئاسي لأنه يبدو كسلاح في يد رئيس الجمهورية يدافع به عن سياسته اتجاه المجلس الشعبي الوطني أو الحكومة في اتجاه المجلس الشعبي الوطني، إذا كان هناك خلاف بين رئيس الجمهورية والبرلمان.

مما قد يؤدي بالبرلمان استعمال وسائل تحريك المسؤولية السياسية ضد الحكومة، الذي ينجر عنه في الأخير حل المجلس الشعبي الوطني، الأمر الذي يجعل تعلق إسقاط الحكومة بالحل يخرج الحكومة من دائرة المسؤولية⁽¹⁾. أما عن الحالة التي يسلم فيها

(1) المادة 3/93 من التعديل الدستوري لسنة 2020 «لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و92 ومن 97 إلى 100 و102 و142 و148 و149 و150 من الدستور».

(1) إن إقرار المؤسس الدستوري في الدستور على أهم الأدوات الرقابية التي تميز النظام البرلماني والمتمثلة في لائحة سحب الثقة، التي يتم التصويت عنها بملتمس الرقابة، يصعب إن لم نقل مستحيلا مباشرته من قبل النواب، لاسيما في الحالة التي يكونون فيها منحدرين من نفس الأغلبية البرلمانية التي يرأسه رئيس الدولة، كما أنه لا يمكنهم الإقدام على هذا الإجراء نظرا لما سوف يترتب عنه من الحل التلقائي للمجلس الوطني.

المجلس من الحل، هي التي يكون فيها الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية، حيث يقوم بضبط مخطط عمل الحكومة وفق برنامج رئيس الجمهورية ليتوج بموافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله؛ لكن في الحالة التي تحدث فيها تجاوزات من قبل الوزير الأول لا تعكس برنامج رئيس الجمهورية وتسيء إلى مركزه الدستوري، يقوم رئيس الجمهورية بإنهاء مهام الوزير الأول وتعيين وزير أول جديد من الأقلية البرلمانية مع وضع حكومة جديدة.

ثانيا: حالات تعليق الحل

بعد ما تعرضنا إلى الطبيعة الدستورية لحق الحل وتداعياته وصوره، تتطلب منا أيضا الدراسة الوقوف على الحالات التي يعلق فيها الحل، كعدم جواز حل البرلمان أو إجراء انتخابات تشريعية جديدة في حالة ظرف خطير، أو أثناء غيبة رئيس الجمهورية.

وتبعا لذلك وجب علينا التفريق بين حالتين، مع غض النظر عن الحالة التي لم يتطرق إليها المؤسس الدستوري الجزائري، المتمثلة في الحالة التي يؤيد فيها المجلس الشعبي الوطني الجديد وجهة نظر المجلس الشعبي الوطني المنحل، فيما يخص الموافقة على مخطط عمل الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة.

أ- حالة وجود ظرف خطير: باستقرائنا للمادة 122 الفقرة الرابعة من التعديل الدستوري الأخير، والتي تؤكد على عدم إمكانية تمديد عهدة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية⁽¹⁾، حيث يتسنى لنا بمفهوم المخالفة أن نستنبط المغزى من منع حل البرلمان في حالة حصول الظرف الخطير الذي لا يسمح بإجراء انتخابات عادية، هو منع العمل بتعليق إجراء الحل مادام يوجد هناك نص صريح ينبني عليه العمل، باعتبار أن الظرف الخطير، ذلك الوضع العام الذي يمتاز بحالة خاصة من

(1) المادة 4/122 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الارتباك والاضطراب الشديد، الذي أصبح فيه عملية إجراء انتخابات تشريعية صعبة مقارنة ما تتم عليه في الوضع العادين لكونه من قبيل الظروف غير العادية.

غير أن المؤسس الدستوري لم يفصح في المادة المذكورة أعلاه، عن الحالات التي تكشف عن الظرف الخطير؛ بل ترك ذلك للبرلمان نفسه، على أن يثبت هذه الحالة بقرار بناء على اقتراح رئيس الجمهورية واستشارة المحكمة الدستورية⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى النظام الدستوري الجزائري السابق لسنة 1976 نجد أن المادة 129 منه تنص على عدم تمديد فترة النيابة؛ إلا في ظروف خطيرة للغاية لا تسمح بإجراء انتخابات عادية، وتثبت هذه الحالة بمقتضى قرار من المجلس الشعبي الوطني بناء على اقتراح من رئيس الجمهورية.

ذات المنهج سار عليه المؤسس في التعديل الدستوري لسنة 1989⁽²⁾ مع إضافة طلب رأي المجلس الدستوري، ليتم تكريس النص كمبدأ دستوري بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2016 مع استبدال كلمة المجلس الشعبي الوطني بالبرلمان في ظل الأخذ بثنائية الغرفتين⁽³⁾.

غير أن التطور الدستوري لم يحدد الحالات التي توصف بأنها ظرف خطير، حيث اكتفى المؤسس الدستوري في جل التعديلات الدستورية بعبارة «ظروف خطيرة للغاية لا تسمح بإجراء انتخابات عادية».

(1) تنص المادة 5/122، المصدر نفسه. على ما يلي: «يُثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، هذه الحالة بقرار بناء على اقتراح رئيس الجمهورية واستشارة المحكمة الدستورية».

(2) نصت المادة 96 من دستور 1989 على أنه: «لا يمكن تمديد فترة النيابة إلا في ظروف خطيرة للغاية لا تسمح بإجراء انتخابات عادية وتثبت هذه الحالة بمقتضى قرار من المجلس الشعبي الوطني بناء على اقتراح رئيس الجمهورية وطلب رأي المجلس الدستوري».

(3) المادة 119 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

بمعنى أن كل وضع لا يسمح بإجراء انتخابات عادية، يكون من قبيل الظرف الخطير، أم أن المسألة، تبدو أنها مسألة تقديرية بناء على اقتراح رئيس الجمهورية.

على عكس ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الفرنسي، عندما علّق حل الجمعية الوطنية في فترة مباشرة رئيس الدولة سلطته في الظروف الاستثنائية⁽¹⁾، أو في السنة الثانية الموالية للسنة الأولى من الانتخابات⁽²⁾، دون أي غموض في النص.

ب- حالة غياب رئيس الجمهورية: نص الدستور الأول للبلاد لسنة 1963 على أن يمارس المجلس الوطني مهام رئيس الجمهورية خلال غيبته، ويساعده فيها رؤساء اللجان في المجلس الوطني⁽³⁾، أمّا في دستور سنة 1976 عهد أيضا المؤسس لرئيس المجلس الشعبي الوطني بمهام رئاسة الدولة في حالة ثبوت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية لمدة (45) يوما يتم فيها إجراء انتخابات رئاسية⁽⁴⁾.

وفي التعديل الدستوري لسنة 1996⁽⁵⁾ سدّ المؤسس الدستوري الفراغ الذي شهده التعديل الدستوري لسنة 1989 بخصوص المادة المتعلقة باستخلاف رئيس الجمهورية أثناء ثبوت حصول المانع⁽⁶⁾، لاسيما في الحالة التي تقترن فيها استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة المستخلف الأول لأي سبب كان.

(1) Art 16 alinéa 5 de la constitution française de 1958. «L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels». Et l'article 98 de la révision constitutionnelle Algérienne du 2020.

(2) Art 12 de la constitution française de 1958. «Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections».

(3) المادة 57 من الدستور الجزائري لسنة 1963.

(4) المادة 117 من الدستور الجزائري لسنة 1976.

(5) وهو ما نصت عليه المادة 3/87 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996. والتي بموجبها تفتن المؤسس الدستوري للفراغ الذي قد يحدث أثناء اقتزان ثبوت المانع لرئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الأمة.

(6) المادة 6/84 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1989.

ومن ثمّ حافظ المؤسس الدستوري على الكيفية ذاتها في تولي منصب رئيس الدولة أثناء ثبوت المانع لرئيس الجمهورية، في التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁾، والتعديل الدستوري لسنة 2020، ليضمن بذلك استمرارية الدولة واستقرار مؤسساتها، من خلال تولي رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة، أو رئيس المحكمة الدستورية في الحالة التي تتزامن فيها غيبة رئيس الجمهورية بشغور منصب رئيس مجلس الأمة⁽²⁾.

وعلى إثر ذلك، يكون الدستور الجزائري عبر كل تعديلاته قد قضى بعدم تفويض رئيس الجمهورية سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني للغير⁽³⁾، ومنع من يتولى القيام بمهام رئيس الدولة في حال غيبة رئيس الجمهورية، اللجوء إلى تطبيق أحكام المواد المتعلقة بالحل⁽⁴⁾، لِمَا تنطوي عليه هاته السلطة من خطورة، تستوجب أن تكون ممارستها من قِبَلِ رئيس الجمهورية شخصيا، مخافة الوقوع في انزلاقات سياسية، يفقد فيها الشخص الذي يفترض أن استخلفه الدستور بطريقة قانونية إلى الإرادة الشعبية. على أن يبقى في الأخير، حل المجلس الشعبي الوطني سلطة محظورة في الفترات التي يثبت فيها الشغور النهائي لرئيس الجمهورية.

(1) المادة 102 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016.

(2) المادة 94 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

(3) نص المؤسس الدستوري الجزائري على أن «لا يجوز بحال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها» في كل من المادة 116 من الدستور لسنة 1976، والمادة 2/83 من التعديل الدستوري لسنة 1989، والمادة 2/87 من التعديل الدستوري لسنة 1996، والمادة 2/101 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 3/93 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

(4) كما نص أيضا المؤسس الدستوري على عدم إمكانية تطبيق الأحكام المتعلقة بالحل في حالة الشغور الرئاسي، وذلك في كل من المادة 2/118 من الدستور لسنة 1976، والمادة 3/85 من التعديل الدستوري لسنة 1989، والمادة 3/90 من التعديل الدستوري لسنة 1996، والمادة 3/104 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 3/96 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

المطلب الثاني: سلطة رئيس الدولة في مخاطبة البرلمان

كثيرا ما شغل فكر الدستوريين ورجال الدولة، البحث عن آلية قانونية يتم بمقتضاها الاتصال بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، دون أن تفقد السلطة التنفيذية قوتها والسلطة التشريعية استقلاليتها⁽¹⁾.

بذلك منح المؤسس الدستوري السلطة التنفيذية إضافة على بيان السياسة العامة الذي يقدمه الوزير الأول أمام البرلمان، مناسبة أخرى تدخل فيها السلطة التنفيذية إلى قبة البرلمان تتمثل بالأساس في دخول رئيس الدولة إلى مقر السلطة التشريعية من أجل مخاطبة البرلمان لاسيما بعد أن أصبح رئيس الجمهورية ينتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، بحيث أصبح التغيير في أسلوب انتخاب الرئيس يصطحبه التغيير في الكيفية التي جعلت منه صاحب حق في توجيه رسالة إلى التمثيل الوطني⁽²⁾.

لكن ما فتئ، الرئيس أن يحظى بهذا الحق أمام البرلمانين كونه ممثلا عن الأمة هو الآخر، حتى ظهر على هذا الحق قيود حالت دون تواجد الرئيس الجسماني داخل البرلمان، ليقصر دوره في ممارسة هذا الحق في رسالة مكتوبة يوجهها إلى البرلمان عن طريق شخص يعهد إليه بقراءتها داخل البرلمان، وعادة ما يكونا رئيسا المجلسين (مجلس النواب ومجلس الأمة) بحسب نظام التمثيل البرلماني.

يعتبر الحق في مخاطبة البرلمان، حق دستوري نصت عليه معظم الدساتير- كالدستورين الجزائري والفرنسي- في العالم بغض النظر عن الكيفية التي تتم بها المخاطبة، إلا أن الممارسة الدستورية لهذا الحق في الجزائر، ظلت محافظة على تقاليد

(1) عملا بمبدأ الفصل بين السلطات التي تضمنته كل دساتير العالم، أما عن نوع الفصل الذي تعنى به الأنظمة البرلمانية فهو الفصل المرن بين السلطات الذي من شأنه أن يحدث قنوات اتصال بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

(2) استفتاء الشعب الفرنسي في 28 أكتوبر 1962 على مقترح الرئيس شارل ديغول حول انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري والذي انتهى بفوز التصويت بـ "نعم" بنسبة 62.2٪.

برلمانية قديمة خاصة مع الظروف التي مرت عليها المؤسسة الرئاسية، مما أدى إلى استبعاد هذا الحق من أي إصلاح دستوري، بينما الحال في فرنسا فهو على خلاف ذلك تماما، بالأخص التحول الكبير الذي طرأ على هذه الوظيفة الدستورية بسبب التعديل الدستوري لسنة 2008⁽¹⁾.

وعليه نقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين: نهتم في (الفرع الأول) بأساس حق رئيس الدولة في مخاطبة البرلمان من مقارنة دستورية تاريخية، أما (الفرع الثاني) نخصه إلى التحول الدستوري لحق رئيس الدولة في مخاطبة البرلمان وتأثيره على المستوى المؤسساتي لدولة.

الفرع الأول: الأساس الدستوري والتاريخي لحق رئيس الدولة في مخاطبة البرلمان

تعتبر إمكانية مخاطبة البرلمان من قبل السلطة التنفيذية حق لرئيس الدولة وفقا للأحكام الدستورية، معفى من التوقيع المجاور، لا يرافقه أي إشعار أو طلب أو أي شرط مسبق، فهو إذن عمل من أكثر الأعمال الشخصية التي يستخدمها رئيس الدولة بصورة انفرادية.

لم ينص الدستور الجزائري لعام 1963، على ما يشير صراحة أو ضمنا إلى مخاطبة المجلس الوطني من قبل رئيس الدولة، على الرغم من أن الدستور نص في أكثر من مادة منه، على أن رئيس الجمهورية هو من يتولى تحديد سياسة الحكومة وتوجيهها، كما يقوم بتسيير وتنسيق السياسة الداخلية والخارجية للبلاد، طبقا لإرادة الشعب التي يجسدها الحزب (جبهة التحرير الوطني) ويعبر عنها المجلس الوطني، الأمر الذي يجعل رئيس الدولة يدخل إلى قبة البرلمان من باب المسؤولية السياسية، كونه المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني، وليس من باب إلقاء الخطاب السياسي⁽²⁾.

(1) Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République Journal Officiel de la République Française n°171 du 24 juillet 2008.

(2) المادة 47 من الدستور الجزائري لسنة 1963.

أمّا في دستور 1976 تدارك المؤسس الدستوري في المادة 156 النقص الموجود في الدستور السابق، وبذلك أصبح رئيس الجمهورية يوجه مرّة في السنة خطاباً إلى المجلس الشعبي الوطني حول وضع الأمة⁽¹⁾، كما منح للمجلس الشعبي الوطني بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيسه فتح مناقشة حول السياسة الخارجية للبلاد⁽²⁾، غير أن المؤسس الدستوري في هذه المرّة أيضاً لم يشير إلى مصير هذه المناقشة من حيث التصويت عليها من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني أم لا.

الصياغة ذاتها حافظ عليها المؤسس في المادتين 119 و121 من التعديل الدستوري لسنة 1989، وبمجيء الإصلاح الدستوري في عام 1996، الذي أنشئ بموجبه مجلساً للأمة كغرفة ثانية، تمّ إضافة عبارة «تتوج هذه المناقشة، عند الاقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية»، إلى الصياغة القديمة في المادة 121 من التعديل الدستوري لسنة 1989.

كما يبدو أن من أهم ما حمل المؤسس الدستوري الجزائري على أن يتدارك الأمر، ويستجمع المادة الدستورية في كل تعديل؛ لرُبما هو رغبته في أن يصل إلى مستوى المادة 18 من الدستور الفرنسي لعام 1958⁽³⁾.

التدارك الذي ما كان له أن يحصل لولا تبني المؤسس الدستوري نظام البكاميرالية البرلمانية (نظام الغرفتين)، وذلك من أجل تمكين البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً

(1) المادة 156 من الدستور الجزائري لسنة 1976.

(2) المادة 157، المصدر نفسه. «يمكن المجلس الشعبي الوطني بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيسه أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية للبلاد».

(3) Article 18 de la constitution française de 1958.

«Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat. Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote Hors session, les assemblées parlementaires sont réunies spécialement à cet effet».

على هيئة مؤتمر من مناقشة خطاب رئيس الجمهورية، على أن تتوج هذه المناقشة عند الاقتضاء بإصدار لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية⁽¹⁾، الصياغة ذاتها أبقى عليها المؤسس الدستوري في التعديلين الدستوريين الأخيرين لسنتي 2016 و2020⁽²⁾.

أمّا في فرنسا فقد نص دستور الجمهورية الثانية لعام 1848 على أنه «يجب على الرئيس إلقاء خطاب سنوي أمام الجمعية التشريعية الوطنية، التي كانت المجلس البرلماني الوحيد، من أجل عرض الحالة العامة لشؤون الجمهورية». حينها ألقى "Napoléon Bonaparte" ثلاثة خطب في 1849، 1850، و1851 قبل إنشاء الإمبراطورية الثالثة⁽³⁾؛ على عكس الجمهوريات الثالثة، والرابعة، والخامسة التي لم يكن يسمح فيها لرئيس الدولة بالدخول إلى البرلمان؛ غير أنه في أكتوبر عام 1982 حصل استثناء على القاعدة، عندما ألقى رئيس الجمهورية "Mitterrand" خطابه في فناء الجمعية الوطنية بمناسبة ترأسه حفل تأبين "Pierre Mendès France"⁽⁴⁾.

(1) المادة 128 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996 «يمكن رئيس الجمهورية أن يوجه خطابا إلى البرلمان». والمادة 130 من نفس التعديل الدستوري «يمكن للبرلمان أن يفتتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين، يمكن أن تتوج هذه المناقشة، عند الاقتضاء إصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية».

(2) المادتين 146 و148 من التعديل الدستوري لسنة 2016. والمادتين 150 و152 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(3) المادة 52 من دستور الجمهورية الثانية لعام 1848.

(4) ولد "بيار مندس pierre Mendès" في 11 يناير 1907 في باريس وتوفي بها في 18 أكتوبر 1982، وهو شخصية هامة بالنسبة للييسار في فرنسا. ويمثل مرجعا لشخصيات الطبقة السياسية الفرنسية، وهو رجل دولة فرنسي. تم تقديمه للحياة السياسية في عام 1924 في الحركات الطلابية المعارضة في أقصى اليمين وانتخب نائبا للحزب الاشتراكي الراديكالي في عام 1932، =شارك في تحالف الجبهة الشعبية. وهو عضو في حكومة Blum الثانية في عام 1938. خلال الحرب العالمية الثانية سجن على يد نظام Vichy، تمكن من الانضمام إلى المقاومة وانضم إلى القوات الجوية الفرنسية الحرة. شغل منصب المفوض المالي ووزير الاقتصاد الوطني في الحكومة المؤقتة للجنرال ديغول من سبتمبر 1943 إلى أبريل 1945. تم تعيينه رئيسا للمجلس من قبل الرئيس René Coty في جوان 1954، وجمع هذه الوظيفة مع وظيفة وزير الخارجية. إذ نجح في إبرام السلام في الهند الصينية، وإعداد تونس للاستقلال، وبدء استقلال المغرب، كما أدت محاولاته للإصلاح في الجزائر إلى سقوط حكومته غادر رئاسة الحكومة في فبراير 1955، بعد أن أطاح به المجلس الوطني بشأن قضية الجزائر الفرنسية الحساسة للغاية. عمل وزير الدولة بدون حقيبة في حكومة Guy Mollet عام 1956، استقال من منصبه بعد بضعة أشهر بسبب عدم موافقته على سياسة مجلس الوزراء التي =

إذ لم يكن التخلي عن مثل هذه الممارسة عفويا؛ بل كان وليد تداعيات خَلَفَتْ ذكريات سيئة للممثلين المنتخبين عن الأمة، الَّذِينَ أصبحوا يشعرون بالقلق اتجاه الرؤساء الَّذِينَ كانوا يتمتعون بشخصية قوية، حيث في بداية الجمهورية الثالثة، تمّ التصويت على قانون Broglie في 13 مارس 1873⁽¹⁾، الذي مُنِعَ بموجبه "Adolphe Thier"⁽²⁾ صاحب لقب رئيس الجمهورية عام 1873 من الدخول إلى مجلس النواب بسبب قوة شخصيته وبراعته في الكلام وتأثيره على جزء من البرلمانيين، فمنذ تلك الفترة أصبح رئيس الجمهورية يتواصل مع غرفتي البرلمان عن طريق رسائله الكتابية، التي يقرأها الوزير على البرلمانيين⁽³⁾، كما حافظ دستور الجمهورية الرابعة بموجب المادة 37 من دستور 1946⁽⁴⁾ على أحكام المادة 6 من القانون الدستوري المؤرخ 16 جويلية 1875 المتعلق بعلاقات السلطات العامة.

= تمّ تنفيذها في الجزائر. وصوّت ضد تنصيب Charles de Gaulle رئيسا للمجلس في عام 1958، ثم تخلى عن جميع ولاياته المحلية بعد هزيمته في الانتخابات البرلمانية في نوفمبر من نفس العام. ثم انتخب نائبا في عام 1967، شارك مع Gaston Defferre خلال الحملة الرئاسية لعام 1969.

Disponible sur site : [http://fr.wikipedia.org/wiki/pierre Mendès France](http://fr.wikipedia.org/wiki/pierre_Mendès_France). Site visité en date du 10.9.2020 à 22h10.

(1) قلص قانون Broglie من الحضور الجسماني لرئيس الجمهورية أمام البرلمان إلى إمكانية قراءة رسائله من قبل رئيس الجمعية الوطنية، بهدف هذا القيد، الذي يطلق عليه "الاحتفالية الصينية"، إلى منع الانعطاف السياسي لغير المنتخبين من قبل الأغلبية الملكية للبرلمان.

(2) اسمه الكامل "Marie Joseph Louis Adolphe Thiers"، ولد في 1797 وتوفي في 1877 كان أحد السياسيين والمؤرخين الفرنسيين، وهو الرئيس الثاني المنتخب لفرنسا، وأول رئيس للجمهورية الفرنسية الثالثة. كما أنه كان من أشهر مؤرخي الثورة الفرنسية، حيث تعددت مؤلفاته التاريخية حول تاريخ فرنسا. تولى منصب رئيس الوزراء في عام 1836، 1840 و 1848، حيث كان معارضا صريحا للإمبراطور Napoléon الثالث، الذي تولى الحكم في الفترة من عام 1848 إلى عام 1871. وبعد سقوط الإمبراطورية الثانية، عاد إلى السلطة مرة أخرى وقام بإقالة حكومة La Commune de Paris الثورية في عام 1871. وتولى رئاسة الدولة في عام 1873، ثم خسر السلطة، وانتقلت إلى المارشال Mac Mahon، الذي أصبح رئيسا للجمهورية.

Disponible sur site [http://fr.wikipedia.org/wiki/ Adolphe Thiers](http://fr.wikipedia.org/wiki/Adolphe_Thiers). Site visité en date du 10.9.2020 à 22h10.

(3) الحظر منصوص عليه في المادة 6 من القانون الدستوري الصادر في 16 جويلية 1875.

(4) الدستور الفرنسي لعام 1946 الصادر في 27 أكتوبر 1946.

وفي دستور الجمهورية الخامسة أصبحت رسائل رئيس الدولة التي يوجهها إلى البرلمان، رسائل كتابية يقرأها كل من رئيسي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بدلا عن الوزير، على البرلمانين الذين لا ينبغي لهم أن يثيروا أي مناقشة ولا أي تصويت على رسالة الرئيس، حيث نصت المادة 18 من دستور 4 أكتوبر 1958 على أن «يتواصل رئيس الجمهورية مع مجلسي البرلمان عن طريق الرسائل، يُعهد بها إلى من يتلوها ولا تكون محلا لأي مناقشة أو تصويت»⁽¹⁾.

نتيجة لذلك، أسفرت الممارسة العملية لحق مخاطبة البرلمان في ظل الجمهورية الخامسة (للفترة الممتدة ما بين عامي 1958 و 2008 قبل التعديل الدستوري)، بموجب المادة 18 من دستور عام 1958، عن 18 رسالة كتابية كان محتواها ذو أهمية متباينة، وهي على التوالي⁽²⁾:

حيث استخدم الرئيس "Charles de Gaulle" حقه في مخاطبة البرلمان عن طريق توجيه رسائل كتابية له، في خمس مرّات:

- في 15 يناير سنة 1959 بمناسبة دخوله إلى الوظيفة الرئاسية، قرأها عنه " Gaston moureville" في مجلس الشيوخ؛

- وفي 25 أبريل سنة 1961 بعد إقرار اللجوء إلى السلطات الاستثنائية قرأها عنه " J.chaban delmas" في الجمعية الوطنية و "Gaston moureville" في مجلس الشيوخ؛

- وفي 20 مارس سنة 1962 استدعي البرلمان في جلسة استثنائية نواب وأعضاء للاستماع إلى رسالة الرئيس المتعلقة باتفاقيات إفيان؛

- وفي 2 أكتوبر سنة 1962 بمناسبة انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري؛

(1) Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat».

(2) Disponible sur site: www.assemblee-nationale.fr/13/congres3/ Site visité en date du 11.9.2020 à 19h10.

- وفي 11 ديسمبر سنة 1962 أين تمّ إرسال الرسالة إلى الجمعية الوطنية بعد تجديدها في نوفمبر سنة 1962، وقرأها عنه الوزير "شبان J.chaban delmas".

كما استخدم الرئيس "جورج بومبيدو Georges Pompidou" حقه في مخاطبة البرلمان في ثلاثة مناسبات:

- في 25 جوان سنة 1969، بمناسبة انتخابه؛

- وفي 5 أبريل سنة 1972، بمناسبة المرسوم المتعلق باستفتاء حول الانضمام إلى الجماعة الأوروبية؛

- وفي 3 أبريل سنة 1973 حين أعرب الرئيس عن ثقته في البرلمان بعد الانتخابات التشريعية لشهر مارس سنة 1973.

أمّا عن الرئيس "جيسكار ديستان Valery Giscard d'Estaing" فقد استعمل حقه في توجيه رسالة كتابية إلى البرلمان مرّة واحدة وكان ذلك:

- في 30 ماي سنة 1974، قصد إلقاء التحية على البرلمان.

كما وجه الرئيس "ميتران François Mitterrand" رسالة كتابية إلى البرلمان مرتين:

- في 8 جويلية سنة 1981، بمناسبة استلام الرئيس وظيفته؛

- وفي 8 أبريل سنة 1986، نظر فيها إلى التعايش المزمع في: 25 جوان 1986.

ووجه الرئيس "شيراك Jacques Chirac" رسالة كتابية إلى البرلمان ثلاثة مرات:

- في 19 ماي سنة 1995، وفي 2 مارس سنة 1999، وفي 2 جويلية سنة 2002.

الفرع الثاني: التحول الدستوري في حق مخاطبة البرلمان وتأثيره على المستوى المؤسساتي لدولة

اقترح المرشح "ساركوزي Nicolas Sarkozy" أثناء حملته الانتخابية الرئاسية لعام

2007 تحديث في ممارسة مؤسسات الجمهورية الخامسة، وهي إمكانية جديدة لرئيس

الدولة في مخاطبة البرلمانين بشكل مباشر وشخصي، الاقتراح الذي درسته لجنة التفكير واقتراح تحديث وإعادة توازن مؤسسات الجمهورية الخامسة برئاسة "Édouard Balladur".

والمقتضى القانون رقم 724 الصادر في 23 جويلية 2008، المتعلق بالتعديل الدستوري وبموجب المادة 1/18 من دستور 4 أكتوبر 1958، أصبحت آلية التواصل بين رئيس الجمهورية والبرلمان، الرسائل الرئاسية التي يقرأها رؤساء الغرفتين على ممثلي الأمة المنتخبين، بحسب ما نصت عليه المادة 18 من الدستور الفرنسي «يتواصل رئيس الجمهورية مع مجلسي البرلمان عن طريق الرسائل، يعهد بها إلى من يتلوها ولا تكون محلا لأي مناقشة»⁽¹⁾.

علاوة على ذلك أجازت المادة 2/18 من دستور 4 أكتوبر 1958 المعدلة بالقانون رقم 724 ولأول مرة، لرئيس الجمهورية بالتحدث أمام جميع البرلمانين، في سياق محدد للغاية يتطلب اجتماع كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ على هيئة كونغرس⁽²⁾ خارج أوقات دورات الانعقاد، بنصها «يجوز له أن يتناول الكلمة أمام البرلمان، الذي يجتمع في كونغرس لهذا الغرض ويجوز أن يكون تصريحه محلا لمناقشة تجري دون حضوره ولا تكون موضوعا لأي تصويت، على أن يجتمعا مجلسا البرلمان خصيصا لهذا الغرض خارج أوقات دورات الانعقاد»⁽³⁾.

(1) Art 18 alinéa 1 de la constitution française de 1958.

Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat.

(2) Décret du 17 juillet 2008, tendant à soumettre un projet de loi constitutionnelle au Parlement réuni en Congrès, J O R F n°161 du 18 juillet 2008 .

(3) Art 18 alenia2 de la constitution française de 1958.

«Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote Hors session, les assemblées parlementaires sont réunies spécialement à cet effet».

وفي 22 جوان 2009 ولأول مرة حظي الرئيس "Nicolas Sarkozy" بتطبيق المادة 18 من دستور 4 أكتوبر 1958⁽¹⁾ المعدل بالقانون رقم 724-2008 المتعلق بتحديث مؤسسات الجمهورية، الصادر في 23 جويلية عام 2008، من خلال إلقاء خطابا أمام المؤتمر المنعقد بفرساي، الذي أخصه رئيس الجمهورية للأولويات الوطنية⁽²⁾، تناول فيه القضايا الاجتماعية مثل احترام المعتقدات وكرامة المرأة، والتدابير الواجب اتخاذها لمكافحة العجز الناجم عن الأزمة، وأعلن فيه أيضا عن تعديل وزاري⁽³⁾.

(1) المادة 18 من دستور 4 أكتوبر 1958، المعدل بالقانون رقم 724 الصادر في 23 جويلية 2008، المتعلق بالمراجعة الدستورية لسنة 2008 بنصها « يتواصل رئيس الجمهورية مع مجلسي البرلمان عن طريق الرسائل يعهد بها إلى من يتلوها ولا تكون محلا لأي مناقشة. ويجوز له أن يتناول الكلمة أمام البرلمان الذي يجتمع في مؤتمر لهذا الغرض ويجوز أن يكون تصريحه محلا لمناقشة تجري دون حضوره ولا تكون موضوعا لأي تصويت ويجتمع مجلسا البرلمان خصيصا لهذا الغرض خارج أوقات دورات الانعقاد».

(2) Décision n° 2009-583 DC du 22 juin 2009, résolution modifiant le règlement du Congrès, JORF n° 128 du 23 juin 2009.

(3) مقطع من خطاب الرئيس في 22 يونيو 2009 أمام البرلمان في فرساي: «أدرك في مخاطبتكم اليوم، أنني ابتداء تغييرا عميقا في تقليدنا الجمهوري. منذ عام 1875، لم يكن لرئيس الدولة الحق في المجيء لتحدث أمام مجلسي البرلمان، بعد ما كان يمكنه التواصل معهم فقط من خلال الرسائل المكتوبة التي تم قراءتها عنه. إن هذه القاعدة قد نشأت في جو خالي من الثقة شعرت فيه الجمهورية بالهشاشة والتهديد. هذه الحقبة قد ولت منذ زمن طويل. الجمهورية راسخة في بلدنا، لذلك فقد حان الوقت لتوطيد العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يتماشى مع روح الديمقراطية المسالمة. الديمقراطية المسالمة ليست الديمقراطية التي يوافق عليها الجميع، لكن التي يستمع لها ويحترمها الجميع. فإذا كنت أردت التحدث إليكم اليوم فإنه لأجل إظهار الأهمية التي أعلقها على البرلمان ودوره وعمله. إنها لحظة مهمة، أتعامل معها بكل جدية ويتواضع لأن الوضع الذي نعيشه غير مسبوق. لا أحد في هذه الظروف مطمئن إلى الحقيقة. أردت أن أتى، لأخبركم بالعواقب التي استتبتتها من الأزمة. لقد سبق وأن أتيت لي الفرصة للتحدث عن السياسة الأوروبية لفرنسا وما الذي تريده لتنظيم العولمة، اليوم بلدنا، يكمن في المستقبل الذي يمكن بناءه والذي أتيت لأحدثكم عليه. الأزمة لم تنته بعد. نحن لا نعرف متى ستنتهي، يجب أن نفعل كل ما في وسعنا بأسرع ما يمكن. فهمتم، ما أقترحه هو الحركة، دعونا نتحلى بالشجاعة للتغيير. نحن بلد قديم، في قارة قديمة، مع حضارة قديمة. لقد علمنا التاريخ الكثير. فلنعد للماضي لحظة. عندما أفتعت فرنسا نفسها أن كل شيء كان ممكنا، كانت هي الأعظم. عندما اقتربت بالمستقبل كانت الأقوى. سيداتي وسادتي، السيدات والسادة أعضاء مجلس الشيوخ، هذا المستقبل الفرنسيون هم من منحونا مسؤولية بنائه معا. هذا ما سنفعله».

«En m'adressant à vous aujourd'hui, j'ai conscience d'inaugurer un changement profond dans notre tradition républicaine. Depuis 1875, le Chef de l'Etat n'avait pas le droit de venir parler devant les Assemblées. Il ne pouvait communiquer avec elles que par des messages écrits qu'on lisait à sa place. Cette règle avait été posée dans un climat de méfiance où la République se sentait fragile et menacée. Cette époque est révolue depuis longtemps. La République est solidement ancrée dans notre pays. Le temps était donc venu que s'établissent entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif des rapports plus conformes à l'esprit d'une démocratie apaisée Mesdames et messieurs =

مما أدى إلى انقسام المعارضة بين مؤيد ومعارض لحضور سماع خطاب رئيس الدولة، أما بالنسبة لنواب المعارضة الذين وافقوا على حضور سماع الخطاب في البداية، غادروا قاعة المؤتمر مباشرة بعد تدخل الرئيس، ليكونوا بذلك قد رفضوا المشاركة في النقاش الذي اقتصر في الأخير على أعضاء الأغلبية البرلمانية، مستعين من هذه القاعدة الدستورية الجديدة التي منحت رئيس الجمهورية وسيلة إضافية للاتصال، على الرغم من قناعتهم في أن خطاب رئيس الجمهورية بصورة مباشرة داخل المؤتمر بفرساي، هو في غاية من الأهمية، إلا أنهم يرفضون الرد على رئيس غائب في وقت المناقشة.

أما بالنسبة لممثلي الأغلبية البرلمانية، فقد اعتبروا هذا التطبيق الأول⁽¹⁾ للمادة 18 من دستور 4 أكتوبر 1958، المعدل بالقانون رقم 724-2008 بمثابة لحظة تاريخية⁽²⁾.

هذا وقد استخدم أيضا الرئيس "Nicolas Sarkozy" حقه في مخاطبة البرلمان للمرة الثانية بعد التعديل الدستوري لعام 2008، في 26 جويلية 2011. لكن هذه المرة لم تكن الدعوة موجهة إلى البرلمان ككل؛ بل إلى كل عضو برلماني على حدة، الأمر الذي أثار عدة انتقادات. أين اعتبر النائب "Henri Emmanuelli" هذه المبادرة مخالفة للدستور، على أساس أن المادة 18 تنص بطريقة محددة على الإجراءات التي يمكن للرئيس من خلالها مخاطبة البرلمانين.

= les Députés, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, Cet avenir les Français nous ont confié la responsabilité de le construire ensemble. C'est ce que nous allons faire».

Disponible sur site : www.assemblee-nationale.fr/13/congres3/ Site visité en date du 12.09.2020 à 21h25.

(1) Décret du 11 juin 2009 réunissant le Congrès par application de l'article 18 de la Constitution, JORF n°0134 du 12 juin 2009 p. 9561.

(2) أعرب فيها رئيس الجمعية الوطنية آنذاك "Bernard Accoyer"، عند التحدث إلى أعضاء الجمعية، عن مدى اهتمام رئيس الجمهورية بالبرلمانيين في قوله: «من الطبيعي أن يخاطب الرئيس الفرنسيين. لكونه علامة على اهتمام رئيس الجمهورية بالمسؤولين المنتخبين، في حين يتوقع البرلمانيون من رئيس الجمهورية أن يقدم لهم رؤيته عن حالة فرنسا والأزمة العالمية، لمعرفة الاتجاه الذي يزعم أن تنتهجه بلدنا».

بالإضافة أيضا، إلى تباين موقف الدستوريين حول هذه البادرة، يرى "Guy Carcassonne" أن مراسلة كل عضو بمفرده، لا يتماشى مع الدستور، في حين يرى كل من "Didier Maus" و"Bernard Accoyer" رئيس الجمعية الوطنية، أنه لا يوجد رسميا ما يمنع رئيس الدولة من مخاطبة كل عضو برلماني لوحده.

وفي 16 نوفمبر 2015 تحدث الرئيس "François Hollande" أمام البرلمان المُجْتَمِع على هيئة مؤتمر، أين أعلن على وجه الخصوص تمديد حالة الطوارئ وإصلاح الدستور، بعد ثلاثة أيام على إثر الهجمات التي شنت مدينتي (باريس وسان دينييس).

بذلك يكون المؤسس الدستوري الفرنسي منذ إعادة صياغته للمادة 18 من الدستور المقررة بالقانون الدستوري رقم 724-2008 المؤرخ في 23 جويلية 2008 المتعلق بتحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة، قد استطاع أن يضيف آلية جديدة لرئيس الدولة تمكنه في أخذ الكلمة مباشرة أمام البرلمان المنعقد لهذا الغرض بغرفتيه معا، على الرسائل التقليدية المكتوبة التي طالما كانت تميز الطابع الرمزي للنظام البرلماني، لذلك كان ليس من المستغرب للرئيس الحالي "Emmanuel Macron" أن يرتبط ارتباطا عميقا بهذا الإصلاح بعد مرور أكثر من ثمانية أعوام على التعديل الدستوري، ليعلن في 9 جويلية عام 2018 على المرة الثانية التي يخاطب فيها البرلمان مجتمعا على هيئة كونغرس، بعد أن أبدى رغبته في المرة الأولى في 3 جويلية 2017 بأنه سيمتثل بنفسه في الكونجرس كل عام طيلة مدة ولايته، ليعرض على التمثيل الوطني التوجهات الرئيسية الكبرى للبلاد⁽¹⁾.

إن ما أثارته الصياغة الجديدة للمادة 18 من القانون الدستوري الصادر في 23 جوان 2008 من مناقشات برلمانية كثيرة شككت في أن الوجود الفعلي لرئيس الدولة داخل

(1) أشار الأستاذ Maestre في كتابه إلى أن الجنرال ديغول سبق وأن أعرب في 21 ماي 1963 عن رغبته في إمكانية رئيس الدولة في مراسلة البرلمان مباشرة.

Voir : J.-C. Maestre, « Les messages présidentiels en France », RD Pub. 1964, p. 392.

البرلمان، من شأنه أن يشكل تحدى مباشر للتقليد الجمهوري، على حسب ما أشار إليه رئيس الجمهورية في إعلانه إلى البرلمان بأن وجوده داخل البرلمان يعكس "تغييرا عميقا في تقليدنا الجمهوري"⁽¹⁾. هذا التشكيك والتخوف الذي كان في الحقيقة مرده إلى اعتبارات تاريخية مرت بها الجمهورية الفرنسية:

- الاعتبار الأول: التضييق على مداخلات رئيس الدولة Adolphe Thiers في الجمعية الوطنية، وحماية النواب من عبقريته وبلاغته الخطابية، التي أقنع بهما أكثر الحاضرين،
- الاعتبار الثاني: في عزل خطابات رئيس الجمهورية عن المناقشات داخل البرلمان بموجب رسالة مؤرخة في 13 نوفمبر 1872 والتي صدر عنها قانون Broglie الذي دفع الرئيس في وقت لاحق إلى الاستقالة⁽²⁾.

كما سبق للمؤسس الدستوري وأن قيد حق رئيس الدولة في مخاطبة البرلمان بشرطين أساسيين⁽³⁾: حيث يكمن الشرط الأول في سماع الرئيس في اليوم التالي من استقبال الطلب الذي يعرّب الرئيس من خلاله إلى الجمعية الوطنية رغبته في التحدث أمام البرلمان، إذ من المأمول ألا تحدث مداخلات لرئيس الجمهورية أمام البرلمان، إلا بشأن أخطر القضايا وأن تتمتع الجمعية، بشكل عام، بحرية في اتخاذ القرار، أما الشرط الثاني يتجسد في تعليق المناقشة بخصوص رسالة الرئيس التي يريد التحدث بها، ليتمّ بعد ذلك، رفع الجلسة فوراً بعد خطاب الرئيس⁽⁴⁾.

(1) La déclaration du Président de la République est consultable sur le site de l'Assemblée nationale. Disponible sur site : www.assemblee-nationale.fr/13/congres3/ Site visité en date du 14.09.2020 à 20h00.

(2) تم التصويت على قانون Broglie في 13 مارس 1873.

(3) هذا وقيد المؤسس الدستوري حق رئيس الدولة في مخاطبة البرلمان بموجب القانون الصادر في 31 أوت 1871.

(4) Joseph. Barthelemy et Paul. Duez, Traité de droit constitutionnel, éd. Panthéon-Assas, 2004, p. 16.

وعليه يبدو من ناحية أن تواصل رئيس الدولة مع البرلمان عن طريق إرسال رسائل مكتوبة حق تجاوزه الزمن⁽¹⁾ بمقتضى ما جاءت به المراجعة الدستورية لعام 2008، ومقترحات لجنة Balladur⁽²⁾، في الوقت الذي يبدو فيه حق رئيس الدولة في توجيه رسالة شفوية أمام البرلمان وظيفة غير دستورية من ناحية أخرى.

وبالتالي كان من الضروري مراعاة التعايش بين إجراءين مختلفين في منطقتيها وتاريخيهما، ومن أجل أن نكون أكثر حياداً، حتى لا يؤدي الحل الذي تتبناه المؤسسة الدستورية الفرنسي إلى الرفع من قدرة الرسالة الشفوية لضمان وظيفة أصلية.

كما نعتبر أيضاً أن مجال نطاق الرسالة الشفوية الجديد أوسع من مجرد تغيير في التعبير عن الرسالة الرئاسية المكتوبة؛ في حين أنه يحق للرئيس نشر رأيه الشخصي⁽³⁾، لاسيما بعدما أصبح رئيس الجمهورية ينتخب عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر، مما يجعله المسؤول الأول عن البلاد، لذلك كان من المنطقي أن تحظى إعادة صياغة المادة 18 من الدستور الفرنسي بتأييد جزء كبير من الفقه الدستوري.

علاوة على ذلك، يستخدم مصطلح "إعلان" للإشارة إلى الرسالة الشفوية لرئيس الجمهورية؛ بينما تشير المادتين 49 و50 إلى بيان السياسة العامة، وبالتالي أصبحت فرصة الظهور أمام البرلمانين من حق رئيسي السلطة التنفيذية، مع أن رئيس الدولة على عكس الوزير الأول غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان، كما أن مصطلح "الخطاب" الذي

(1) «le droit de message écrit ait été qualifié de procédé désuet» Voir J.-P. Jacqué, Droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz, coll. «Mémentos Dalloz», 7e éd., 2008, p. 171.

(2) Une Ve République plus démocratique, Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, p. 15. Disponible sur site: <http://www.ladocu.entrqtionfrqncqise.fr/rapports-publics/074000697/index.html>. Site visité en date du 17.09.2020 à 23h05.

(3) J.-C. Maestre, Op.cit, p. 425.

اقترحت لجنة "Balladur" أزاح الغموض عن كل أبعاد المسؤولية، وبالتالي هو أكثر ملائمة لخصوصية المركز القانوني لرئيس الدولة.

وبالتالي إذا اعتبرنا أن الرسالة المكتوبة التي يوجهها الرئيس إلى البرلمان هي جزء من سلطة رئيس الدولة، فإن خطابه الشفوي وسيلة لتسجيل ممارسة دستورية في الدستور، يتصرف فيها الرئيس في أكثر الأحيان كزعيم حقيقي للأغلبية البرلمانية.

نتيجة لذلك، إن استعمال رئيس الدولة حقه في الخطاب الشفوي أمام البرلمان يعد خطر على وظيفة محفوظة تقليدياً لرئيس الحكومة، كما أن مجرد وجود الرئيس في البرلمان سوف يعزز من التبعية داخل السلطة التنفيذية، لاسيما في الحالة التي يصبح فيها الوزير الأول سكرتيراً لرئيس الدولة، مما يجعل من وضع الوزير الأول ضعيفا في ضوء هذه العناصر، إلى جانب وسائل التعبير الأخرى، التي أصبحت ذات أهمية متزايدة، تحتمل جدا أن يكون التواصل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على أساس الرسالة الشفوية التي يلقيها رئيس الدولة داخل قبة البرلمان، على حساب بيان السياسة العامة.

فإذا كان التحول في وظيفة الرسالة الرئاسية يؤثر في توازن النظام المؤسساتي وإضعافه، فإن السؤال الذي يمكننا طرحه حتى لا نبقي نلتف حول المسؤولية السياسية للحكومة، هو هل ينطوي حق الرئيس في الرسالة الشفوية على شكل من أشكال المسؤولية الرئاسية؟

للإجابة على هذا السؤال نجد في استقراءنا لأحكام التعديل الدستوري لعام 2008، ما يفيد أن عدم مناقشة وإجراء التصويت بعد إلقاء الخطاب الرئاسي أمام البرلمان لا يثير أية مسؤولية سياسية لرئيس الدولة بمدلول الأنظمة البرلمانية، وبالتالي فإن توجيه الخطاب من رئيس الدولة إلى البرلمان لا يمس بمبدأ عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة.

في هذا السياق، تبقى وسائل الرقابة البرلمانية محدودة في الحالة التي يَحْبُبُ فيها الخطاب الرئاسي عرض بيان السياسة العامة من قبل الحكومة، كما أن الحق الجديد للرئيس في توجيه رسالة شفوية أمام البرلمانين وحظر مناقشة رسالته، من شأنه أن يقيد مسؤولية رئيس الدولة من ناحية، ويحل مكان بيان السياسة العامة من ناحية أخرى. الأمر الذي يجعل من حق رئيس الدولة في الرسالة الشفوية، ذو وظيفة مركبة، الوظيفة الأولى يستخدم كحقه في الرسالة الكتابية التقليدية، والوظيفة الثانية كرسالة موجهة من زعيم الأغلبية البرلمانية، تجسد في مضمونها الخطاب السياسي العام وقيم الجمهورية، وتؤثر على مسؤولية الحكومة⁽¹⁾.

فلا يمكن أن يكون دخول الرئيس إلى البرلمان وظيفة عادية، كمجرد قراءة لمحتوى رسالة مكتوبة، بل أكثر منها وظيفة مزدوجة تنطوي على أبعاد أخرى تفوق البعد الفني الذي يتميز به بيان السياسة العامة.

أما من وجهة نظر التوازن المؤسسي، يؤدي تكريس حق الخطاب الشفوي في إضفاء الطابع الرئاسي على النظام وإضعاف وظيفة الوزير الأول، في الوقت الذي يكون فيه هذا الأخير قد فقد الكثير من صلاحياته لصالح الرئيس، إلا أنه يحافظ من خلال عرضه لبيان السياسة العامة أمام البرلمان، على سلطته في مشاريع القوانين وتنفيذها⁽²⁾.

(1) عادة ما يتولى رئيس الوزراء السلطة في النظام البرلماني، لكن الأغلبية الرئاسية التي ميزت الجمهورية الخامسة، حولت وظيفته في الربط بين رئيس الدولة والبرلمان. من منظور عدم مسؤولية رئيس الدولة كنقطة مضادة للمسؤولية الرئاسية، فهو من يتحمل المسؤولية الوزارية أمام البرلمان. في حين تبقى على أي حال المسؤولية الوزارية نظرية، بسبب وجود وزير أول ينتمي إلى الأغلبية البرلمانية.

(2) المادة 141 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 «يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة».

كما يضمن بالمقابل للسلطة التشريعية تنفيذها لآلياتها البرلمانية ونتائجها الإيجابية في استطلاعات الرأي العام⁽¹⁾.

في حين، يبقى استخدام الرسالة الرئاسية المكتوبة أمام البرلمان، غير مجدي للتغلب على مسؤولية الحكومة، على عكس الرسالة الشفوية أو الخطاب الرئاسي الذي بات محل بيان السياسة العامة، الأمر الذي قد ينجر عنه استبعاد رقابة البرلمان في التصويت على ثقة الحكومة.

(1) Stéphane. Rials, a d'ailleurs situé le Premier ministre au centre de tous les réseaux du pouvoir, PUF, 1981, p. 101.

الفصل الثاني

الاختصاصات التنفيذية الخارجية لرئيس الدولة

في إطار ممارسة رئيس الدولة مهامه واختصاصاته الدستورية يتمتع رئيس الدولة بسلطات واسعة على الصعيد الخارجي، إذ يظل على إطلاع وعلم دائم بكل ما يحدث على الساحة الدولية، من خلال ما أتيح له من وسائل قانونية وبشرية وهيكلية، تستند أساساً من مهامه الدستورية التي تؤهله في المجال الدبلوماسي، بتمثيل الأمة في داخل وخارج الوطن بصفته يحوز لقب رئيس الجمهورية، ثم بسلطته التنظيمية التي يتم بمقتضاها تعيين سفراء الجمهورية والمبعوثون فوق العادة، وقبول اوراق اعتماد السفراء والدبلوماسيين الأجانب، وكذا سلطته في إنشاء البعثات الدبلوماسية عبر دول العالم.

زيادة على ذلك، يناط رئيس الدولة في المجال الدولي باختصاص تشريعي هام يتمحور في توثيق العلاقات بين الدول، لاسيما بعد ظهور موضوعات تجاوزت الشأن المحلي الخاص لتصبح شأناً دولياً عاماً⁽¹⁾، من خلال إبرام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية في مجال وضع القواعد القانونية الدولية⁽²⁾، ناهيك عما يتمتع به رئيس الدولة من سلطات في المجال

(1) أحمد عبد الظاهر، دور المعاهدات الدولية في النظام القانوني الوطني، دراسة للاتفاقيات الدولية، جامعة القاهرة، مصر، 2005، ص 41.

(2) تعتبر المعاهدة الدولية على أنها توافق مكتوب بين إرادتين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي العام بقصد إحداث آثار قانونية معينة وفقاً لقواعد القانون الدولي. فعلى الرغم من تشابه الأحكام واختلاف الموضوعات كثير ما تستعمل كلمة (معاهدة) و(اتفاقية) كمترادفين لمعنى واحد، غير أنه قد يقصد بلفظ (معاهدة) الموثيق الدولية الهامة التي يغلب عليها الطابع السياسي كمعاهدات السلم ومعاهدات التحالف والاتحاد، أمّا عن لفظ (اتفاقية) فقد يفهم منه الموضوعات التي تبرمها الدولة في غير الشؤون السياسية كالاتفاقيات الاقتصادية والمالية والتجارية والاجتماعية والثقافية.

أنظر في ذلك: محمد سامي عبد الحميد، وآخرون، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 11.

العسكري في قيادته للقوات المسلحة ومسؤوليته في الدفاع الوطني، وإقرار إرسال وحدات من الجيش إلى الخارج.

على هذا الأساس، نقسم الدراسة في هذا الفصل إلى سلطات رئيس الدولة في علاقاته الدولية (المبحث الأول)، ثم إلى سلطات رئيس الدولة في علاقته العسكرية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: سلطات رئيس الدولة في علاقاته الدولية

لم يكن للدولة اليوم أن تعيش في معزل عن نظيراتها من الدول، بحكم ما تفرضه عليها المصلحة في الدخول في علاقات دائمة مع دول أخرى، وحققها في الدخول في تحالفات مع غيرها من الدول، وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

الأمر الذي بات يعكس مدى حرص الدولة في إدارة شؤونها الداخلية والخارجية، على إقامة علاقات مع دول أجنبية، تضفر من خلالها على تعاون دولي، يساعدها في تذليل كثير من الصعوبات التي لم يعد الاهتمام بها يقتصر على الشأن الداخلي فحسب، بل غدت شأنًا دوليًا عامًا، وكذا إقامة الدولة لشراكات مختلفة تسهم في ازدهار الدولة ورفقها إلى مصاف الدول المتقدمة، بذلك وجب تحديد اختصاصات الجهة المناط بها تقرير السياسة الخارجية وتمثيل الدولة في الخارج وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

وعليه نقسم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين: اختصاصات رئيس الدولة في المجال الدبلوماسي (المطلب الأول)، ثم اختصاص رئيس الدولة في وضع القواعد القانونية الدولية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: اختصاصات رئيس الدولة في المجال الدبلوماسي

بالإضافة إلى ما يتمتع به رئيس الدولة من اختصاصات دستورية، تجعل منه رمز من رموز الدولة، والشخصية الأولى في الدولة أمام الدول الأخرى، يحتفظ القانون الدولي على

العموم، والقانون الدستوري على وجه الخصوص، لرئيس الدولة باختصاصات واسعة في المجال الدبلوماسي، تتعدّد بالأساس في سلطة رئيس الدولة في تمثيل الجمهورية ورسم سياستها الخارجية (الفرع الأول)، وكذا سلطته في تعيين السفراء والمبعوثون فوق العادة وإنشاء البعثات الدبلوماسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة في تمثيل الجمهورية ورسم سياستها الخارجية

يتمتع رئيس الجمهورية بما لديه من اختصاصات دستورية واسعة، وبصفته حائز لقب رئيس الجمهورية، وهو من يجسد رئيس الدولة ووحدة الأمة، ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، بسلطة في تمثيل الجمهورية ورسم السياسة العامة لها سواء على الصعيدين الداخلي أو الخارجي⁽¹⁾.

على هذا الأساس، درج المؤسس الدستوري الجزائري على سلطة رئيس الدولة في تمثيل الجمهورية ورسم سياستها الخارجية، على مدار كل دساتير الجمهورية.

بدءاً من أول دستور لسنة 1963 بصريح نص المادة 48 منه على أن «يتولى رئيس الجمهورية تحديد سياسة الحكومة وتوجيهها كما يقوم بتسيير وتنسيق السياسة الداخلية والخارجية للبلاد طبقاً لإرادة الشعب التي يجسمها الحزب ويعبر عنها المجلس الوطني»⁽²⁾.

ودستور سنة 1976 في البند السادس من المادة 111 منه الذي نص على أن رئيس الجمهورية هو من «يقرر طبقاً للميثاق الوطني ولأحكام الدستور، السياسة العامة للأمة في المجالين الداخلي والخارجي، ويقوم بقيادتها وتنفيذها»⁽³⁾.

(1) المادة 84 البند الثالث من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

(2) المادة 48 من الدستور الجزائري لسنة 1963.

(3) المادة 111 البند السادس من الدستور الجزائري لسنة 1976.

كما نص البند الثالث، في المادة 74 من التعديل الدستوري لسنة 1989، والمادة 77 من التعديل الدستوري لسنة 1989، والمادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وصولاً إلى المادة من التعديل الدستوري الأخير، على أن رئيس الجمهورية هو من «يقرر السياسة الخارجية للبلاد ويوجهها»⁽¹⁾.

يقصد بتمثيل الجمهورية، إقامة العلاقات باسم الدولة وزيارة رؤساء الدول بلدانهم، وكذا استقبال رؤساء الدول الأجانب داخل البلاد. كما يقصد بالسياسة الخارجية الوسائل التي تتمكن بها الدولة من إقامة علاقات متبادلة مع غيرها من الدول في مختلف المجالات⁽²⁾. ويعرفها آخرون بأنها الخطة التي ترسم العلاقات الخارجية لدولة معينة مع غيرها من دول العالم⁽³⁾.

إن احتفاظ المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية بتقرير السياسة الخارجية للبلاد وتوجيهها في جميع دساتير الجمهورية، كما هو الحال في البند الثالث من المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020، بعنوان السلطات والصلاحيات التي يضطلع بها رئيس الجمهورية مباشرة بعد سلطاته العسكرية، هو في الحقيقة بمثابة تأكيد من المؤسس على أن مجالي الدفاع والخارجية هما مجالين محجوزين لرئيس الجمهورية، فهو من يتخذ القرار السياسي المحدد للدولة في المجال الخارجي؛ غير أن تقرير السياسة الخارجية من قبل الرئيس، ليس معناه أنه يتخذ القرار أو يرسم السياسة بصفة انفرادية، بل قد يلجأ إلى جهات معينة تعمل على تقديم الاستشارة والمعلومات الكافية التي تتيح له بلورة القرار السياسي على مستوى الصعيد الخارجي للدولة.

(1) المادة 74 البند الثالث من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1989.

(2) ياسين الخراساني، المركز الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية، (د ط)، وزارة الثقافة والسياحة، صنعاء، اليمن، 2004، ص 145.

(3) المرجع نفسه، ص 146.

فكون رئيس الدولة يوجه السياسة الخارجية حسب المادة المذكورة في الفقرة أعلاه، يدل على وجود جهات أخرى تساعد رئيس الدولة في اتخاذ القرار السياسي الذي يتميز عن بقية القرارات، ولأن مراكز القرار في مجال العلاقات الدولية يتوزع على عدة مستويات، فإن ذلك، يستدعي تفاعل كبير بين الأجهزة الداخلية والخارجية للدولة.

ولعلّ من أهم الأجهزة التي تكلف تحت السلطة العليا لرئيس الدولة وطبقا لأحكام الدستور فضلا عن الوزير الأول، في تنفيذ السياسة الخارجية للأمة وإدارة العمل الدبلوماسي والعلاقات الدولية للدولة، وزارة الشؤون الخارجية وعلى رأسها وزير الخارجية الذي عادة ما يكون اختياره من طرف رئيس الدولة مباشرة، نظرا لما يحظى به وزير الخارجية، وزير الدولة من اهتمام وثقة من رئيس الدولة.

استنادا إلى الدور الذي تلعبه مصالح وزارة الخارجية في ضمان التنسيق والانسجام، في مراحل تحضير الدراسات واقتراح المبادرات وتحديد الخطوات العملية في تنفيذ السياسة الخارجية، وكذا دورها في تصور المساعي المشتركة بين الوزارات والقطاعات في توحيد الأهداف والأعمال في مجال العلاقات الدولية، إضافة إلى دورها في عمليات إعداد المعاهدات والاتفاقيات والاتفاقات الدولية والنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمهام المخولة للدائرة الوزارية وللممثلات الدبلوماسية القنصلية والأعمال المسندة لها⁽¹⁾.

على غرار الدستور الفرنسي لعام 1958 الذي منح السلطة في توجيه النشاط الحكومي إلى الوزير الأول⁽²⁾، وتسيير السياسة الخارجية لرئيس الدولة خصوصا إذا تمّ استقراءنا لمواد الدستور قراءة تولىفية، بين المادة 14 المتعلقة بسلطة رئيس الدولة في اعتماد أوراق السفراء

(1) المادة 6 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2002.

(2) Art 21 alinéa 1de la constitution française du 1958. « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement».

والمبعوثين فوق العادة لدى الدول الأجنبية، واستلام أوراق اعتماد نظرائهم المعتمدين لديه⁽¹⁾،
والمادة 52 التي تفرض إحاطة رئيس الدولة وإطلاعه بكل مفاوضة ترمي إلى إبرام اتفاق
دولي غير خاضع للتصديق عليه⁽²⁾.

أما عن الدستور الأمريكي فلا يوجد فيه ما ينص على أن الرئيس يمثل الدولة، إلا أنه
جرى العرف الدستوري على أن الرئيس هو من يمثل الدولة في علاقاتها مع الخارج، بحكم
ما يتمتع به الرئيس من مكانة داخل السلطة التنفيذية، التي تملك كل الوسائل اللازمة للقيام
بذلك دون بقية السلطات الأخرى.

وتأكيدا لذلك، أصدر الكونجرس قانون لوغان في عام 1799 يقضي بمنع أي مواطن
من إجراء أي اتصال أو مراسلات مع أية حكومة أجنبية أو أي مسؤول أو وكيل لها، دون
إذن من حكومته، قصد التأثير على الإجراءات التي تتخذها الولايات المتحدة بشأن النزاعات
أو الخصومات التي تكون طرفا فيها⁽³⁾.

(1) Art 14 de la constitution française de 1958. « Le Président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères ; les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui ».

(2) Art 52 alinéa 2 de la constitution française de 1958.

« Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification. ».

(3) أصدر الكونجرس الأمريكي برئاسة " John Adams " قانون Logan عام 1799 على إثر الانتقادات التي وجهها المعارضون السياسيون إلى رجل الدولة " George Logan " ووصف أفعاله بالخيانة في 30 يناير عام 1799، أثناء عودته من فرنسا عام 1798 جراء لقاء له خاص مع المسؤولين الحكوميين الفرنسيين، لإبرام اتفاقية توقفت بموجبها فرنسا عن جميع الإجراءات الصارفة ضد السفن التجارية الأمريكية.

Le texte de la loi Logan est le suivant :

« Tout citoyen des États-Unis, où qu'il se trouve, qui, sans l'autorisation des États-Unis, commence ou entretient directement ou indirectement une correspondance ou des relations avec un gouvernement étranger ou un de ses dirigeants ou agents, dans l'intention d'influencer les mesures ou la conduite de tout gouvernement étranger ou de tout dirigeant ou agent de celui-ci, en relation avec tout différend ou controverse avec les États-Unis, ou pour faire échec aux mesures des États-Unis, sera condamné à une amende en vertu du présent titre ou à un emprisonnement maximal de trois ans ou les deux » .

<https://ar.thetopknowledge.com/logan-act-united-states-1799>. Site visité le 15 juillet 2020 à 23h.

وفي هذا السياق، صدر حكم آخر عن المحكمة الأمريكية العليا في سنة 1936، يؤكد على سلطة الرئيس وحقه في الانفراد في تمثيل الولايات المتحدة في علاقاتها الخارجية مع الدول الأجنبية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: سلطة رئيس الدولة في تعيين السفراء والمبعوثون فوق العادة وإنشاء البعثات الدبلوماسية

يكتسي موضوع اختيار وتعيين السفراء والدبلوماسيين وقبول أوراق اعتماد السفراء الأجانب وقبول إنهاء مهامهم، أهمية بالغة تنعكس بالدرجة الأولى على الدور الذي يتولاه كل من السفراء والدبلوماسيين في تمثيل الدولة وتنفيذ سياستها في الخارج، والسهر على تسيير شؤون رعاياها في الخارج وحمايتهم بالدرجة الثانية.

ولمّا كان نجاح الدبلوماسية الخارجية للدولة يعتمد بالدرجة الأولى على مدى كفاءة القائمين عليها من السفراء والدبلوماسيين، تكاد تجمع كل الأنظمة الديمقراطية الحديثة للدول، فضلا على سلطة رئيس الدولة في تمثيل الدولة ورسم سياستها الخارجية، على منح رئيس الدولة سلطة تعيين وعزل السفراء والمبعوثون فوق العادة والقنصلين، وإنشاء البعثات الدبلوماسية، وكذا استلام أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين للدول الأجانب، وأوراق إنهاء مهامهم⁽²⁾.

عهد المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الدولة بسلطة تعيين وعزل سفراء الجمهورية والمبعوثون فوق العادة إلى الخارج، وكذا استلام أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين

(1) يحي السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، ط 1، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1993، ص ص 199-200.

(2) الاعتماد هو إجراء تمنح بموجبه سلطة حكومية مؤهلة لإقامة علاقات دبلوماسية، للسفير أو المبعوث، عن طريق رسائل رسمية، السلطة اللازمة لتمثيل الدولة بصفة رسمية في دولة أخرى.

أمّا كلمة الدبلوماسي فهي كلمة تطلق على كل شخص مكلف رسميا برعاية وحماية مصلحة دولته في البلدان التي يعتمد فيها. انظر في ذلك: ياسين الخراساني، المرجع السابق، ص 151.

الأجانب، وأوراق إنهاء مهامهم، بمقتضى ما يملك رئيس الدولة من سلطة تنظيمية تؤهله إلى اتخاذ مراسيم رئاسية تتضمن التعيين والعزل، الذي سكت عنه المؤسس الدستوري في المادة 41 من الدستور الأول لسنة 1963⁽¹⁾.

لكن وطبقا لقاعدة توازي الأشكال في القانون العام «من يملك التعيين يملك العزل»، استدرك المؤسس ما سكت عنه في أول دستور، وتعهد النص على سلطة رئيس الدولة في عزل سفراء الجمهورية والمبعوثون فوق العادة إلى الخارج، وكذا استلام أوراق إنهاء مهام الممثلين الدبلوماسيين الأجانب، ابتداء من دستور سنة 1976⁽²⁾، والتعديل الدستوري لسنة 1989⁽³⁾، والتعديل الدستوري لسنة 1996 الذي اكتفى بالنص على تعيين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وإنهاء مهامهم، دون النص على استلام أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب، وأوراق إنهاء مهامهم⁽⁴⁾.

وصولاً إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 في الفقرة الثانية من المادة 92 منه التي بموجبها أعاد المؤسس الدستوري صياغة المادة إلى ما كانت عليه في البند 10 من المادتين 111 و74 على التوالي من دستور سنة 1976 والتعديل الدستوري لسنة 1989، بحيث أصبح لرئيس الدولة أن يعين سفراء الجمهورية والمبعوثون فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم،

(1) المادة 41 من دستور الجزائر لسنة 1963.

«يعتمد لدى رئيس الجمهورية السفراء الأجانب والمبعوثون فوق العادة، ويعين السفراء والمبعوثون فوق العادة باقتراح من طرف وزير الشؤون الخارجية».

(2) المادة 111 البند 10 من التعديل الدستوري لسنة 1976.

«يعين سفراء الجمهورية والمفوضين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم، ويستلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب، وأوراق إنهاء مهامهم».

(3) المادة 74 البند 10 من التعديل الدستوري لسنة 1989. «يعين سفراء الجمهورية والمبعوثون فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم، ويستلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب، وأوراق إنهاء مهامهم».

(4) المادة 78 البند 10 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

«يعين سفراء الجمهورية والمبعوثون فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم».

ويستلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب، وأوراق إنهاء مهامهم⁽¹⁾. صياغة المادة ذاتها أبقى عليها المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020⁽²⁾.

وعليه يبقى رئيس الدولة الجزائري هو الجهة المختصة وحده بتعيين السفراء والمبعوثون فوق العادة، وقبول اعتماد السفراء الأجانب عن طريق تسلم خطاب الاعتماد الخاص بالمبعوث الدبلوماسي الأجنبي المرسل من قبل رئيس دولته، كما يختص رئيس الدولة المعتمدة لديها بتسلم أوراق إنهاء مهام المبعوث الدبلوماسي الأجنبي⁽³⁾، وله أيضا أن ينشئ بعثة دبلوماسية برئاسة قائم بالأعمال مؤقت في كل دولة لا يكون لرئيس البعثة فيها مقر دائم⁽⁴⁾.

(1) المادة 2/92 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

فَرَّقَ المؤسس الدستوري بين فئتين من الدبلوماسيين (السفير، والمبعوث فوق العادة)، إذ اعتبر أنّ السفير أعلى مرتبة في البعثات الدبلوماسية في الخارج أي هو من يرأس البعثة الدبلوماسية، يعينه بهذا المنصب رئيس الدولة، ولا يجوز له أن يعمل في الدولة المعتمدة لديها إلا بعد موافقة رئيس هذه الأخيرة على اعتماده، وليس له أن يباشر عمله إلا بعد أن يقدم أوراق اعتماده أمام رئيس الدولة المعتمدة لديها، حيث جرى العرف الدولي أن يكون الاعتماد باحتفال رسمي خاص. أمّا المبعوث فوق العادة أو ما يسمى بالوزير المفوض فيأتي في المرتبة الثانية بعد السفير وعادة ما يكون المبعوثين الدبلوماسيين في الجزائر مسؤولين سياسيين وعسكريين قدامى، وزراء سابقين أو من خريجي المدرسة الوطنية للإدارة أو من خريجي بعض الكليات مثل كلية العلوم السياسية والعلاقات الدبلوماسية وكلية الحقوق والعلوم الإدارية.

أنظر في ذلك: عبد الله بالحبيب، السياسة الخارجية الجزائرية في ظل الأزمة 1992-1997، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2012، ص144.

(2) المادة 2/92 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(3) نصت المادة 43 من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية المحررة بتاريخ 18 ابريل عام 1961 على الحالات التي يتم فيها إنهاء مهام المبعوث الدبلوماسي والتي هي ما يلي:

أ - إعلان الدولة المعتمدة للدولة المعتمد لديها بانتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي،

ب- إعلان الدولة المعتمدة لديها للدولة المعتمدة برفضها وفقا لأحكام الفقرة 2 من المادة 9 الاعتراف بالمبعوث الدبلوماسي فردا في البعثة.

(4) المادة 5 الفقرة 2 من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية المحررة بتاريخ 18 ابريل عام 1961.

أنظر: عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في الدستور الجزائري دراسة مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية، عمان، ط1، 2009، ص64.

على غرار الدستور الجزائري، نص الدستور المصري على سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الممثلين السياسيين وعزلهم من مناصبهم على الوجه المبين في القانون، واعتماد الممثلين السياسيين للدول الأجنبية⁽¹⁾.

إذ لم يتطرق الدستور المصري، ولا نظيره الجزائري لموضوع إنشاء البعثات الدبلوماسية؛ عكس الدستور اليمني الذي نص صراحة على أن رئيس الدولة ينشئ البعثات الدبلوماسية ويستدعي السفراء طبقاً للقانون، كما أنه يستقبل الممثلين للدول والهيئات الأجنبية، ويقبل أوراق اعتمادهم⁽²⁾.

أمّا عن المؤسس الدستوري الفرنسي فقد نص في المادة 13 من دستور عام 1958 على تعيين رئيس الجمهورية للسفراء والمبعوثين فوق العادة إلى جانب عدد من التعيينات، في مجلس الوزراء⁽³⁾، كما لرئيس الجمهورية الفرنسي أن يعتمد السفراء والمبعوثين فوق العادة لدى الدول الأجنبية، ويتسلم أوراق اعتماد السفراء والمبعوثين فوق العادة المعتمدين لديه، بموجب المادة 14 من دستور عام 1958⁽⁴⁾.

بحيث تستدعي تعيينات رئيس الدولة لزوم التوقيع المجاور لكل من الوزير الأول، ووزير الشؤون الخارجية وزير الدولة، إلى جانب توقيع رئيس الدولة، وذلك بحسب ما تقتضيه المادة 19 من الدستور الفرنسي التي تحيل إلى الاختصاصات الدستورية لرئيس الدولة الخاضعة للتوقيع المجاور.

(1) المادة 113 من الدستور المصري لسنة 2014.

(2) ياسين الخراساني، المرجع السابق، ص 152.

(3) Art 13 alinéa 3 de la constitution française de 1958.

«Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en conseil des ministres».

(4) Art 14 de la constitution française de 1958.

«Le Président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères ; les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui».

الأمر الذي لم نجده في التعديلات الدستورية الجزائرية، ماعدا، ما نص عليه دستور سنة 1963 في المادة 41 منه، حول اقتراح وزير الشؤون الخارجية لمن سيشغل منصب سفير أو مبعوث فوق العادة.

كما يتبين من نص الفقرة الثالثة من المادة 13 من الدستور الفرنسي، والفقرة الثانية من المادة 92 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، أن الممثلين الدبلوماسيين الذين هم أقل رتبة من السفراء والمبعوثين فوق العادة يتم اعتمادهم من قبل وزارة الشؤون الخارجية، وذلك على خلاف بعض الأنظمة التي تبدو فيها سلطة رئيس الدولة في تعيين السفراء محدودة نوعا ما، بحيث يوجد فيها من الضمانات ما يجعل رقابة البرلمان (الغرفة الثانية) تمتد إلى تعيينات رئيس الدولة، بحكم عودة هذا الأخير إلى الغرفة الثانية للتصويت على مرشحيه، بالأغلبية المطلقة للحاضرين في جلسة التصويت⁽¹⁾.

(1) لم ينص دستور الولايات المتحدة الأمريكية هو الآخر على تعيين الممثلين الدبلوماسيين بصفة منفردة؛ بل جاء ذكر تعيينهم في سياق سلطات رئيس الولايات المتحدة الأمريكية في تعيين الموظفين، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة 2 من الدستور الأمريكي أن لرئيس الجمهورية أن يرشح، ثم أن يعين مستعينا بمشورة مجلس الشيوخ وموافقة سفراء وقناصل وجميع الموظفين الآخرين في الولايات المتحدة الذين لم ترد في هذا الدستور نصوص خاصة بتعيينهم، على أن تكون للرئيس سلطة في شغل المناصب الشاغرة أثناء عطلة مجلس الشيوخ تكمن في منح تفويضات تنتهي في ختام الدورة التالية.

Voir : Art 2 alinéa 2 de la constitution des États-Unis d'Amérique. Disponible en ligne sur: https://www.constitutionfacts.com/content/constitution/files/USConstitution_French.pdf

كما يبدو أن من أجل الحفاظ على مصالح الأمم المتحدة، والحرص على استمرارية تمثيل الدولة في الخارج، كان المؤسس الدستوري الأمريكي أكثر تنظيما لموضوع التعيينات التي تتم أثناء عطلة مجلس الشيوخ، عندما منح رئيس الدولة سلطة التعيين في جميع المناصب الشاغرة، على أن يكون تعيين الشخص الذي يراه الرئيس مناسبا لشغل المنصب بصفة مؤقتة، إلى غاية ختام الدورة التالية للمجلس، في حين ينتهي أجل التعيين مالم يقدم الرئيس على تجديده.

انظر: يحي السيد الصباحي، المرجع السابق، ص183.

غير أنه يبدو لنا من الأفضل أن يشترط المؤسس الدستوري الأمريكي على رئيس الدولة عرض التعيينات المؤقتة التي اتخذها أثناء عطلة مجلس الشيوخ، في أول دورة للمجلس ليصوت عليها، فإن وافق عليها المجلس بالأغلبية المطلقة للحاضرين ثبت التعيين، وإلا بلغى في الحالة العكسية، وذلك من أجل قطع الطريق أمام رئيس الدولة في كل مرة يرغب فيها أن تفلت تعييناته من رقابة مجلس الشيوخ.

وعليه كان على المؤسس الدستوري الفرنسي والجزائري أن يشترط كل من موافقة البرلمان على التعيينات التي يجريها رئيس الدولة بخصوص السفراء والمبعوثون فوق العادة.

المطلب الثاني: سلطة رئيس الدولة في وضع القواعد القانونية الدولية

يعد حق الدولة في إبرام الإتفاقيات والمعاهدات الدولية مع غيرها من الدول، والمنظمات الدولية الحكومية، من أهم نتائج الشخصية القانونية للدولة، التي بموجبها تتمتع هذه الأخيرة بأهلية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات التي يفرضها القانون الدولي العام.

كما تعد اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 من أهم الإتفاقيات المعبرة عن موقف القانون الدولي من التصديق على الإتفاقيات التي تبرمها الدول فيما بينها، لكن بالرجوع إلى أحكام هذه الاتفاقية، نجد أن هذه الأخيرة سكنت عن تحديد الجهة المختصة بالتصديق على المعاهدات la Ratification سواء كانت سلطة تشريعية أم سلطة تنفيذية.

السكوت الذي يعكس مدى الحرية التي يتركها القانون الدولي، لكل دولة في اختيار الأسلوب الذي تراه يتناسب مع نظامها القانوني⁽¹⁾.

الأمر الذي يجعلنا من الضروري أن نبحث في تحديد الجهة المناط بها التصديق على المعاهدات، وكذا القيود الواردة على هذه السلطة. مع الإشارة إلى سلطة رئيس الدولة في الاعتراف بالدولة الجديدة، التي تتسنى له من خلال سلطته في إبرام الإتفاقيات والمعاهدات والتصديق عليها.

(1) عرفت المادة 2 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المبرمة في 23 ماي 1969، التصديق على أنه «الإجراء الدولي الذي تثبت الدولة بمقتضاه على المستوى الدولي ارتضاها الالتزام بالمعاهدة» .

تم انضمام الجزائر مع التحفظ، إلى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المبرمة بتاريخ 23 ماي سنة 1969، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 87-222 المؤرخ في 13 أكتوبر سنة 1987، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 42، الصادرة في 14 أكتوبر سنة 1987. يعرف التصديق أيضا، على أنه «إجراء قانوني طبقا للأوضاع الدستورية الداخلية في كل دولة أوفي كل منظمة، بمقتضاه تقوم السلطات العليا المتخصصة بإلزام الدولة والمنظمة على المستوى الدولي، بتأكيد التوقيع الذي وضعه ممثلها على نصوص مشروع المعاهدة، وبالتالي تلتمز الدولة أو المنظمة رسميا بتطبيق المعاهدة وتنفيذها بحسب نية».

انظر في ذلك: علي إبراهيم، الوسيط في المعاهدات الدولية، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1995، ص 254 .

وعليه نتطرق في هذا المطلب، إلى سلطة رئيس الدولة في الإبرام والتصديق على الإتفاقيات والمعاهدات الدولية في (الفرع الأول)، والقيود الواردة على سلطة رئيس الدولة في الإبرام والتصديق على الإتفاقيات والمعاهدات الدولية في (الفرع الثاني)، ثم سلطة رئيس الدولة في الاعتراف بالدولة الجديدة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة في الإبرام والتصديق على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية

يعتبر التصديق على المعاهدات أحد أشكال تعبير الدولة عن التزامها بالمعاهدة، بحسب ما جاء في المادة 11 من اتفاقية فيينا بنصها «يجوز للدولة أن تعبر عن ارتضاها الالتزام بالمعاهدة بالتوقيع عليها، أو بتبادل الوثائق المكونة لها، أو بالتصديق، أو بالانضمام إليها، أو بأي وسيلة أخرى يتفق عليها»⁽¹⁾.

وبما أن الجزائر واحدة من الدول التي تتمتع بالسيادة في إنشاء علاقات متنوعة مع أعضاء المجتمع الدولي عن طريق إبرام الإتفاقيات والمعاهدات الدولية⁽²⁾، أخذ واضعو الدستور في بنائهم للمعيارية القانونية⁽³⁾، بنظرية وحدة القانون *La théorie moniste*، وبالأخص، الاتجاه الثاني القاضي بوحدية القانون مع سمو القانون الدولي على القانون الداخلي في تدرج القواعد القانونية⁽⁴⁾.

(1) اتفاقية فيينا المنعقدة في العاصمة النمساوية فيينا في شهر نيسان من عام 1969، تمّ اعتماد الاتفاقية من قبل الأمم المتحدة بموجب قراري الجمعية العامة رقم 2166 المؤرخ في 5 ديسمبر 1966 والقرار رقم 2287 المؤرخ في 6 ديسمبر 1967 عرضت الاتفاقية للتوقيع في 23 ماي 1969 ودخلت حيز النفاذ في 27 يناير 1980.

(2) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تعريفاً، فقهاً)، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص 35.

(3) المادة 150 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تنص على أن «المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون». وما يقابلها من المادة 132 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996، والمادة 123 من التعديل الدستوري لسنة 1989.

(4) أول من نادى بهذا التصور هو الفقيه " Hans Kelsen " يتمثل في أسبقية القواعد الدولية على القواعد الداخلية في التسلسل الهرمي القانوني. تشير هذه النظرية إلى أن جميع القواعد الداخلية للدولة بما في ذلك الدستور، تستمد صلاحيتها من قواعد القانون الدولي. وهو ما يستدعي أن تكون قواعد القانون الداخلي، دون استثناء، متوافقة مع أحكام قانون الدولي.

Voir : Christian Behrendt, Les notions de monisme et dualisme, Paris, 2010, p. 876.

Disponible sur <https://orbi.uliege.be/bitstream.pdf>. Site visité le 17 juillet 2020 à 21h.

منح المؤسس الدستوري الجزائري، رئيس الدولة سلطة التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، منذ أول دستور له عام 1963⁽¹⁾، وفي دستور سنة 1976⁽²⁾، والتعديل الدستوري لسنة 1989⁽³⁾.

كما أبقى المؤسس في التعديل الدستوري لسنة 1996⁽⁴⁾ على نفس النهج الذي كان عليه في السابق، مع إضافة فئة جديدة من الاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي، في التعديل الدستوري لسنة 2016⁽⁵⁾، محتفظا بالنص ذاته في التعديل الدستوري الأخير⁽⁶⁾.

وهو ما يعكس بصورة حقيقية كيفية مساهمة رئيس الدولة في صناعة القاعدة القانونية الدولية، لاسيما في الحالة التي يتم فيها إدماج المعاهدة في القانون الداخلي، حتى يتسنى للقضاء الوطني تطبيقها.

فإذا كان القانون الدولي يجيز للدول، تعيين من ينوب عنها في مجال إبرام المعاهدات والاتفاقيات، والذي عادة ما يكون وزير الخارجية، فإن الأمر بالنسبة للتصديق في الأنظمة الدستورية مخالفا تماما، بحيث لا يجوز لرئيس الدولة أن يفوض اختصاصه في التصديق

(1) المادة 42 من الدستور الجزائري لسنة 1963 «يقوم رئيس الجمهورية بعد استشارة المجلس الوطني بإمضاء المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الدولية والمصادقة عليها والعمل على تنفيذها» .

(2) المادة 158 من الدستور الجزائري لسنة 1976 «تتم مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون بعد الموافقة الصريحة عليها من المجلس الشعبي الوطني» .

(3) المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 1989.

(4) المادة 131 من التعديل الدستوري لسنة 1996 «يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي يترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة» .

(5) المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016 «يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بالحدود الدولية، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي يترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة» .

(6) المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2020 .

على المعاهدات والاتفاقيات إلى غيره كما هو الحال في الدستور الجزائري⁽¹⁾، ناهيك عن سلطة رئيس الدولة في التصديق التي تشمل كل الاتفاقيات والمعاهدات⁽²⁾، إذ اعتبر المؤسس الدستوري الجزائري أيضا، موضوع توقيع اتفاقيات الهدنة ومعاهدة السلم اختصاص أصيل لرئيس الدولة⁽³⁾.

مع الإشارة إلى ما تقوم به وزارة الشؤون الخارجية باسم الدولة في قيادة المفاوضات الثنائية أو المتعددة الأطراف، وهي مخولة لتوقيع أي اتفاقات واتفاقيات وبروتوكولات وتنظيمات ومعاهدات، كما لها أن تعد رسائل تفويض في الحالة التي يعهد بقيادة التفاوض وإبرامه أو التوقيع على اتفاق لسلطة أخرى⁽⁴⁾.

على عكس الدستور الفرنسي لعام 1958 الذي نص في المادة 52 منه، على وجود اتفاقات دولية غير خاضعة للتصديق، يكفي فيها رئيس الدولة فقط بالاطلاع على المفاوضات التي قد تجرى بهدفها⁽⁵⁾.

الفرع الثاني: القيود الواردة على سلطة رئيس الدولة في الإبرام والتصديق على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية

عرفت السلطة التشريعية في أنظمة الحكم الديكتاتورية إقصاء في كثير من الاختصاصات، حيث يعد إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية من الموضوعات التي

(1) المادة 93/3 من التعديل الدستوري لسنة 2020، تقابلها المادة 101/2 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

(2) المادة 91/12 من التعديل الدستوري لسنة 2020، تقابلها المادة 91/9 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

(3) المادة 102/1 من التعديل الدستوري لسنة 2020، تقابلها المادة 111/1 من التعديل الدستوري لسنة 2016 «بوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم».

(4) المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 403/02 المؤرخ في 26 نوفمبر سنة 2002، يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 79، الصادرة في 01 ديسمبر سنة 2002.

(5) Art 52 de la constitution française de 1958. « Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification».

استبعدت منه تماما السلطة التشريعية، باعتبار أن هذا المجال كان حكر على الملوك ورؤساء الدول وحدهم.

لكن بفضل الموجة الدستورية العالمية⁽¹⁾، أخذت أنظمة الحكم الديمقراطية في التوجه نحو مشاركة السلطة التشريعية في المجال الخارجي عموما، وفي منحها دورا هاما إلى جانب السلطة التنفيذية في التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية على وجه الخصوص، بالإضافة إلى ما ينهض به المجلس الدستوري من رقابة على دستورية المعاهدات.

على هذا الأساس، نعد موافقة البرلمان على المعاهدة أول القيود الواردة على سلطة رئيس الدولة في الإبرام والتصديق على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، ليأتي بعد ذلك عدم مخالفة المعاهدة للدستور كقيد ثاني.

1- القيد الأول: موافقة البرلمان على المعاهدة

إعمالا لمبدأ رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، أصبحت السلطة التشريعية هي الأخرى، تسهم في سن التشريع الدولي من خلال إبداء موافقتها على الاتفاقية أو المعاهدة، مع الأخذ بعين الاعتبار التفاوت في حجم الاختصاص الممنوح للسلطة التشريعية في التصديق من دولة إلى أخرى، بحيث قد تملك السلطة التشريعية في بعض الدول الموافقة على كل المعاهدات، بينما تقتصر موافقتها على بعض المعاهدات في دول أخرى.

(1) بدأت الدستورية كظاهرة حديثة نسبيا في تاريخ المؤسسات السياسية خلال الخمسة وعشرين سنة الماضية من القرن الثامن عشر، أين بدأ ينظر لها أنها حققت نجاح كبير، بعد الثورة على النظام الحاكم في المستعمرات الإنجليزية في أمريكا الشمالية، والثورة الفرنسية، مما أدى إلى جذب بلدان كثيرة في جميع أنحاء أوروبا، ثم في أنحاء أخرى من العالم، لمحاولات إنشاء دساتير حديثة في الظهور، بحيث لم يبقى في العالم إلا عدد قليل من الدول ليس لديها دستور.

Voir : Dieter Grimm. «L'acquis du constitutionnalisme et ses perspectives dans un monde changé».

Traduction, Olivier Joop. *Revue franco-allemande de sciences humaines et sociales*, n°30,2019.

Disponible sur <https://journals.openedition.org/trivium/6956>. Site visité le 18 juillet 2020 à 18h.

أما عن دور السلطة التشريعية في الجزائر في مادة المعاهدات والاتفاقيات، نصت المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن «يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بالحدود الدولية، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي يترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة»⁽¹⁾، وهو ما يؤكد خضوع كل هاته الأصناف الستة إلى موافقة البرلمان، كشرط أساسي سابق على تصديق رئيس الدولة، نظرا لما قد ترتبه هذه المعاهدات والاتفاقيات من تأثير على الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، حال دمجها في النظام القانوني الداخلي للدولة، كما لرئيس الدولة بمفهوم المخالفة أن يباشر سلطته في التصديق على أي اتفاقية أو معاهدة دون الحصول على موافقة البرلمان، بشرط أن تكون هذه الاتفاقية أو المعاهدة خارج طائفة المعاهدات والاتفاقيات المذكورة في الفقرة أعلاه.

في حين، تكمن رقابة المحكمة الدستورية الجزائرية للمعاهدات والاتفاقيات، في إبداء هذه الأخيرة رأيها، بناء على التماس⁽²⁾ رئيس الجمهورية فيما يخص اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ليتم عرضها فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة⁽³⁾.

(1) المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2020 «يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بالحدود الدولية، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي يترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة».

(2) نشير إلى أن رئيس الجمهورية أصبح بموجب المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2020 يلتمس من المحكمة الدستورية إبداء رأيها في اتفاقيات الهدنة ومعاهدة السلم، بعدما كان يتلقى رأي المجلس الدستوري بحسب نص المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الأمر الذي يعكس المكانة التي أصبح يتمتع بها القضاء الدستوري، وهو ما يوحي أيضا نوع من الاستقلالية.

(3) المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2020 « يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم. يلتمس رئيس الجمهورية رأي المحكمة الدستورية بشأن الاتفاقيات المتعلقة بهما. يعرض رئيس الجمهورية تلك الاتفاقيات فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة».

أما بخصوص المؤسس الدستوري الفرنسي، فقد حدد قائمة المعاهدات التي لا يتم التصديق عليها إلا بموافقة البرلمان، والمعاهدات الأخرى التي ينفرد بها رئيس الدولة للتصديق عليها دون الحاجة إلى موافقة البرلمان، حيث نصت المادة 53 من الدستور الفرنسي لعام 1958 على قائمة المعاهدات التي لا يجوز التصديق عليها إلا بعد صدور قانون من البرلمان يتضمن الموافقة عليها، لتشمل هذه القائمة حصرا معاهدات السلم والمعاهدات التجارية والمعاهدات أو الاتفاقيات المتعلقة بالتنظيم الدولي وتلك التي تقتضي توظيف أموال الدولة وتلك التي تتضمن تعديل أحكام ذات طابع تشريعي وتلك التي تتعلق بأحوال الأفراد وتلك التي تتضمن التنازل عن إقليم أو مبادلته أو ضمه إلا بموجب قانون من البرلمان⁽¹⁾.

ولإضافة مزيد من الشرعية تطلب المؤسس الدستوري الفرنسي في اتفاقيات التنازل عن إقليم أو مبادلته أو ضمه، الاستفتاء الشعبي العام قصد الحصول على موافقة السكان المعنيين⁽²⁾، بذلك يصبح الدستور الفرنسي يتميز ببسط شكل من الرقابة الشعبية إلى جانب الرقابة البرلمانية، في مثل هذا النوع من الاتفاقيات؛ بينما تبقى المعاهدات التي لم يرد ذكرها في المادة أعلاه، اختصاص صرف لرئيس الدولة، له أن يصادق أو يمتنع عليها بعيدا عن سلطة البرلمان.

كما أنه على غرار التعديل الدستوري لسنة 2020 اشترط المؤسس الدستوري تقريبا في جميع الدساتير السابقة على ضرورة حصول رئيس الدولة على موافقة البرلمان، حتى يتمكن

(1) Art 53 alinéa 1 de la constitution française de 1958 «Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi».

(2) Art 53 alinéa 3 de la constitution française de 1958 «Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées».

من التصديق على المعاهدات، ماعدا الدستور الأول لسنة 1963، الذي اكتفى فيه المؤسس الدستوري بصريح النص على استشارة رئيس المجلس الوطني آنذاك⁽¹⁾.

الأمر الذي بات يحسب للمؤسس الدستوري الجزائري في إعطاء ضمانات حقيقية من خلال الدور الذي تقوم به السلطة التشريعية بغرفتيها في رقابة الاتفاقيات والمعاهدات، عند إشعارهما من قبل الحكومة لإيداعها المعاهدة في شكل مشروع قانون لدى مكتب كل غرفة، لتقوم فيما بعد لجنة الشؤون الخارجية لكل غرفة حسب الحالة بإعداد تقرير خاص لمشروع قانون المعاهدة، ليتم عرضه على مجلس كل غرفة، من أجل التصويت عليه، بنفس الأغلبية التي يتطلبها الإقرار على القانون⁽²⁾.

أمّا عن مسألة مدى إلزامية موافقة البرلمان لرئيس الدولة، نرى أن هناك فرضيتان:

- الفرضية الأولى: الحالة التي يمتنع فيها رئيس الدولة عن التصديق بموجب مرسوم على المعاهدة التي وافق عليها البرلمان وأقرها بقانون، وباعتبار أن التصديق هو الإجراء الذي يدخل المعاهدة حيز التنفيذ، ويرتب آثار قانونية هامة بالنسبة لأطرافها، وليس التوقيع ولا موافقة البرلمان، منح القانون الدولي سلطة تقديرية للدول في التصديق على المعاهدات والاتفاقيات، تعطي لرئيس الدولة من السلطة ما يجعله غير ملزم بموافقة البرلمان⁽³⁾.

بالتالي يجوز لرئيس الدولة أن يتأخر عن التصديق رغم صدور القانون المتضمن الموافقة على المعاهدة⁽⁴⁾، أو أن يمتنع في الحالة التي يستجد عنده ظرف من الظروف أو يتبين له من الأسباب ما يقتضي بإبعاد هذه المعاهدة من التشريع الوطني⁽¹⁾.

«يقوم رئيس الجمهورية بعد استشارة المجلس الوطني بإمضاء المعاهدات والاتفاقيات 1963 من الدستور الجزائري لسنة 42) المادة 1¹»
« والمواثيق الدولية والمصادقة عليها والعمل على تنفيذها

(2) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 249.

(3) علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1998، ص 474.

(4) نظرا لخطورة التصديق وما يترتب من التزامات على عاتق الدولة، منح القانون الدولي الدول سلطة تقديرية في التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، نجد على سبيل المثال:

- الفرضية الثانية: وهي الحالة التي يصدر فيها رئيس الدولة مرسوم التصديق على المعاهدة، رغم عدم حصوله على موافقة البرلمان التي يتطلبها الدستور.

يبدو في اعتقادنا أنه مادام المؤسس الدستوري، أخضع المعاهدات المنصوص عليها بموجب المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016 للموافقة المسبقة للبرلمان، إنما يكون بذلك قد ألقى كل ما يخرج من طائفة المعاهدات المنصوص عليها في المادة المشار إليها أعلاه، من الموافقة المسبقة للبرلمان، تحت ما يعرف باسم الاتفاقيات الدولية ذات الشكل المبسط les accords en forme simplifiés لاختزال خطوات التوقيع والتصديق في خطوة واحدة، يؤدي فيها التوقيع وظيفية التصديق⁽²⁾.

وبالتالي إذا سبق وأن استعمل رئيس الدولة سلطته التقديرية المطلقة الموجودة في التصديق على الإتفاقيات ذات الشكل المبسط، مكان المعاهدات التي يتطلب الدستور فيها عودة الرئيس إلى البرلمان قصد أخذ موافقته، يكون قد تجاوز حدود السلطة السامية له المثبتة في الدستور.

= - الولايات المتحدة الأمريكية لم تصادق على بروتوكول جنيف للأسلحة الكيماوية لعام 1925 إلا في عام 1975.
- فرنسا لم تصادق على الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان الموقعة في عام 1950 إلا في عام 1974.
- مصر لم تصادق على العهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية اللذين أقرتهما الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1966 إلا في عام 1981.
كما يمكن لرئيس الدولة تعليق التصديق على المعاهدة على شرط معين وفق ما تقتضيه سياسة الدولة. ومثال على ذلك، معاهدة الصداقة وحسن الجوار المبرمة بين فرنسا وليبيا عام 1955 التي علقت فيها فرنسا التصديق إلى غاية 1956 تاريخ استيفاء شرط تعيين الحدود الليبية التونسية.
أنظر في ذلك: علي إبراهيم، الوسيط في المعاهدات الدولية، المرجع السابق، ص ص 266-270.
(1) المرجع نفسه، ص 249.
(2) المرجع نفسه، ص 303.

في هذا الصدد، كان للرؤساء الأمريكيين السبق في ابتكار ما يعرف بالاتفاقية التنفيذية التي تبرم من طرف الرئيس أو من يفوضه، دون الحاجة إلى موافقة مجلس الشيوخ، على إثر رفض مجلس الشيوخ الموافقة على معاهدة فرساي عام 1919⁽¹⁾.

ومن أشهر الإتفاقيات التنفيذية آنذاك اتفاقية يالطا، التي أبرمها كل من قادة الدول المنتصرة في الحرب العالمية الثانية: "روزفلت Roosevelt" رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، و"تشرشل Churchill" رئيس وزراء بريطانيا، و"ستالين Staline" رئيس الاتحاد السوفياتي عام 1945 لتقسيم مناطق النفوذ.

2- القيد الثاني: عدم مخالفة المعاهدة للدستور

ونظرا لأهمية المعاهدات وما يترتب عليها من نتائج جارية إدماجها في النظام القانوني للدولة، ضاعف المؤسس الدستوري من الرقابة على المعاهدات، بل وعدد من جهاتها، بحيث لم يكتف فقط برقابة البرلمان المتمثلة في شرط حصول الموافقة على المعاهدة حتى يتم التصديق عليها من طرف رئيس الدولة، ولكن عهد أيضا بالرقابة إلى المجلس الدستوري عندما اشترط شرطا آخرًا يتمثل هذه المرة في عدم مخالفة المعاهدة للدستور.

ومن أجل ألا تمتنع أي دولة عن تنفيذ التزاماتها الدولية بسبب قوانينها الداخلية التي قد تتخذ منها مبررا لإخفاقها في تنفيذ المعاهدة، سعت الدول ومن بينها الجزائر إلى دستورية المعاهدات، منذ أول مجلس دستوري لها سنة 1989، بحيث أنط المؤسس الدستوري المجلس الدستوري بأن يفصل في دستورية المعاهدات إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية⁽²⁾.

(1) يحي السيد الصباحي، المرجع السابق، ص ص 213-220.

(2) المادة 1/155 من التعديل الدستوري لسنة 1989 «يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية» .

هذا وأبقى المؤسس الدستوري على دستورية المعاهدات كضمانة دستورية في التعديل الدستوري لسنة 1996⁽¹⁾، والتعديل الدستوري لسنة 2016. مع الإشارة إلى التطور الذي حصل في التعديل الدستوري الأخير، الذي أخضع بموجبه المؤسس الدستوري دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات إلى الرقابة السابقة للمجلس الدستوري، الذي يقتضي عليه أن يفصل فيها برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ⁽²⁾، بدل ما كان يفصل بقرار في الحالة العكسية.

على أن تبقى الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري في الدفع بعدم الدستورية المستحدثة في التعديل الدستوري الأخير، رقابة لاحقة (بعدية)، بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع، ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور⁽³⁾، مما يعكس في نظرنا مدى تأكيد المؤسس الدستوري على أن المعاهدات جزء من الكتلة الدستورية للنظام الدستوري الجزائري.

بالإضافة إلى تعدد الجهات المختصة بإخطار المجلس الدستوري، وذلك بزيادة كل من الوزير الأول، بحيث يبقى إخطار الوزير الأول اختصاص مطلوب لاسيما في الحالة التي يكون فيها الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية، مقابل خمسين (50) نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثين (30) عضوا من مجلس الأمة التي قد تمثل الأقلية البرلمانية⁽⁴⁾.

(1) المادة 1/165 من التعديل الدستوري لسنة 1996 «يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية» .

(2) المادة 1/186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 «بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات» .

(3) المادة 1/188 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(4) المادة 1/187 و2 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

نفس الشيء بالنسبة للمجلس الدستوري الفرنسي الذي يفصل في دستورية المعاهدات بناء على إخطار من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس أحد مجلسي البرلمان أو ستين(60) عضوا في الجمعية الوطنية أو ستين(60) عضوا في مجلس الشيوخ⁽¹⁾.

أمّا عن مصير المعاهدة التي لم تحظى بقبول المجلس الدستوري، فقد كان المشرع الدستوري بموجب المادة 54 من الدستور الفرنسي لعام 1958 أكثر وضوحا من نظيره الجزائري، عندما تطلب تعديل الدستور في الحالة التي يريتها فيها المجلس الدستوري الفرنسي أن التزاما دوليا ما يتضمن بندا مخالفا للدستور، يقضي بعدم التصديق على هذا الالتزام الدولي أو الموافقة عليه من البرلمان.

على عكس المؤسس الدستوري الجزائري، الذي اكتفى فقط بالحكم بعدم التصديق على الاتفاق أو المعاهدة التي ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورتيتها⁽²⁾.

الفرع الثالث: سلطة رئيس الدولة في الاعتراف بالدول في القانون الدولي العام

يعرف الاعتراف بصرف النظر عن موضوعاته الأخرى بأنه «كل ما يصدر عن الإرادة المنفردة لأي شخص من أشخاص القانون الدولي العام من تصرفات قانونية من جانب واحد تستهدف الإقرار بقيام وضع دولي معين والتسليم بمشروعيتها»⁽³⁾.

(1) Art 54 de la constitution française de 1958. «Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution».

(2) المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2016. «إذا ارتأى المجلس الدستوري بعدم دستورية معاهدة أو اتفاق، أو اتفاقية، فلا يتم التصديق عليها».

(3) غازي محمد صبارين، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في الدستور الجزائري دراسة مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية، عمان، ط1، 2009، ص121.

ويعرف كذلك بأنه «التسليم من جانب الدول القائمة بوجود هذه الدولة وقبولها كعضو في الجماعة الدولية»⁽¹⁾. كما يعرف بأنه «اتفاق دولي ينشأ قواعد قانونية تخاطب أطرافه فيتمتع كل واحد منهم في مواجهة الآخر بوصف الشخصية الدولية»⁽²⁾.

تعود الطبيعة القانونية للاعتراف في أصل القانون الدولي إلى نظريتين رئيسيتين، نظرية الاعتراف المنشئ ونظرية الاعتراف الكاشف، يرى أصحاب النظرية الأولى أنّ القانون الدولي هو من ينشئ الدولة الجديدة لأنّ بدخول هذه الدولة يتوسع نطاق القانون الدولي، ولذا كان لزاماً على الدول الأطراف من أن تتفق على نشأة الدولة الجديدة؛ أمّا أصحاب النظرية الثانية فيرون أنّ الاعتراف هو إجراء لاحق على نشأة الدولة وليس لتكوينها، فالاعتراف في هذه النظرية له صفة إقرارية وليس إنشائية⁽³⁾.

لم يسبق للمؤسس الدستوري الجزائري ولا نظيره الفرنسي أن تعرض إلى الجهة المختصة بالاعتراف بالدول الجديدة، في الدستور؛ غير أنّ سكوت الدستور عن مثل هذه السلطة ليس معناه خروجها عن الاختصاصات الدولية لرئيس الدولة، بالأخص عندما نجد النصوص الدستورية تنص في مواد منها على أنّ رئيس الدولة هو من يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، وهو من يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها. الأمر الذي يدل ولو ضمناً على أنّ الجهة المختصة في مادة الاعتراف بالدول الذي عادة ما تتكفل به الإتفاقيات والمعاهدات الدولية (اتفاقية فيينا لعام 1961) هي ذاتها الجهة المختصة بإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، لاسيما إذا اعتبرنا أنّ الاعتراف هو جزء من السياسة الخارجية للدولة⁽⁴⁾.

(1) عصام العطية، القانون الدولي العام، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، مصر، ط3، 2010، ص 452.

(2) علي يوسف الشكري، الدبلوماسية في عالم متغير، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ط1، 2004، ص 42.

(3) علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، مؤسسة دار الصادق الثقافية، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان ط1، 2011، ص 55.

(4) «السياسة الخارجية للدولة هي تدبير نشاط الدولة في علاقاتها مع الدول الأخرى، أو المنهج الذي تسير بمقتضاه الدولة في علاقاتها في الشؤون السياسية والتجارية والاقتصادية والمالية مع الدول الأخرى».

أنظر: عبد الله بالحبيب، السياسة الخارجية الجزائرية في ظل الأزمة 1992-1997، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2012، ص ص 130-132.

وعليه يبقى رئيس الدولة الجزائري أو الفرنسي، هو صاحب الاختصاص أو السلطة في مادة الاعتراف بالدول.

المبحث الثاني: اختصاصات رئيس الدولة في المجال العسكري

إضافة إلى اختصاصات رئيس الدولة في المجال الدبلوماسي، الذي تبرز فيه وزارة الخارجية تحت السلطة العليا لرئيس الدولة، كأحد أهم وسائل الدولة في حماية ورعاية المصالح العليا للبلاد، على وجه العموم، يمتلك رئيس الدولة أيضا اختصاصات في غاية من الأهمية في المجال العسكري.

إذ يتمتع رئيس الدولة في قطاعات معينة من السياسة الوطنية، بمساحة محجوزة، تتمثل في السياسة الخارجية، والسياسة الأمنية الدفاعية على وجه الخصوص.

يحتفظ رئيس الدولة بمقتضى هذه المساحة المحجوزة، بهيمنة على اختصاصاته الدستورية، حتى في ظل فترة التعايش، لا سيما فيما يتعلق باختيار وزيري الخارجية والدفاع.

بعد الإشارة إلى هذه المساحة المحجوزة، لم يتبق لنا سوى أن نستنتج النصوص الدستورية التي تخول رئيس الدولة صراحة على ممارسة سلطاته في المجال العسكري.

ومن منطلق هذه الوظيفة العسكرية لرئيس الدولة، نهتم على وجه التحديد بتقسيم دراستنا في هذا المبحث إلى مطلبين رئيسيين، بحيث نتناول في (المطلب الأول) سلطة رئيس الدولة في رئاسة المجالس واللجان العسكرية، وفي (المطلب الثاني) سلطة رئيس الدولة في قيادة القوات المسلحة للجمهورية.

المطلب الأول: سلطة رئيس الدولة في رئاسة المجالس واللجان العسكرية

تتجلى سلطة رئيس الدولة في رئاسة المجالس واللجان العسكرية بالأساس في سلطة رئيس الدولة في رئاسة المجلس الدفاع الوطني وتسمية أعضائه (الفرع الأول)، ثم في سلطة رئيس الدولة في رئاسة المجلس الأعلى للأمن (الفرع الثاني).

الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة في رئاسة مجالس الدفاع الوطني وتسمية أعضائها

بالإضافة إلى حجم السلطة التي حولها واضعوا الدساتير في معظم دول العالم، لرئيس الجمهورية بوصفه قائد القوات المسلحة، يتولى أيضا هذا الأخير، رئاسة المجلس الأعلى للدفاع، كأعلى هيئة استشارية في الدولة، تضم مجموعة من المسؤولين، يحدد رئيس الجمهورية كيفية تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله⁽¹⁾.

درج المؤسس الدستوري الجزائري في كل دساتير الجمهورية على تأسيس أعلى هيئة استشارية في الدولة أطلق عليها في صلب المادة 45 من الدستور الأول لعام 1963 اسم المجلس الأعلى للدفاع، يترأسه رئيس الجمهورية، يتألف المجلس من رئيس الجمهورية وزير الدفاع الوطني، وزير الداخلية، ووزير الشؤون الخارجية، ورئيس لجنة الدفاع الوطني في

(1) أنظر في ذلك:

المادة 151 من الدستور المصري لسنة 2014.

المادة 111 من الدستور اليمني لسنة 2015.

المادة 44 من الدستور التونسي لسنة 2014.

المادة 115 من الدستور السوري لسنة 2012. «لرئيس الجمهورية أن يشكل الهيئات والمجالس واللجان الخاصة وتحدد مهامها

صلاحياتها بقرارات تشكيلها».

Disponible en ligne sur: <https://www.constituteproject.org/constitutions>.

Et l'alinéa 2 de l'article 2 de la Constitution des États-Unis d'Amérique.

Article disponible en ligne à l'adresse : <https://ar.thetopknowledge.com/logan-act-united-states-1799>.

Site visité en date du 18.7.2020 à 18h50.

المجلس، وعضويين يعينهما رئيس الجمهورية⁽¹⁾، مهمته أن يستشار في جميع المسائل العسكرية⁽²⁾.

الأمر الذي يعكس مدى محدودية عمل هذا المجلس من حيث تشكيلته، أو اختصاصه الذي لا يتعدى المسائل العسكرية. ولربما تعزى هذه التسمية إلى تقليد المؤسس الدستوري الفرنسي الذي نص في دستور عام 1958 على أن رئيس الجمهورية، يرأس المجالس واللجان العليا للدفاع الوطني⁽³⁾.

وفي دستور سنة 1976 تراجع المؤسس الدستوري على المجلس الأعلى للدفاع وتسميته، وأسس بذله مجلس أعلى للأمن برئاسة رئيس الجمهورية مهمته تقديم الآراء إلى الرئيس حول كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني⁽⁴⁾. فكان بذلك صدور أول مرسوم تنظيمي رقم 87/80 يتعلق بكيفيات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وسيره⁽⁵⁾، المعدل بموجب المرسوم رقم 62/84، مفاده التغيير في تشكيلة المجلس، وذلك بإضافة عضوية كل من مسؤول الأمانة الدائمة للجنة المركزية لجهة التحرير الوطني، ووزير العدل، ووزير الإعلام، والأمين العام لوزارة الدفاع الوطني، وعضو الأمانة الدائمة للجنة المركزية لجهة التحرير الوطني المكلف بالعلاقات الخارجية، والأمين الدائم للمجلس الأعلى للأمن. مع تعديل في كيفية سير المجلس، الذي أصبح يجتمع عند الاقتضاء، بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية⁽⁶⁾،

(1) المادة 45 من الدستور الجزائري لسنة 1963.

(2) المادة 68 من الدستور الجزائري لسنة 1963.

(3) Art 15 alinéa 2 de la constitution française de 1958. «Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale».

(4) المادة 125 من الدستور الجزائري لسنة 1976.

(5) مرسوم رقم 87/80 المؤرخ في 30 مارس 1980 يتعلق يتعلق بكيفيات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وسيره، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 14، الصادرة في 01 أبريل سنة 1980.

(6) مرسوم رقم 62/84 المؤرخ في 10 مارس سنة 1984 يتعلق يتعلق بكيفيات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وسيره، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 11، الصادرة في 13 مارس سنة 1984.

الذي يمتلك أيضا السلطة في تسمية (تعيين) أعضاء المجلس بمقتضى ما له من سلطة تنظيمية.

أما عن التعديلات الدستورية المتعاقبة لدستور سنة 1976، فقد حافظ المؤسس على التسمية وعلى نفس الصياغة في جميع التعديلات، بدءا من التعديل الدستوري لسنة 1989 في المادة 162 منه، والتعديل الدستوري لسنة 1996 في مادته 173، إلى غاية التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 في المادة 197 منه.

مع الإشارة إلى المرسوم الرئاسي رقم 196/89 المعدل للمرسوم رقم 62/84، الذي أعاد النظر في تشكيلة المجلس، بإزاحة مسؤول الأمانة الدائمة للجنة المركزية لجبهة التحرير الوطني، وعضو الأمانة الدائمة للجنة المركزية لجبهة التحرير الوطني المكلف بالعلاقات الخارجية ممثلي حزب جبهة التحرير الوطني. تماشيا مع القطيعة السياسية للحزب الواحد التي أقرها دستور 1989⁽¹⁾.

أما في فرنسا، أجرى دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958 بموجب المادة 15 منه، لرئيس الجمهورية القيادة العليا للقوات المسلحة، ورئاسة المجالس واللجان العليا للدفاع الوطني.

بحيث يقوم مجلس الدفاع والأمن الوطني الذي يترأسه رئيس الجمهورية «بتحديد المبادئ التوجيهية في مادة البرمجة العسكرية، واستراتيجية الردع، وإجراء العمليات الخارجية، والتخطيط لإيجاد حلول للأزمات الكبرى، والاستخبارات، والأمن الاقتصادي والطاقوي، وبرمجة الأمن الداخلي التي تسهم في الأمن الوطني ومكافحة الإرهاب، ويحدد الأولويات»⁽²⁾، إضافة على تولي رئيس الدولة رئاسة مجلس الدفاع والأمن الوطني، يرأس

(1) مرسوم رقم 196/89 المؤرخ في 24 أكتوبر سنة 1989 يتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 45، الصادرة في 25 أكتوبر سنة 1989.

(2) Art R*1122-1 du Code de la défense , modifié par Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité =

مجالس ولجان أخرى للدفاع الوطني بحسب ما نصت عليه المادة 15 من الدستور، تتمثل بالأساس في:

- مجلس الدفاع والأمن الوطني بتشكيلة ضيقة، في الوقت الذي يحدده رئيس الجمهورية ووفق النقاط الواردة في جدول أعمال المجلس⁽¹⁾؛

كما يمكن لرئيس الجمهورية استدعاء المجلس في تشكيلات خاصة تتبثق من مجلس الدفاع والأمن الوطني، تتمثل في:

- مجلس الاستعلامات الوطني: يحدد التوجهات والأولويات الاستراتيجية في مادة الاستعلامات ويعد التخطيطات المتعلقة بالموارد البشرية والتقنية لأجهزة الاستعلامات المتخصصة⁽²⁾. يجتمع المجلس برئاسة رئيس الجمهورية، مع كل من الوزير الأول، الوزراء

= nationale, JORF n°0301 du 29 décembre 2009. «Le conseil de défense et de sécurité nationale définit les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite des opérations extérieures, de planification des réponses aux crises majeures, de renseignement, de sécurité économique et énergétique, de programmation de sécurité intérieure concourant à la sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme. Il en fixe les priorités». مع العلم أن تسمية "مجلس الدفاع والأمن الوطني"،
21، الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية، الصادرة في 2004 ديسمبر 20 المؤرخ في 1374-2004 استحدثت فقط بموجب الأمر رقم المتضمن التنظيم العام 1959 جانفي 7 المؤرخ في 147-59. بعدما كان يطلق عليها "لجنة الدفاع" في الأمر رقم 2004 ديسمبر . 1959 ديسمبر 10 للدفاع، الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية، الصادرة في

ليصبح في مفهوم الأمر رقم 1374-2004 الذي ألغى الأمر رقم 147-59، اسم "مجلس" يطلق على أي اجتماع يعقد تحت رئاسة رئيس الجمهورية، وحجز اسم "لجنة" للاجتماع الذي يترأسه الوزير الأول.

(1) Art R*1122-3 du Code de la défense, crée par Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, JORF n°0301 du 29 décembre 2009.

«Le conseil de défense et de sécurité nationale peut être réuni en conseil restreint, dans une composition fixée par son président en fonction des points figurant à son ordre du jour. Il peut également être réuni en formation spécialisée».

(2) Art R*1122-6 du Code de la défense, Créée par Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, JORF n°0301 du 29 décembre 2009.

«Le conseil national du renseignement constitue une formation spécialisée du conseil de défense et de sécurité nationale. Le conseil national du renseignement définit les orientations stratégiques et les priorités en matière de renseignement. Il établit la planification des moyens humains et techniques des services spécialisés de renseignement.».

ومديرو أجهزة الاستعلامات المتخصصة الذين يقتضي جدول أعمال هذا المجلس حضورهم،
والمنسق الوطني العام للاستعلامات⁽¹⁾؛

- مجلس التسليح النووي: يحدد التوجهات الاستراتيجية ويضمن تقدم البرامج في مجال الردع
النووي⁽²⁾، يجتمع المجلس، تحت رئاسة رئيس الجمهورية، بالوزير الأول، ووزير الدفاع،
ورئيس أركان الدفاع، والمندوب العام لشؤون التسليح، ومدير التطبيقات العسكرية بمحافظة
الطاقة النووية⁽³⁾؛

- مجلس الأمن الداخلي الوطني : يحدد توجهات السياسة المتبعة في مجال الأمن الداخلي
ويضع أولوياتها، ويضمن اتساق الإجراءات التي تقوم بها الوزارات المختلفة ويعمل على
تقييمها، ويسهر على مدى ملاءمة تنفيذ الوسائل، ويفحص مشاريع القوانين المتعلقة بالأمن
الداخلي⁽⁴⁾.

(1) Art R*1122-7 du Code de la défense, Créé par Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, JORF n°0301 du 29 décembre 2009.

«Siègent au conseil national du renseignement, sous la présidence du Président de la République, le Premier ministre, les ministres et les directeurs des services spécialisés de renseignement dont la présence est requise par l'ordre du jour ainsi que le coordonnateur national du renseignement».

(2) Art R*1122-9 du Code de la défense, Créé par Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, JORF n°0301 du 29 décembre 2009.

«Le conseil des armements nucléaires constitue une formation spécialisée du conseil de défense et de sécurité nationale. Le conseil des armements nucléaires définit les orientations stratégiques et s'assure de l'avancement des programmes en matière de dissuasion nucléaire.»

(3) Art R*1122-10 du Code de la défense, Créé par Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, JORF n°0301 du 29 décembre 2009.

«Siègent au conseil des armements nucléaires, sous la présidence du Président de la République, le Premier ministre, le ministre de la défense, le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement et le directeur des applications militaires du commissariat à l'énergie atomique».

(4) Art 2 du Décret n°2002-890 du 15 mai 2002 relatif au Conseil de sécurité intérieure, JORF n° 0113 du 16 mai 2002.

Le Conseil de sécurité intérieure définit les orientations de la politique menée dans le domaine de la sécurité intérieure et fixe ses priorités. Il s'assure de la cohérence des actions menées par les différents ministères, procède à leur évaluation et veille à l'adéquation des moyens mis en œuvre. Il examine les projets de loi de programmation intéressant la sécurité intérieure».

يضم مجلس الأمن الداخلي الوزير الأول، والوزير المكلف بالأمن الداخلي، وحافظ الأختام وزير العدل، والوزير المكلف بالدفاع، والوزير المكلف بالاقتصاد والمالية، والوزير المكلف بالميزانية، ووزير المالية، ووزير الشؤون الخارجية، والأمين العام للدفاع الوطني. ويشترك أيضا في مجلس الأمن الداخلي الوزراء المكلفون بالشؤون الاجتماعية والتضامن والمدينة والتربية الوطنية والشباب والرياضة والتجهيزات والنقل والصحة، في الحالة التي يكونوا فيها معنيون بأحد نقاط جدول أعمال المجلس⁽¹⁾؛

- المنسق الوطني للاستعلامات ومكافحة الإرهاب، الذي يقدم المشورة لرئيس الجمهورية في مجال الاستعلامات ومكافحة الإرهاب⁽²⁾.

الفرع الثاني: سلطة رئيس الدولة في رئاسة المجلس الأعلى للأمن

يُعد الدستور الجزائري لسنة 1976 أول تجربة دستورية تؤسس للمجلس الأعلى للأمن، وذلك بالنص عليه في الفصل الثاني بعنوان "الوظيفة التنفيذية" من الدستور «يؤسس مجلس أعلى للأمن برئاسة رئيس الجمهورية مهمته تقديم الآراء حول كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، إلى رئيس الجمهورية»⁽³⁾.

(1) Art 1 du Décret n°2002-890 du 15 mai 2002 relatif au Conseil de sécurité intérieure, JORF n° 0113 du 16 mai 2002 .

«Le Conseil de sécurité intérieure est présidé par le Président de la République. Il comprend le Premier ministre, le ministre chargé de la sécurité intérieure, le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre chargé de la défense, le ministre chargé de l'économie et des finances, le ministre chargé du budget et le ministre chargé de l'outre-mer.

Les ministres chargés des affaires sociales, de la solidarité, de la ville, de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports, de l'équipement, des transports et de la santé participent au Conseil de sécurité intérieure s'ils sont intéressés par un point figurant à son ordre du jour. D'autres ministres peuvent être appelés à siéger au conseil selon les questions inscrites à son ordre du jour. Le secrétaire général de la défense nationale est également membre du Conseil de sécurité intérieure».

(2) Art R*1122-8 du Code de la défense, Modifié par Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au centre national de contre-terrorisme, JORF n° 0139 du 15 juin 2017.

(3) المادة 125 من الدستور الجزائري لسنة 1976. مع الإشارة أن أول دستور للبلاد لسنة 1963 قد نص في المادة 45 منه على أن رئيس الجمهورية «يترأس المجلس الأعلى للدفاع».

وفي التعديل الدستوري لسنة 1989 أبقى المؤسس الدستوري على نفس التسمية للمجلس، لكن بعنوان "المؤسسات الاستشارية"، إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁾.

وبصدور التعديل الدستوري لسنة 2020 حافظ المؤسس الدستوري على تسمية المجلس الأعلى للأمن في الباب الخامس، لكن هذه المرّة تحت عنوان "الهيئات الاستشارية" بدل "المؤسسات الاستشارية"، إذ نصت المادة 208 من التعديل على أن «يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للأمن. يقدم المجلس الأعلى للأمن لرئيس الجمهورية آراء في المسائل المتعلقة بالأمن الوطني»⁽²⁾.

لم يشير التعديل الدستوري لا سيما المادة 208 منه إلى تبعية المجلس الأعلى للأمن، لكن وبما أن رئيس الدولة هو من يرأس المجلس ويستدعي أعضائه الذين يقدمون الاستشارة إليه، يكون المجلس بصفة آلية يتبع رئاسة الجمهورية، وبالتالي كان على المؤسس الدستوري أن ينص في المادة المذكورة آنفا على عبارة «توضع لدى رئيس الجمهورية».

على غرار المادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2020، أكدت مرّة أخرى المادة الثانية من المرسوم التنظيمي على أن رئيس الجمهورية هو رئيس المجلس الأعلى للأمن، ويضم كل من⁽³⁾:

- الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة،
- مدير ديوان رئاسة الجمهورية،
- وزير الدفاع الوطني،

(1) المادة 162 من التعديل الدستوري لسنة 1989.

والمادة 173 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

والمادة 197 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) المادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(3) المادة 3 الفقرة ب من المرسوم الرئاسي رقم 539/21، المؤرخ في 26 ديسمبر 2021 يتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للأمن وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 99، الصادرة في 26 ديسمبر 2021.

- الوزير المكلف بالداخلية،
- الوزير المكلف بالشؤون الخارجية،
- وزير العدل، حافظ الأختام،
- رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي،
- قائد الدرك الوطني،
- المدير العام للأمن الوطني،
- المدير العام للوثائق والأمن الخارجي،
- المدير العام للأمن الداخلي،
- المدير العام لمكافحة التخريب،
- المدير المركزي لأمن الجيش،

كما يمكن لرئيس الجمهورية، حسب ما يقتضيه جدول الأعمال، أن يدعو لحضور

اجتماعات المجلس الأعلى للأمن⁽¹⁾:

- أعضاء آخرين في الحكومة أو مسؤولي هيئات عمومية.
- خبراء وكفاءات لتقديم على سبيل الإشارة معلومات أو عناصر تقدير أو تقييم في مسألة قانونية أو تقنية أو غيرها، حول نقطة أو أكثر من جدول الأعمال، بهدف تنوير أشغال المجلس الأعلى للأمن.

أما عن الطبيعة القانونية للمجلس، فهو يعتبر هيئة مختلطة وليس بهيئة عسكرية صرفه، بحكم إذا اعتبرنا أن تشكيلة المجلس تضم ستة (06) أعضاء مدنيين زيادة على الأعضاء الثمانية (08) العسكريين هذا من جهة. غير أنه وبالنظر إلى المواضيع والمسائل التي يستشار فيها المجلس، يصبح هذا الأخير هيئة أمنية، بحسب مهامه المنوطة به

(1) المادة 4، المصدر نفسه.

المتعلقة في غالبيتها بالجانب الأمني، على وفق ما تقتضيه أحكام المرسوم الرئاسي رقم 539/21 المتضمن المجلس الأعلى للأمن وتنظيمه وسيره، من جهة أخرى⁽¹⁾.

أمّا بخصوص سير المجلس وعمله يعد رئيس الدولة المكنة الرئيسية في دعوة المجلس للانعقاد، وتحديد جدول أعماله⁽²⁾، حيث يجتمع هذا الأخير بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية بشأن كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، في دورة عادية، كلما اقتضت الحاجة لذلك، للبت في المسائل المتعلقة بالأمن الوطني سواء كانت ذات بعد داخلي أو خارجي للوطن، بالأخص منها⁽³⁾:

- مساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حفظ النظام خارج الحالات الاستثنائية⁽⁴⁾.
- المسائل والقضايا ذات الصلة بسياسة الدفاع عن الوطن.
- الاستشارات الاستثنائية المتعلقة بمسائل ذات طبيعة أساسية.
- الوضعيات الناتجة عن الكوارث والأوبئة وتداعياتها على أمن البلد والسكان.
- التهديدات أو الهجمات الخطيرة الموجهة ضد المنظومات والمواقع الحيوية للوطن والاعتداءات على الأمن السيبراني.
- التهديدات والمظاهر الماسة بالأمن وبالطمأنينة وبحسن سير الأحداث الوطنية الهامة.
- كل مسألة أو وضعية أو قضية غير تلك المشار إليها أعلاه، وتكتسي طابعا أمنيا أو أهمية بالغة بالنسبة للدولة أو للسكان.

بالإضافة إلى الحالة العادية، للمجلس أن يجتمع في دورة استثنائية، للبت في إعلان وإنهاء الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في المواد 97، 98، 99 و100 من التعديل

(1) المادة 3، المصدر نفسه.

(2) المادة 5، المصدر نفسه.

(3) المادة 3 الفقرة أ، المصدر نفسه.

(4) تطبيقا لأحكام القانون رقم 23/91 المؤرخ في 06 ديسمبر 1991 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 63، الصادرة في 07 ديسمبر 1991.

الدستوري الأخير، بحضور رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية (1)

كما إن اشترط المؤسس الدستوري في كذا مرة لإعلان حالة من الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في المواد المذكورة في الفقرة اعلاه، للاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن الذي يعهد إليه دستوريا تقديم آراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن والدفاع الوطني، إلى جانب دور هيئات أخرى يتمثل بالأساس في اجتماع مجلس الوزراء، واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية؛ من شأنه أن يؤكد على أن ضرورة توفر هذه الاستشارات، إجراء جوهري لصحة قيام حالة من الحالات الاستثنائية، بدل الجدل في مدى إلزامية الاستشارة من عدمه.

المطلب الثاني: سلطة رئيس الدولة في قيادة القوات المسلحة للجمهورية

يرجع إسناد مسائل الدفاع والشؤون العسكرية لسلطة رئيس الدولة إلى عدد من النصوص الدستورية، حيث درج المؤسس الدستوري الجزائري على مدار كل الدساتير والتعديلات الدستورية، شأنه شأن معظم الأنظمة الديمقراطية في العالم، على منح رئيس الجمهورية لقب القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية.

على هذا الأساس سنحاول التطرق إلى رئيس الجمهورية قائد القوات المسلحة للجمهورية في (الفرع الأول)، ثم نتعرض إلى نطاق سلطة رئيس الدولة في قيادة القوات المسلحة في (الفرع الثاني).

(1) المادة 3 الفقرة ب من المرسوم الرئاسي رقم 539/21، المصدر السابق.

الفرع الأول: رئيس الجمهورية قائد القوات المسلحة للجمهورية

باستقراءنا لمواد الدستور الجزائري لسنة 1963 نلاحظ أن المؤسس الدستوري نص على أن رئيس الجمهورية «هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية»، وفي دستور 1976 غيرَ المشرع في صياغة المادة، بحيث أصبحت الصياغة بموجب المادة 111 تنص على أن رئيس الدولة «يتولى القيادة العليا لجميع القوات المسلحة للجمهورية»⁽¹⁾.

وفي التعديل الدستوري لسنة 1989، يبدو أن المؤسس الدستوري مزج بين الصياغتين السابقتين ليصبح نص المادة 74 البند الأول «هو القائد الأعلى لجميع القوات المسلحة للجمهورية»⁽²⁾.

وبمجيئ التعديل الدستوري لسنة 1996 تراجع المؤسس عن هاته الصياغة بأخرى في المادة 77 البند الأول «هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية»⁽³⁾.

كما نسجل احتفاظ المؤسس الدستوري لذات الصياغة وفي ذات المادة 91 البند الأول من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽⁴⁾، والتعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 مع دمج البند الثاني من ذات المادة من التعديل الدستوري 2016 في البند الأول للتعديل الدستوري الأخير،

(1) انظر :

- المادة 43 من الدستور الجزائري لسنة 1963 «هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية».
- والمادة 111 البند الرابع من دستور سنة 1976 «يتولى القيادة العليا لجميع القوات المسلحة للجمهورية».

(2) انظر :

- المادة 74 البند الأول من التعديل الدستوري لسنة 1989 «هو القائد الأعلى لجميع القوات المسلحة للجمهورية».

(3) انظر :

- المادة 77 البند الأول من التعديل الدستوري لسنة 1996 «هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية».

(4) انظر :

- المادة 91 البند الأول من التعديل الدستوري لسنة 2016. «هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية».

لتصبح الصياغة بمقتضى هذا الأخير «هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني»⁽¹⁾.

على الرغم من التآرجح في الصياغة للمواد المتعلقة بقيادة القوات المسلحة للجمهورية؛ إلا أنّ المؤسس الدستوري احتفظ لرئيس الدولة بسلطته في قيادة القوات المسلحة للجمهورية وتوليه لمسؤولية الدفاع الوطني.

بيد أنّ التغيير في الصياغة الذي طرأ بسبب سحب عبارة «جميع» من نص المادة 111 البند الرابع من دستور 1976، والمادة 74 البند الأول على التوالي من التعديلين الدستوريين لسنتي 1976 و1989، يقودنا إلى أن نتساءل حول ما مدى نطاق سلطة رئيس الدولة في قيادة القوات المسلحة؟، بمعنى هل تشمل قيادة رئيس الدولة كل فروع القوات المسلحة أم أنها تقتصر على قوة دون أخرى.

الفرع الثاني: نطاق سلطة رئيس الدولة في قيادة القوات المسلحة

وللإجابة على هذا التساؤل، نرجع إلى الدستور، إذ أننا لم نجد في أحكامه ما يفيد على اقتصار الرئيس في قيادته للقوات المسلحة على قوة مسلحة دون أخرى، وبالتالي جاز لنا أن نفسر النص على إطلاقه، ليكون بذلك رئيس الجمهورية بمقتضى البند الأول للمادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016، القائد الأعلى لجميع القوات المسلحة للجمهورية دون حصر أو استثناء⁽²⁾.

(1) انظر:

- المادة 91 البند الأول من التعديل الدستوري لسنة 2020 «هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني».

(2) تضم القوات المسلحة الجزائرية: القوات البرية، القوات البحرية، القوات الجوية، قوات الدفاع الجوي عن الإقليم، قوات الدرك الوطني، قوات الحرس الجمهوري.

باعتبار رئيس الدولة حامي الدستور ويجسد وحدة الأمة، ويسهر على استمرارية الدولة، ويعمل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري، ويحافظ على سلامة التراب الوطني⁽¹⁾.

أمّا في فرنسا، على غرار ما شهده دستور 1958 من تعزيزات لصالح تقوية السلطة التنفيذية على باقي السلطات، كان من اللازم على المؤسس الدستوري الفرنسي أن يقوي من مركز رئيس الدولة حتى يستطيع أن ينجح في تسيير الأزمات السياسية بكل أبعادها، تحسباً مما شهدته البلاد من أحداث في عام 1940.

ولعلّ إدارة شؤون الدفاع، هي أحد أهم ما يميز تفوق رئيس الدولة على تسيير مرحلة الأزمات الأمنية، بحكم ما يناط به من سلطات تدخل في المقام الأول، ضمن مهامه الدستورية، بصفته الضامن للاستقلال الوطني وسلامة وحدة ترابه⁽²⁾.

وفي المقام الثاني سلطات تدخل ضمن اختصاصاته العسكرية، كقائد أعلى للقوات المسلحة⁽³⁾، تشمل القوات المسلحة للجمهورية الفرنسية القوات البرية، القوات البحرية، والقوات الجوية⁽⁴⁾. إلى جانب قوات الدرك الوطني، التي تم إلحاقها بموجب القانون رقم 971-2009، إلى وزارة الداخلية، مع وضعها تحت سلطة وزارة الدفاع⁽⁵⁾.

مع الإشارة إلى السلطة التي يتمتع بها رئيس الدولة الفرنسي في استخدام السلاح النووي، بموجب المرسوم رقم 46-1964 المتعلق بإنشاء القوات الجوية الاستراتيجية⁽⁶⁾، الذي

(1) المادة 90 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) Art 5 de la constitution française de 1958. «Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités».

(3) Art 15 alinéa 1 de la constitution française de 1958. «Le Président de la République est le chef des armées.».

(4) Bertrand. Mathieu et Michel. Verpeaux, Les compétences en matière de défense sous la V^e République, Dalloz, Paris, 2016, pp. 51-66.

(5) Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, JORF n°180 du 6 août 2009.

(6) Décret n°64-46 du 14 janvier 1964 relatif aux forces aériennes stratégiques, JORF du 19 janvier 1964.

عزز من مسؤولية رئيس الدولة في هذا المجال، وألغى أحكام المرسوم رقم 193-1962 المتعلق بإنشاء قيادة النقل الجوي العسكري⁽¹⁾.

حيث تنص المادة 5 من المرسوم المذكور في الفقرة أعلاه على أن «قائد القوات الجوية الاستراتيجية مسؤول عن تنفيذ عمليات هذه القوات، تحت أمر صادر من رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الدفاع، رئيس القوات المسلحة»⁽²⁾.

وبهذا الشأن، يكون الدستور الفرنسي قد أقر لرئيس الدولة بهيمنة، من خلال دوره الرئيسي في مجال الدفاع العسكري، بالأخص عندما يحظى بأغلبية رئاسية داخل البرلمان. كما يتقرر للدولة من جراء ما تملكه من قوة نووية، تغيير مكانتها بالنسبة للمجتمع الدولي، من خلال استحداث علاقات قوية جديدة تعمل لصالحها.

لكن على الرغم من هيمنة رئيس الدولة على المجال العسكري الاستراتيجي؛ احتفظ الدستور الفرنسي للحكومة باختصاصات، تسفر عن مدى حرص المؤسس الدستوري على تقاسم الصلاحيات في مسائل الدفاع بين الرئيس، ووزير الأول، على الأقل في حالة التعايش؛ بينما يبقى رئيس الدولة سيد في ممارسة كل اختصاصاته الدستورية في الحالة التي يكون فيها مدعوم من قبل الأغلبية في الجمعية الوطنية.

ومن الاختصاصات التي يشارك بها الوزير الأول رئيس الدولة، هي ما نصت عليه المادة 20 من الدستور الفرنسي بخصوص، تحديد وتوجيه السياسة العامة للأمة، ووضع الخدمة المدنية والقوات المسلحة تحت تصرف الحكومة⁽³⁾.

(1) Décret n°62-193 du 19 février 1962 portant création du commandement du transport aérien militaire, JORF n° 045 du 23 février 1962.

(2) Art 5 du Décret n°64-46 du 14 janvier 1964 relatif aux forces aériennes stratégiques, JORF du 19 janvier 1964. «Le commandant des forces aériennes stratégiques est chargé de l'exécution des opérations de ces forces sur ordre d'engagement donné par le président de la République, président du conseil de défense, chef des armées».

(3) Art 20 alinéas 1 et 2 de la constitution française de 1958. «Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée».

وما تضمنته أيضا، المادة 21 من الدستور التي نصت فضلا عن سابقتها، بأن يتولى الوزير الأول توجيه النشاط الحكومي، ويكون مسؤولا عن الدفاع الوطني. كما له بمقتضى أحكام المادة 13 صلاحية سن اللوائح وإصدار التعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية⁽¹⁾.

وعليه تتقرر مسؤولية الوزير الأول عن الدفاع الوطني، في السهر على تطبيق الإجراءات العامة المتعلقة بالقوات الجوية الاستراتيجية المتخذة بموجب قرارات مجلس الدفاع الوطني. والمشاركة في إطار قرارات مجلس الدفاع وتوجيهات وزير الدفاع، في الدراسات المتعلقة بتعريف واستخدام القوات، ويضع بشأنها تقييم للوسائل اللازمة لتنفيذها، بالتنسيق مع الأمانة العامة للدفاع والأمن الوطني، ويتولى مع الوزراء المعنيين مسؤولية السياسات التي تسهم في الأمن الوطني أمام مجلس النواب⁽²⁾.

يقوم وزير القوات المسلحة بإعداد وتنفيذ السياسة الدفاعية التي يتولى مع الوزير الأول مسؤوليتها أمام البرلمان، يحدد تنظيم الجيوش، وإدارة وتكليف، وتوظيف القوات، والبنية التحتية اللازمة لها، يحدد سياسة الموارد البشرية ويضمن احترام حقوق وواجبات العسكريين، ويقود المفاوضات الدولية المتعلقة بالدفاع، ينظم دعم الأفراد والمعدات، ويضع المبادئ التوجيهية لإدارة الأصول العقارية، يحدد شروط مساهمة الخدمة الصحية العسكرية في سياسة الصحة العامة؛ يحدد المهام التي تدخل ضمن اختصاصاته المنوط بها التشكيلات الخاصة من قوات الدرك، يمارس سلطته على منتسبي الدرك والعسكريين المنخرطين في مهام عسكرية داخل وخارج التراب الوطني، ويحدد الاستراتيجية والإجراءات التي يتعين القيام بها من حيث السياسة الصناعية والبحث في المجالات المتعلقة بالدفاع، وأخيرا يعالج

(1) Art 21 alinéa 1 de la constitution française de 1958. «Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires».

(2) Disponible en ligne sur <https://www.defense.gouv.fr/>. Site visité en date du 10.9.2020 à 21h:00.

المسائل المتعلقة بقدمى المحاربين وضحايا الحرب، والصلة بين الجيوش والأمة، العسكريين الاحتياطيين والقضايا المتعلقة بالعائدين⁽¹⁾.

ناهيك عن دور قائد القوات الجوية الاستراتيجية، الذي يتبع وزارة الدفاع الوطني مباشرة بصفته ضابط عام لسلاح الجو⁽²⁾.

المبحث الثالث: السلطات الحربية لرئيس الدولة

بعد أن تطرقنا إلى سلطات رئيس الدولة في علاقته العسكرية المتمثلة بالأساس في كونه القائد الأعلى، للقوات المسلحة ورئاسته للمجالس واللجان العليا العسكرية وسلطته في تعيين كبار موظفي الدولة من العسكريين، يجعل من مجال الدفاع مجال محجوز لرئيس الدولة. وكنتيجة طبيعية، لِمَا سلف ذكره من اختصاصات، يتمتع رئيس الدولة بسلطة تقديرية وحصرية واسعة في مسألتين بالغتا الأهمية على حد سواء، إذ تتعلق الأولى بالحالة الدفاعية عندما تتعرض الدولة إلى عدوان فعلي من قبل دولة أخرى، والحالة الثانية هي الحالة التي تشارك فيها الدولة في حفظ الأمن والسلم الدوليين.

على هذا الأساس نقسم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين، نُبيِّن في (المطلب الأول) سلطة رئيس الدولة في حالة الحرب والخروج منها، وفي (المطلب الثاني) سلطة رئيس الدولة في إرسال وحدات من الجيش إلى خارج الوطن.

المطلب الأول: حالة الحرب

بما أن رئيس الدولة هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية ووزير الدفاع الوطني كما هو الحال في الجزائر، وهو من يتراأس اللجان والمجالس العسكرية، فمن البديهي أن تؤول له سلطة إعلان حالة الحرب.

(1) Disponible en ligne sur <https://www.defense.gouv.fr/>. Site visité en date du 10.9.2020 à 21h:00

(2) Ibid.

وعليه نحاول أن نقسم هذا المطلب إلى فرعين، حيث نتطرق في (الفرع الأول) إلى سلطة رئيس الدولة في إعلان حالة الحرب والخروج منها، وفي (الفرع الثاني) إلى الضوابط الدستورية في سلطة رئيس الدولة في إعلان حالة الحرب.

الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة في إعلان حالة الحرب والخروج منها

إضافة إلى ما يتمتع به رئيس الدولة من اختصاصات في الظروف العادية، خولت معظم دساتير الدول في العالم رئيس الدولة سلطات واسعة في الحالات الاستثنائية، وبالأخص حالة الحرب، وهذا كان أيضا دأب المؤسس الدستوري الجزائري الذي نص على حالة الحرب في أول دستور للبلاد عام 1963 في المادة 44 منه، مع جعل الاختصاص في إعلانها إلى رئيس الجمهورية، وذلك بنصها «يعلن رئيس الجمهورية الحرب ويبرم السلم بموافقة المجلس الوطني».

وفي ذات السياق أبقى المؤسس الدستوري على هذا الاختصاص في كل الدساتير المتعاقبة وإلى غاية التعديل الدستوري الأخير في نصها «إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية»⁽¹⁾.

غير ما يعاب على المادة 44 من دستور سنة 1963 عدم نص المؤسس الدستوري على الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة لا سيما والجزائر عضو في هذه المنظمة،

(1) المادة 1/100 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والتي تقابلها المادة 1/109 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 95 من التعديل الدستوري لسنة 1996، والمادة 89 من التعديل الدستوري لسنة 1989، والمادة 122 من دستور 1976.

الأمر الذي تمّ تداركه في دستور سنة 1976⁽¹⁾، وبالتالي يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد أحرز نقلة نوعية في مفهومه للحرب⁽²⁾.

من خلال استقراءنا للمادة المذكورة في الفقرة أعلاه، نلاحظ أنه لا يكفي لإعلان حالة الحرب وقوع العدوان الفعلي؛ بل يكفي تحسب وشوك وقرابة وقوعه، بحسب الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة⁽³⁾.

الأمر الذي يجعل من رئيس الجمهورية الجزائري القائد الأعلى للقوات المسلحة ووزير الدفاع الوطني، ملزم بإتباع جملة هذه الترتيبات المتمثلة في مجموعة المساعي الدولية السلمية كالمفاوضات، والوساطة والتحكيم، وغيرها من الحلول الودية في حل المنازعات حلاً سلمياً، بحكم ما لرئيس الجمهورية من سلطة في المجال الدبلوماسي، سواء تعلق الأمر بالجانب التمثيلي للدولة داخل وخارج الوطن باعتباره هو من يقرر السياسة الخارجية للبلاد ويوجهها⁽⁴⁾، أو في مجال إبرام اتفاقيات ومعاهدات الهدنة والسلام⁽⁵⁾.

(1) المادة 122 من دستور سنة 1976.

(2) حيث كان مصطلح الحرب في البداية يرتبط باتفاقية لاهاي لعام 1907 التي كانت تعتبر الحرب وسيلة لتسوية النزاعات الدولية إلى غاية صدور ميثاق الأمم المتحدة في عام 1945 الذي حظر اللجوء إلى القوة، وحل النزاعات التي تنور بين الدول بالطرق السلمية . أين أصبح مصطلح الحرب في مفهوم ميثاق الأمم المتحدة ينطوي على حق الدفاع الشرعي للدولة التي تعرضت على العدوان الفعلي من قبل دولة أخرى ، وبالأخص في المادة 51 كمنه بنصها «ليس في هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعي للدول، فرادى أو جماعات، في الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي، والتدابير التي اتخذها الأعضاء استعمالاً لحق الدفاع عن النفس تبلغ إلى المجلس فوراً، ولا تؤثر تلك التدابير بأي حال فيما للمجلس - بمقتضى سلطته ومسؤولياته المستمرة من أحكام هذا الميثاق - من الحق في أن يتخذ في أي وقت ما يرى ضرورة لاتخاذها من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه» .

(3) المادة 33 من الفصل السادس تحت عنوان (في حل المنازعات حلاً سلمياً) لميثاق الأمم المتحدة «يجب على طرف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر أن يلتمسوا حله بادئ ذي بدء بطريق المفاوضة والتحكيم والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية، أو أن يلجئوا إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارها. ويدعو مجلس الأمن أطراف النزاع إلى أن يسووا ما بينهم من النزاع بتلك الطرق إذا رأى ضرورة ذلك».

(4) المادة 3/91 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(5) المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2020. والمادة 52 من الدستور الفرنسي لعام 1958.

كما هو الشأن أيضا في الدستور المصري الذي منح رئيس الجمهورية السلطة في إعلان الحرب، في قوله «رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ولا يعلن الحرب، ولا يرسل القوات المسلحة في مهمة قتالية إلى خارج حدود الدولة، إلا بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني، وموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي (3/1) الأعضاء. فإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجب أخذ رأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وموافقة كل من مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني»⁽¹⁾.

والدستور التونسي في نصه «إعلان الحرب وإبرام السلم بعد موافقة مجلس نواب الشعب بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه، وإرسال قوات إلى الخارج بموافقة رئيسي مجلس نواب الشعب والحكومة، على أن ينعقد المجلس للبت في الأمر خلال أجل لا يتجاوز ستين (60) يوما من تاريخ قرار إرسال القوات»⁽²⁾.

فإذا كان المبدأ في الجزائر وفي فرنسا أن يكون رئيس الجمهورية مختصا في أن يتخذ من الإجراءات ما تتطلبها الظروف في حالة حدوث الأزمة⁽³⁾، فإن بالمقابل يخضع هذا الاختصاص لضوابط أو شروط موضوعية وأخرى شكلية.

الفرع الثاني: الضوابط الدستورية في سلطة رئيس الدولة في إعلان حالة الحرب

يعد أول شرط موضوعي في مباشرة الإجراءات والتدابير لمواجهة الأزمة، هو وجود خطر من شأنه أن يهدد أو يقع على مؤسسات الجمهورية واستقلال الأمة وسلامة الأراضي الوطنية أو تنفيذ التزامات فرنسا الدولية بطريقة جدية وفورية، هذا من ناحية، أما الشرط

(1) المادة 152 من الدستور المصري لسنة 2014.

Disponible sur site : www.constituteproject.org. Site visite en date du 23/05/2022 à 2h : 00

أنشئ الملف بصيغة PDF بتاريخ 2021/08/26.

(2) المادة 77 الفقرة 5 من الدستور التونسي لسنة 2014.

Disponible sur site : www.constituteproject.org. Site visite en date du 23/05/2022 à 2h : 00

أنشئ الملف بصيغة PDF بتاريخ 2021/08/26.

(3) المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958.

الموضوعي، يتعلق بتوقف العمل المنتظم للسلطات العامة، من ناحية ثانية، مما يجعل من هذين الشرطين، شرطان تراكميان فيما بينهما، إذ بمجرد حصول الأول يحصل الثاني، وباستيفاء هذه الشروط مجتمعة معا، جاز لرئيس الدولة اتخاذ التدابير اللازمة⁽¹⁾.

مع ضرورة وجود شرط ثالث يفرض على الرئيس في اتخاذه للتدابير، أن تكون هذه الأخيرة مستوحاة من الرغبة في توفير الوسائل، التي تسمح لسلطات العامة الدستورية بإنجاز مهمتها، في أقرب وقت ممكن⁽²⁾.

ليأتي بعد ذلك أخطر الحالات التي أوردتها الدساتير في نظرية الظروف الاستثنائية، وهي حالة الحرب، نص المؤسس الدستوري في أول دستور للبلاد عام 1963 في المادة 44 منه «يعلن رئيس الجمهورية الحرب ويبرم السلم بموافقة المجلس الوطني».

جاءت المادة المذكورة أعلاه خالية تقريبا من الشروط باستثناء موافقة المجلس الوطني، ولربما هذا مرجعه إلى غياب بعض المؤسسات الدستورية آنذاك.

لكن ما نتفق عليه هو تفرد رئيس الدولة في جميع الدساتير الجزائرية المتتالية، بإعلان الحرب، في الحالة التي يقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسب ما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة⁽³⁾.

(1) Art16 alinéa 1 de la constitution française du 1958 « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel».

(2) Art16 alinéa 3 de la constitution française du 1958 «Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission».

(3) المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

«إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن».

غير أنه لا يمكن لرئيس الدولة أن يتخذ مثل هذا الإجراء؛ إلا بعد اجتماع مجلس الوزراء، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، وحصول الاجتماع الوجوبي للبرلمان الذي يعقبه خطاب رئيس الدولة للأمة ليعلمها بذلك، وبالتالي يكون المؤسس الدستوري اشترط على الرئيس في إعلانه للحرب، مجموعة من القيود الشكلية الإجرائية، وهي:

أ- اجتماع مجلس الوزراء⁽¹⁾

لم يسبق لدستور سنة 1963 أن نص على الاجراءات الممهدة لعملية إعلان الحرب، بحيث اكتفى فقط بسلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحرب⁽²⁾، في حين نجد دستور 1976 نص على اجراءات دستورية؛ غير أنها تختلف عما هو عليه المؤسس الدستوري اليوم، ولربما كان هذا يعزى إلى الطبيعة التركيبية للسلطة آنذاك، حيث كان الحزب هو القيادة العليا في الدولة، إلا أن هذا لم يمنع من اجتماع الحكومة والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن⁽³⁾.
وبصدور التعديل الدستوري لسنة 1989 أصبح رئيس الجمهورية يعقد مع الوزراء المكونين للجهاز التنفيذي اجتماعا برئاسة رئيس الدولة تطرح وتناقش فيه أهم المسائل والموضوعات المتعلقة بتدبير الشأن العام للدولة.

كما أن دعوة رئيس الدولة للوزراء لانعقاد مجلس الوزراء، يعكس مدى رغبة رئيس الدولة في الحصول على إجماع من طرف الحكومة في مسألة معينة، وهو أيضا صورة من صور تقاسم المسؤولية في تقرير حالة الحرب، حتى وإن كان دستوريا غير مقيد باعتماد أي

(1) المادة 109/1، المصدر نفسه.

« إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن».

(2) المادة 44 من دستور سنة 1963.

(3) المادة 122 من دستور سنة 1976.

رأي؛ غير أن من الناحية العملية يبقى رئيس الدولة مطالب بتقدير مدى ملائمة الآراء التي استمع إليها⁽¹⁾.

ب - الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن

باعتبار المجلس الأعلى للأمن الجهة المؤهلة بإعطاء رأيها في إعلان الحرب⁽²⁾، بناء على التقارير والخطط الأمنية، والمعلومات الفنية والتقنية في المجال الحربي والعسكري، التي يقدمها أعضائه إلى رئيس الدولة بصفته رئيس المجلس، حتى يتمكن من اتخاذ قراره.

لقد كان للمجلس الأعلى للأمن حضور دائم بقوة في الدساتير المتعاقبة على تاريخ تأسيسه في دستور سنة 1976⁽³⁾ إلى غاية التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020⁽⁴⁾، مع أن ظهوره لأول مرة كان في دستور سنة 1963 تحت مسمى المجلس الأعلى للدفاع⁽⁵⁾.

كما أن صياغة المشرع الدستوري للمادة المتعلقة بإعلان الحرب في كل التعديلات الدستورية بعبارة «الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن» وليس «الاستشارة» كما هو الحال بالنسبة للهيئات الدستورية الأخرى، دليل على أن رئيس الدولة قد يستمع لأراء أعضاء المجلس عضو بعضو؛ في حين أن الاستشارة تكون من رئيس الجهة المخول لها دستوريا بتقديم الاستشارة لرئيس الدولة، كرئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية، كما أنه لا يستقيم أن يطلب رئيس الدولة الاستشارة من شخصه بصفته رئيس للمجلس الأعلى للأمن.

(1) سعيد بولشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 271.

(2) المادة 100 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(3) المادة 125 من دستور سنة 1976.

(4) المادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(5) المادة 45 من دستور لسنة 1963.

ج-اجتماع البرلمان وجوبا⁽¹⁾

يشترط في إعلان حالة الحرب اجتماع البرلمان بغرفتيه المنعقدتين معا وبدون دعوة من رئيس الدولة، كما يمكن أن نعتبر أن هذا الاجتماع بمثابة توافق إرادة الرئيس مع إرادة الهيئة النيابية المعبرة عن الشعب، لما ينجر عليه من توقيف العمل بالدستور وتجميع السلطات في يد رئيس الدولة، وبالتالي يكون بمثابة تفويض من البرلمان إلى رئيس الدولة⁽²⁾.

د-توجيه رئيس الدولة خطاب للأمة

إن اشتراط المؤسس الدستوري على رئيس الدولة، توجيه خطاب للأمة، من شأنه أن يدل على أن الأمة هي آخر مؤسسة دستورية يرجع إليها الرئيس في حالة إعلان الحرب ليعلمها بالأوضاع التي آلت إليها البلاد، ويوضح لها الأسباب، والدواعي، والمبررات في تقريره لحالة الحرب⁽³⁾، وما سوف يتخذه من إجراءات قانونية لمواجهة هذه المخاطر⁽⁴⁾.

إذا اعتبرنا أن هذا الشرط هو آخر الشروط الشكلية التي يجب أن تستوفيها كل من الحالة الاستثنائية وحالة الحرب، نرى أنه من المنطق أن يكون قبل اللجوء إلى هاتين الحالتين، وليس للرئيس أن يؤخره مثلما يرى البعض⁽⁵⁾.

بالتالي يصبح خطاب الرئيس للأمة بمثابة مصادقة نهائية على قراره تمنحه شرعية أكثر في ممارسة اختصاصات وصفت بالاستثنائية، لما لها من آثار دستورية كتعليق العمل

(1) المادة 100/2 من التعديل الدستوري لعام 2020، والمادة 109/2 من التعديل الدستوري لعام 2016 بنصيهما «ويجتمع البرلمان وجوبا».

(2) المادة 110 من التعديل الدستوري لعام 2016 «يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الدولة جميع السلطات».

(3) Benoit Janneau , Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Dalloz, Paris, 1975, p.248.

(4) محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 212.

(5) يرى الفقيه الدستوري " Hauriou " أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يوجه الخطاب للأمة قبل إعلان الحالة.

Voir : André Hauriou, Droit constitutionnel et Institutions politiques, Edition, Paris 1975, p.976.

بالدستور وتجميع كل السلطات في يد الرئيس، والسماح له بمواصلة ولايته إلى غاية انتهاء الحرب في الحالة التي تكون فيها العهدة الرئاسية على وشك الانتهاء. وفي حصول المانع لرئيس الجمهورية، يتولى رئيس مجلس الأمة باعتباره رئيس للدولة، كل الاختصاصات الدستورية التي تستوجبها حالة الحرب.

بالإضافة إلى الشروط الموضوعية التي نص عليها الدستور الفرنسي لعام 1958، هناك العديد من الشروط الشكلية التي يجب على رئيس الجمهورية أن يراعيها هي الأخرى، يجب على الرئيس أولاً استشارة رئيس الوزراء ورئيس كل من المجلسين والمجلس الدستوري. وإعلام الأمة برسالة بمناسبة تنفيذه للسلطات الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 16 من الدستور الفرنسي.

كما يجب عليه استشارة المجلس الدستوري، لكن في هذه المرة ليس بشأن تقرير الظروف الاستثنائية، بل في كل تدبير يتخذه الرئيس في هذا السياق، فأبي تدبير أو إجراء يقوم به رئيس الدولة في ظل الظروف الاستثنائية دون أخذ رأي المجلس الدستوري يكون مهدد بالبطان لعيب في الإجراءات مما يستوجب إلغاءه، فالاستشارة إلزامية لرئيس الدولة من حيث طلبها ولكنها اختيارية من حيث الأخذ بنتيجتها⁽¹⁾.

يجتمع البرلمان بقوة القانون، كما لا يمكن لرئيس الدولة حل الجمعية الوطنية خلال فترة تنفيذ السلطات الاستثنائية. وكذا عدم إمكانية إجراء أي تعديل للدستور حسب ما نصت عليه المادة 89 من المراجعة الدستورية لعام 2008⁽²⁾، وكذا القرار الصادر عن المجلس

(1) مسعود شيهوب، «الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، الجزء 36، العدد 01، 1998، ص 33.

(2) تنص المادة 89 من التعديل الدستوري الفرنسي لعام 2008 على أنه «لا يجوز الشروع في أي إجراء للتعديل أو استمراره عندما تتعرض سلامة الإقليم للخطر».

الدستوري رقم 92-312 الذي أعلن فيه المجلس الدستوري حظرا التعديل أثناء العمل بالسلطات الاستثنائية المستمدة من المادة 16 من الدستور⁽¹⁾.

رغم أوجه القصور في المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958 قبل التعديل، التي غالبا ما أدت بهذه المادة أن تكون موضوع مقترحات إصلاحات دستورية لم يكتب لها النجاح.

وفي عام 1992 التقت لجنة "Vedel" مع رئيس فرنسا "François Mitterrand"، بشكل أكثر دقة، وربما أكثر واقعية من سابقتها، حيث قدمت اللجنة مقترح مثيرا للاهتمام، يروا فيه أصحاب هذه اللجنة، أنه من الضروري أن ينص الدستور على نهاية فترة الظروف الاستثنائية أي رفع تطبيق المادة 16، من أجل تجنب إساءة استعمال السلطة، بحيث كان يعتبر رئيس الدولة هو الوحيد الذي يمكن أن يطلب من المجلس الدستوري، فحص مدى استيفاء واجتماع شروط تطبيق سلطات الأزمة من عدمه.

غير أنه جاء في مقترح اللجنة إمكانية إحالة طلب مشترك من قبل رئيس مجلس الشيوخ ورئيس الجمعية الوطنية، إلى المجلس الدستوري لنفس الغرض⁽²⁾.

وفي عام 2008، استعادت لجنة التفكير ومقترحات تحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة، برئاسة "Édouard Balladur" من خلال القانون الدستوري الصادر في 23 جويلية 2008 اقتراح إنشاء رقابة ديمقراطية على فترة تطبيق المادة 16 التي اعتبرها بعض الخصوم، فترة يحتمل فيها وأد الحقوق والحريات⁽³⁾.

(1) Décision n° 92-312 DC du 2 Septembre 1992, JORF du 3 Septembre 1992, p.12095.

(2) نص البرنامج المشترك للييسار الموقع عليه في عام 1972، على حذف المادة 16. وفي عام 1993 قدمت حكومة Bérégovoy إلى مكتب مجلس الشيوخ، مشروع قانون للإصلاح الدستوري، مفاده إلغاء المادة 16، رفض مشروع القانون بسبب التغيير الذي طرأ على الأغلبية البرلمانية.

(3) أبدى الرئيس Nicolas Sarkozy خلال خطابه الذي ألقاه في 12 جويلية 2007، استعداده لتقديم الجمهورية الخامسة، بمناسبة مرور خمسين عاما، على إصلاح مؤسساتها. وتحقيقا لهذه الغاية، تم تشكيل ما يسمى بلجنة التفكير ومقترحات تحديث وإعادة التوازن لمؤسسات الجمهورية الخامسة، برئاسة Édouard Balladur والتي قدمت تقريرا في 29 أكتوبر 2007.

بحيث أصبح يتعين بعد هذا التحديث، على المجلس الدستوري الذي أخطره رئيس إحدى المجلسين أو ستين نائباً من الجمعية الوطنية أو ستين عضواً من مجلس الشيوخ، فحص الطلب بعد انتهاء مدة الثلاثين يوماً من تقديم الطلب، يقرر المجلس الدستوري برأي عام، ما إذا كانت شروط تطبيق سلطات الأزمات، مستوفاة وباقية مجتمعة أم لا، يصدر المجلس الدستوري رأيه بقوة القانون، بعد انتهاء فترة (60) ستين يوماً من ممارسة السلطات الاستثنائية، كما له أن يصد رأيه في أي وقت بعد ذلك.

المطلب الثاني: سلطة رئيس الدولة في إرسال وحدات من الجيش إلى الخارج

لم يسبق للمؤسس الدستوري الجزائري أن عالج موضوع إرسال وحدات من الجيش الشعبي الوطني إلى الخارج، لا في أول دستور له ولا في الدساتير المتعاقبة عليه، إلا بعد صدور التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، أين تطرق المؤسس إلى هذا الموضوع كسابقة أولى منه في نص المادة 91 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري⁽¹⁾.

على عكس نظيره الفرنسي الذي سبق له وأن سجل في دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958 بموجب المادة 35 منه، إمكانية السلطة التنفيذية في اتخاذ قرار بشأن عمليات تدخل القوات المسلحة إلى الخارج⁽²⁾.

على هذا الأساس نقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين أساسيين، بحيث نولي الدراسة في (الفرع الأول) إلى الإطار الدستوري لممارسة رئيس الدولة صلاحية إرسال وحدات من الجيش إلى خارج الوطن، ثم ننتقل إلى التنظيم الدستوري لهذه السلطة في (الفرع الثاني).

Voir : Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République. JORF n° 0252 du 30 octobre 2007, p 17699.

(1) المادة 91 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري لسنة 2020 «يقرر إرسال وحدات من الجيش الشعبي الوطني إلى خارج الوطن بعد مصادقة البرلمان بأغلبية ثلثي أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان».

(2) Art 35 alinéa 2 de la constitution française de 1958. « Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger ».

الفرع الأول: الإطار الدستوري لممارسة رئيس الدولة صلاحية إرسال وحدات من الجيش إلى خارج الوطن

إن الحديث عن ممارسة رئيس الدولة مسالة إرسال وحدات من الجيش إلى الخارج، هي من الأهمية بمكان، في أن تعكس مدى سمو سلطة رئيس الدولة على باقي السلطات في علاقاته العسكرية، بالأخص إذا كان هو نفسه قائد القوات المسلحة ووزير الدفاع، ويحدد السياسة الدفاعية للدولة، ويتولى رئاسة مجالس ولجان الدفاع والأمن، سواء في الجزائر أو في فرنسا⁽¹⁾.

في حين يبقى في نظرنا، مصدر إلهام سمو وتميز رئيس الدولة، نابع من طبيعة النصوص، أي الأساس الدستوري لسلطة رئيس الدولة في تقرير وإرسال وحدات من الجيش إلى خارج الوطن (أولا)، ثم من الممارسة الدستورية-الفرنسية-المتجذرة التي تجعل منه صاحب القرار الأخير في مسائل الدفاع (ثانيا).

أولا: الأساس الدستوري لسلطة رئيس الدولة في تقرير وإرسال وحدات من الجيش إلى خارج الوطن

كثيرا ما أثارت المادة المتعلقة بصلاحيات الرئيس الجمهورية في تقرير إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي خارج الحدود الجزائرية، اهتمام الرأي العام خلال طرح مناقشة مشروع مسودة تعديل الدستور الأخير، مما خلف جدلا سياسيا بين مدى توافق وارتباط العقيدة العسكرية الجزائرية بالمبادئ الأساسية اتجاه سياستها الخارجية القائمة على رفض استخدام الحرب وعدم التدخل في سيادة الدول؛ وبين من يرى ضرورة تكييف الدستور مع مقتضيات السياسة الدفاعية التي تتسجم مع التحولات والتغيرات في الأوضاع الإقليمية

(1) سبق وأن أشرنا إلى سلطة رئيس الدولة في تولي رئاسة مجالس الدفاع واللجان الأمنية في المطلب الأول الذي يسبق هذا المطلب من نفس المبحث، راجع الصفحة.

وضمان حماية المصالح الاستراتيجية للجزائر وتقوية مقارباتها في الأمن والسلم بعد أن أضحي الأمن القومي للجزائر يتجاوز الحدود الجغرافية الوطنية⁽¹⁾.

في هذا الصدد، يرى بعض السياسيين والخبراء الأمنيين أنّ الفقرة الثانية من المادة 91 المتعلقة بصلاحيات الرئيس الجمهورية في تقرير إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي خارج الحدود الجزائرية، بمثابة نقطة تحول في عقيدة الجيش المتمثلة في عدم التدخل في سيادة الدول، المبدأ الذي ظلت السلطة السياسية محافظة عليه منذ الاستقلال⁽²⁾.

غير أنه من خلال قراءتنا للمجتمع مواد الدستور، نرى أنّ محتوى المادة 91 المذكورة في الفقرة أعلاه لا يمكن أن نعتبره تدخل في سيادة الدول، ولا من قبيل الحرب الهجومية، بحيث لا يمكن تفسير هذه المادة إلاّ في إطار الفقرتين الثالثة والرابعة المستحدثتين ضمن المادتين 31 و30 على التوالي من ذات التعديل الدستوري الأخير.

بالتالي، وبموجب هاته المواد المجتمع معا، يقرر رئيس الجمهورية إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي الذي يتولى مهام الدفاع عن المصالح الحيوية والاستراتيجية للبلاد، في عمليات حفظ السلم، وفق إطار احترام مبادئ وأهداف الشرعية الدولية للهيئات الدولية والإقليمية التي تمثلها الأمم المتحدة، والاتحاد الإفريقي، وجامعة الدول العربية⁽³⁾.

(1) مختار بوروينة، «مشاركة الجيش الجزائري خارج الحدود وفق التعديل الدستوري»، مقال صحفي في يومية إخبارية جزائرية. Disponible sur : <https://www.sawtalahrar.dz>. Site Visité en date du 08.05.2022 à 17:40

(2) مداخلة الخبير الأمني بن عمر بن جانة، في حديثه مع الشروق، مقال لنوار باشوش، المجلة الإلكترونية الشروق أولان، بتاريخ 10 ماي 2020.

Disponible sur : <https://www.echoroukonline.com>. Site Visité en date du 08.05.2022 à 17:45

(3) المادة 31 الفقرة الثالثة من التعديل الدستوري لسنة 2020، «يمكن للجزائر، في إطار احترام مبادئ وأهداف الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي وجامعة الدول العربية، أن تشارك في حفظ السلم». وهي فقرة مستحدثة في المادة 31 من الفصل الثالث بعنوان الدولة من الباب الأول بعنوان المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري.

والمادة 30 الفقرة الرابعة من التعديل الدستوري لسنة 2020، «يتولى الجيش الوطني الشعبي الدفاع عن المصالح الحيوية والاستراتيجية للبلاد طبقا لأحكام الدستور». وهي فقرة مستحدثة في المادة 30 من الفصل الثالث بعنوان الدولة من الباب الأول بعنوان المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري.

أمّا عن الجدل المستجد حول التحوّل في العقيدة الراسخة للسياسة الخارجية للجزائر، نرى في الحقيقة، أنه ليس بتحوّل عن عقيدة الدولة الجزائرية إزاء سيادة الدول بقدر ما هو تطور تملّيه الضرورة التي لا يمكن أن نجد لها مبررها إلاّ في السياق الجيوسياسي الذي فرضته الظروف الإقليمية والتطورات التي شهدتها منطقة الساحل وشمال إفريقيا في العقدين الأخيرين في عدة دول مثل مالي والنيجر وليبيا وتونس أيضا.

فإذا كنا قد انتهينا إلى محاولة إعطاء شرعية دستورية لسلطة رئيس الدولة في إرسال وحدات من الجيش على الخارج، من خلال قراءة سليمة للفقرة الثالثة من المادة 91 من التعديل الدستوري، فإنه إذا ليس ثمة وجه للغرابة في سمو وتفوق سلطات رئيس الدولة على سلطات المؤسسات الدستورية الأخرى.

إذ يستمد رئيس الدولة الجزائري سلطته في مجال الدفاع، بموجب مهامه الدستورية المنصوص عليها في المادة 84 من التعديل الدستوري الأخير بنصها «يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، ويسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية»⁽¹⁾، وهي مادة مستوحاة من المادة 5 الفقرة الثانية من الدستور الفرنسي التي تنص على أن رئيس الجمهورية هو ضامن الاستقلال الوطني وسلامة الأراضي واحترام المعاهدات⁽²⁾.

شأنها شأن المادة 73 من الدستور المصري لعام 2007⁽³⁾، والدستور اللبناني المعدل في 1991 الذي جاء مطابقا للدستور الفرنسي، في مادته 49، والدستور التونسي المعدل في عام 2002 في المادة 41 منه، والدستور اليمني المعدل في عام 2002 الذي كان واضحا في

(1) تمّ إضافة عبارة «ويسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية» في المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مع أنها لم تكن في المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

Disponible sur : <https://www.echoroukonline.com>. Site Visité en date du 08.05.2022 à 17:45

(2) Art 5 alinéa 2 de la constitution française de 1958. « Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ».

(3) مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، أساس السلطة السياسية في البلاد، ط3، (ب. د. ن)، 2010، ص25.

المادة 110 منه، في إسناد الإشراف على المهام السيادية المتعلقة بالدفاع عن الجمهورية، وتلك المرتبطة بالسياسة الخارجية إلى رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

إضافة إلى التدخل المباشر لرئيس الدولة في المجال الدولي عند ممارسته وظيفته التشريعية، بالأخص ما نصت عليه المادة 52 من الدستور من صلاحيات رئيس الدولة في التفاوض على المعاهدات والتصديق عليها. بما في ذلك المعاهدات والاتفاقيات ذات البعد العسكري، التي تكون الدولة طرفاً فيها⁽²⁾، بحيث تسمح لرئيس الجمهورية بالمشاركة في تطوير استراتيجية الدفاع الدولي والمساهمة في الأمن والسلام الدوليين.

وكذا سلطته في تحديد السياسة الدفاعية داخل مجلس الوزراء⁽³⁾، وصفته قائد القوات المسلحة⁽⁴⁾، وتولييه رئاسة المجالس واللجان العليا للدفاع الوطني⁽⁵⁾.

فضلا على ذلك، السلطات الموسعة التي يمنحها إياه الدستور الفرنسي، في الظروف الاستثنائية التي بمقتضاها يستوجب على رئيس الجمهورية الدفاع عن المؤسسات وحمائتها، واستقلال الأمة وسلامة أراضيها، وضمان تنفيذ الالتزامات الدولية، وضمان السير المنتظم

(1) مطهر العزي، المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية، تعديلات الدستور لسنة 2002، ط3، مكتبة الصادق، ص419.

(2) Art 52 de la constitution française de 1958. « Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification ».

Et l'art 53 alinéa 1 de la constitution française de 1958. « Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi ».

(3) Art 7 de l'Ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense abrogé par Ordonnance n°2004-1374 du 20 décembre 2004 JORF 21 décembre 2004.

« La politique de la défense est définie en conseil des ministres ».

Ainsi L'article L. 1111-3 du Code de la défense précise que « la politique de la défense est définie en conseil des ministres. Les décisions en matière de direction générale de la défense sont arrêtées en comité de défense. Les décisions en matière de direction militaire de la défense sont arrêtées en comité de défense restreint ».

(4) Bernard . Chantebout, « Constitution et Défense nationale », Droit et défense, 1999, pp. 5-9.

Samy. Cohen, « Le Président, chef des armées », Pouvoirs, n°58, 1991, pp. 33-40.

(5) Art 15 de la constitution française de 1958.

« Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale ».

للسلطات العامة الدستورية في حالة من الانقطاع⁽¹⁾. ممّا يسمح بتركيز السلطة في يد رئيس الدولة في كل مرّة يتقرر فيها الإعلان عن ظرف خطير قد تواجهه الدولة، الأمر الذي بات يشكل ديكتاتورية مؤقتة مكرسة لضمان السلامة العامة على حد تعبير بعض الفقهاء الدستوريين.

علاوة على ذلك، فإن الجانب الرمزي لوظيفة رئيس الدولة يزيد من تفوقه المؤسساتي، بحكم أنه السلطة التي تجسد شرعية الدولة واستمرارها، وتضمن سيادة الشعب والوحدة الوطنية. كما أنه يضمن احترام مبادئ وقيم الجمهورية، ويحمي الرموز الأساسية للأمة، ويعين في المناصب المدنية والعسكرية، ممّا أدى إلى وصفه بأنه ملك جمهوري.

فإذا كان المؤسس الدستوري الجزائري أفرد رئيس الدولة في اتخاذ القرار، بحيث يبقى تقرير إرسال وحدات من الجيش إلى خارج الوطن، قرار إنفرادي لرئيس الدولة، بحسب ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 91 من التعديل الدستوري الأخير. فإن المؤسس الدستوري الفرنسي كان على نقيضه تماما، بحيث جعل من الاختصاصات في مجال الدفاع الوطني مشتركة بين رئيس الدولة والحكومة، فبالرجوع إلى المادتين 20 و21 من الدستور الفرنسي، نستشف أنّ الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، بتحديد السياسة الوطنية وتسييرها، وتكليف الوزير الأول بتوجيه عملها، من جهة بيان السياسة العامة. أمّا من جهة السياسة الدفاعية، تووضع الإدارة والقوات المسلحة تحت تصرفها، ويكون الوزير الأول مسؤول عن الدفاع الوطني، وبنوب رئيس الجمهورية في رئاسة المجالس واللجان العليا للدفاع الوطني عند الاقتضاء.

كما أنه لا يجب أن تفسر الفقرة الثانية من المادة 35 من الدستور الفرنسي بنصها «تبلغ الحكومة البرلمان بقرارها الذي يسمح للقوات المسلحة بالتدخل في الخارج في ظرف

(1) Art 16 de la constitution française de 1958.

ثلاثة أيام من بداية التدخل على الأكثر، وتحدد الأهداف المسطرة لذلك»⁽¹⁾، على أن الوزير الأول هو صاحب القرار في تدخل القوات المسلحة في الخارج، بحيث لا يجب أن نقرأ هذه المادة خارج السياق الدستوري للاختصاصات المودعة لدى رئيس الدولة سلفاً.

بعبارة أخرى، على الرغم من الاختصاصات المشتركة بين قطبي السلطة التنفيذية، يتمتع رئيس الدولة بسلطة تقديرية قوية في مجال الدفاع. تتجلى هذا بشكل خاص في الحالة التي يكون فيها الرئيس زعيم الأغلبية البرلمانية، وبالتالي لا يمكن اتخاذ أي قرار إيجابي من طرف الحكومة دون موافقة الرئيس، بحيث لا يسع الوزير الأول إلا إتباع قرار رئيس الدولة، حتى ولو كانت رؤيته مخالفة لما يراه رئيس الدولة.

لتبقى في الأخير، الممارسة هي وحدها، من تؤكد أسبقية رئيس الدولة على الوزير الأول في مسألة اتخاذ القرار.

ثانياً: الممارسة الدستورية لرئيس الدولة في إرسال وحدات من الجيش إلى الخارج

نظراً لحدثة النص الدستوري الذي يسمح بمشاركة الجيش الجزائري في جهود حفظ السلام في الخارج، كان من الطبيعي أن يخلو سجل مشاركة الجيش الوطني الشعبي من أي تدخل خارج الحدود.

بيد أننا نسترجع مشاركة الجيش الوحيدة في الحروب العربية الإسرائيلية والتي كانت على مدار مرتين في سنتي 1967 و1973 في إطار ما كان يسمى بالدفاع العربي المشترك⁽²⁾، دون أن ننسى أيضاً، مساهمته في العمليات الأممية لحفظ السلم للعديد من

(1) Art 35 alinéa 2 de la constitution française de 1958. « Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger ».

(2) شهد الصراع العربي الإسرائيلي خمس حروب نظامية في أعوام: 1948، و1956، و1967، و1973، و1982. تعد سنة 1967 المشاركة الأولى للجيش الجزائري في الحرب العربية الإسرائيلية وسميت هذه الحرب، بحرب الأيام الستة (من اليوم الخامس إلى العاشر جوان 1967)، والمشاركة الثانية كانت في سنة 1973 وتعرف باسم حرب السادس من أكتوبر (أو العاشر من رمضان).

الدول الإفريقية، مثلما ساهمت القوات الجوية الجزائرية في نقل قوات إفريقية في إطار عمليات حفظ السلم في الصومال وفي السودان بإشراف من الاتحاد الإفريقي⁽¹⁾.

أمّا على صعيد الممارسات الدستورية لنص المادة 35 من الدستور الفرنسي، درجت الحكومة على مشاركة القوات المسلحة الفرنسية في الخارج، إلى العديد من العمليات خلال الفترة المستعرضة (من 2008 إلى 2018)، بدءاً بالرئيس الذي لم يسعه إلاّ اتباع الممارسة الدستورية التي سبقته، في إرسال قوات جديدة إلى أفغانستان وهي كالأتي⁽²⁾:

- عمليات تدخل القوات المسلحة في تشاد، جمهورية إفريقيا الوسطى، ساحل العاج، لبنان، وكوسوفو في 2008،

- عمليات تدخل القوات المسلحة في دولة ليبيا في 2009،

- عملية Serval لتدخل القوات المسلحة في دولة مالي في 2013،

- عملية Sangaris لتدخل القوات المسلحة في جمهورية إفريقيا الوسطى في 2013،

- عملية Chammal لتدخل القوات المسلحة في دولة العراق في 2014،

- عمليات تدخل القوات المسلحة في دولة سوريا في 2015،

- عمليات تدخل القوات المسلحة في دولة سوريا في 2018.

الممارسة التي باتت على ما يبدو راسخة في النظام السياسي للجمهورية الفرنسية الخامسة، من خلال قبول الممارسة وتعاقبها على رؤساء الدولة، بدءاً بالرئيس Sarkozy الذي لم يسعه إلاّ اتباع الممارسة الدستورية في إرسال قوات جديدة إلى أفغانستان في مارس 2008، ممّا يعكس بصورة جلية هيمنة السلطة التنفيذية على مجال السياسة الدفاعية العسكرية؛ بل وعلى مدى تفوق رئيس الدولة على الوزير الأول أيضاً داخل السلطة التنفيذية ذاتها⁽³⁾.

(1) أنغولا، كمبوديا، هايتي، بورندي، إثيوبيا، إريتريا، كونغو الديمقراطية.

(2) Disponible sur: http://www.senat.fr/contrôle/forces_armées.html. Site visité en date du 11.05.2022 à 19h:30.

(3) - Nicolas Sarkozy président de la République française du 16 mai 2007 au 15 mai 2012.

- François Hollande président de la République française du 15 mai 2012 au 14 mai 2017. =

الفرع الثاني: التنظيم الدستوري لسلطة رئيس الدولة في إرسال وحدات من الجيش إلى خارج الوطن

عالج المؤسس الدستوري الجزائري موضوع إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي إلى الخارج في فقرة واحدة ضمن الفصل الأول بعنوان رئيس الجمهورية من الباب الثالث بعنوان تنظيم السلطات والفصل بينها، من التعديل الدستوري الأخير، كسابقة أولى منه، وذلك في قوله «يقرر إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي إلى خارج الوطن بعد مصادقة البرلمان بأغلبية ثلثي أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان»⁽¹⁾.

أما عن دور البرلمان في تكوين عقيدة رئيس الدولة في اتخاذه قرار إرسال وحدات من الجيش إلى الخارج، فقد أقر له المؤسس الدستوري المصادقة المتمثلة في أغلبية ثلثي أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان، وهي في الحقيقة أغلبية يسهل جمعها لاسيما في الحالة التي يكون فيها رئيس الدولة من الأغلبية البرلمانية، بالإضافة إلى الثلث الرئاسي الذي يملك رئيس الدولة تعيينه في مجلس الأمة.

كما أن خلو الفقرة الثانية من المادة 91 من التعديل الدستوري، من أي إشارة، إلى وجود مناقشة أم لا تسبق التصويت، وعدم نص الدستور على الأجل الذي يقدم فيه رئيس الدولة قراره إلى البرلمان للمصادقة عليه، وعدم التطرق أيضا للحالة التي يتم فيها تمديد فترة عمليات التدخل إلى الخارج، من شأنه أن يعكس الضعف النسبي الذي يتميز به البرلمان الجزائري في تطبيق هذه المادة.

وبالتالي كان على المؤسس الدستوري أن يفصل أكثر فيما سبق وأن أشرنا إليه في الفقرة أعلاه، بدل أن تقتصر أحكامه في فقرة واحدة، توجي على اختزال دور البرلمان في المصادقة، وتكشف عن إصرار نية المؤسس في تقوية مركز الرئيس على البرلمان في

= - Emmanuel Macron, président de la République française depuis le 14 mai 2017.

(1) المادة 91 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري لسنة 2020.

السياسة الدفاعية التي يقتصر فيها دور البرلمان على المصادقة، كما أنه لم يبين الحالة العكسية التي يتم فيها إحجام البرلمان على هذا القرار.

على خلاف المؤسس الدستوري الفرنسي الذي عالج مسألة تدخل القوات المسلحة إلى الخارج، في البداية في المادة 35 من الدستور، في الباب الخامس بعنوان العلاقات بين البرلمان والحكومة في قوله «يكون إعلان الحرب بإذن من البرلمان. تبلغ الحكومة البرلمان بقرارها الذي يسمح للقوات المسلحة بالتدخل في الخارج في ظرف ثلاثة أيام على الأكثر من بدء التدخل»؛ غير أنه كان أكثر دقة عندما حدّد ثلاثة أيام على الأكثر من بدء التدخل كإطار زمني يسمح فيه للحكومة إبلاغ قرارها للبرلمان⁽¹⁾.

وفي إطار التوجه نحو إسناد قرار مشاركة القوات المسلحة في عمليات خارج البلاد، إلى الإرادة الشعبية التي يجسدها البرلمان، ومخافة التحول عن المقصد الدستوري المتمثل في عمليات حفظ السلام إلى عمليات هجومية قتالية، عمدت لجنة التفكير والاقتراح بشأن تحديث وإعادة توازن مؤسسات الجمهورية الخامسة، برئاسة "إدوار بالادور Balladur Édouard" إلى طرح العديد من التقارير والمقترحات من أجل تثمين دور البرلمان، عوض الاقتصار على دوره في التبليغ⁽²⁾، خاصة وأن عدد وتكلفة عمليات القوات المسلحة في الخارج تعرف زيادة بشكل كبير في حجم العمليات وطبيعتها، لذلك تمّ تناول هذه المسألة على نطاق واسع من قبل لجنة التفكير والاقتراح، بحيث أصبح الإصلاح الدستوري الصادر لعام 2008 أكثر تأطيرا للمادة 35 من الدستور بوضع إجراء دستوري يتمّ من خلاله إعلام البرلمان، ومراقبته لكل مراحل العمليات العسكرية التي يباشرها الجيش الفرنسي في الخارج.

(1) Art 35 de la constitution française de 1958. « La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement. Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention.»

(2) Art 35 de la constitution française de 1958. Avant la réforme constitutionnelle de 2008.

في هذا الصدد، أصبحت الحكومة ملزمة بضرورة تحديد الأهداف المسطرة لكي يعلم بها النواب، كالإشارة إلى مسرح العمليات، والأساس القانوني للعملية أي الشرعية الدولية التي يتم بموجبها استدعاء القوات المسلحة، وكذا الحجم الأقصى للجنود والقوات المحشودة، ومدة العملية وتكلفتها، الأمر الذي من شأنه أن يرتب فتح مناقشة من قبل النواب على قرار الحكومة لا يعقبها أي تصويت⁽¹⁾، على عكس الدستور الجزائري الذي نص فقط على التصويت، ولم يتطرق إلى المناقشة في الفقرة الثانية من المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020، خاصة مع عدم النص على أحكام تفرض على رئيس الدولة تحديد الأهداف المسطرة لذلك.

على خلاف الدستور الفرنسي، بالأخص بعد دخول الإصلاح الدستوري حيز التنفيذ، أصبح للبرلمان دورا هاما من خلال كلمته في تمديد مدة تدخل القوات المسلحة الفرنسية، في الحالة التي تكون قد تجاوزت فيها مدة التدخل أربعة (04) أشهر، كما يجوز للحكومة أن تطلب من الجمعية الوطنية أخذ القرار النهائي في هذا الشأن، ولمزيد من الضمانات حرص المؤسس الدستوري الفرنسي أيضا على دور البرلمان في تمديد مدة التدخل في الحالة التي يكون فيها غير منعقد عند انقضاء أجل الأربعة (04) أشهر، وذلك بأن يفصل في طلب التمديد عند افتتاح دورته التالية⁽²⁾، في هذا السياق، شهد العمل بأحكام الفقرة الثالثة من المادة 35 من الدستور الفرنسي المستحدثة بالإصلاح الدستوري لعام 2008 سبعة ممارسات دستورية⁽³⁾.

(1) Art 35 alinéa 2 de la constitution française de 1958 «Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote».

(2) Art 35 alinéa 3 et 4 de la constitution française de 1958.

(3) Depuis l'entrée en vigueur la réforme constitutionnelle, l'Assemblée a déjà eu à se prononcer à sept reprises au titre de l'alinéa 3 de l'article 35 de la Constitution, au cours de la période (2008-2015):

- le 22 septembre 2008, elle a ainsi autorisé la prolongation de l'intervention en Afghanistan ;
- le 28 janvier 2009, a été autorisée la prolongation de cinq interventions : au Tchad, en République centrafricaine, en Côte d'Ivoire, au Liban et au Kosovo ;
- le 12 juillet 2011, pour la prolongation de l'intervention en Libye ;
- le 22 avril 2013, afin d'autoriser la prolongation de l'opération Serval menée au Mali ;
- le 25 février 2014, sur la prolongation de l'intervention en Centrafrique (opération Sangaris)
- le 13 janvier 2015, pour la prolongation de l'intervention en Irak (opération Chammal) ;
- le 25 novembre 2015, afin d'autoriser la prolongation de l'engagement des forces aériennes au-dessus du territoire syrien.

الباب الثاني
الاختصاصات التشريعية والقضائية
لرئيس الدولة
في الدستورين الجزائري والفرنسي

الباب الثاني

الاختصاصات التشريعية والقضائية لرئيس الدولة في الدستورين الجزائري والفرنسي

مقابل ما يمتلكه رئيس الدولة من اختصاصات تنفيذية سواء كان يباشرها على الصعيد الداخلي أو الخارجي للدولة، أو بحكم انتمائه للسلطة التنفيذية كرئيسا لها تارة، أو بصفته حكما بين السلطات تارة أخرى؛ يتمتع أيضا باختصاصات تشريعية وقضائية لا تقل مكانة عن سابقتها.

بالأخص عندما نلاحظ أنّ أكثر التشريعات الوطنية تتم بمقتضى الأوامر، التي يشرع بموجبها رئيس الدولة في الحالات العادية والاستثنائية، ناهيك عن التفويض التشريعي الذي تطلب من خلاله الحكومة التشريع في حالات محددة يؤهلها على اتخاذ تدابير تدخل عادة في نطاق القانون، مع الإشارة إلى تدخل رئيس الدولة في علاقته مع البرلمان في بعض من مراحل الإجراء التشريعي.

غير أنّ سلطة رئيس الدولة لم تتوقف فقط في علاقته مع السلطة التشريعية بل تمتد إلى غاية السلطة القضائية التي يفترض فيها الحياد والاستقلالية، بحيث يتمتع رئيس الدولة في مباشرته مهامه الدستورية مع السلطة القضائية اختصاصات عضوية تكمن بالأحرى في رئاسة رئيس الدولة المجلس العلى للقضاء، وسلطته في تعيين القضاء، وأخرى وظيفية تتجلى في سلطة رئيس الدولة في ضمان استقلالية القضاء، وحق العفو.

وعليه سنحصر الدراسة في هذا الباب في فصلين، بحيث نتناول الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في (الفصل الأول)، ثم الاختصاصات القضائية لرئيس الدولة في (الفصل الثاني).

الفصل الأول

الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة

يعتبر التشريع من الوظائف الأساسية للدولة، وأحد أوجه السيادة التي طالما ما يعهد به إلى البرلمان، صاحب السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه كأصل عام⁽¹⁾، غير أنه خروج على الأصل، منحت معظم الدساتير ومن بينها الدستور الجزائري السلطة التنفيذية التشريع، كتحويل دستوري يقضي بتحويل رئيس الدولة سلطة وضع القانون عن طريق الأوامر كوسيلة يشرع بموجبها رئيس الدولة في الحالة العادية أو في الحالة غير العادية، كاستثناء⁽²⁾.

على غرار التشريع بأوامر يساهم رئيس الدولة أيضا بعدة صلاحيات خلال الإجراء التشريعي للقانون في علاقته مع البرلمان، الأمر الذي يستدعي أن نقف على الطبيعة القانونية لهذه الصلاحيات.

وبالتالي نحاول تقسيم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين، بحيث نتطرق إلى اختصاصات رئيس الدولة في التشريع بأوامر وفي اللجوء إلى الاستفتاء في (المبحث الأول)، وإلى الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في علاقته مع البرلمان والقضاء الدستوري في (المبحث الثاني).

(1) وهو ما تقضي إليه المادة رقم 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020. بنصها «يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه».

(2) المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر نفسه.

المبحث الأول: اختصاصات رئيس الدولة في التشريع بأوامر وفي اللجوء إلى الاستفتاء

من الاختصاصات التشريعية التي يساهم فيها رئيس الدولة بشكل مباشر في إنتاج القاعدة القانونية نجد سلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر (المطلب الأول)، وسلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، لاسيما عندما يتعلق الأمر بالاستفتاء التشريعي الذي يكون غرضه التشريع (المطلب الثاني).

المطلب الأول: سلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر

تعد الوظيفة التشريعية من أهم الوظائف الدستورية، والتي طالما كانت تعهد بصفة حصرية إلى البرلمانات، بحكم أن النواب هم من يمثلون الشعب ويعبرون عن الإرادة الشعبية؛ غير أنه مع التطور الدستوري، أصبحت الدساتير تعهد بهذه الوظيفة أيضا إلى السلطة التنفيذية، فكانت البداية مع التشريع بأوامر عن طريق التفويض أي في حضور البرلمان، وهو ما أخذ به الدستور الفرنسي لعام 1958، والدستور الجزائري لسنة 1963، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري كان على خلاف نظيره الفرنسي، عندما تخلى عن آلية التفويض التشريعي فيما بعد، ومكّن رئيس الدولة الجزائري بأن يشرع بأوامر ليس في حضور البرلمان الأصيل فقط، بل وحتى في غيابه دون أن يلزمه بقانون التفويض⁽¹⁾.

وعليه سنحاول في هذا المطلب أن نبين سلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر في وجود البرلمان في (الفرع الأول)، ثم سلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر في غيبة البرلمان في (الفرع الثاني).

(1) المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر نفسه.
تنص على أنه «يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور».

الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر في وجود البرلمان

من خلال استقراءنا لمواد الدستور الجزائري، لاسيما المواد التي قضت لرئيس الدولة التشريع بأوامر، نلاحظ أن المؤسس الدستوري قد نص على الحالات التي يشرع فيها رئيس الدولة في وجود البرلمان على سبيل الحصر،

على هذا الأساس نحاول في هذا الفرع أن نتطرق (أولاً) إلى المجال المالي الذي يصدر فيه رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بأمر، و(ثانياً) إلى الحالة الاستثنائية.

أولاً: في المجال المالي

يعتبر التشريع في المجال المالي، من الاختصاصات الملكية التي لطالما كان يتمتع بها الملوك قبل الصراع الذي وقع في بريطانيا بينهم وبين ممثلي الشعب، الذين بدأوا ينتزعون هذا الاختصاص شيئاً فشيئاً من الملك، إلى أن أصبحت القوانين المتعلقة بالمالية ضمن المجالات المحجوزة للبرلمان كقاعدة عامة.

في هذا الشأن عمل المؤسس الدستوري بهذه القاعدة في كل من دستور سنة 1976⁽¹⁾ والتعديل الدستوري لسنة 1989 والتعديل الدستوري لسنة 1996⁽²⁾، كما أبقى على القاعدة ذاتها في المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 عندما أعطى البرلمان حق المصادقة على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه⁽³⁾.

(1) المادة 153 من الدستور الجزائري لسنة 1976.

(2) المادة 7/120 من التعديل الدستوري لسنة 1996. تنص على أنه «يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه طبقاً للفقرات السابقة».

(3) المادة 138 الفقرة 10 والمادة 146 الفقرة 1 على التوالي من التعديلين الدستوريين لسنتي 2016 و2020. «يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه».

لكن نظرا لخصوصية قانون المالية باعتباره القانون الذي بموجبه يرخّص للسلطات العامة مباشرة وتنفيذ ميزانية الدولة، ومخافة أن تصاب مؤسسات الدولة بالشلل والركود في تسيير وتجهيز مؤسساتها وإداراتها العمومية.

منح المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية حق إصدار قانون المالية بموجب أمر في الحالة التي لم يصادق عليه البرلمان في الأجل القانونية⁽¹⁾.

ليكون بذلك السبب الوحيد لصدور مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية بموجب أمر من رئيس الجمهورية، هو عدم مصادقة البرلمان على القانون لأي سبب كان في أجل خمسة وسبعون (75) يوما التي حددها الدستور، على أن تحتسب هذه المدة من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، الذي يصوت على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه⁽²⁾، لتتم المصادقة فيما بعد من طرف مجلس الأمة⁽³⁾ على النص المصوّت عليه خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوم وفي حالة خلاف بين الغرفتين، يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبت في شأن الخلاف⁽⁴⁾.

وفي الأخير نخلص أن الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية في المجال المالي تتميز بجملة من الخصائص عن غيرها من الأوامر باعتبارها كالتالي:

(1) المادة 146 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020، تقابلها المادة 138 فقرة 11 من التعديل الدستوري لسنة 2016. «وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر». وهي ذاتها المادة 120 فقرة 8 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

(2) المادة 2/44 من القانون العضوي رقم 16 /12 المؤرخ في 25 أوت سنة 2016، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 50، الصادرة في 28 أوت 2016.

(3) المادة 3/44، المصدر نفسه.

(4) المادة 4/44، المصدر نفسه.

- سلطة غير مقيدة شكلا: يمارس رئيس الجمهورية هذه السلطة دون أن يتبع أي إجراءات أو أشكال دستورية، كما أنّ المؤسس الدستوري لم يشترط اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء ولا استشارة أي هيئة.

- سلطة مقيدة موضوعا: التشريع بأمر في هذه الحالة لا يمس إلا مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية، بحيث لا يستطيع رئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة البرلمان على قانون عادي أن يصدره في أمر.

- عدم عرض الأمر المتضمن قانون المالية على البرلمان: لا يمكن عرض الأمر المتضمن قانون المالية على البرلمان ليوافق عليه، لأن هذا الأخير فقد المصادقة على قانون المالية بمضي خمسة وسبعون (75) يوما التي منحها إياه الدستور.

- يمتلك الأمر الذي يصدره الرئيس بشأن مشروع الحكومة نفس قوة قانون المالية، الذي لو كان صادق عليه البرلمان⁽¹⁾.

- يمارس رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية على شكل أمر بنص دستوري أي اختصاص أصيل وليس بموجب تفويض تشريعي صادر عن البرلمان كما كان عليه في دستور 1963⁽²⁾.

أمّا بالنسبة للدستور الفرنسي فقد كان له السبق بموجب المادتين 47 و47 مكرر من دستور 1958 في السماح لرئيس الجمهورية بإصدار مشروع قانون المالية ومشروع

(1) المادة 5/44، المصدر نفسه.

تتص على ما يلي: «في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية».

(2) المادة 58 من الدستور الجزائري لسنة 1963 «يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس التفويض له لمدة محددة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر».

قانون تمويل الضمان الاجتماعي بموجب أمر في حالة عدم المصادقة على القانون من قبل البرلمان في المواعيد الدستورية⁽¹⁾.

ثانيا: في الحالة الاستثنائية

على غرار الحالة العادية يتمتع رئيس الجمهورية بسلطات واسعة في الحالة الاستثنائية، والتي تكمن أساسا في سن قواعد قانونية عن طريق أوامر تشريعية يدفع بها رئيس الدولة الخطر الداهم الذي يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية للدولة أو استقلالها، أو سلامة ترابها، بحسب ما نصت عليه المادة 142 في فقرتها الخامسة التي أحالت إلى المادة 98 من الدستور المتعلقة بالحالة الاستثنائية⁽²⁾.

تشارك الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية أثناء الحالة الاستثنائية مع سابقتها المتخذة في الظروف العادية، وبالأخص تلك المتخذة في المجال المالي وفي المسائل العاجلة في أنها تتخذ في ظل حضور البرلمان وذلك لكون البرلمان ينعقد وجوبا في الحالة الاستثنائية دون أن يستدعى من قبل السلطة التنفيذية⁽³⁾.

(1) Art 47 de la constitution française du 1958. «Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique. Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.».

Et l'article 47-1 de la constitution française du 1958. « Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique. Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance.».

(2) المادة 142/5 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

تنص على أنه «يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور». وهي ذاتها المادة 4/124 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

(3) المادة 4/98 من التعديل الدستوري لسنة 2020. تنص على أن «يجتمع البرلمان وجوبا».

إضافة على ذلك، وجوب إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء⁽¹⁾، إلا أن دور هذا المجلس يبقى مجرد دور استشاري، تؤول فيه الكلمة ابتداء وانتهاء إلى رئيس الجمهورية كونه هو من يترأس مجلس الوزراء.

زيادة على ذلك، يتمتع رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية بسلطة تقديرية في اللجوء إلى هذه الحالة. مع أن الأوامر في هذه الحالة ذو طبيعة استثنائية مقيدة بضرورة دفع الخطر عن طريق اتخاذ الإجراءات التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية، كما لرئيس الجمهورية أن يتخذ الأوامر في الحالة الاستثنائية دون أن يعرضها على البرلمان.

أما عن المؤسس الدستوري الفرنسي فقد عالج الظروف الاستثنائية خارج المادة 38 من الدستور، أي بموجب المادة 16 من دستور 1958، التي يتخذ رئيس الجمهورية على أساسها كل التدابير التي تستوجبها الظروف التي تكون مستوحاة من الرغبة في تمكين السلطات العامة الدستورية من ممارسة مهامها في أقرب الآجال⁽²⁾.

الفرع الثاني: سلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر في غياب البرلمان

بالإضافة إلى ما يتمتع به رئيس الدولة صاحب لقب رئيس الجمهورية من سلطة في التشريع بأوامر في حضور البرلمان خوله الدستور أيضا سلطة التشريع بأوامر في غيبة البرلمان، وهو ما سنحاول أن نقف عليه في بيان حالات التشريع بأوامر في غيبة البرلمان (أولا)، ثم نأتي أيضا على بيان القيود الواردة على التشريع بأوامر في غيبة البرلمان (ثانيا).

(1) المادة 6/142 من التعديل الدستوري لسنة 2020. تنص على أن «تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء».

(2) Il s'agit de retour le plus rapide possible fonctionnement normal des pouvoirs publics.

Voir : Georges Dupuis et Autres, Droit Administratif 7^{ème} Ed, Armand colin, Paris, 2000, p117.

أولاً: حالات التشريع بأوامر في غيبة البرلمان

يشرع رئيس الدولة، صاحب لقب رئيس الجمهورية بأوامر أثناء غيبة البرلمان في

حالتين:

أ- حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

نصت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على إمكانية التشريع بأوامر من قبل رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، بحيث تتحقق هذه الأخيرة عند حل رئيس الجمهورية للغرفة الأولى سواء كان الحل وجوباً في الحالي التي لم تحصل فيها موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل حكومة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة الذي عينه رئيس الجمهورية من جديد⁽¹⁾، أو في حالة الحل الرئاسي الذي يقرر فيه رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها⁽²⁾، أو في الحالة التي يكون فيها الحل وزارياً أيضاً أي الحالة التي يلجأ فيها رئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني بسبب قبوله استقالة الحكومة التي لم تحظى بثقة المجلس⁽³⁾.

(1) المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020 «إذا لم تحصل الموافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد، يحل وجوباً».

(2) المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 «يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة».

(3) المادة 111 فقرة 7 من التعديل الدستوري لسنة 2020 «وفي هذه الحالة، يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 151 ادناه».

ب- خلال العطل البرلمانية

بالإضافة إلى حالة الشغور البرلماني المشار إليها أنفا نصت نفس المادة 142 في فقرتها الأولى على إمكانية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر خلال العطل البرلمانية، للإشارة مع استبدال عبارة (بين دورتي البرلمان) في التعديل الدستوري لسنة 1996 بعبارة (العطل البرلمانية)⁽¹⁾، بعد أن قرر المؤسس في التعديل الدستوري لسنة 2016 للبرلمان دورة عادية كل سنة تدوم مدتها عشرة(10) أشهر على الأقل⁽²⁾، كما هو الحال في التعديل الدستوري الأخير، بدلا من دورتين عاديتين ربيعية وخريفية كل سنة تقدر الدورة الواحدة بأربعة (04) أشهر على أن تدوم كل دورة عادية(05) أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها⁽³⁾.

كما يستوقفنا في تحديد العطل البرلمانية، أن نشير إلى الحالة التي تم فيها تأجيل انعقاد البرلمان بالأخص المجلس الشعبي الوطني، الذي قرر تجميد جلساته في ديسمبر سنة 1998، بسبب اعتراض مجلس الأمة على النظر في القانون الأساسي للنائب الذي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليه وبالتالي يبقى سكوت الدستور الجزائري في التعديلات الدستورية المالية لتاريخ التجميد وكذا القانون العضوي الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة؛ قرينة على أن المؤسس الدستوري لم يعتبر مسألة تجميد انعقاد البرلمان كحالة من حالات العطل البرلمانية⁽⁴⁾.

(1) المادة 1/124 من التعديل الدستوري لسنة 1996. تنص على أنه «لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان».

(2) المادة 4 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع السابق.

(3) المادة 4 من القانون العضوي رقم 02/99 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 15، الصادرة في 09 مارس 1999.

(4) وهو ما اخذ به الفقه المصري، الذي لم يعتبر مسألة تأجيل انعقاد البرلمان حالة من حالات العطل البرلمانية، حجته في ذلك أن التأجيل هو سبب من أسباب انقطاع الدورة البرلمانية وليس سببا في انتهائها، وما دام أن الدورة لم تنته فلا يوجد ما يستوجب التشريع بأوامر من قبل رئيس الجمهورية. أنظر: مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، جامعة الجبلالي ليايس، سيدي بلعباس، 2004-2005، ص15.

ثانيا: القيود الواردة على التشريع بأوامر في غيبة البرلمان

حرصا من المؤسس الدستوري على اختصاص البرلمان في التشريع، وحفاظا منه على الحقوق والحريات، سعى المؤسس الدستوري على تأطير سلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر في غيبة البرلمان بمجموعة من القيود، بحيث اشترط في هذه الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وحالة العطل البرلمانية، أن يكون موضوعها في المسائل العاجلة، وأن تتخذ بعد أخذ رأي مجلس الدولة، وأن تعرض على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

أ- في المسائل العاجلة.

على خلاف الدساتير السابقة استحدث المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2016 نطاق جديد يشرع فيه رئيس الجمهورية بأوامر، أسماه في صلب المادة 142 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري بالمسائل العاجلة.

كما أبقى المؤسس على هذا الاختصاص الجديد لرئيس الدولة في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020⁽¹⁾ إلا أنه لم يشر إلى طبيعة هذه المسائل العاجلة في الدستور، مما يجعل من عبارة «مسائل عاجلة» عبارة فضفاضة ذات حمولة تأويلية تجعلها تحتمل أكثر من معنى.

وبالتالي تبقى الصياغة المفتوحة للنص تمنح رئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في تفسير المادة على نحو يتماشى مع غاياته في استعماله للأوامر.

(1) المادة 1/142 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

تنص على ما يلي: «لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة».

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري الفرنسي فقد جعل من المادة 38 من دستور 1958 الإطار الدستوري الذي تطلب فيه الحكومة تفويضا من البرلمان، لمدة محددة، لاتخاذ إجراءات بموجب أوامر، تدخل عادة في نطاق اختصاص القانون، من أجل تنفيذ برنامج الحكومة⁽¹⁾.

ومع ذلك، فإن فكرة «البرنامج» في المادة 38 من الدستور الفرنسي لا تعادل تلك الواردة في المادة 49 المتعلقة بالتزام الحكومة بالمسؤولية أمام الجمعية الوطنية، وبالتالي يقصد من عبارة «تنفيذ برنامجها» المذكور في المادة 38 ضرورة الحكومة في تبرير طلب التفويض الذي تتقدم به إلى البرلمان من خلال الإشارة إلى الغرض من التدابير التي تعتزم اتخاذها بموجب أمر.

وفي ذات السياق، عمل كل من المجلس الدستوري ومجلس الدولة إلى تحديد نطاق التفويض التشريعي والذي اعتبره مطلبا دستوريا. حيث أكد المجلس الدستوري في قراره رقم 76-72 أن نص المادة 38 من الدستور، يجب أن يُفهم على أنه واجب على الحكومة عند تقديم مشروع قانون تفويض أن تبرر الطلب المقدم من قبلها، وتحدد بدقة إلى البرلمان، الغرض من التدابير التي تقترح اتخاذها⁽²⁾.

هذا وقد جدد أيضا القاضي الدستوري في مناسبات عديدة هذا الالتزام الواقع على الحكومة بأن تحدد بدقة أغراض التفويض وأن تشير بدقة إلى مجال تدخل التدابير التي تعتزم اتخاذها بموجب أمر⁽³⁾، ليصبح في الأخير، المجلس الدستوري مختص في

(1) Art 38 alinéa 1 de la constitution française du 1958. «Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.».

(2) Décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977 sur la loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire français des Afars et des Issas. JORF du 13 janvier 1976, p.343.

(3) Décision n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986 sur la loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social et décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 sur la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes. JORF du 27 juin 1986, p.7978.

التحقق في مدى توافر البيانات المطلوبة في الفقرة الأولى من المادة 38 من الدستور، على النحو الواجب من قبل الحكومة لدعم طلبها التفويض.

كما تشكل السرعة والطبيعة الفنية لبعض النصوص، المعيارين الرئيسيين اللذان يقوم النواب على أساسيهما تقييم مدى طلب لجوء الحكومة إلى المادة 38 من الدستور. على هذا الأساس، اعتبر المجلس الدستوري في قراره رقم 99-421 الاستعجال هو أحد المبررات التي تتدرج به الحكومة للجوء إلى المادة 38 من الدستور، مما قد ينجم عنه أسبقية الحكومة بالنسبة للمواضيع المدرجة في جدول أعمال البرلمان، لا سيما في الحالة التي يشكل فيه الاكتظاظ في جدول الأعمال عائق أمام الحكومة في إنجاز ما تصبوا إليه في غضون فترة زمنية معقولة⁽¹⁾.

أولاً، نشره في الجريدة الرسمية حتى يدخل حيز التنفيذ، ثم ثانياً،

ب- أخذ رأي مجلس الدولة

علاوة على ما يتطلبه إجراء التفويض بالنسبة للدستور الفرنسي، والأوامر المتخذة في المسائل العاجلة بالنسبة للدستور الجزائري، تتطلب بالمقابل الأوامر المداوم بشأنها في مجلس الوزراء، أخذ الرأي المسبق لمجلس الدولة

ج- عودة الأوامر إلى البرلمان ليصادق عليها

ضمن المؤسس الدستوري الجزائري للبرلمان عودة الأوامر التي اتخذها رئيس الدولة، رئيس الجمهورية في غيبة البرلمان الأصيل في العملية التشريعية، لتعرض

(1) Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes, JORF du 22 décembre 1999, p.19041.

على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها⁽¹⁾، بل والأكثر من ذلك اعتبر الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان لاغية⁽²⁾.

أمّا بالنسبة للدستور الفرنسي ألزم هو الآخر الحكومة بضرورة عرض الأوامر المتخذة بموجب قانون التفويض على البرلمان ليصادق عليها حال حلول الآجال المحددة في قانون التفويض بقانون التصديق، كما حظر تعديل الأوامر مجدداً من قبل الحكومة، إلاّ بمقتضى قانون من البرلمان وفي المواضيع التي تدخل في نطاق اختصاص القانون، في الحالة التي يرغب فيها بإجراء تعديلات يراها ضرورية.

المطلب الثاني: سلطة رئيس الدولة في اللجوء إلى الاستفتاء

دأبت كثير من دول العالم في دساتيرها، على منح رئيس الدولة اختصاص اللجوء إلى الشعب، إضافة على حقه في مخاطبة الشعب مباشرة كونه هو الآخر ممثلاً عن الأمة، لاسيما بعد التزاوج في السيادة بين نظرية الشعب ونظرية الأمة⁽³⁾، علاوة على ذلك، الدور الذي لعبه الرئيس "ديغول De Gaulle" في إصلاح طريقة انتخاب رئيس الجمهورية الذي أصبح ينتخب بواسطة الشعب عن طريق الاقتراع العام

(1) المادة 3/142 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

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

(2) المادة 4/142 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

تنص على أنه «تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان».

(3) من أهم نتائج نظرية سيادة الشعب السماح للأفراد، ممارسة شؤون الحكم بأنفسهم دون وساطة مباشرة عن طريق الاستفتاء الشعبي أو الاعتراض الشعبي وهما أقربا للديمقراطية المباشرة، التي تجعل من الشعب صاحب السيادة الفعلي والحقيقي، بحيث يتأثر كل فرد من أفراد الدولة بجزء من هذه السيادة، يقول في ذلك الفقيه Jean-Jacques Rousseau في مؤلفه العقد الاجتماعي «إذا افترضنا أن الدولة مكونة من 10000 عشرة آلاف مواطن، فكل مواطن في هذه الدولة لا يكون من نصيبه إلا جزء من 10000 السيادة».

«Supposons que l'Etat soit composé de 10000 citoyens ; chaque membre de l'Etat n'a pour sa part, que la dix-millième partie de l'autorité souveraine».

أمّا نظرية سيادة الأمة فقد ظهرت أعقاب الثورة الفرنسية، لتخدم طموحات وأمانى الطبقة البرجوازية ومن أهم نتائجها عدم تجزئة السيادة على أفراد الدولة بل السيادة للأمة بأكملها.

أنظر: ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والتشريعية الإسلامية، ط1، دار المنار الإسلامية، الكويت، 1980، ص ص 14-20.

المباشر والسري، بدلا عن انتخابه من قبل مجلسي البرلمان، التحول الذي أعطى رئيس الدولة المزيد من الصلاحيات في الدستور مقارنة مع السلطة التشريعية.

منح الدستور الجزائري والفرنسي وكل الدساتير التي تقوم أنظمتها على النظام البرلماني التمثيلي، سلطة الاستفتاء وذلك بالسماح للشعب بالمشاركة في الشأن العام من خلال موافقته أو عدم موافقته على موضوع معين، وهو أداة للديمقراطية المباشرة la démocratie directe التي يتجلى فيها الشعب صاحب السيادة الفعلية والحقيقية، ثم ظهرت فكرة الديمقراطية التمثيلية أو النيابة التي يرجع فيها الحكم إلى هيئة تتولى الحكم عن طريق الانتخاب، باعتبار الشعب Le depositaries du pouvoir هو من أودع لديها إرادته الشعبية⁽¹⁾.

ثم برزت الديمقراطية شبه المباشرة la démocratie semi représentative، يرى الفقيه الفرنسي "Montesquieu" أن «النواب هم وحدهم القادرون على مناقشة المسائل، بخلاف الشعب الذي لا يصلح لذلك». كتب أيضا، الفقيه الإنجليزي "Rousseau" في كتابه العقد الاجتماعي مدركا عسر تطبيق الديمقراطية المباشرة «أن الشعب الإنجليزي يفكر في أن يكون حرا، لكنه ليس حرا، إلا لحظة انتخاب أعضاء البرلمان، الذين بمجرد انتخابهم يصبح الشعب عبدا لهم»⁽²⁾.

فإذا كان الاستفتاء أداة للديمقراطية شبه المباشرة، يتم به استشارة الشعب في مسألة من المسائل المقررة دستوريا، فإنه أيضا، يصلح لأن يكون آلية، يمكن لرئيس الدولة من خلالها أن يبادر في ممارسة حق آخر، لكن هذه المرة اتجاه الدستور.

(1) تعتبر ممارسة هذا النوع من الديمقراطية صورية فهي فكرة نظرية صعبة التطبيق فأول ما بدأت هذه الفكرة في اليونان القديمة التي كانت تقوم على نظام الرق، وهو ما يجعل الشعب السياسي الذي له حق الانتخاب قليل في هذه المجتمعات أنظر في ذلك: أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المرجع السابق، ص 206.

(2) «le peuple anglais pense d'être libre; il ne l'est que dans l'élection des membres de parlement ; Sitôt qu'il sont élu il est esclave ; il n'est rien».

Voir: J. Debaq, Le référendum, étude de législation comparée, thèse pour le doctorat, faculté de droit de paris, librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, Arthur rousseau, Paris, France, 1896, pp. 1-11.

وعليه سنتطرق إلى هذا الحق بالموازاة مع حق رئيس الدولة في اللجوء إلى الاستفتاء في مطلب واحد، باعتبار أن الاستفتاء الذي يكون موضوعه تعديل دستوري (الاستفتاء الدستوري) هو أحد صور الاستفتاء.

وعلى هذا الأساس، سنتناول في هذا المطلب الأساس الدستوري لسلطة رئيس الدولة في اللجوء إلى الاستفتاء في (الفرع الأول)، ثم الحدود الدستورية والرقابية على سلطة رئيس الدولة في الاستفتاء في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأساس الدستوري لسلطة رئيس الدولة في اللجوء إلى الاستفتاء

استقرت أغلب الدساتير على عهد المبادرة بالاستفتاء إلى كل من رئيس الدولة وأعضاء البرلمان كما هو عليه الحال بالنسبة للدستور الجزائري⁽¹⁾ والدستور الفرنسي الذي منح لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان الحق في المبادرة بتعديل الدستور بناء على اقتراح من الوزير الأول⁽²⁾، غير أن الدستور الفرنسي زاد على مبادرة رئيس الجمهورية ومبادرة أعضاء البرلمان، مبادرة الحكومة ومبادرة الأقلية البرلمانية المتمثلة في خمس (5/1) النواب مع عشر (10/1) الناخبين المؤيدين لاقتراح القانون (الاستفتاء بالمبادرة المشتركة).

كما قد يفهم من قراءتنا للنصوص حول جواز عرض موضوع للاستفتاء حسب نص المادة 11 من الدستور لعام 1958 قد يقصد به قرار رئيس الدولة لدعوة الناخبين أو قرار رئيس الدولة الذي يخضع مشروع أو اقتراح قانون للاستفتاء وبالتالي نميز في

(1) المادة 219 فقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 2020. «لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري». والمادة 222 فقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 2020. «يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي».

(2) Art 89 «L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement.» .

هذه الحالة بين مبادرة رئيس الدولة في إصدار قرار يدعو من خلاله الهيئة الناخبة للاستفتاء والمبادرة غير الكاملة لمشروع أو اقتراح قانون للاستفتاء الذي قد تتقدم به الحكومة أو البرلمان، أما المبادرة الكاملة فهي موضوع الاقتراح الشعبي.

نلاحظ أن الدستور الجزائري منح المبادرة لـ(4/3) ثلاثة أرباع البرلمان في اقتراح التعديل الدستوري (الاستفتاء التأسيسي) وأقصاه من المبادرة في اقتراح قوانين استفتاءية، حيث كان من المفروض أن تكون المبادرة من حقه في -الاستفتاء التشريعي-التشريع الذي هو وظيفة أساسية للبرلمان، عكس الدستور الفرنسي الذي زواج لأعضاء البرلمان بين المبادرة في الاستفتاء التشريعي والاستفتاء التأسيسي.

لكن ما لا يختلف عليه المؤسسين الدستوريين، حق رئيس الدولة في دعوة الهيئة الناخبة⁽¹⁾، ليكون رئيس الجمهورية هو المختص دون غيره بقرار دعوة الناخبين والناخبات للاستفتاء، الذي يصدره بموجب مرسوم رئاسي غير خاضع للتوقيع المجاور، على هذا الأساس تبقى له سلطة تقديرية في قرار دعوة الهيئة الناخبة، الذي يتطلب النشر في الجريدة الرسمية، نص القانون العضوي الناظم لاختصاصات المجلس الدستوري الجزائري على أن «يستدعى الناخبون بمرسوم رئاسي قبل (45) يوما من تاريخ إجراء الاستفتاء»⁽²⁾، أما في الاستفتاء الدستوري يكون ميعاد الدعوة(50) يوما.

(1) المادة 11 الفقرة 1 من دستور 1958 «يجوز لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الحكومة خلال جلسات البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك من المجلسين ينشر في الجريدة الرسمية أن يعرض على الاستفتاء أي مشروع قانون يتضمن تنظيم السلطات العامة أو الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمة وبالمرافق العامة التي ساهم في ذلك أو يهدف إلى الترخيص بالتصديق على معاهدة دون أن تتعارض مع الدستور قد تترتب آثارا على سير المؤسسات». والمادة 91 الفقرة 9 من التعديل الدستوري لسنة 2020 «يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء» والمادة 219 فقرة 1 من ذات التعديل «لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري» .

(2) المادة 149 القانون العضوي رقم 10/16 المتعلق بالمجلس الدستوري، المرجع السابق.

يقابلها في النظام الدستوري الفرنسي

Art 46 de L'Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel JORF n° 263 du 9 novembre 1958.

وعليه نقسم الدراسة في هذا الفرع إلى نقطتين أساسيتين: (أولاً) مفهوم الاستفتاء، و(ثانياً) الأساس القانوني للاستفتاء وتطبيقاته.

أولاً: مفهوم الاستفتاء

نحاول في هذا الفرع بداية أن نعرض الإطار المفاهيمي للاستفتاء من خلال بعض التعاريف، إذ يعتبر الحكم على الشيء فرع عن تصوره، وذلك بالتطرق إلى التعريف اللغوي (أ)، ثم التعريف الاصطلاحي (ب).

أ- التعريف اللغوي للاستفتاء

يُعرّف الاستفتاء لغة بأنه طلب الفتوى أو الرأي أو الحكم في مسألة من المسائل⁽¹⁾، وهو اسم فعل استفتى، فعل مزيد أصله فتى، أما حرفا الألف والسين فهما للطلب، نقول استفتنا العالم في مسألة، أي طلب للإفتاء فيها، وافتاه في الأمر أبانه له، وأفتيته في مسألة أي أجبته عنها، وفي الحديث أن قوما تقاتوا إليه معناه تحاكموا إليه، وارتفعوا إليه في الفتيا، يقال افتاه في المسألة يفتيه إذا أجابه، وأفتى المفتي إذا أحدث حكم⁽²⁾.

ب- التعريف الاصطلاحي للاستفتاء

ظهر أول استعمال لهذه الكلمة في الاتحادات السويسرية القديمة، حيث كان يجتمع الشعب في مكان واحد ليصوت على مشاريع القوانين، وكان يقصد به أيضاً، رجوع السفير لدولته قبل المصادقة على معاهدة دولية، ليأخذ مدلول الكلمة بعد ذلك معنى أوسع في المعنى الاصطلاحي.

(1) أبي الحسن أحمد بن فارس زكريا، تحقيق عبد السلام محمد هارون، مقاييس اللغة، القاهرة، ج 4، 1971، ص474.
(2) المحيط للعلامة ابن منظور، لسان العرب، إعداد وتصنيف يوسف خياط، م2، ط 1، دار لسان العرب، بيروت، لبنان، ص1051.

أنظر أيضاً: المنجد الأبجدي، ط8، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1990، ص69.

وبالأخص، في القانون الدستوري الذي يقصد به «عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض». وهو «الأخذ بالرأي في موضوع عام، عن طريق عرضه للتصويت بالموافقة أو الرفض»⁽¹⁾، ويطلق عليه باللغة الفرنسية le référendum، بمعنى «إجراء استثنائي يدعى فيه الشعب للتصويت مباشرة على مشروع قانون عادي أو عضوي أو على مراجعة دستورية، من خلال الإجابة على سؤال بنعم أو لا»⁽²⁾.

فهو إذن، تقليد ديمقراطي يدعى فيه الناخبون للاقتراع العام والمباشر للفصل في مسائل ذات طبيعة تشريعية، دستورية، سياسية أو محلية، تبرز فيه أهم تجليات الديمقراطية شبه المباشرة La démocratie représentative القائمة على عنصر التمثيل.

عرّفه "إبراهيم عبد العزيز شيجا" بأنه «أخذ رأي الشعب في أمر من الأمور، حيث يعرض هذا الأمر على الناخبين لإبداء أصواتهم بـ(لا) أو (نعم) أو عبارة(موافق) أو (غير موافق)»⁽³⁾.

و عرّفه أيضا "جابر جاد نصار" بأنه «عرض مشروع قانون على الشعب سواء كان مشروع القانون دستوريا أو تشريعيا»⁽⁴⁾، كما عرّفه البعض بأنه عرض موضوع معين على الشعب لإبداء رأيه فيه⁽⁵⁾.

أمّا الفقيه "Jean signorel" أضاف على أن تعبير الاستفتاء « يفترض وجود سلطتين غير متكافئتين، إحداهما تضع تصرفا يحتاج لنفاذه موافقة السلطة الأخرى».

(1) وضاح زيتون، المعجم السياسي، دار أسامة والمشرق الثقافي، عمان، الأردن، 2010، ص26.

(2) Georges. Burdeau, Droit constitutionnel et institutions politiques, 14 éd, LGDJ, Paris, 1969, p.134.

(3) إبراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، الدول والحكومات، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2000، ص281.

(4) جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، دراسة دستورية للاستفتاء الشعبي وتطبيقاته في مصر وفرنسا، مع بيان ضوابطه القانونية وتأثيراته على النظام السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1993، ص ص18_19.

(5) ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص79.

« L'expression référendum implique l'idée de deux pouvoirs inégaux dont l'un, pour accomplir un acte valable, a besoin de l'autorisation de l'autre».⁽¹⁾

وعرّفه أيضا، " George Lavroff " «بأنه وسيلة لإعطاء الكلمة للشعب لقول رأيه في مسألة أو في مشروع قانون استفتاءي».

«Le référendum est également un moyen pour donner la parole au peuple et lui confier le soin de trancher un problème sous forme d'un projet de loi référendaire»⁽²⁾.

كما نميز بين الاستفتاء le referendum و le plébiscite بأن الأول موضوعه عام، أمّا الثاني موضوعه شخصي يتناول عرض شخص واحد على الشعب الموافقة على تنصيبه أو بقاءه في منصب رئيس الدولة أي الإستعراض، وهو استفتاء شخصي، يرجع أصل هذه الكلمة إلى الأصل اللاتيني plebis scitum، وبالفرنسية décret de la plèbe أي مرسوم العامة⁽³⁾.

ثانيا: التطور الدستوري للاستفتاء وتطبيقاته

نعمد في هذه الجزئية على تبيان التطور الدستوري للاستفتاء وتطبيقاته (أ)، ثم الاعتماد بشكل أساسي على التشريعات والممارسة العملية لهذا الحق (ب).

أ-التطور الدستوري للاستفتاء

نصت المادة 27 من دستور الجزائري لعام 1963، أن السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني، لا يوجد في هذا الدستور ما يشير إلى

(1) Jean. Signorel, Référendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif, Etude de législation comparée, librairie nouvelle droit de jurisprudence Arthur Rousseau, Paris, France, 1896, p. 25.

(2) Dmitri- George. Lavroff, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, 2005, p. 817.

(3) كان في القديم للمصطلحين نفس الدلالة، بحيث كان يعرف le plebiscite على أنه حق الشعب في المشاركة في التشريع وذلك بقبول أو رفض الاقتراحات التي يمنحها قوة القانون دون أن يساهم فيها.

Voir : Jean. Marie. Denquin, Referendum et Plébiscite, Essai de théorie générale, LGDJ, Paris 1967, p.125.

أن الشعب يمارس سيادته عن طريق الاستفتاء، غير أن المادة 73 تعرضت للاستفتاء في حالة مشروع قانون التعديل الدستوري.

تدارك المؤسس الدستوري في دستور 1976 الوضع الذي كان في المادة 27 من دستور 1963 المتعلقة بطرق ممارسة السيادة الوطنية التي اعتبرها للشعب وليس ملك له كما جاء في المادة 5 من دستور 1976، وهو إقرار صحيح منه بأن الشعب له الحق في إنشاء القوانين عن طريق الاستفتاء؛ بينما أقر في دستور 1963 للشعب في حقه في الاستفتاء الدستوري (التأسيسي) ونفى عنه حقه في الاستفتاء التشريعي⁽¹⁾.

تضمنت المادة 7 من التعديل الدستوري لسنة 1989 أربع فقرات كلها تتكلم عن السيادة «السلطة التأسيسية ملك للشعب. يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها. يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين. لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة».

إلا أن ما يعاب على هذه المادة، هو طول النص والتفصيل الذي يمكن أن يستعاض منه بعبارات أقل وأكثر شمولية مثلما كانت عليه الصياغة في المادة 5 من دستور 1976.

أمّا في التعديل الدستوري لسنة 1996 منح المؤسس الدستوري في المادة 77 الفقرة الثامنة، رئيس الدولة إمكانية استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء، كما نصت المادة 7 من نفس الدستور على أن الشعب يمارس السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين، نفسها الصياغة الموجودة في المادة 3 من الدستور الفرنسي الصادر في 4 أكتوبر 1958⁽²⁾.

(1) المادة 27 من دستور 1963 «السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني».

والمادة 73 من دستور 1963 «يعرض مشروع قانون التعديل على مصادقة الشعب عن طريق الاستفتاء».

(2) Art 3 de la Constitution Française du 4 octobre 1958 : « La Souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

هذا ما يجعلنا أمام استفتائين، وبالتالي هل نطاق الاستفتاء الأول المنصوص عليه في المادة 7 هو نفسه نطاق المادة 77، باستقراءنا لهاتين للمادتين في توليفة داخل نصوص الدستور، نجد أن نطاق الاستفتاء المنصوص عنه في المادة 7 هو الاستفتاء الذي موضوعه نص تشريعي (مراجعة دستورية، قانون عضوي، قانون عادي)، أما عن الاستفتاء المنصوص عليه في المادة 77 الفقرة الثامنة، يقصد به الاستفتاء الذي يدخل ضمن اختصاصات رئيس الدولة وبالتالي يبقى نطاق هذا الاستفتاء محجوز لكل قضية ذات أهمية وطنية كعقد معاهدة دولية أو الدخول في حلف أو تجمع دولي أو تصرف معين تنوي الحكومة القيام به، وهو أقرب ما يقال عنه أنه استفتاء سياسي.

كما أبقى المؤسس الدستوري في المادة 8 من التعديلين الدستوريين لعامي 2016 و2020⁽¹⁾، على نفس الصياغة في المادة 7 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

أما بالنسبة لفرنسا، أجاز المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الحكومة خلال جلسات البرلمان، أو بناء على اقتراح مشترك من المجلسين ينشر في الجريدة الرسمية أن يعرض على الاستفتاء أي مشروع قانون يتضمن تنظيم السلطات العامة، أو الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية، أو الاجتماعية، أو البيئية للأمة وبالمرافق العامة التي تساهم في ذلك أو يهدف إلى الترخيص بالتصديق على معاهدة دون أن تتعارض مع الدستور قد ترتب آثارا على سير المؤسسات⁽²⁾.

(1) المادة 8 الفقرة 3 من التعديلين الدستوريين لسنتي 2016 و2020 «يمارس الشعب هذه السيادة أيضا عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين» .

(2) Art 11 de la Constitution Française du 4 octobre 1958 « Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement, peut soumettre au peuple un projet de loi portant sur les domaines suivants :

-L'organisation des pouvoirs publics.

-Les réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent.

-La ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions».

باستقراءنا لمواد المتعلقة بالاستفتاء في الدستورين الجزائري والفرنسي، نستشف أن المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 11 من دستور 1958، كان أكثر دقة من نظيره الجزائري في تحديد الموضوعات المشمولة بالاستفتاء التشريعي، التي حددها على الوجه التالي: تنظيم السلطات العامة، الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمة وبالمرافق العامة، أو الترخيص بالتصديق على معاهدة لا تتعارض مع الدستور.

كما تتجلى الصورة الثانية للاستفتاء في الاستفتاء الدستوري الذي يكون موضوعه تعديل الدستور، أين أعطى المؤسس الدستوري الفرنسي رئيس الدولة، وأعضاء البرلمان الحق في المبادرة بتعديل الدستور بنص المادة 89 الفقرة الأولى من الباب السادس عشر (تعديل الدستور) من الدستور الفرنسي الصادر في 4 أكتوبر 1958 «لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان الحق في المبادرة بتعديل الدستور بناء على اقتراح من الوزير الأول»⁽¹⁾.

أمّا بالنسبة للجزائر، منح المؤسس الدستوري كل من رئيس الجمهورية، وثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً، حق المبادرة بتعديل الدستور بمقتضى المادة 219 من التعديل الدستوري لعام 2020 «لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي. يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوماً الموالية لإقراره. يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب»⁽²⁾.

(1) Art 89 alinéa 1 de la Constitution Française du 4 octobre 1958 «L'initiative en revient au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement. La révision de la Constitution doit être votée par l'Assemblée nationale et le Sénat en termes identiques. Elle est définitive après avoir été approuvée par référendum. Le référendum n'est pas obligatoire pour les révisions constitutionnelles».

(2) المادة 219 من المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المتعلق بالتعديل الدستوري لسنة 2020. تقابلها المادة 208 من القانون رقم 01/16 المتعلق بالتعديل الدستوري لسنة 2016.

إذ نصت أيضا، المادة 222 من ذات التعديل الدستوري على حق ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا في المبادرة بتعديل الدستور⁽¹⁾.

من الملاحظ أن الصياغة لحق المبادرة بالتعديل الدستوري جاءت موزعة على نحو مادتين، على عكس النص الفرنسي الذي جمع حق مبادرة كل من الرئيس الفرنسي وأعضاء البرلمان في مادة واحدة اشترط فيها، اقتراح الوزير الأول.

إضافة إلى الاستفتاء التشريعي والدستوري (التأسيسي)، استحدثت المؤسسة الدستوري الفرنسي نوعا جديدا من الاستفتاء (استفتاء محلي)، تمّ إنشاؤه بموجب الإصلاح الدستوري في 28 مارس 2003 وذلك بنص المادة 72-1 الفقرة الثانية من الباب الثاني عشر تحت عنوان (الجماعات المحلية) من دستور فرنسا الصادر في 4 أكتوبر 1958، « يجوز أن تبادر جماعة محلية ما بعرض مشاريع مداولة أو تصرف تخضع لاختصاصها على الناخبين في هذه الجماعة المحلية، لاتخاذ القرار فيها عن طريق الاستفتاء وفق الشروط التي يحددها قانون أساسي»⁽²⁾.

ب- تطبيقاته

لم يكن في الواقع، لممارسة الاستفتاء تأثير كبيرا في فرنسا قبل الجمهورية الخامسة، بحيث لا تزال آثار الاستفتاءات النابوليونية (نسبة إلى نابليون في الإمبراطوريتين الأولى والثانية) حية في ذاكرة الجمهورية، عندما استعمل "Napoléon" الاستفتاء plébiscite في عام 1802 من أجل أن يصبح قنصلا عاما على الفرنسيين

(1) المادة 222 من المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المتعلق بالتعديل الدستوري لسنة 2020.

تقابلها المادة 211 من القانون رقم 01/16 المتعلق بالتعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) Art 72-1 alinéa 2 de la Constitution Française du 4 octobre 1958 Institué par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 .

«Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité».

مدى الحياة، و" Louis Nnapoléon" في عام 1852 ليصبح إمبراطورا على فرنسا، الإجراء الذي عارضه غالبية البرلمانين حتى بدأوا يوصفونه بالاستبدادي⁽¹⁾.

بيدا أن النظام السياسي الفرنسي لم يمارس هذا النوع من الاستفتاء إلى غاية عام 1958، حيث حافظ الاستفتاء التشريعي على استخدامه في إصلاح المؤسسات حوالي أربع مرّات: مرّة في سنة 1945، ومرتين في سنة 1946، والمرّة الأخيرة في سنة 1958⁽²⁾.

في الواقع، عرفت فرنسا الاستفتاء الشعبي مع نظرية العقد الاجتماعي التي كان لها تأثير على رجال الثورة الفرنسية 1789، عندما حاولوا التخلص من البرلمانية المطلقة بالرجوع إلى الإرادة الشعبية، فكان دستور فرنسا لعام 1793، هو أول دستور صدر عن طريق الاستفتاء الشعبي بتاريخ 4 أوت سنة 1793.

أمّا عن الجمهورية الخامسة فقد شهدت تسعة استفتاءات منذ اعتماد دستور عام 1958 أغلبها كانت بمبادرة من رئيس الدولة وفقا للإجراء المنصوص عليه في المادة 11 من الدستور.

(1) عبد الهادي بوطالب، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج2، الأجهزة السياسية العالمية الكبرى، نظمها ومؤسساتها وأشكالها، دار الكتاب، الدار البيضاء، المغرب، 1980، ص76.

(2) استفتاء على دستور الجمهورية الرابعة في 1946، ودستور جديد للجمهورية الخامسة في 28 سبتمبر 1958 بمبادرة من الرئيس René COTY كانت النتيجة 82,6% (نعم) و 17,37% (لا)، 0,89% أصوات معدومة.

Voir : Décret n° 58-806 du 4 septembre 1958 proclamation des résultats des votes émis par le peuple français à l'occasion de sa consultation par voie de référendum, le 28 septembre 1958.

بالنسبة للرئيس الفرنسي "ديغول De Gaulle" تميزت ممارسته للاستفتاء خلال فترة حكمه للجمهورية الخامسة، بكثرة استخدامه المكثف للاستفتاء⁽¹⁾، حيث أجرى منذ عام 1958 أربعة (04) استفتاءات من مجموع تسعة (05) استفتاءات⁽²⁾:

- استفتاء 8 يناير سنة 1961 الذي تم تنظيمه للتصويت على سياسة تقرير المصير في الجزائر كانت النتيجة "نعم" بنسبة 74.99 % من الأصوات المعبر عنها، وقدرت نسبة الامتناع عن التصويت بـ 26.24 %⁽³⁾.

- استفتاء 8 أبريل سنة 1962 الذي يعتبر مشاورة جديدة على الملف الجزائري، لكن هذه المرة حول إمكانية رئيس الجمهورية لتفاوض على معاهدة مع الحكومة الجزائرية المستقبلية والذي أسفر عن اتفاقيات إيفيان في 18 مارس، كانت النتيجة فيها "نعم" بنسبة 90.81%⁽⁴⁾.

- استفتاء 28 أكتوبر سنة 1962، يتعلق هذا الاستفتاء بمراجعة دستورية ذات أهمية كبيرة في تاريخ الجمهورية، وهي انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر. فكانت النتيجة "نعم" بنسبة 62.25% من الأصوات المعبر عنها، الأمر الذي أدى إلى مناقشات حول كل من مزايا الإصلاح واستخدام المادة 11 من الدستور، الذي تم على أساسها دعوة الناخبين بمبادرة من السلطة التنفيذية وبدون تصويت برلماني الذي سيكون حتما سلبيا، في حين رأى آخرون أن العملية هي انتهاكا للنص الأساسي،

(1) تأثر الجنرال "ديغول De Gaulle" بالقانوني "René Capitant" الذي تحت تأثيره أعاد مؤسسون دستور 1958 تأهيل الاستفتاء، حينها شعر الرئيس "ديغول De Gaulle" أنه من الضروري إعطاء الكلمة للشعب كلما كان ذلك ممكنا، فأصبحت من ذلك الحين صياغة المادة 3 من دستور 4 أكتوبر 1958 رمزية «السيادة الوطنية ملك للشعب الذي يمارسها من خلال ممثليه و عن طريق الاستفتاء».

Voir : Francis .Hamon .le referendum, étude comparative, LGDJ, Paris, France, 1995, pp 73-76.

(2) Disponible sur: <http://mip.univ-perp.fr/France/ref1958.htm>. Site Visite le 11/ 8 /2021

(3) Loi n° 61-44 du 14 janvier 1961 concernant l'autodétermination des populations algériennes et l'organisation des pouvoirs publics en Algérie avant l'autodétermination.

(4) Décret n° 62-310 du 20 mars 1962, décidant de soumettre un projet de loi au référendum (projet publié en annexe concernant les accords à établir et les mesures à prendre au sujet de l'Algérie sur la base des déclarations gouvernementales du 19-03-1962), JORF du 21 mars 1962, p. 3075 .

بذلك يكون الإجراء العادي لمراجعة المؤسسات هو الإجراء المحدد في المادة 89 من الدستور الذي يتطلب الموافقة المسبقة للمجلسين⁽¹⁾.

- استفتاء 27 أبريل سنة 1969، الممارسة التي كان لها رأي مخالف في كل من الاستفتاءات التي نظمها de Gaulle، حيث صرح الرئيس، أنه إذا لم يحظى بأغلبية رئاسية داخل البرلمان فسيقدم على إنهاء ولايته. وهو ما وقع فعلا، فور إعلان نتائج استفتاء 27 أبريل سنة 1969⁽²⁾.

- استفتاء 23 أبريل سنة 1972، تم تنظيم هذا الاستفتاء للسماح بالتصديق على معاهدة تقتضي توسيع الجماعة الاقتصادية الأوروبية⁽³⁾.

- استفتاء 6 نوفمبر سنة 1988، استدعي فيه الناخبون إلى صناديق الاقتراع لاعتماد الوضع الجديد لكاليدونيا الجديدة، قدرت نتائج التصويت 79.99% من الأصوات المعبر عنها⁽⁴⁾.

- استفتاء 20 سبتمبر 1992، الغرض من الاستفتاء هو التصديق على معاهدة الاتحاد الأوروبي (معاهدة ماستريخت). كانت النتيجة فيها "نعم" بنسبة 51.04%⁽⁵⁾.

- استفتاء 24 سبتمبر 2000، حول تخفيض العهدة الرئاسية (من سبع سنوات إلى خمس سنوات) حسمت النتيجة بـ "نعم" بنسبة 73.21% من الأصوات المعبر عنها، لكن كانت

(1) Décret n° 62-1127 du 2 octobre 1962 élection du président de la république au suffrage universel, JORF du 3 octobre 1962, p.9522.

(2) Décret n° 69-296 du 2 avril 1969 décidant de soumettre un projet de loi au référendum. Relatif à la création de régions et à la rénovation du sénat, JORF du 3 avril 1969, p.3315.

(3) Décret du 5 avril 1972 décidant de soumettre un projet de loi au référendum relatif au projet de loi autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, signé à Bruxelles le 22 janvier 1972, Journal Officiel de la Polynésie Française du 13 avril 1972, p. 230.

(4) Décret n° 88-944 du 5 octobre 1988, décidant de soumettre un projet de loi au référendum proclamation du Conseil constitutionnel du 9 novembre 1988. En Nouvelle-Calédonie, Paru au JORF n° 42 du 20/10/1988, p.1908.

(5) Décret du 1^{er} juillet 1992 décidant de soumettre un projet de loi au référendum ensemble le projet de loi annexé à ce décret autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne ; Proclamation du Conseil constitutionnel du 23 septembre 1992. Et Vu le décret no 92-771 du 6 août 1992 portant organisation du référendum, JORF n°183 du 8 août 1992 p.10787.

نسبة الامتتاع عن التصويت هذه المرة مرتفعة جدا وصلت إلى نسبة 69.81%⁽¹⁾. استفتاء 29 ماي 2005، نظم هذا الاستفتاء بشأن مشروع معاهدة تتعلق بإنشاء دستور أوروبي، كانت نتيجة الاستفتاء بـ "لا" بنسبة 54.67%، وهي المرة الثانية في تاريخ الجمهورية الخامسة التي يعبر فيها بـ "لا" نظرا إلى التعبئة التي قامت بها أحزاب اليسار بشكل أساسي⁽²⁾.

كما تم مؤخرًا في 13 جوان 2019، ولأول مرة، اقتراح قانون بعنوان التأكيد على طابع الخدمة العامة الوطنية بهدف خصخصة مطارات باريس، عن طريق الاستفتاء بالمبادرة المشتركة المستحدث بموجب الإصلاح الدستوري الصادر في 23 جويلية 2008.

أمّا بالنسبة للتجربة الجزائرية عرفت خمسة (05) استفتاءات نعرضها كآلاتي، إلّا أنها تبقى تجربة فنية مقارنة مع نظيرتها في فرنسا، كيف لا وهي التي استخدمت الاستفتاء في تقرير مصير الجزائر يوم 8 يناير 1961:

- استفتاء 20 سبتمبر سنة 1962، يعد أول استفتاء للجزائر على المجلس التأسيسي من أجل تكليفه بوضع دستور للبلاد عام 1963⁽³⁾؛
- استفتاء 19 نوفمبر سنة 1976، المتعلق بمشروع الدستور المقترح من طرف جبهة التحرير الوطني⁽⁴⁾؛

(1) Décret n° 2000-655 du 12 juillet 2000 décidant de soumettre un projet de révision de loi constitutionnelle au référendum. Relatif à la durée du mandat du Président de la République, JORF n°161 du 13 juillet 2000, p. 10641 .

(2) Décret n° 2005-218 du 9 mars 2005 décidant de soumettre un projet de loi au référendum ، JORF n°58 du 10 mars 2005, p.3984.

(3) مرسوم رقم 62-517 المؤرخ في 17 أوت 1962، المتعلق باستدعاء الناخبين للاستفتاء وانتخاب أعضاء المجلس الوطني، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 06، الصادرة في 17 أوت 1962 .

(4) كانت نتيجة الاستفتاء إيجابية، فصدر بذلك الدستور بموجب الأمر رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 94، ص 1292، الصادرة في 24 نوفمبر 1976. نلاحظ أن المؤسس لم يشير إلى مرسوم استدعاء الهيئة الناخبة في حيثيات الأمر رقم 76-97.

- استفتاء 23 فبراير سنة 1989، المتعلق بنص تعديل الدستور، الذي صدر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير سنة 1989⁽¹⁾؛
- استفتاء 28 نوفمبر 1996، المتعلق بنص تعديل الدستور، الذي صدر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996⁽²⁾.
- استفتاء 01 نوفمبر 2020، المتعلق بنص تعديل الدستور، الذي صدر مرسوم رئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 هـ الموافق 30 ديسمبر سنة 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري⁽³⁾.

كما شهد التعديل الدستوري لسنة 1996 بدوره ثلاثة مراجعات دستورية، قرر فيها كلها رئيس الدولة تمريرها على الطريق البرلماني *par voie parlementaire* بدلا عن الاستفتاء الشعبي *La voie référendaire*، نعرضها كالتالي⁽⁴⁾:

- قانون رقم 02-03 المؤرخ في 27 محرم عام 1423 الموافق 10 أبريل سنة 2002 المتضمن تعديل الدستور⁽⁵⁾؛

(1) مرسوم رئاسي رقم 89-08 المؤرخ في 31 يناير 1989، المتضمن استدعاء مجموع الناخبين والناخبات للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 9، الصادرة في 01 مارس 1989.

(2) المرسوم الرئاسي رقم 96-348 المؤرخ في 14 أكتوبر 1996، المتضمن استدعاء الناخبين والناخبات للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996.

(3) المرسوم الرئاسي رقم 20-251 المؤرخ في 15 ديسمبر 2020، المتضمن استدعاء الناخبين والناخبات للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

أنظر أيضا: إعلان رأي المجلس الدستوري رقم 01/ إم د / 20، مؤرخ في 26 ربيع الأول 1442 الموافق 12 يناير 2020، المتضمن النتائج النهائية لاستفتاء أول نوفمبر سنة 2020 حول مشروع تعديل الدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 82، الصادرة في 30 ديسمبر سنة 2020.

(4) المادة 176 من دستور 1996 إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البنية المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان.

(5) إعلان رأي المجلس الدستوري رقم 01/ ر، ت د/م د، مؤرخ في 20 محرم 1423 الموافق 03 أبريل 2002، يتعلق بمشروع تعديل الدستور، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، منشورات المجلس الدستوري الجزائري، رقم 07، سنة 2002.

- قانون رقم 08-19 المؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 الموافق لـ 15 نوفمبر سنة 2008 المتضمن تعديل الدستور⁽¹⁾، - قانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 06 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري⁽²⁾،

كما استخدم رئيس الدولة حقه في اللجوء إلى الاستفتاء التشريعي، من خلال المبادرة بعرض مشاريع قوانين على الشعب ليبيدي رأيه فيها بالإيجاب أو السلب، في مرتين:

- المرة الأولى كانت في الاستفتاء الشعبي على قانون الوثام المدني بتاريخ 16 سبتمبر 1999، أحرز فيها الاستفتاء نسبة 98% (نعم) من الأصوات المعبرة عنها⁽³⁾.
- والمرة الثانية في الاستفتاء الشعبي على ميثاق السلم والمصالحة الوطنية في 29 سبتمبر 2005⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: الحدود الدستورية والرقابية على سلطة رئيس الدولة في الاستفتاء

على الرغم من كل ما أولاه المؤسس الدستوري للاستفتاء، من ضمانات لممارسة الديمقراطية شبه المباشرة، التي تتجلى فيها أكثر صور المشاركة الشعبية في صناعة القانون من خلال المبادرة غير الكاملة *l'initiative non formulé* عندما تلجأ السلطة

(1) إعلان رأي المجلس الدستوري رقم 01/ ر، ت د/م د، مؤرخ في 09 ذي القعدة 1429 الموافق لـ 07 نوفمبر 2008، يتعلق بمشروع تعديل الدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد رقم 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008.

(2) إعلان رأي المجلس الدستوري رقم 01/ ر، ت د/م د، مؤرخ في 18 ربيع الأول 1437 الموافق لـ 07 يناير 2016، يتعلق بمشروع تعديل الدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 06، الصادرة في 03 فبراير 2016.

(3) قانون رقم 99-03 مؤرخ في 13 جويلية 1999، المتضمن قانون الوثام المدني، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد رقم 46، الصادرة في 08 ديسمبر 1999.

إعلان المجلس الدستوري رقم 02/ إ، م د مؤرخ في 03 جمادى الثانية 1420 الموافق لـ 19 سبتمبر 1999، يتعلق بنتائج استفتاء يوم 16 سبتمبر 1999. أحكام الفقه الدستوري، منشورات المجلس الدستوري الجزائري العدد رقم 04، 1999.

(4) قانون رقم 05-03 مؤرخ في 13 جويلية 1999، المتضمن قانون المصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد رقم 10، الصادرة في 05 أكتوبر 2005. إعلان المجلس الدستوري رقم 01/ إ، م د مؤرخ في 27 شعبان 1426 الموافق لـ 04 أكتوبر 1999، يتعلق بنتائج استفتاء يوم 29 سبتمبر 2005. أحكام الفقه الدستوري، منشورات المجلس الدستوري الجزائري، رقم 10، 2005.

إلى الشعب للاستفتاء على مشاريع أو اقتراحات قوانين استفتاءية، أو عندما يقترح الشعب بنفسه قوانين عن طريق المبادرة الكاملة l'initiative formulé وهو ما يسمى بالاقترح الشعبي، فضلا عن وجود هيئة تمثيلية تتوب عن الشعب في وظيفة التشريع؛ إلا أن الشعب يبقى دائما السيد، الذي ينتظر منه الفصل النهائي (الموافقة أو عدم الموافقة)، على مشاريع أو اقتراحات القوانين العادية والعضوية عن طريق الاستفتاء التشريعي أو النصوص الدستورية عن طريق الاستفتاء التأسيسي، بالإضافة إلى الاستفتاء المحلي الذي استحدثه المؤسس الدستوري الفرنسي بموجب الإصلاح الدستوري لعام 2008.

ليكون بذلك المؤسس الدستوري قد أحاط هذا الحق بجملة من الحدود الدستورية والرقابية، خشية انحرافه عن إطاره القانوني أو تعسف السلطة المناطة بالمبادرة في ممارستها للديمقراطية.

على هذا الأساس سنحاول في هذا الفرع، أن نبحث (أولا) عن الحدود الدستورية للاستفتاء، ثم (ثانيا) عن الحدود الرقابية للاستفتاء.

أولا: الحدود الدستورية للاستفتاء

من الحدود (الضوابط) الدستورية التي أحاط بها المؤسس الدستوري الفرنسي حق الاستفتاء، من أجل أن تكون استعملاته من قبل رئيس الجمهورية سلطة مؤطرة تأطيرا دستوريا، نجد (أ) مجالات الاستفتاء، (ب) اقتراح الاستفتاء، (ج) مناقشة اقتراح الاستفتاء المقدم من الحكومة.

أ-مجالات الاستفتاء: بمعنى النطاق الذي ينبغي أن يطالها موضوع مشروع أو اقتراح قانون استفتائي، وهي ثلاثة مجالات نوردها كالتالي:
- أن يكون موضوع الاستفتاء ضمن تنظيم السلطات العامة؛

- أن يكون ضمن الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية، أو الاجتماعية أو البيئية للأمة أو بالمرافق العامة التي تساهم في ذلك؛
- أن يكون الموضوع يهدف إلى الترخيص بالتصديق على معاهدة لا تتعارض مع الدستور ولا ترتب أثارا على سير عمل المؤسسات.

ب- اقتراح الاستفتاء: يكمن الحد الثاني في اشتراط المؤسس الدستوري الفرنسي أن تكون مبادرة رئيس الدولة أو أعضاء البرلمان مصحوبة باقتراح الوزير الأول أو اقتراح مشترك بين مجلسي البرلمان، الذي يتطلب النشر في الجريدة الرسمية،

ج- مناقشة اقتراح الاستفتاء المقدم من الحكومة: بالإضافة إلى اقتراح الوزير الأول للاستفتاء، يتطلب أيضا لهذا الأخير الذي يكون بناء على اقتراح الحكومة مناقشة بيان تعرضه الحكومة أمام كل مجلس على حدة، وهو إجراء إلزامي على الحكومة، وفي حالة عدم مناقشة النواب لمقترح قانون الحكومة في الآجال المحددة، يعرض رئيس الدولة اقتراح قانون الحكومة على الاستفتاء.

وبمقتضى الإصلاح الدستوري الصادر في 23 جويلية عام 2008 ابتكر المؤسس الدستوري الفرنسي استفتاء جديد، وذلك تحت مسمى استفتاء المبادرة المشتركة le référendum de l'initiative partagée الحاصل بين خمس (5/1) أعضاء البرلمان وعشر (10/1) الناخبين المؤيدين لاقتراح القانون، والمسجلين في القوائم الانتخابية⁽¹⁾، كما لا يمكن القوم على الاستفتاء إلا إذا كان موضوعه ضمن المجالات الثلاثة المذكورة آنفا⁽²⁾.

تعتبر هذه المبادرة فريدة من نوعها، حيث أعطى الدستور الحق في اقتراح قانون استفتاءي لصالح خمس (5/1) أعضاء البرلمان، وهي في الحقيقة نسبة ضئيلة مقارنة

(1) يتم ملئ استمارات التأييد من قبل الناخبين عن طريق الموقع الإلكتروني الحكومي التالي:

Disponible sur site: <https://www.referendum.interieur.gouv.fr>. Site Visité le 14/ 8 /2021.

(2) المادة 3/11 من الدستور الفرنسي 1958، المعدل بموجب المراجعة الدستورية الصادرة في 23 جويلية عام 2008 .

مع عدد النواب، من أجل ضمان حق الأقلية البرلمانية في المشاركة في تقديم قوانين استفتاءية.

حيث اشترط المؤسس الدستوري الفرنسي في المبادرة المشتركة، ألا يكون الغرض من مشروع القانون الاستفتاءي، إلغاء تشريع تم إصداره منذ أقل من عام، ولا يكون موضوعه قد سبق رفضه من قبل استفتاء سابق في أقل من عامين.

بالتالي يكون المؤسس الدستوري الفرنسي قد حصن قوانين الاستفتاء التي لم يمر عليها أكثر من عام وضمن جدية القوانين المعروضة من جديد، بحيث لا يمكن قبول موضوع قانون لم يحظى بموافقة الشعب في أقل من عامين، أمّا في الجزائر لا يمكن عرضه خلال الفترة التشريعية ويصبح لاغيا⁽¹⁾.

أمّا بالنسبة لنطاق الاستفتاء في الجزائر لم يقتفي المؤسس الدستوري أثر نظيره الفرنسي في تحديد وحصر مجالات موضوع الاستفتاء، بل فتح المجال لرئيس الدولة وجعلها سلطة تقديرية له، في كل قضية يراها ذات أهمية وطنية⁽²⁾.

وبالتالي يصبح مجال الاستفتاء في الجزائر مفتوح أكثر على ما هو في فرنسا، لكن بالرجوع إلى الممارسة الدستورية نجد أن النظام الدستوري في فرنسا أكثر ممارسة لهذا الإجراء⁽³⁾.

تعد المبادرة في الاستفتاء التأسيسي من اختصاص رئيس الدولة وأعضاء البرلمان، حيث يشترط في التصويت أن يكون بصيغة موحدة من قبل المجلسين ليكون

(1) المادة 220 من التعديل الدستوري الجزائري لعام 2020، تقابلها المادة 209 من التعديل الدستوري الجزائري لعام 2016 تقابلها المادة 175 من التعديل الدستوري لسنة 1996 والمادة 166 من التعديل الدستوري لسنة 1989.

(2) المادة 91 البند 9 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والمادة 91 البند 8 من التعديل الدستوري لسنة 2016، «يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء».

(3) أنظر الفرع الثاني من المطلب الأول من المبحث الثالث من هذا الفصل من الرسالة، ص338.

التعديل نهائيا بعد الموافقة عليه عن طريق الاستفتاء الشعب؛ إلا أن في فرنسا تكون المبادرة بناء على اقتراح من الوزير الأول.

وفي نفس السياق أضاف المؤسس الدستوري الفرنسي طريقا آخر لرئيس الدولة من أجل إقرار التعديل الدستوري الذي اقترحه وذلك بأن يعرضه على البرلمان المنعقد في المؤتمر، يتطلب التصويت على مشروع التعديل الدستوري (5/3) من الأصوات المعبر عنها، على أن يكون مكتب المؤتمر هو مكتب الجمعية الوطنية. غير أنه قيد سلطته في التعديل الدستوري بنوعين من الحظر:

- النوع الأول: حظر زمني يتمثل في عدم إجراء تعديل دستوري أو مواصلته في حالة المساس بالوحدة الترابية للوطن⁽¹⁾؛
- والنوع الثاني: حظر موضوعي بحيث لا يمكن للتعديل الدستوري أن يمس البتة الطابع الجمهوري للحكومة⁽²⁾.

ثانيا: الحدود الرقابية على الاستفتاء

يختص القضاء الدستوري على غيره من القضاء العادي أو الإداري في موضوع الرقابة على الاستفتاء بحيث لنا أن نميز بين نوعين من الرقابة، رقابة القضاء الدستوري على العمليات والإجراءات الاستثنائية وكذا رقابته على مشاريع القوانين الاستثنائية.

بالإضافة إلى رقابة المجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية، حسب ما تتبناه كل دولة، تعهد بعض الدساتير كما هو الحال بالنسبة للجزائر الرقابة على الاستفتاء

(1) Art 89 alinéa 5 de la Constitution Française du 4 octobre 1958 « La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision».

(2) Art 89 alinéa 6 de la Constitution Française du 4 octobre 1958 «Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire».

إلى جهة ثانية أسماها المؤسس في المادة 194 الفقرة الثالثة من التعديل الدستوري لسنة 2016 بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات⁽¹⁾.

وبصدور التعديل الدستوري لسنة 2020 أطلق عليها في صلب المادة 202 اسم السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، تتولى مهمة تحظير وتنظيم وتسيير الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية وعملية الاستفتاء والإشراف عليها⁽²⁾.

وفي هذا الصدد أيضا نفرق بين صورتين من رقابة القضاء الدستوري، رقابة سابقة على العملية الاستفتاءية ورقابة لاحقة على الاستفتاء.

أ-رقابة القضاء الدستوري السابقة على العملية الاستفتاءية.

لم يكن للمجلس الدستوري في فرنسا أن يقر لنفسه بالاختصاص في قرار رئيس الدولة لدعوة الناخبين للاستفتاء، بحيث كان يصنف قرار الرئيس بأنه من قبيل أعمال الحكومة السيادية، معتبرا نفسه قاضي قانون وليس قاضي مراسيم رئاسية، فرفض في كثير من الأحيان الرقابة على القرارات الممهدة للعملية الاستفتاءية، مستندا في ذلك إلى الدستور والقانون العضوي⁽³⁾.

(1) أنظر في ذلك أيضا: القانون العضوي رقم 16-11 المؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 50، الصادرة في 28 أوت 2016.

(2) المادة 1/202 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

(3) - Décision du Conseil constitutionnel n° 60-2 REF, relative à une demande du Président du Regroupement National, délibéré le 23 décembre 1960.

Disponible sur: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1960/602REF.htm>. Site Visité le 16/ 8 /2021.

-Décision du Conseil constitutionnel n° 60-3 REF, relative à une demande du Président du Centre Républicain, délibéré le 23 décembre 1960.

Disponible sur: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1960/603REF.htm>. Site Visité le 16/ 8 /2021.

وأحيانا أخرى اعتبر المجلس الدستوري، مجلس الدولة هو المختص في مشروعية القرارات التحضيرية من حيث أنها قرارات إدارية قابلة للانفصال (القرارات المتعلقة بالعمليات الممهدة للاستفتاء)⁽¹⁾.

لكن بعد قرار Hauchemaille المؤرخ في 25 جويلية عام 2000، غير استفتاء 24 سبتمبر 2000، المتعلق بتخفيض العهدة الرئاسية (من سبع سنوات إلى خمس سنوات)، ولأول مرة، من اختصاص المجلس الدستوري، وذلك بمنح هذا الأخير اختصاص قضائي جديد على القرارات التحضيرية للاستفتاء، معتبرا أن عدم قابليته لها يشكل خطرا على مسار الاستفتاء، ويؤثر سلبا على سير العمل العادي للسلطات العامة.

الأمر الذي جعل المجلس الدستوري يعترف باختصاصه القضائي والاستثنائي في طبيعة القرارات التحضيرية الثلاثة المتنازع عليها، بسبب غياب التوقيع المجاور لوزير العدل والعلاقات البرلمانية في المرسوم الأول، وتوقيعي وزير العدل والخارجية في المرسوم الثاني، أما عن الطعن في المرسوم الثالث فهو تحصيل حاصل للمرسومين السابقين⁽²⁾.

ومنذ تاريخ صدور هذا القرار أصبح المجلس الدستوري صاحب اختصاص قضائي في القرارات التحضيرية للاستفتاء، وفحص الشروط التي يتم بمقتضاها تقديم

(1) رفض المجلس الدستوري عريضة Jean-Marie Le Pen، المسجلة في الأمانة العامة للمجلس الدستوري في 15 سبتمبر 1992، والتي طلب من خلالها تأجيل موعد استفتاء 20 سبتمبر 1992 المتعلق بالتصديق على معاهدة ماستريخت (Maëstricht).

Voir : Décision du 18 septembre 1992, JORF n°218 du 19 septembre 1992, p.12981.

(2) Décision du 25 juillet 2000 Requête présentée par M. Stéphane Hauchemaille, Publiée au JORF du 29 juill. 2000, p. 11768. Demandait au Conseil constitutionnel l'annulation des décrets :

-Décret n° 2000-655 du 12 juillet 2000 décidant de soumettre le projet de révision constitutionnelle instituant le quinquennat à un référendum ;
-Décret n° 2000-666 du 18 juillet 2000 portant organisation du référendum ;
-Décret n° 2000-667 du même jour relatif à la campagne en vue du référendum.

Voir aussi : Les Cahiers du Conseil constitutionnel Cahier n° 9.

Disponible sur : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/liste-des-decisions-du-1er-mars-au-30-septembre-2000>. Site Visité le 16/ 8 /2021.

القانون للاستفتاء ويراقب أيضا نطاق الاستفتاء أي المجالات التي يدخل ضمنها موضوع قانون الاستفتاء، بموجب قانون عضوي، حسب ما نص عليه الدستور «يتم تحديد شروط تقديم هذا القانون وكذلك تلك التي يراقب بموجبها المجلس الدستوري احترام الفقرة السابقة بموجب قانون أساسي»⁽¹⁾.

كما رَسَّخ المجلس الدستوري هذا الاجتهاد في كثير من ممارسته لاختصاصه الدستوري في عدة قرارات⁽²⁾:

- قرار Hauchemille الصادر في 25 أوت 2000، الذي فصل فيه المجلس بتعيين مندوبي عن المجلس الدستوري في بلدة (Mayotte) لمراقبة عمليات الاستفتاء ليوم 24 سبتمبر 2000، مع تعيين كل من القضاة ورئيس المحكمة الإدارية لبلدية Mamoudzou لهذا الغرض.

- قرار Larroutourou الصادر في 23 أوت 2000، الذي فصل فيه المجلس الدستوري برفض عريضة وطلبات العارض "Pierre Larroutourou".

- قرار Pasqua الصادر في 6 سبتمبر 2000، الذي قرر فيه المجلس رفض طلب العارض "Charles Pasqua".

- قرار (Hoffer et Gabarro) الصادر في 19 ماي 2005⁽³⁾ الذي جاء بناء على العريضتين المسجلتين لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري، الأولى في 16 أبريل 2005، باسم René Georges Hoffer، طلب من خلالها إلغاء المادة 3 من المرسوم رقم 2005-237 الصادر في 17 مارس 2005 المتعلق بتنظيم تنظيم استفتاء بخصوص الترخيص بالتصديق على المعاهدة المنشئة للدستور الأوروبي، والثانية

(1) Art 11 alinéa 4 de la Constitution Française du 4 octobre 1958.

(2) Décision du 6 septembre 2000, portant nomination de délégués du Conseil constitutionnel chargés de suivre sur place les opérations de référendum, JORF du 9 septembre 2000, p.14166. Et Décision du 23 août 2000, sur une requête présentée par Monsieur Pierre LARROUTUROU, JORF du 26 août 2000, p.13166. Et Décision du 6 septembre 2000 sur une requête présentée par Monsieur Charles PASQUA, JORF du 9 septembre 2000, p.14165.

(3) Décision du 19 mai 2005 sur des requêtes présentées par Monsieur René Georges HOFFER et Monsieur Jacques GABARRO, JORF du 21 mai 2005, texte n° 92, p. 8849 .

في 12 ماي 2005، من طرف Jacques Gabarro، الذي طلب فيها إلغاء المرسوم رقم 2005-218 المؤرخ في 9 مارس 2005، الذي أخضع مشروع القانون للاستفتاء وكذلك المادة 3 من المرسوم 2005-237 المؤرخ 17 مارس 2005. قرّر المجلس الدستوري رفض عريضة كل من الطاعنين René Hoffer و Jacques Gabarro.

أمّا عن القضاء الدستوري الجزائري، فلطالما عهد إليه المؤسس الدستوري مراقبة مدى مساس مبادرة رئيس الجمهورية بالتعديل الدستوري، للمبادئ العامة التي تحكم المجتمع وحقوق وحرّيات الإنسان والمواطن وكذا التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية على أن يفصل برأي معلّل ينشر في الجريدة الرسمية، سواء تعلق الأمر بنظام المجلس⁽¹⁾، أو المحكمة الدستورية المستحدثة بموجب التعديل الدستوري الأخير⁽²⁾.

كما يراقب أيضا، المجلس الدستوري مدى مطابقة القانون الاستثنائي للقانون الدولي والقواعد ما فوق الدستورية les règles supra constitutionnels، ومدى مطابقته مع الدستور⁽³⁾.

ب- رقابة القضاء الدستوري اللاحقة على الاستفتاء

أعلن المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 62-20 المؤرخ في 6 نوفمبر 1962، بعد ما أخطر من قبل رئيس مجلس الشيوخ⁽⁴⁾، حول القانون رقم 62-1292 المؤرخ في 6 نوفمبر 1962 المتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام

(1) المادة 210 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) المادة 221 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(3) المادة 61 من الدستور الفرنسي الصادر في 4 أكتوبر 1958 بنصها «يجب عرض القوانين الأساسية قبل إصدارها واقتراحات القوانين المنصوص عليها في المادة 11 قبل عرضها على الاستفتاء والنظام الأساسي لمجلسي البرلمان قبل تطبيقهما على المجلس الدستوري الذي يفصل في مدى مطابقتهما للدستور».

(4) المادة 61 الفقرة 2 من دستور 1958.

المباشر، الصادر عقب نتائج استفتاء 28 أكتوبر 1962⁽¹⁾، أن المجلس الدستوري غير مختص للبت في طلب رئيس مجلس الشيوخ⁽²⁾.

باعتبار أن اختصاص المجلس الدستوري محدد بدقة في الدستور⁽³⁾، وكذلك بموجب أحكام القانون العضوي رقم 58-1067 الصادر في 7 نوفمبر 1958 المتعلق باختصاصات المجلس الدستوري، لا يمكن دعوة المجلس الدستوري للحكم في حالات أخرى غير تلك التي تنص عليها هذه النصوص.

علاوة على ذلك، حددت المادة 61 من دستور 1958 المجالات التي تدخل ضمن اختصاص المجلس الدستوري، وذلك بأن تعرض القوانين الأساسية قبل إصدارها ومشروعات القوانين المنصوص عليها في المادة 11 قبل عرضها على الاستفتاء الشعبي والقواعد الإجرائية لمجلسي البرلمان، قبل تطبيقهما، على المجلس الدستوري الذي سيفصل في مدى مطابقتها للدستور، مما يتعين على المجلس الدستوري أن يبت في الحالات المنصوص عليها أعلاه في غضون شهر واحد، بيد أنه وبناء على طلب من الحكومة، في الحالات المستعجلة، تخفض هذه المدة إلى ثمانية أيام. كما يترتب على الإحالة على المجلس الدستوري، في مثل هذه الحالات، تعليق العمل بالوقت المخصص لصدور القانون⁽⁴⁾.

(1) مرسوم رقم 62-1292 مؤرخ في 6 نوفمبر 1962، المتضمن إخضاع مشروع المراجعة الدستورية حول انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر للاستفتاء يوم 28 أكتوبر 1962، كانت نتيجة الاستفتاء "نعم" بنسبة 62.25% من الأصوات المعبر عنها، الأمر الذي أدى إلى مناقشات حول كل من مزايا الإصلاح واستخدام المادة 11 من الدستور، الذي تم على أساسها دعوة الناخبين بمبادرة من السلطة التنفيذية وبدون تصويت برلماني الذي سيكون حتما سلبيا، في حين رأى آخرون أن العملية هي انتهاكا للنص الأساسي، وبذلك يكون الإجراء العادي لمراجعة المؤسسات هو الإجراء المحدد في المادة 89 من الدستور الذي يتطلب موافقة مسبقة لكل من المجلسين.

(2) Art 1 de la décision n 62-20 du 6 novembre 1962 « Le conseil constitutionnel n'a pas compétence pour se prononcer sur la demande susvisée du président du Sénat ».

(3) المادة 60 من دستور 1958 «يسهر المجلس الدستوري على قانونية عمليات الاستفتاء المنصوص عليها في المادتين 11 و89 وفي الباب الخامس عشر، ويعلن نتائجها».

(4) Art 61 de la Constitution Française du 4 octobre 1958. «Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en=

دون إشارة ما إذا كان هذا الاختصاص يمتد إلى جميع النصوص ذات الطابع التشريعي، بما فيها النصوص الاستفتاءية Les lois référendaire التي تم اعتمادها من قبل الشعب بعد الاستفتاء أو التي تم التصويت عليها من قبل البرلمان المنعقد على هيئة مؤتمر متى قرر رئيس الجمهورية عدم عرضها على البرلمان حسب نص المادة 89 من الدستور⁽¹⁾ أم أنه على عكس ذلك، يقتصر عمله بالنسبة للقوانين الاستفتاءية فقط على مشروعات القوانين الاستفتاءية المنصوص عليها في المادة 11 من الدستور الفرنسي.

نستشف من خلال أحكام الدستور المتعلقة بعمل المجلس الدستوري، أنه هيئة تنظيمية لنشاط السلطات العامة، وأن القوانين التي يهدف الدستور إليها في المادة 61، هي فقط فئة القوانين التي أقرها البرلمان، وليست تلك القوانين التي وافق عليها الشعب بعد الاستفتاء.

نعزز رأينا هذا، بالرجوع إلى أحكام القانون العضوي رقم 58-1067 المؤرخ في 7 نوفمبر 1958، المتعلق بالمجلس الدستوري، لاسيما المادتين 17 و 23 منه، اللتان نصتا صراحة على اختصاص المجلس الدستوري فيما يخص القوانين العضوية التي صادق عليها البرلمان وأخطر بها المجلس الدستوري من طرف الوزير الأول، مع الإشارة ضمن رسالة الإخطار إلى حالة الاستعجال عند الاقتضاء، حتى تستطيع الحكومة أن تستفيد من مدة التخفيض المقدرة بثمانية(8)أيام عوض ثلاثون(30) يوما

=application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution. Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs. Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours. Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.»

(1) Art 89 alinéa 3 de la constitution de 1958. «Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale.»

الممنوحة للمجلس الدستوري كآجال للفصل في مدى مطابقة دستورية القوانين العضوية⁽¹⁾.

كما يبدو ذلك أيضا، في الحالة التي يعلن فيها المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يحتوي على بند مخالف للدستور ولا يمكن لهذا البند أن ينفصل عن القانون بأكمله، في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون باستثناء هذا البند، الذي يتطلب قراءة جديدة من غرفتي البرلمان⁽²⁾.

على هذا الأساس، نرى أنه لا يوجد أي من أحكام الدستور أو القانون العضوي، ما يمنح المجلس الدستوري صلاحية التصريح في مدى مطابقة دستورية مشروع القانون الذي تبناه الشعب الفرنسي بالاستفتاء، بزعم أن تصويت الشعب وموافقته على مشروع القانون الاستفتاءي يكسب هذا الأخير حصانة ضد أي نوع من الرقابة كانت.

المبحث الثاني: الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في علاقته مع البرلمان والقضاء الدستوري

على غرار سلطة رئيس الدولة بالتشريع بأوامر في مجال القانون سواء في وجود البرلمان أو في غيابه، يساهم رئيس الدولة أيضا بحزمة من الصلاحيات خلال الإجراء التشريعي للقانون في علاقته مع البرلمان، كما له أيضا من السلطات في علاقته مع القضاء الدستوري ما يجعله يساهم بشكل أو آخر في تكوين النصوص.

(1) Art 17 alinéa 1 du Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, JORF n° 263 du 9 novembre 1958.

«Les lois organiques adoptées par le Parlement sont transmises au Conseil constitutionnel par le Premier ministre. La lettre de transmission indique, le cas échéant, qu'il y a urgence».

(2) Art 23 alinéa 1 du Ordonnance n° 58-1067 «Dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution sans constater en même temps qu'elle est inséparable de l'ensemble de cette loi, le Président de la République peut soit promulguer la loi à l'exception de cette disposition, soit demander aux chambres une Nouvelle lecture».

وبالتالي نقسم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين، بحيث نتطرق إلى سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القانون في (المطلب الأول)، وإلى سلطة رئيس الدولة في نفاذ القانون في (المطلب الثاني)، وإلى سلطة رئيس الدولة إزاء انعقاد البرلمان وسير أعماله في (المطلب الثالث)، ثم إلى سلطة رئيس الدولة في إخطار القضاء الدستوري في (المطلب الرابع).

المطلب الأول: سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القانون

إضافة على ما يتمتع به رئيس الدولة من اختصاصات تشريعية كما سبق وأن أشرنا في المطلب السابق أعلاه وفي أجزاء متقدمة من الرسالة، يمتلك رئيس الدولة أيضا حق الاعتراض على القوانين أو مداولة ثانية، كما نص عليها الدستور الجزائري، في الحالة التي يتبين لرئيس الدولة أن القانون الذي تم التصويت عليه من قبل البرلمان يعترضه بعض العيوب الشكلية أو الموضوعية، أو أنه لا يتماشى مع الأهداف التي تتوخاها الحكومة في عملها لتنفيذ برنامجه.

كما قد يكون حق الاعتراض هذا ضرورة تستهدف بها السلطة التنفيذية تعسف البرلمان، ليتحول من كونه وسيلة لإقامة التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية إلى وسيلة تأثير يلجأ إليها رئيس الدولة للضغط على البرلمان من خلال الاعتراض على النص التشريعي وبالأخص على اقتراحات قوانين المجالس النيابية، عند تعارض وجهات النظر بين رئيس الدولة والبرلمان⁽¹⁾.

على الرغم من الاختلاف الحاصل في تسميات حق الاعتراض كألية من آليات الأنظمة القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، يبقى المعنى لهذا الحق متأصل في

(1) Marcel. Prélot Et Jean. Boulouis, Institution Politique Et Droit Constitutionnel, 6^{eme} Ed, Dalloz, Paris, 1978, p 807.

التسمية الأولى «Véto» سواء سمي اعتراض، أو مداولة جديدة أو مداولة ثانية كما أطلق عليه المؤسس الدستوري الجزائري.

وعليه سنحاول في هذا المطالب أن نستعرض التنظيم الدستوري لسلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين تحت مسمى مداولة ثانية للقانون في الدستور الجزائري في (الفرع الأول)، ثم القيود الواردة على سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القانون في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التنظيم الدستوري لسلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القانون

أسند المؤسس الدستوري الجزائري كغيره من واضعي الدساتير حق الاعتراض على القوانين للسلطة التنفيذية وبالأخص رئيس الدولة، الذي كثيرا ما ارتبط به هذا الحق كأحد الامتيازات الملكية، التي عرفها التاج les prérogatives de la couronne في إنجلترا في علاقته مع البرلمان، يطلق عليه بالفيتو المطلق «absolue Veto» الذي بواسطته يعدم الملك مشروع أو اقتراح قانون بصفة نهائية. حيث ثبت من الأعراف الدستورية في إنجلترا، أن الملك يوقع على القوانين بالعبارة الفرنسية «Le Roi le veut» عند الموافقة، وبعبارة «Le Roi s'avisera» عند الرفض. الأمر الذي يجعل من حق الاعتراض بمثابة امتناع الملك عن حق التصديق⁽¹⁾.

باستقراءنا لأحكام الدستور الجزائري، نجد أن المؤسس الدستوري نص في جميع دساتير الجمهورية بدءا من دستور 1976 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 149 منه على توافر أغلبية مشددة للمصادقة على القانون محل المداولة الثانية،

(1) Pierre. Pactet, les institutions politiques de la grande Bretagne, DF, Paris, 1960, p220.

بنسبة موصوفة (3/2) تقدر بثلاثي أعضاء نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة⁽¹⁾.

مما يؤكد أن الدستور الجزائري أخذ بالاعتراض النسبي الموصوف (Qualified Negative Veto) الذي يشترط فيه حصول نسبة محددة في الدستور، يجب على البرلمان أن يستوفيها عند إقراره للقانون مرة ثانية في الحالة التي يطلب منه مداولة ثانية في القانون الذي صوت عليه في المرة الأولى، لكي يتغلب على اعتراض رئيس الجمهورية.

على عكس المؤسس الدستوري الفرنسي الذي أخذ في دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958 بالاعتراض النسبي البسيط، كصورة مصغرة لحق الاعتراض، بحيث لا يتطلب في هذا النوع من الاعتراض عند التصويت على مشاريع أو اقتراحات القوانين نسبة مشددة، بل يكفي فقط توافر الأغلبية البسيطة التي أقرت القانون في المرة الأولى. تنص المادة 10 من الدستور الفرنسي على أن يصدر رئيس الجمهورية القوانين في غضون خمسة عشر يوما الموالية لإرسال القانون الموافق عليه بشكل نهائي إلى

(1) المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020. «يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه، في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ المصادقة عليه. في هذه الحالة لا تتم المصادقة على القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة».

ونص المواد 145 و127 و118 على التوالي من التعديلات الدستورية لسنوات 2016 و1996 و1989.

«يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه، ويكون هذا الطلب خلال الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقراره القانون إلا (3/2) بثلاثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني».

والمادة 155 من الدستور الجزائري لسنة 1976 «لرئيس الجمهورية سلطة طلب إجراء مداولة ثانية حول قانون تم التصويت عليه، وذلك في ظرف ثلاثين يوما من تاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقراره القانون إلا (3/2) بثلاثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني».

الحكومة. ويجوز له، قبل انقضاء هذه الفترة، أن يطلب من البرلمان إجراء مداولة جديدة حول القانون أو بعض مواده. كما لا يمكن لهذه المداولة الجديدة أن ترفض»⁽¹⁾.

وهي الصورة ذاتها التي أخذ بها دستور الجزائر لسنة 1963، عندما لم يشير إلى نسبة معينة يتطلبها المجلس الوطني ليتغلب على اعتراض رئيس الجمهورية؛ غير أن سكوت النص عن مثل هذه النسبة المذكورة في الدساتير المتعاقبة على هذا الدستور يجعل من القاعدة الدستورية تفسر لصالح المجلس الوطني. بمعنى يكفي لإقرار قوانين طلب رئيس الجمهورية من المجلس الوطني التداول في شأنها مرة ثانية، الأغلبية ذاتها اللازمة لإقراره أول مرة. وعليه يكون المشرع الدستوري قد أخذ في أول دستور له بالاعتراض البسيط⁽²⁾.

وعليه نرى أن طلب مداولة ثانية ما هو إلا إجراء توقيفي لا يرقى إلى التصويت الذي يضيف على النص الصفة القانونية، وبالتالي فإن هذا الاعتراض يبقى توقيفي لا يمكن له أن يعدم القانون؛ إلا في الحالة التي لا يستطيع فيها البرلمان أن يشكل أغلبية مشددة يتغلب بها على اعتراض الرئيس الذي لا يبقى أمامه إلا إصدار القانون.

وفي الأخير يكون البرلمان هو من منع استكمال الإجراء التشريعي وليس رئيس الجمهورية.

أمّا عن مسألة تحديد الطبيعة القانونية للمداولة الثانية، لا المعيار العضوي ولا المعيار الموضوعي استطاع أن يكشف عن كون المداولة الثانية عمل تشريعي أو

(1) Art10 de la constitution française de 1958.

« Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée.

Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée».

(2) المادة 50 من الدستور الجزائري لسنة 1963 «يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبيّنة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين، للتداول في شأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفض طلبه هذا».

تنفيذه. لتبقى في الأخير الممارسات والآثار التي تحدثها المداولة الثانية على النص التشريعي، هي المعيار الرئيسي في تصنيف المداولة الثانية⁽¹⁾.

بحيث إذا كان الاعتراض يتعلق فقط بجوانب شكلية أو لفت انتباه السلطة التشريعية فيما من شأنه أن يثير تحريك الرقابة على دستورية القانون، يكون طلب رئيس الجمهورية عمل تنفيذي، أما إذا كان الاعتراض ينصب على محتوى القانون بالقدر الذي يساهم في تعديل أحكامه ومضمونه، يكون من قبيل الأعمال التشريعية⁽²⁾.

كما نستشف أيضا من خلال دراستنا لأحكام حق الاعتراض في الدستورين الجزائري والفرنسي، أن هناك تباين عما إذا كانت المداولة الثانية تشمل النص التشريعي برمته أم أنها تقتصر على جزء منه أي بعض مواده فقط.

حيث تفيد الصياغة اللغوية لنص المادة 149 فقرة الأولى «يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب قراءة ثانية في قانون تمّ التصويت عليه في غضون الثلاثين(30) يوما الموالية لتاريخ المصادقة عليه» من التعديل الدستوري لسنة 2020، والمادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمادة 127 من التعديل الدستوري لسنة 1996 والمادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 1989، بقولهم «يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب

(1) أثبتت التجربة الجزائرية أن هذا الحق لم يلجأ إليه الرؤساء الجزائريون إلا مرتين فقط في عهد رئيس الجمهورية "شاذلي بن جديد"، وهما على التوالي:

- المرة الأولى: تتعلق بمخالفة الدستور.
- والمرة الثانية: بخصوص قانون الإعلام لسنة 1989.

أما بالنسبة للتجربة الفرنسية طلب رئيس الجمهورية، مداولة جديدة للقانون في ثلاث مناسبات:
- المناسبة الأولى: في 13 جويلية سنة 1983 بشأن قانون إقامة معرض عالمي تم اعتماده في الوقت الذي سحبت فيه فرنسا ترشيحها لتنظيم هذا الحدث العالمي، وعليه لم يتم وضع النص على جدول أعمال البرلمان، وبالتالي لم يتم إصداره.
- المناسبة الثانية: تتعلق بقانون كاليدونيا الجديدة لسنة 1985، الذي أعلن أن بعض مواد تعارض مع الدستور.
- المناسبة الثالثة: في 4 أبريل سنة 2003 في قانون يتعلق بانتخاب أعضاء المجالس الإقليمية والبرلمانيين الأوروبيين، الذي تم الإعلان فيه هو الآخر عن مخالفته للدستور.

(2) Damien . Chamussy, le conseil constitutionnel et la qualité de la législation, RDP, n°6 , 2004, p.1760.

مداولة ثانية في قانون تمّ التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ المصادقة عليه»، أن القراءة أو المداولة الثانية تخص جزء من القانون أو أحد مواده؛ على عكس لو كانت الصياغة «يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب مداولة ثانية للقانون» أو «حول قانون» كما جاء في نص المادة 155 من التعديل الدستوري لسنة 1976 بمعنى أن المداولة الثانية تنصب على القانون بأكمله.

لكن بالرجوع إلى نص المادة 46 في فقرتها الثانية من القانون العضوي الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة نجد أن المشرع الدستوري اعتبر في حالة عدم المصادقة على القانون بأغلبية ثلثي (3/2) النواب، يصبح نص القانون لاغياً⁽¹⁾.

وعليه إذا كان نص القانون يصبح لاغياً في حالة عدم المصادقة على القانون بأغلبية ثلثي (3/2) النواب، فإن من باب أولى أن يكون التصويت على نص القانون برمته، بمعنى أن الرئيس يطلب قراءة ثانية في مشروع أو اقتراح قانون بأكمله، بينما نجد أن المشرع تغاضى بذلك عن الحالة التي يكون فيها الاعتراض بصفة جزئية، عندما يكون طلب قراءة ثانية ينصب على جزء من النص المصوّت عليه سابقاً من قبل البرلمان، وعليه يجري التصويت حول ما يريد الرئيس تعديله لا غير.

لكن بالرجوع هذه المرّة إلى النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، لا سيما المادة الثالثة منه، نستقرأ أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للحكم أي (جزء القانون) المخالف للدستور، عندما يصرح المجلس الدستوري أن

(1) تنص المادة 46/2 من القانون العضوي رقم 16/12، المرجع السابق.

على أنه «في حالة عدم المصادقة عليه بأغلبية ثلثي 3/2 نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، يصبح نص القانون لاغياً».

القانون المعروض عليه يتضمن حكما غير مطابق للدستور، في الحالة التي يمكن معها فصل هذا الحكم أو الجزء عن باقي أحكام هذا القانون⁽¹⁾.

في حين، نجد أن النص الدستوري الفرنسي كان أكثر وضوح من المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020، عندما سمح لرئيس الجمهورية الفرنسي أن يطلب من البرلمان مداولة جديدة للقانون أو في أحد مواده، قبل انقضاء الأجل المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة 10 من دستور 1958، مع عدم رفض هذه المداولة الجديدة⁽²⁾، وفي السياق ذاته، يشير الفقيه "Hugues Portelli" أن طلب القراءة الجديدة التي يطلبها الرئيس الفرنسي من البرلمان إما أن تكون على النص كاملا أو على بعض أحكامه⁽³⁾.

الفرع الثاني: القيود الواردة على سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القانون

اتفق الفقه الدستوري على ضرورة تنظيم حق رئيس الدولة في مداولة ثانية للقانون وإحاطته بمجموعة من القيود والضوابط، تجعل من ممارسة رئيس الدولة لحق الاعتراض على قوانين تكون السيادة فيها للبرلمان، سلطة محدودة لا سلطة مطلقة، لا سيما وأن هذا الامتياز يحسب لصالح السلطة التنفيذية، كحق أصيل لرئيس الجمهورية في جميع الدساتير التي تأخذ بالنظام البرلماني، وهو ما استقر عليه أيضا المؤسس

(1) المادة 3 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 28 جوان 2000، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 48، الصادرة في 6 أوت سنة 2000.

(2) Art10 aliéna 2 de la constitution française de 1958.

«Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée».

(3) Hugues. Portelli, Droit constitutionnel, 5^{ème} Ed, Dalloz, Paris, France, 2003, p.203. «Cette nouvelle lecture peut porter sur l'ensemble du texte ou sur certaines de ses disposition».

أنظر في ذلك أيضا: أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003، ص 187.

الدستوري الجزائري، الذي لم يجيز لرئيس الدولة أن يفوض غيره في طلب مداولة ثانية⁽¹⁾.

وعليه استنادا لما استتبطناه من أحكام، نحاول أن نستقرأ القيود الواردة على سلطة رئيس الدولة في طلب مداولة ثانية في القانون الذي تم التصويت عليه من قبل البرلمان والمتمثلة أساسا فيما يلي:

1 - التوقيع المجاور

لم ينص الدستور الجزائري على توقيع الوزير الأول أو أحد الوزراء عند الاقتضاء إلى جانب توقيع رئيس الدولة في المرسوم الرئاسي المتضمن طلب مداولة ثانية في قانون تمّ التصويت عليه من البرلمان⁽²⁾.

غير أن هناك من يرى بأن اعتراض رئيس الدولة لا يمكن من الناحية الفعلية أن يصدر منه وحده، بل لابد من أن تشترك معه الوزارة في الرأي واتخاذ القرار، إذ من

(1) المادة 93 فقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020 «لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني وإجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الحكام المنصوص عليها في المواد 91 و92 ومن 97 إلى 100 و102 و142 و148 و149 و150 من الدستور.

(2) أنظر في ذلك المواد: 50، 155، 118، 127، 145، 149 على التوالي: من دستور 1963، ودستور 1976، والتعديلات الدستورية لسنوات 1989، 1996، 2016، 2020.

بحيث لا يوجد في الدستور ما ينص على توقيع الوزير الأول إلى جانب توقيع رئيس الجمهورية في المرسوم المتضمن طلب مداولة ثانية من البرلمان، ولربما قد يرجع السبب في هذا إلى أن الوزير الأول وأعضاء الحكومة هم من قد شاركوا في إعداد ومناقشة النصوص التشريعية قبل التصويت عليها. على عكس الدستور اللبناني المعدل لسنة 1990 في مادته 57 التي تنص على ما يلي: «لرئيس الجمهورية بعد إطلاع مجلس الوزراء حق طلب إعادة النظر في القانون».

أنظر في ذلك: عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1995، ص 84.

وهو ما يفيد أن رئيس الجمهورية الجزائري يتخذ المرسوم المتضمن مداولة ثانية خارج مجلس الوزراء، وبالتالي كان على المؤسس الدستوري أن يحرص على ضرورة التوقيع المجاور للوزير الأول إلى جانب رئيس الجمهورية، بما يضمن مشاركة مجلس الوزراء كسلطة تنفيذية مسؤولة سياسيا أمام البرلمان.

المفترض أن تكون ممارسة رئيس الجمهورية لحق الاعتراض مبنية على سعي وتوجيه من جانب الوزارة لأنها هي المسؤولة سياسيا أمام البرلمان⁽¹⁾.

ذات الاتجاه اعتمده الدستور الفرنسي لعام 1958 عندما أخضع سلطة رئيس الدولة في طلب مداولة جديدة للقانون، المنصوص عليها في المادة 10 منه، إلى التوقيع المجاور للوزير الأول المشار إليه عكسيا في المادة 19 من الدستور⁽²⁾.

هذا وقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 85-197 أن الشرط الوحيد الذي حدده الدستور لتطبيق المادة 10 فقرة الثانية منه، هو التوقيع المجاور للوزير الأول على قرار رئيس الجمهورية⁽³⁾.

وبالتالي فإن طلب رئيس الجمهورية لمداولة ثانية للقانون أو في أحد مواده، يكون في شكل مرسوم رئاسي يتخذ داخل مجلس الوزراء⁽⁴⁾.

2 - أن تكون المداولة الثانية في نطاق القانون

ذلك بأن يكون الطلب الذي يتقدم به رئيس الدولة في شكل مرسوم رئاسي المتضمن مداولة ثانية أو جديدة، في مجال القانون أي ينصب فقط على فئتي القوانين

(1) عاصم عجيلة أحمد، عبد الوهاب محمد رفعت، النظم السياسية، ط 5، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1992، ص291.

(2) Art 19 de la constitution française de 1958. « Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1er alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables.» .

(3) Décision n° 85-197 DC du 23 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie ,JORF, du 24 août 1985, page 9814.

(4) Fiche de synthèse n°32: La procédure législative.

Disponible en ligne sur <http://www2.assemblee-nationale.fr/> Site visité en 10 juin 2019 à 23h.

العادية سواء كانت مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة أو اقتراحات القوانين التي تكون بمبادرة من البرلمان، والقوانين العضوية، تستثنى بذلك فئة القوانين الاستثنائية⁽¹⁾.

3 - قيد المدة

اشتراط المؤسس الدستوري الجزائري في كل الدساتير المتعاقبة على التعديل الدستوري الأخير في طلب رئيس الجمهورية لإجراء مداولة ثانية في قانون تمت المصادقة عليه من طرف البرلمان، قيد زمني في غاية من الأهمية، وهو أن يكون الطلب في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ المصادقة عليه من قبل البرلمان⁽²⁾، أي من تاريخ المصادقة عليه من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة. على خلاف دستور سنة 1963 الذي نص في المادة 50 منه، على أن الآجل القانونية لاعتراض الرئيس هي عشرة (10) أيام⁽³⁾.

لكن بمراعاة أحكام المادة 43 من القانون العضوي 12/16 التي تنص بأن يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام⁽⁴⁾.

تصبح المدة المتبقية أمام رئيس الجمهورية لتقديم اعتراضه هي عشرون (20) يوما فقط، كما لو كان أرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني،

(1) القوانين الاستثنائية، وهي فئة القوانين التي يلجأ فيها رئيس الجمهورية إلى الشعب مباشرة حسب المادة 91 البند 8 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 «يمكن أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء». كما هو الحال في الجزائر في استفتاء 16 سبتمبر 1999 المتعلق بقانون الوثام المدني. وفرنسا في القانون الاستثنائي المتضمن انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر، بموجب المادة 11 من الدستور الفرنسي لعام 1958.

(2) المادة 1/145 من التعديل الدستوري لسنة 2016 «يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه، في غضون (30) الثلاثين يوما الموالية لتاريخ المصادقة عليه».

(3) المادة 50 من الدستور الجزائري لسنة 1963 «يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين، للتداول في شأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفض طلبه هذا».

(4) المادة 43 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع السابق.

حسب الحالة، النص المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية في اليوم العاشر الأخير من المدة المذكورة في الفقرة أعلاه، وهي مدة غير كافية للنظر في قانون صوّت عليه البرلمان. وبالتالي كان من باب أولى أن تكون العبرة في ذلك من تاريخ تسلّم رئاسة الجمهورية القانون المصادق عليه وليس من تاريخ إقراره⁽¹⁾.

4 - تسبيب الطلب

في حين يعتبر تسبيب طلب مداولة ثانية أهم القيود الذي كان على المؤسس الدستوري الجزائري أن يفرضه على رئيس الدولة، في الحالة التي يعترض فيها على قانون تم التصويت عليه من البرلمان، غير أن النص الدستوري لا يوجد فيه ما يلزم رئيس الدولة على تسبيب طلبه، الذي يقتضي أن يكون مشفوعا بالأسباب والأوجه المعترض فيها، حتى يستطيع من خلاله البرلمان أن يعيد النظر فيما لم تحصل فيه رغبة رئيس الدولة.

وبالتالي فإن منح رئيس الجمهورية مدة ثلاثين (30) يوما بدل عشرة (10) أيام، من المفترض أن يكون فيه ما يعكس مدى توجه إرادة واضعوا الدستور نحو إعطاء رئيس الجمهورية متسع من الوقت، لكي يتمكن من دراسة النص التشريعي محل المداولة الثانية، وتهيئة أسباب وأوجه الاعتراض فيه.

وعليه كان على المؤسس الدستوري أن يقيد رئيس الجمهورية بضرورة بيان الأسباب والملاحظات التي يراها كافية لإرجاع القانون إلى المجلس الوطني ليتداول في شأنه مرّة ثانية مثلما كان عليه دستور سنة 1963⁽²⁾.

(1) عزالدين البغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة مع النظام المصري، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، مصر، 2009، ص 94.

(2) المادة 50 من الدستور الجزائري لسنة 1963 «يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبيّنة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين، للتداول في شأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفض طلبه هذا».

وفي هذا الصدد، يبدو أن عدم تسبب رئيس الجمهورية طلب إجراء مداولة ثانية من البرلمان له من المسوغات ما يفتح المجال أمام رئيس الدولة لممارسة هذا الاختصاص الدستوري وفق رغباته، بالنظر إلى ما يتمتع به من سلطة تقديرية في إرجاع القانون وربما حتى قبره في الحالة التي لا يستطيع فيها البرلمان تشكيل أغلبية برلمانية يتغلب بها على اعتراض الرئيس، لا سيما وأن هذا الأخير يتمتع أيضا بسلطة في تعيين ثلث (3/1) من أعضاء مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان، الأمر الذي يجعل من تكوين أغلبية برلمانية مشددة بنسبة (3/2) نتيجة صعبة يتعذر الوصول إليها، خاصة في ظل تنامي ظاهرة الغياب في وسط البرلمان الناجمة عن مدى شعور النواب بالضعف أمام السلطة التنفيذية التي تملك كل وسائل الهيمنة.

المطلب الثاني: سلطة رئيس الدولة في نفاذ القانون

تشكل مرحلة نفاذ القانون مرحلة هامة في عملية صناعة القانون، بحيث تتلخص هذه المرحلة أساسا في الإصدار والنشر، باعتبارهما المرحلة الأخيرة في عملية سن التشريع إذ لا يمكن لأي تشريع أن تكتمل مقوماته التشريعية كقانون من قوانين الدولة إلا بعد إصداره⁽¹⁾، الأمر الذي يجعل من الإصدار بمثابة شهادة على ميلاد القانون ونفاذه، إذ لا يتأتى في الحقيقة نفاذه إلا بعد نشره، ومن ثم يعتبر الإصدار حق مرتبط بنشر القانون *un Droit lié* إذ يعتبر من الامتيازات التقليدية التي كان يتمتع بها الملوك منذ القدم؛ إلا أن هذا الحق لم يكن آنذاك يثير أي مسألة بخصوص قيمته القانونية، لأن القانون كان أصلا تعبير عن إرادة الملك، إلى حين أصبح للبرلمان السيادة في عملية التشريع.

(1) محسن خليل، القانون الدستوري والديساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1996، ص 405.

أنظر في ذلك: عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والنشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص25.

على هذا الأساس، سنحاول في هذا المطلب أن نبين الأساس الدستوري لحق إصدار القانون في (الفرع الأول)، ثم الطبيعة الدستورية لحق الإصدار في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأساس الدستوري لحق إصدار القانون ونشره

عرّف الفقهاء الدستوريون أمثال "Léon Duguit" الإصدار بأنه ذلك «العمل الذي يتم بمقتضاه إقرار رئيس الجمهورية على أن القانون الذي قد تم التصويت عليه من المجلسين، أصبح قابل التطبيق بواسطة السلطات الإدارية والقضائية في الدولة»⁽¹⁾.

وعرّفه أيضا "Hugues Portelli" بأنه «انتهاء الإجراء التشريعي بشرط ألا يكون رئيس الجمهورية قد طلب إجراء مداولة ثانية أو أن النص لم يحال إلى المجلس الدستوري»⁽²⁾.

أمّا عن الفقه الدستوري العربي، يرى "عبد العزيز شيحا" الإصدار على أنه «إجراء بموجبه يقرر رئيس السلطة التنفيذية وجود قانون تمت الموافقة عليه من قبل الهيئة التشريعية بنقل القانون إلى المرحلة التنفيذية»⁽³⁾.

ويرى أيضا، "عبد الله بسيوني" أن الإصدار «عبارة عن شهادة بميلاد التشريع أي إعلان بإتمام إجراءات إقراره قانونا نهائيا، كما يتضمن الأمر بتنفيذه كقانون من قوانين الدولة من جانب أعضاء السلطة التنفيذية»⁽⁴⁾.

(1) Léon. Duguit, Traité de Droit Constitutionnel, 2^{ème} Ed, T 4, Ancienne Librairie Fontemoing, Paris, 1924, p. 623.

(2) «Clôt la procédure législative sous réserve que le Président n'ait pas demandé une deuxième délibération ou que le texte n'ait pas été déféré au conseil constitutionnel».

Voir : Hugues. Portelli, Droit Constitutionnel, 5^{ème} Ed, Dalloz, France, 2003, p.204.

(3) إبراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري لجمهورية مصر العربية، دار المطبوعات، الإسكندرية، 1978، ص 142.

(4) عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 202.

وهو نفس ما يراه "محمد رفعت" في أن الإصدار «عبارة عن شهادة بميلاد التشريع يتضمن من ناحية أولى، اعتراف رئيس الجمهورية بسلامة إجراءات إقرار القانون الذي أصبح نهائياً، ومن ناحية ثانية، فهو أمر من رئيس الجمهورية للوزراء بتنفيذه»⁽¹⁾.

يعرفه "عبد الله بوقفة" بأنه سلطة تمكن رئيس الجمهورية عن إنهاء العملية التشريعية ووضع القانون محل نفاذ⁽²⁾.

هذا ويعرف "عبد العزيز السيد" إصدار القانون بأنه ذلك «الإجراء الذي يقوم به رئيس الدولة لإقرار أن قانونا ما قد اكتمل وفق الإجراءات التي نص عليها الدستور، وتكليف عمال السلطة التنفيذية بنشره وتنفيذه، كونه قد أصبح قانونا من قوانين الدولة»⁽³⁾.

إذا كان من وظيفة الفقه أن يضع التعريفات بما يسمح للتعريف أن يكون جامعا مانعا، فإن من الملاحظ أن جل التعاريف تتفق في أن الإصدار هو المرحلة الأخيرة لاستكمال الإجراء التشريعي، كشهادة من رئيس الجمهورية بميلاد القانون الذي تم التصويت عنه من قبل البرلمان، إلا أنهم اختلفوا في طبيعته.

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة دراسة النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1990، ص 395.

نفس التعريف استدل به، عبد الله بوقفة في كتابه الدستور الجزائري (نشأة، تعريفا، فقها) أنظر في ذلك: عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تعريفا، فقها)، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص 100.

(2) عبد الله بوقفة، العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، 2001، ص 370.

(3) عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والنشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 24.

أما عن التأسيس الدستوري لهذا الحق الذي يبدو فيه دور رئيس الدولة، رئيسياً في نفاذ القانون من شأنه أن يثمن عمل السلطة التنفيذية التي على رأسها رئيس الدولة في مجال البرلمان، من خلال مشاركة حق الإصدار في إخراج القانون الذي يفترض أنه اكتمل للوجود بموجب الموافقة عليه من قبل البرلمان.

بيدا أنه لا ينبغي لرئيس الدولة أن يخرج بهذا الحق عن المسعى الدستوري، بحيث لا يحق له في حالة إصدار القانون الذي أقره البرلمان أن يضيف أو ينقص شيء من محتوى النص لأن البرلمان هو صاحب الحق في سن القانون وإقراره بالصيغة النهائية. وبالتالي بات من غير الجائز أن يزيد أو يحذف كلمة واحدة من مضمون النص التشريعي الذي صادق عليه البرلمان.

نص الدستور الأول للجزائر لسنة 1963 تحت عنوان السلطة التنفيذية في المادة 49 منه، على حق رئيس الجمهورية في إصدار القوانين، ونشرها خلال الأيام(10) العشرة الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الوطني.

كما يمكن لرئيس الجمهورية في حالة الاستعجال أن يصدر القوانين في أقل من الأيام(10) العشرة، على أن تكون حالة الاستعجال مقررة بطلب من المجلس الوطني⁽¹⁾، على عكس الدستور الفرنسي الذي قلص المدة إلى ثمانية أيام في حالة الطوارئ وبطلب من الحكومة.

باستقراءنا للمادة المذكورة في الفقرة أعلاه، نستشف أن الصياغة اللغوية للمادة في استخدام كلمة «يكلف» دليل على أن المؤسس لم يجعل من الإصدار حق لرئيس الدولة فحسب؛ بل وجب عليه أن يحرص على إصدارها ونشرها أيضاً.

(1) المادة 49 من دستور الجزائر لسنة 1963. «يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها. يصدر القوانين في خلال الأيام العشرة الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الوطني. ويوقع مرسومات التطبيق. ويمكن التحفيض من أجل الأيام العشرة عندما يطلب المجلس الوطني الاستعجال».

بحيث أجاز لرئيس المجلس الوطني أن يتولى إصدار القوانين في الحالة التي لم يصدرها رئيس الجمهورية في الآجل المنصوص عليها. وبما أن رئيس الدولة مكلف دستوريا بإصدار القوانين ونشرها، فلا يجب أن يكون عدم إصداره للقوانين امتناع، بقدر ما قد يكون غياب تفرضه عليه الوظيفة الرئاسية.

وفي دستور سنة 1976 أعاد المؤسس الدستوري صياغة المادة 49 من الدستور السابق على نحو قام فيه بحذف الفقرة الأولى «يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها»، وتمديد الآجل من عشرة (10) أيام إلى ثلاثين (30) يوما⁽¹⁾.

الأمر الذي يقتضي معه اقتصار الإصدار على رئيس الجمهورية دون رئيس المجلس الشعبي الوطني، باعتبار في نظرنا أن مدة ثلاثين (30) يوما كافية لانتهاء الحالة التي يتولى فيها رئيس المجلس الشعبي الوطني إصدار القوانين.

ومع غياب النص الدستوري حول تقرير الجزاء مقابل امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القوانين، يجتهد الفقه في إيجاد بعض الحلول التي تزيح الضعف الذي باتت تشعر به السلطة التشريعية أمام السلطة التنفيذية، وهي تتخلى عن القانون الذي أقرته على الرغم مما لها من أدوات أخرى تستعملها في مواجهة الحكومة كاستجوابها حول عدم إصدار القانون لتصبح الحكومة محل الثقة، كونها هي المسؤولة سياسيا أمام البرلمان من أجل أن تضغط الحكومة على الرئيس لإصدار القانون.

على أن يبقى في الأخير، الرأي العام بمثابة الرقابة الشعبية على امتناع رئيس الدولة على إصدار القانون⁽²⁾.

(1) المادة 154 / 1 من دستور الجزائر لسنة 1976. «يصدر رئيس الجمهورية القوانين في آجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسلمها له».

(2) إبراهيم عبد العزيز شيجا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1995، ص 686.

بالإضافة إلى ذلك، من البعض من اعتبر عدم الإصدار، فعل من أفعال الخيانة العظمى على حسب قولهم إن «عدم الإصدار أو المماثلة في الإصدار يشكل مساسا خطيرا لمبدأ الفصل بين السلطات وبصلاحيات المؤسسة التشريعية»⁽¹⁾.

أمّا في التعديلات الدستورية لسنة 1989 و 1996 و 2016 و 2020 أبقى المشرع الدستوري على ذات الأحكام المنصوص عليها في المادة 154 من دستور سنة 1976⁽²⁾.

كما لا يفوتنا أن نذكر إلى أن القوانين العضوية لا يتم إصدارها إلا بعد خضوعها لرقابة المجلس الدستوري باعتبار أن إخطار المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمهورية في القوانين العضوية وجوبي⁽³⁾، على عكس القوانين العادية التي يمكن إصدارها قبل خضوعها لرقابة المجلس الدستوري⁽⁴⁾.

الشيء الذي يترتب عليه انقطاع المدة التي يتطلبها الإصدار إلى غاية الفصل في دستورية القانون من قبل المجلس الدستوري الذي يتعين عليه إبلاغ رئيس الجمهورية بالرأي أو القرار الصادر في القانون الذي أخطر من أجله⁽⁵⁾.

أما بخصوص الدستور الفرنسي لعام 1958 تنص المادة 10 منه على أن يصدر رئيس الجمهورية القوانين الصادرة عن البرلمان خلال خمسة عشر (15) يوما تلي التمرير النهائي للقانون وتحويله إلى الحكومة⁽⁶⁾.

(1) الأمين شريط، خصائص النظام الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 1991، ص45.

(2) المواد 117، 126، 144 على التوالي من التعديل الدستوري لسنة 1989، والتعديلات الدستوريين لسنتي 1996 و 2016.

(3) المادة 165 من التعديل الدستوري لسنة 1996، والمادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016. وكذا المادة 190 فقرة 5 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها «يخطر رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية وجوبا حول مطابقة القوانين العضوية للدستور بعد أن يصادق عليها البرلمان، وتفصل المحكمة الدستورية بقرار بشأن النص كله».

(4) المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(5) المادة 22 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 28 جوان 2000، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 48، الصادرة في 6 أوت سنة 2000.

(6) Art 10 alinéa 1 de la constitution française de 1958.

كما أنه بالرجوع إلى المادة 19 من الدستور التي أحال إليها المؤسس الدستوري موضوع اختصاص التوقيع المجاور، نجد أن مرسوم رئيس الدولة المتضمن إصدار قانون ما، يخضع إلى التوقيع المجاور للوزير الأول أو أحد الوزراء عند الاقتضاء⁽¹⁾.

الأمر الذي غفل عنه المؤسس الدستوري الجزائري في كثير من المناسبات، التي تكون فيها اختصاصات رئيس الدولة مشتركة مع الوزير الأول أو أحد الوزراء عند الاقتضاء⁽²⁾.

وبما أن الإصدار عمل يشهد بموجبه رئيس الجمهورية على وجود القانون ويأمر السلطات العامة بمراعاته والالتزام به. مما يجعله واجب التنفيذ بالتوقيع عليه. كان بالأحرى على المشرع الدستوري، أن يشير في الدستور إلى ضرورة اتخاذ مرسوم إصدار القوانين في مجلس الوزراء بصفته أعلى هيئة تنفيذية في الدولة، حتى تتمكن الأمانة العامة للحكومة من مباشرة إجراءات نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية للجمهورية، ليصل إلى علم جمهور الأفراد والهيئات، بغية تطبيقه والالتزام بأحكامه⁽³⁾.

غير أن الملاحظ في التعديلات الدستورية الأربعة الأخيرة لم ينص المؤسس الدستوري الجزائري فيهم صراحة على اختصاص رئيس الدولة في نشر القوانين، إلا ما نصت عليه المادة 49 فقرة أولى من دستور 1963 بقولها «يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها».

(1) Art 19 de la constitution française de 1958. « Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1er alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables.» .

(2) أنظر في ذلك المواد: 49، 154، 117، 126، 144، 148 على التوالي: من دستور 1963، ودستور 1976، والتعديلات الدستورية لسنة 1989، ولسنة 1996، ولسنة 2016، ولسنة 2020.

(3) محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة - دراسة النظام الدستوري المصري-، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1990، ص396.

السبب الذي يدعونا نتساءل حول التداخل في طبيعة الإصدار والنشر، لاسيما وأن اعتبرنا أن حق الإصدار un Droit lié يرتبط أساسا بالنشر لعدم وجود فاصل زمني بينهما.

الفرع الثاني: الطبيعة الدستورية لحقي الإصدار والنشر

انقسم في الأول الفقهاء في تحديد طبيعة كل من الإصدار والنشر إلى اتجاهين مناهضين:

يرى الاتجاه الأول بأن هناك تشابه كبير بين الإصدار والنشر قد يصل إلى عدم التمييز بينهما، وهو ما كان عليه غالبية الفقه في ألمانيا، كما لقي هذا الاتجاه قبولا كبيرا في فرنسا ومصر، حجبتهم في ذلك أن الإصدار والنشر شيء واحد على الرغم من اختلاف المسميات، وأن الإصدار ما هو إلا إجراء يعلن به عن ميلاد القانون بهدف إعلام السلطات العامة والمواطنين بضرورة تنفيذ هذا القانون وتطبيقه.

أمّا الاتجاه الثاني فطالما كان يعتقد بوجود اختلاف بين الإصدار والنشر، في ذلك يرى الفقيه "Carré DE Malberg" أن الإصدار عمل قانوني صرف، فهو لا يتضمن فقط وضع توقيع رئيس الجمهورية على نص القانون، وإنما يتضمن إشارات تترتب عليها صيغ خاصة تكمن في إقرار القانون من قبل البرلمان وإعلان المجلس الدستوري لمطابقة القانون للدستور⁽¹⁾.

في حين أن النشر عمل مادي أي واقعة مادية مستقل عن وجود القانون، يقتصر على نشر القانون في الجريدة الرسمية فقط، حتى يعلم به الكافة دون أن ينتج آثار قانونية.

(1) Décret n° 47-237 du 31 janvier 1947 relatif aux formes de promulgation des lois par le Président de la République est abrogé par le Décret n°59-635 du 19 mai 1959 relatif aux formes de promulgation des lois par le Président de la République. JORF du 20 mai 1959.

عرّفه "محسن خليل" على أنه تلك «العملية المادية التي يقصد بها إخطار الجمهورية بنفاذ القانون من تاريخ محدد، أي إبلاغ القانون إلى كافة وإعلامهم بأحكام هذا التشريع إذا لا تكليف إلا بمعلوم والوسيلة الوحيدة المعتمدة اليوم لنشر القانون وإبلاغه للكافة هي نشر نصوصه في الجريدة الرسمية للدولة»⁽¹⁾.

بحيث يرى "DE Malberg" أن السبب في عدم قدرة التفرقة بين الإصدار والنشر عند أصحاب الاتجاه الأول، يعزى إلى أن حق الإصدار مرتبط أساسا بالنشر، بحيث لا يوجد بينهما مدة زمنية كبيرة⁽²⁾.

أمّا عن موقف المؤسس الدستوري الجزائري بالنسبة للطبيعة القانونية للإصدار والنشر، فهي تتجلى بالأساس في النص الدستوري، إذ نص دستور 1963 على الإصدار والنشر في المادة 49 الفقرة الأولى، وجعلها من اختصاص رئيس الجمهورية، فيه ما يثبت أن المؤسس لم يفرق بينهما كقيمة قانونية.

على عكس الدساتير المتعاقبة على الدستور الأول⁽³⁾، سجل المؤسس الدستوري الجزائري تحولا في الطبيعة القانونية للإصدار والنشر، بحيث نص على الإصدار وسكت على النشر، معتبرا بذلك أن الإصدار عمل قانوني يصدره رئيس الجمهورية على شكل مرسوم رئاسي.

غير أن عدم التصييص على مبدأ النشر صراحة في الدستور ليس معناه أن يتخلى رئيس الجمهورية عن اختصاصه، بل يخول لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في

(1) محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 2، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، ج 2، 1966، ص 315.

(2) Carré De Malberg، Théorie générale de l'Etat: spécialement d'après les données fournies Par le droit constitutionnel Français، T1، 1920، p.443.

(3) دستور الجزائر لسنة 1976، والتعديلات الدستورية لسنة 1989، لسنة 1996، لسنة 2016، لسنة 2020.

هذا الإجراء، فهو بذلك لا يتقرر إلى أي هيئة أخرى وهذا مأخوذ بالنظر لما تقرضه عملية الإصدار من اختصاص (1).

وعليه فإن عدم نص المؤسس الدستوري على هذا المبدأ في دستور الجزائر لسنة 1976 ليس إهمالا للمبدأ، بقدر ما هو ترك حرية للمشرع في تنظيم مثل هاته المسائل التفصيلية، بالأخص عندما يتعلق الأمر بموضوع آثار القوانين وتطبيقها.

ومن أجل أن يكون النص الدستوري قائما على قرينة من الوضوح وجب علينا أن نبحث في نصوص أخرى.

بذلك نصت المادة 4 من القانون المدني الجزائري على أن تطبيق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية يكون ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية، وتكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها وفي النواحي الأخرى وفي نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة (2).

كما أن النص على الإصدار والنشر في الفصل الخاص بالسلطة التنفيذية في دستور 1963، له ما يبرر أنهما من قبيل الأعمال التنفيذية بغض النظر طبعا عن المعيار العضوي. ليصبح حق الإصدار فيما بعد هذا الدستور، يسجل دوما في الفصل

(1) عبد الله بوقفة، العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال التطور النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص376.

(2) المادة 4 من الأمر رقم 58 /75 المؤرخ 26 سبتمبر سنة 1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 75، الصادرة في 30 سبتمبر سنة 1975.

المتعلق بالسلطة التشريعية، وهو تعبير ضمني على أن اختصاص رئيس الدولة في إصدار القوانين عمل تشريعي.

بحيث لا يكفي للقانون أن يكون قانونا بإقرار السلطة التشريعية عليه، بل يتعين في ذلك إصداره من قبل رئيس الدولة الذي له من الصلاحية ما يأمر به السلطات العامة لتنفيذه وفرض احترام تطبيقه، فالإصدار إذن هو من يعطي القاعدة القانونية احترامها، وللسلطات العامة إلزامية توقيع الجزاء فيها.

كما لنا أن نتساءل عن مصير القانون الذي أقره البرلمان وطلب فيه رئيس الدولة مداولة ثانية. هل يمكن أن نعتبره قانون دولة، طبعاً لا، وبالتالي إذا كان الاعتراض عمل يمنع ولو بصفة مؤقتة من استكمال الإجراء التشريعي، بحيث يصبح القانون الذي أعاده رئيس الجمهورية للبرلمان لا يلزم لا الأفراد ولا السلطات، فكيف إذن بالإصدار بوصفه التعبير الخارجي للقانون الذي سيسري في مواجهة الأفراد متى علموا به عن طريق النشر، وآخر إجراء في المضمار التشريعي.

غير أن الاتجاه القائل بأن الإصدار عمل تشريعي انتقد أيضاً، بحكم أن هذا العمل يصدر من رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية هي وحدها المخولة بسن القوانين، مما من شأنه أن يمس بمبدأ الفصل بين السلطات وينتقص من استقلالية السلطة التشريعية، وعليه يعتبرون أن الإصدار عمل تنفيذي وليس بتشريعي.

ونظراً للجدل القائم بين الاتجاهين بشأن الطبيعة القانونية لسلطة رئيس الدولة في إصدار القوانين، ظهر اتجاه ثالث بزعم الفقيه "Carré de Malberg" يزعم أن ما تقوم به السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها رئيس الدولة من تدخل في اختصاص السلطة التشريعية، هو فقط للتحقق من وجود القانون ومشروعيته وسلامة إجراءاته،

الذي يجب أن تتحقق منه هيئة أخرى غير الهيئة التي أوجدته. وبالتالي فإن الإصدار ليس بعمل تنفيذي ولا تشريعي وإنما هو عمل من طبيعة خاصة (1).

المطلب الثالث: سلطات رئيس الدولة إزاء انعقاد البرلمان وسير أعماله

في إطار استراتيجية دستورية عالمية تدعو إلى ما أطلق على تسميته بالعقلنة البرلمانية *le parlementarisme rationalisé* (2)، وتأثرا بالمشروع الدستوري الفرنسي استطاع واضعوا دستور الجزائر بمقتضى النصوص الدستورية أن يؤسسوا لهيمنة قوية لصالح السلطة التنفيذية على البرلمان، مقابل تقليص عمل البرلمان والحد من سيادته في التشريع. وزيادة على الاختصاصات التشريعية التي يمارسها رئيس الدولة وفقا للدستور، يتمتع هذا الأخير بسلطة إزاء البرلمان ليس فحسب في مساهمته في تشكيل البرلمان من خلال سلطته في تعيين الثلث الآخر من أعضاء الغرفة الثانية، الذي سبق وأن أشرنا إليه سابقا؛ بل من منطلق التدخل في البرلمان في جانبه الوظيفي.

وعليه نتناول هذا المطلب في فرعين أساسيين، بحيث نستعرض في (الفرع الأول) سلطة رئيس الدولة في انعقاد الدور غير العادي للبرلمان، وفي (الفرع الثاني) سلطة رئيس الدولة في ضبط جدول أعمال البرلمان.

(1) «La promulgation est l'acte par lequel le Président de la République atteste l'existence de la loi». Voir : DUGUIT, op. cit., pp. 623-625.

(2) يعود أصل كلمة «parlementarisme» (البرلمانية) إلى كلمة «parlement» (البرلمان) وهي نفسها مشتقة من فعل «parler» (يتكلم). أما الإضافة «isme» فهي تشير إلى أن البرلمانية إيديولوجية، نشأت في القرن الثامن عشر في إنجلترا وانتشرت طوال القرن التاسع عشر. حيث سعى البرلمانيون إلى توسيع سلطة البرلمان ضد السلطة التنفيذية التي يسيطر عليها النظام الملكي المركزي. أما «le parlementarisme rationalisé» (العقلنة البرلمانية). يرجع سبب وجودها إلى غياب نظام أغلبية مستقرة قادرة على تقديم دعم مستمر للحكومة في تنفيذ سياستها. في عام 1946، وبالأخص عند محاولة صياغة دستور الجمهورية الرابعة، كان هناك بالفعل الكثير من الحديث عن العقلنة البرلمانية، لكن المؤسس الدستوري لم تكن له الجراءة في أن يسير في هذا الاتجاه، لارتباطه الشديد بفكرة سيادة البرلمان.

الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة في انعقاد الدور غير العادي للبرلمان

منح الدستور للبرلمان من أجل ممارسة مهامه عهدة برلمانية⁽¹⁾، بحيث لا يمكن له أن ينهض باختصاصاته المقررة دستوريا، إلا في إطار زمني محدد يدعى بالدورة البرلمانية، يعقد فيها المجلسين جلساتها (séances) فعليا خلال فترات الدورات⁽²⁾. وللبرلمان أن يجتمع بصفة غير مستمرة، في دورة عادية عن طريق الانعقاد الوجوبي، كما له أن يجتمع في دورة غير عادية أو استثنائية عن طريق الانعقاد الاستثنائي الذي ترجع فيه السلطة إلى رئيس الدولة.

وبما أننا بصدد انعقاد الدور غير العادي الذي يمتلك فيه رئيس الدولة المكنة في دعوة البرلمان للانعقاد، ارتأينا أن نبين (أولا) التطور الدستوري لنظام الدورات البرلمانية، ثم سلطة رئيس الدولة في دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية (ثانيا).

أولا: التطور الدستوري لنظام الدورات البرلمانية

يجتمع الفقه الدستوري على أن الديمقراطية التمثيلية هي الأساس الدستوري الذي حمل الممثلين عن الأمة، للاجتماع والمداولة في ولاية برلمانية تظهر على شكل دورات بين الحكومة والبرلمان يمارس فيها هذا الأخير مهامه التشريعية والرقابية⁽³⁾.

فإذا كانت القاعدة جامعة بين كل الدساتير على ألا تجتمع البرلمانات بصفة دائمة فإن المؤسس الدستوري الجزائري اتجه هو الآخر نحو هذا الوضع للبرلمان، على نقيض السلطة التنفيذية الذي أعطى لها الحرية في أن تجتمع متى رأت ذلك، وهو ما سنحاول أن نقف عليه من خلال التطور الدستوري لنظام الدورات البرلمانية.

(1) عهدة برلمانية (législature): وهي الفترة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

نصت المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 2016 «ينتخب المجلس الشعبي الوطني لعهدة مدتها خمس (5) سنوات» .

(2) Benoit Jeanneau, Droit Constitutionnel Et Institutions Politique, 4^{ème} Ed, Dalloz, Paris, 1991, p.197.

(3) Philippe. Ardant, institution Politique Et Droit Constitutionnel, 8^{ème} Ed, delta, Paris, L.G.D.J, 1997, p. 519.

لم ينص دستور 1963 على موضوع الدورات البرلمانية، وإنما ترك الأمر إلى النظام الداخلي للمجلس الوطني الذي اعترف هو الآخر باجتماع المجلس بصفة غير دائمة وذلك من خلال تقسيم السنة إلى أربعة (04) دورات ينعقد فيها⁽¹⁾.

وفي دستور 1976 رسم الدستور الإطار الزمني لعمل البرلمان والمدة المقررة لها للقانون، من خلال تحديد دورات البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة مدة الدورة الواحدة ثلاثة أشهر (03) على الأكثر⁽²⁾؛ بينما ترك مسألة افتتاح الدورتين إلى النظام الداخلي للمجلس الذي أطلق على الدورتين: الدورة الأولى بدورة الربيع تبتدئ في شهر أبريل، والدورة الثانية دورة الخريف وتبتدئ في شهر أكتوبر، على أن تدوم كل دورة مدة ثلاثة (03) أشهر⁽³⁾.

أمّا عن التعديل الدستوري لسنة 1989 فقد حافظ المؤسس على نفس عدد الدورات البرلمانية والمدة المقررة لكل دورة، التي كان ينص عليها الدستور السابق. إلا أن البقاء على وضع الدورات البرلمانية على مرور حقبتين دستوريتين، ألقى اهتماماً من قبل واضعي دستور 1996 في إيجاد حل لقصر مدة الدورات البرلمانية باعتبارها مهد العملية التشريعية، ذلك من أجل ضمان حماية التشريع البرلماني، بحيث لم تعد المدة المقررة في دستور 1989 كافية لممارسة البرلمان اختصاصاته الدستورية المتمثلة في صناعة القوانين والرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، الأمر الذي حمل المؤسس

(1) المادة 35 من النظام الداخلي للمجلس. « يعقد المجلس الوطني أربع دورات في السنة، تستغرق كل واحدة منها ثمانية أسابيع وهي دورة: الخريف، الشتاء، الربيع، الصيف».

(2) نصت المادة 1/146 من دستور 1976 على ما يلي: «يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورتين عاديتين كل سنة مدة كل دورة ثلاثة (03) أشهر على الأكثر».

(3) نصت المادة 95 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على ما يلي: «يعقد المجلس الشعبي لوطني دورتين في السنة، تدوم كل واحدة منها ثلاثة أشهر على الأكثر، وتسمى هاتان الدورتان، دورة الربيع وتبتدئ في أبريل ودورة الخريف وتبتدئ في أكتوبر».

الدستوري على تمديد الدورة العادية من ثلاثة (03) أشهر إلى أربعة (04) أشهر على الأقل⁽¹⁾.

على عكس ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الفرنسي الذي ميز بين الدورتين العاديتين فحدد أن تفتح الدورة الأولى في اليوم الثاني من شهر أكتوبر وتدوم لمدة ثمانين (80) يوم، والدورة الربيعية تبدأ في الثاني من أبريل وتدوم لمدة لا تزيد عن تسعين (90) يوم.

بالتالي يكون إعداد الميزانية العادية والتصويت عليها في الدورة الخريفية، أما مناقشة العمل التشريعي والمصادقة عليه يكون في دورة الربيع، علماً أن المصادقة على الميزانية الإضافية يقتضي على البرلمان العمل في دورة الربيع. الشيء الذي يجعل البرلمان يتسابق مع الزمن من أجل إنهاء جدول أعماله⁽²⁾.

وفي عام 1995 عدّل المؤسس الدستوري الفرنسي بعمق النظام السابق للدورات البرلمانية بمقتضى التعديل الدستوري رقم 95-880، المتضمن تأسيس دورة برلمانية عادية واحدة، بنص المادة 2 منه «يجتمع البرلمان بشكل صحيح في جلسة عادية تبدأ في أول يوم عمل من شهر أكتوبر وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر جوان. كما لا

(1) تنص المادة 1/118 من التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 على ما يلي: «يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل» نفس ما نصت عليه المادة 1/4 القانون العضوي رقم 02/99. تنص المادة 5 من القانون العضوي رقم 02/99 «يجتمع مجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في دورتي الربيع والخريف، تبتدئ دورة الربيع من يوم العمل الثاني من شهر مارس، تبتدئ دورة الخريف من يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر، تدوم كل دورة عادية خمسة أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها. يحدد تاريخ اختتام كل دورة بالتنسيق بين مكثبي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة تفتح كل دورة من دورات البرلمان وتختتم بتلاوة سورة الفاتحة وعزف النشيد الوطني».

(2) Loi constitutionnel N° 63-1327 du 30 décembre 1963 portant modification des dispositions de l'article 28 de la constitution 1958 JORF du 31 décembre 1963. «Le parlement se réunit de plein droit en deux sessions ordinaire par an : La première session s'ouvre le 2 octobre, sa durée ne peut excéder 80 jours .La seconder session s'ouvre le 2 avril ça dure ne peut excéder 90 jours ».

يمكن أن يتجاوز عدد أيام الجلسة التي يمكن أن تعقدتها كل جمعية خلال الدورة العادية مائة وعشرين (120) يوما. يتم تحديد أسابيع الجلسات من قبل كل مجلس»⁽¹⁾.

التعديل الذي قد لاحقه أهداف كثيرة من بينها خفض في عدد جلسات المراقبة البرلمانية التي كانت تعرض فيها الحكومة على البرلمان بطريقة متتالية مدة تسعة أشهر، مما يتيح من جانب آخر للغرفتين الحرية في تنظيم أعمالهم وأخذ كل الوقت لمناقشة ودراسة المشاريع والأسئلة⁽²⁾. مع الإنقاص في عدد الجلسات الليلية المضنية والمرهقة، وعدد الجلسات غير العادية⁽³⁾. إلا أن على الرغم من هذا التوجه الدستوري، يجوز للوزير الأول، بعد التشاور مع رئيس الجمعية الوطنية العامة أو رئيس مجلس الشيوخ، أو أغلبية أعضاء كل مجلس أن يقرر عقد جلسات إضافية. على أن تحدد لوائح كل مجلس أيام وأوقات الجلسات⁽⁴⁾.

أما في التعديلين الدستوريين لسنتي 2016 و 2020 عمل المؤسس الجزائري على نهج نظيره الفرنسي، فأقر بنظام الدورة العادية الواحدة، يجتمع فيها البرلمان في كل سنة ولمدة عشرة (10) أشهر على الأقل وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر جوان⁽⁵⁾.

(1) Art 2 alinéa1 de la Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant l'article 28 de la constitution de 1958, JORF n° 181 du 05 aout 1995.

(2) Philippe. Ardant, Op.cit, p. 519.

(3) Ibid, p.520.

(4) Art 2 alinéa2 et 3 de la Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant l'article 28 de la constitution de 1958, JORF n° 181 du 05 aout 1995.

(5) المادة 1/135 من التعديل الدستوري لسنة 2016 «يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر» .

والمادة 1/138 من التعديل الدستوري لسنة 2020 «يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل وتبتدئ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو» .

كما أن عبارة(على الأقل) توحى على أن المؤسس الدستوري الجزائري، ترك الحرية للبرلمان في تحديد الدورة العادية، إدراكا منه لما يتطلبه العمل البرلماني من وقت يزيد عن الأربعة(10) أشهر أحيانا. التفسير الذي نجد مبرره أيضا في المادة 135 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري، وهي الحالة التي يجوز فيها للوزير الأول بعد اختتام الدورة العادية، طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال.

بالإضافة إلى حالات قد تطرأ أثناء العمل بالدستور، ونظرا لأهميتها في الحياة السياسية، تحسب إليها المؤسس الدستوري، وأوجب على البرلمان أن يجتمع فيها بقوة القانون⁽¹⁾.

وبالتالي إذا كان المؤسس الدستوري منح البرلمان رخصة دستورية في أن يجتمع بقوة القانون أي وجوبا بعد إجراء انتخابات تشريعية، وعند اللجوء إلى الحالة الاستثنائية، وعند وقوع عدوان فعلي على البلاد، دون أن ينتظر جهة معينة تستدعيه. فإن الأمر فيما عدا الحالات هذه، يكون على خلاف ذلك، في الدور الاستثنائي الذي لا يملك فيه البرلمان تلقائيته للانعقاد ولا سلطته التقديرية في الرفض أو القبول، بحيث أي مخالفة عن المبدأ تعد خروجاً عن أحكام الدستور.

ثانيا: سلطة رئيس الدولة في استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية

باستقراءنا للمادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نلاحظ أن المؤسس ميز بين الدورة العادية والدورة غير العادية، بحيث نصت المادة الفقرة الأولى على أن

(1) بالنسبة للحالات التي قد تطرأ أثناء العمل بالدستور وتقتضي اجتماع البرلمان وجوبا هي كالتالي:

- بعد إجراء انتخابات تشريعية، وهو ما نصت عليه المادة 130 من التعديل الدستوري لسنة 2016،
- عند اللجوء إلى الحالة الاستثنائية، نصت المادة 107 الفقرة الرابعة من التعديل الدستوري لسنة 2016،
- عند وقوع عدوان فعلي على البلاد، نصت المادة 109 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري لسنة 2016.

يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل وتبتدى في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، من جهة.

ومن جهة ثانية، نصت نفس المادة على إمكانية اجتماع البرلمان في دورة غير عادية⁽¹⁾. ليكون بذلك قد جعل من الدورة العادية باعتبارها الإطار الزمني الذي يحدده الدستور للبرلمان من أجل أن يزاول اختصاصاته التشريعية والرقابية على أعمال الحكومة، هي القاعدة العامة التي ينعقد فيها البرلمان تلقائياً دون أن يتلقى دعوة من أي جهة رسمية كانت. والدورة غير العادية هي الاستثناء الذي لا يمكن فيه للبرلمان أن ينعقد إلا على بناء تلقية دعوة من جهة رسمية.

بذلك يكون المؤسس الدستوري قد اشترط في اجتماع البرلمان في دورة غير عادية، أن يتلقى الدعوة من رئيس الجمهورية، الأمر الذي جعل لرئيس الجمهورية سلطة في دعوة البرلمان للانعقاد.

كما نميز أيضاً في سلطة رئيس الدولة لانعقاد البرلمان حالتين⁽²⁾:

- الحالة الأولى وهي الحالة التي تكون فيها المبادرة شخصية من رئيس الجمهورية.
- الحالة الثانية عندما يكون الاستدعاء من رئيس الدولة بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

أفادت أيضاً المادة 135 على أن تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفد البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله، دون سابق إشارة إلى الجهة المختصة باختتام هذه الدورة.

(1) المادة 3/135 و4 من التعديل الدستوري لسنة 2016 «يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية. ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني». تقابلها المادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 1996

(2) المادة 3/135 و4 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

لكن بالرجوع إلى قواعد القانون العام، إذا كان رئيس الدولة يختص وفق الدستور بدعوة البرلمان لإنعقاد في دورة غير عادية، له أيضا أن يفض تلك الدورة بمجرد ما يستتفد البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله⁽¹⁾.

على خلاف المؤسس الدستوري الفرنسي الذي كان أكثر دقة ووضوح من نظيره الجزائري، عندما خول رئيس الجمهورية خارج الحالات التي يجتمع فيها البرلمان بقوة القانون، سلطة إصدار قرار دعوة البرلمان لإنعقاد الدورة الاستثنائية واختتامها، بموجب مرسوم رئاسي⁽²⁾.

إضافة إلى أنه نص على نظام الدورات البرلمانية العادية والاستثنائية في مادتين، بحيث أفرد أحكام كل دورة في مادة⁽³⁾، على عكس النص الجزائري الذي جاءت أحكامه مقتضبة في مادة واحدة⁽⁴⁾.

كما جعل أيضا من الانعقاد الاستثنائي سلطة محدودة (un pouvoir limité) لرئيس الدولة لا تتم، إلا بناء على طلب رئيس الوزراء أو أغلبية الأعضاء الذين تتألف منهم الجمعية الوطنية. في حين يتمتع رئيس الدولة الجزائري في دعوة البرلمان للانعقاد الاستثنائي بسلطة مضاعفة (un redoublement de pouvoir) مرة بمبادرة شخصية

(1) بحسب قاعدة توازي الأشكال في القانون العام، كما نلاحظ أيضا أن بعض الدساتير أقرت لرئيس الجمهورية دعوة البرلمان لانعقاد في الدورة العادية، فرئيس الجمهورية في مصر يملك حق دعوة مجلس الشعب لانعقاد العادي.

أنظر: مصطفى أبوزيد فهمي، الدستور المصري، ط6، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، مصر، 1996، ص 265.

(2) Art 3 alinéa 4 de la Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant l'article 29 de la constitution de 1958, JORF n° 181 du 05 août 1995. «Hors les cas dans lesquels le Parlement se réunit de plein droit, les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du Président de la République»

(3) Art 2 et 3 de la Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant l'article 28 et 29 de la constitution de 1958, JORF n° 181 du 05 août 1995.

(4) المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

منه، ومرة أخرى عن طريق الاستدعاء في الحالة التي يرغب فيها الوزير الأول أو (3/2) ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، في انعقاد البرلمان في دورة استثنائية.

بالتالي يتمتع رئيس الجمهورية بمكانة أساسية لكل من تحصل لديهم المبادرة في انعقاد الدور الاستثنائي منذ دستور سنة 1963⁽¹⁾ وإلى غاية التعديل الدستوري الحالي، جعلته يحوز سلطة تنظيمية في إصدار مرسوم رئاسي يدعو فيه البرلمان لانعقاد دورة استثنائية أو اختتامها، بعد استنفاد جدول الأعمال المحدد لهذه الدورة الذي يجب أن ينص عليه المرسوم الرئاسي الذي افتتحت به الدورة الاستثنائية⁽²⁾، إضافة إلى ما يحوزه رئيس الدولة من سلطة تقديرية *un large pouvoir discrétionnaire* واسعة في قبول الطلب أو الاعتراض عليه⁽³⁾.

الفرع الثاني: سلطة رئيس الدولة في ضبط جدول أعمال البرلمان

لقد كان للدولة الحديثة في تزايد وظائفها نتيجة التطورات الاقتصادية والتكنولوجية التي عرفها العالم، الدافع في تضاعف العمل التشريعي الذي تسهر من خلاله على إيجاد الحلول للمسائل المطروحة أمامها، ولما كان البرلمان هو السلطة المناطة بالتشريع المتمثل في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين والتصويت عليها، إضافة إلى العمل الرقابي الذي يمارسه على الحكومة، أصبح التشريع مهمة صعبة ومعقدة للغاية في ظل تزايد النصوص القانونية المعروضة على البرلمان. فكان لا بد من ضرورة وجود جدول أعمال يسهل المهمة ويحقق الفعالية التي يمكن أن يتميز بها البرلمان

(1) على الرغم من أن دستور 1963 لم ينص على الدورات البرلمانية، إلا أن المجلس الوطني في نظامه الداخلي بموجب المادة 3/59 حفظ لرئيس الجمهورية بسلطته في استدعاء المجلس الوطني للاجتماع في دورة استثنائية مع رئيس المجلس الوطني أو خمسين نائبا.

(2) تنص المادة 04 فقرة 2، 3 من القانون العضوي رقم 02/99 «ممكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية وفقا لأحكام المادة 118 من الدستور يحدد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية جدول أعمال الدورة».

(3) في 18 مارس 1960 رفض رئيس فرنسا الجنرال ديغول استدعاء البرلمان لانعقاد دورة غير عادية التي طالب بها قرابة 287 نائبا وهو ما يؤكد السلطة التقديرية التي يتمتع بها رئيس الدولة في قبول الطلب المقدم من أجل انعقاد الدورة الاستثنائية. Voir : Philippe. Ardant. Op.cit. p. 52.

كمؤسسة عصرية في اعتماد الأولوية في تناول المواضيع والتنظيم في المناقشة، إن صح التعبير عن ذلك.

أشار الفقيه "Duverger" أن جدول الأعمال قبل عام 1958 ضل يقتصر على قائمة الموضوعات التي يجب على كل مجلس تناولها أثناء مناقشات البرلمان⁽¹⁾، وبمجيئ البرلمان العقلانية le parlementarisme rationalisé، تغير العمل في مفهوم جدول الأعمال تدريجيا ليصبح بمثابة عمل برلماني حكومي تشارك فيه السلطة التنفيذية بشكل أساسي، بعد ما كان من اختصاص البرلمان، لما تتمتع به الحكومة من مركز في تقرير وقيادة السياسة العامة للأمة.

وبالتالي أصبح للحكومة تحديد قائمة جدول الأعمال، وترتيب مشاريع، واقتراحات القوانين، التي يرغب فيها كل مجلس، مع الأولوية لمشاريع القوانين التي تتخذها الحكومة، وكذا امكانية تعديل جدول الأعمال في أي وقت.

نظرا لما يتمتع به البرلمان من استقلالية في تنظيم وتسيير أعماله كقاعدة عامة فإن الدستور لم ينص صراحة على تحديد جدول الأعمال، ولكن ترك هذا الأمر إلى القانون تماشيا مع مبدأ السيادة الوطنية التي هي ملك للشعب.

نصت المادة 16 من القانون العضوي رقم 02/99⁽²⁾، على أن يتولى ضبط جدول الأعمال كل من مكتب الغرفتين أي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة مع ممثل من الحكومة جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية وذلك وفق ترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة.

(1) Maurice. Duverger, Op.cit, p.138.

(2) تنص المادة 16 من القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999 الناظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة. الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 15، على ما يلي: «يُضبط مكتب الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية التي تحدده الحكومة».

فإذا كان تحديد جدول الأعمال معناه تحديد مضمون النشاط السياسي وتوجيه النشاط البرلماني عند ما يتعلق الأمر بالتشريع أو المراقبة فإن تحديد جدول الأعمال يؤثر بالضرورة على العمل البرلماني ويجعله مقيدا، من خلال ما يسجل في جدول الأعمال. لتعتبر مسألة تحديد جدول الأعمال ومشاركة الحكومة فيه وإعطائها حق الأولوية في ترتيب المواضيع، إما نقطة تفاهم وتوازن بين السلطتين أو عامل صراع وتأثير سلطة على أخرى⁽¹⁾.

حسب ما تقضيه نصوص القانون العضوي رقم 02/99 الذي تناول فيها المشرع الجزائري موضوع جدول الأعمال في القسم الأول من الفصل الثالث الموسوم بالعلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة، لاسيما المادة 18 منه التي تطلبت من مكتب كل غرفة استشارة الحكومة لضبط جدول أعمال جلساتها⁽²⁾.

لتبقى مسألة إلزامية الأخذ بالاستشارة هنا، الفيصل في شروع البرلمان في عمله بعد موافقة الحكومة على جدول أعمال جلساته، لكن بقراءة المادة 16 من القانون العضوي رقم 02/99 نلمس من خلال عبارة «تبعاً لترتيب الأولوية التي تحدده الحكومة»، أن الحكومة تبعاً لمركزها في ترتيب المواضيع تملك أكثر من الاستشارة أي الموافقة على جدول أعمال كل غرفة، كما أن المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أشارت إلى المواضيع التي يتضمنها جدول الأعمال فأكدت المادة على أسبقية مشاريع القوانين التي أعدت الحكومة بشأنها تقرير بالأسبقية على اقتراحات القوانين، ثم لجلسات الأسئلة الشفوية التي يقدمها أعضاء كل غرفة شهريا إلى الحكومة للإجابة عنها. غير أنه يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات

(1) Georges. Burdeau, droit constitutionnel et institutions politique, 19^{ème} Ed, L.G.D.J, Paris, 1976, p.570.

(2) تنص المادة 18 من نفس القانون العضوي رقم 02/99 على ما يلي: «يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها».

مشروع قانون، أو اقتراح قانون لم تُعدّ اللجنة المُحال عليها تقريراً بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة⁽¹⁾.

نلاحظ أن المشرع اكتفى في هذه الحالة على طلب الحكومة وأغفل طلب النواب في الحالة التي يكون اقتراح القانون بمبادرة من النواب.

يُمرّ جدول الأعمال في ضبطه بعدة مراحل بدءاً من هيئة الرؤساء⁽²⁾ التابعة لكل غرفة المختصة بذلك في إعداد مشروع أعمال دورة المجلس، ثم يستشير رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة هيئة التنسيق التابعة للمجلس بحسب الحالة حول المواضيع التي يرغب في إدراجها في جدول أعمال الدورة⁽³⁾، لتختتم بعد ذلك هذه المراحل بمرحلة نهائية يجتمع فيها مكتب الغرفتين مع ممثل الحكومة في بداية كل دورة.

إذ تعتبر هذه المرحلة الختامية نقطة هامة في تحديد جدول الأعمال، إذ تملك الحكومة زيادة على المشاركة الأولية في ترتيب المواضيع بحيث تصبح المواضيع أي

(1) المادة 26 ، المصدر نفسه.

(2) تتكون هيئة الرؤساء من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس وتجتمع بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة. انظر المادة 1/49 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 46، الصادرة في 30 جويلية سنة 2000. وكذا المادة 1/47 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 84، الصادرة في 28 نوفمبر سنة 1999.

(3) المادة 50 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

والمادة 48 من النظام الداخلي للمجلس الأمة لسنة 1999.

« تتكون هيئة التنسيق لكل غرفة من أعضاء المكتب ورؤساء المجموعات البرلمانية».

مشاريع القوانين التي أعدت تقرير بالأسبقية ذات أولوية على اقتراحات القوانين التي أعدت تقرير بشأنها⁽¹⁾.

كما أن للحكومة عند إيداع مشروع قانون أن تلج على استعجاله⁽²⁾، وبالتالي يكون لها أيضا حق تعديل جدول الأعمال الدورة الجارية وهو ما يمثل استثناء على القاعدة التي أوجدتها المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس لشعبي الوطني ومن ثم يمثل تحديد جدول الأعمال ترجمة حقيقية إما لتحكم البرلمان في تنظيم أعماله أو خضوعه لما تراه الحكومة من أسبقية في مشاريع قوانينها⁽³⁾.

وعليه نستنتج أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يكتفي فقط بمنح السلطة التنفيذية حق تحديد جدول الأعمال بمشاركة البرلمان وأخذ الاستشارة بل منحها أيضا حق ترتيب المواضيع في ذلك الجدول حسب الأولويات التي ترى بأنها مناسبة لما يفيد تنفيذ سياسة الأمة كون هذه السلطة صاحبة الشأن في اختيار السياسة العامة للأمة التي تراها مناسبة من أجل تحقيق المصلحة العامة، وعليه يرجع لها الاختصاص في تحديد الإطار التشريعي الذي يجب أن يتبعه البرلمان.

(1) تنص المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 46، الصادرة في 30 جويلية سنة 2000. على ما يلي: «يبلغ تاريخ الجلسة و جدول أعمالها إلى النواب والحكومة سبعة أيام على الأقل قبل الجلسة المعنية، يتضمن جدول الأعمال:

- مشاريع القوانين التي أعدت تقرير بشأنها الأسبقية،

- اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها،

- الأسئلة الشفوية،

- المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور ولل قانون العضوي.

(2) تنص المادة 17 من القانون العضوي رقم 02/99، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 15، الصادرة في 9 مارس 1999. على ما يلي: «يمكن الحكومة: تبيان إيداع مشروع قانون، أن تلج على استعجاله عندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية».

(3) Philippe. Ardant, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 12^{ème} Ed, L.G.D.J. Paris, 2000, p.551.

كما أن الأولوية الممنوحة للسلطة التنفيذية في ترتيب المواضيع بكامل حرية يجعلها تتمتع بحق لا يجوز للبرلمان معارضته، إنه حق ترتيب كل المواضيع المطروحة في جدول الأعمال بعد أن نال مكتب كل غرفة موافقة الحكومة وهو ما يخول هذا الحق إلى سلطة تمتلكها الحكومة لفرض أمرها على البرلمان الذي لا يملك إلا القبول والانصياع أمام أمر السلطة التنفيذية دون أي مقاومة، وأي خروج على ذلك يمثل خرق لأحكام القانون العضوي رقم 02/99.

كما أنه كثيرا ما ينجم عن حق الأولوية الممنوح إلى السلطة التنفيذية في ترتيب المواضيع في جدول الأعمال، عدة انعكاسات من شأنها أن تضيق الخناق على النواب وتقييد من مبادراتهم وخاصة إذا عرفنا أن هناك ارتفاع في وثيرة العمل التشريعي ذو الأصل الحكومي الذي وصل إلى 59 مشروع قانون خلال العهدة التشريعية الرابعة [1997-2002] أي ما يقارب نسبة (99%)؛ بينما نجد اقتراح قانون واحد. ولعلّ من بين القيود التي تطرأ على النواب نجد ما يلي⁽¹⁾:

- طريقة تحديد جدول الأعمال، والدور الثانوي الذي يقوم به البرلمان، الذي أصبح يبعث في نفوس النواب شعور بأن إدارة أعمال مجلسهم، باتت تفلت من يدهم، الأمر الذي حول المجلس إلى غرفة تسجيل إيداع مشاريع واقتراحات القوانين فقط.

- حق الحكومة في سحب مشاريع القوانين إذا رأت ذلك يفقد النواب من إجراء أي تعديل على جدول الأعمال كما أن الحكومة من خلال الأولوية في ترتيب جدول الأعمال يمكن أن ترفض اقتراحات النواب بطريقة غير مباشرة ينعكس سلبا على حرية البرلمان في ممارسة سيادته كونه صاحب التعبير عن الإرادة الشعبية⁽²⁾.

(1) نشرية الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، التقرير العام للعهددة التشريعية الرابعة، ص 15.

(2) Ayoub. Guichard, Etudes Sur Le Parlement De La V^{ème} République, Presse Universitaires de France, Paris, 1965, p. 81.

كما أن إحساس النواب بعدم قدرتهم على الوقوف أمام الحكومة والدفاع عن اقتراحات القوانين التي تقدموا بها واستبعدت من طرف الحكومة عن طريق هذا الحق المقرر قانونا، يجعلهم يتقاعسون عن المبادرة مستقبلا، مما يخلق الامتعاض في وسط القاعة والمناقشات الجانبية الخارجة عن إطار المناقشة إزاء اللامبالاة وظاهرة الغيابات غير المبررة التي تستفحل وتحول الجلسة إلى مقاعد شاغرة⁽¹⁾.

إن هذا التفوق الفعلي لصالح السلطة التنفيذية من خلال تحول حق الأولوية إلى حق مطلق غير مقيد من شأنه أن يترتب عنه عرقلة النشاط البرلماني من قبل السلطة التنفيذية كلما تقدمت الغرفة الأولى باقتراح قانون، اعتمادا على حق الأولوية، مما يحول هذا الحق إلى حق اعتراض مطلق على اقتراحات القوانين.

الأمر الذي يجعل الحكومة تضع إطارا للمبادرة البرلمانية، من خلال فرض وتيرة العمل على البرلمان، وتفضيل النصوص التي ترغب فيها.

لينتهي في الأخير، مآل كل هذا التفوق لصالح رئيس الدولة، لاسيما في الحالة التي لا يعدو أن يكون فيها الوزير الأول مجرد سكرتير لدى رئيس الدولة في ظل نظام يهيمن فيه رئيس الدولة على السلطة التنفيذية نظرا لما يتمتع به من سلطة في مجلس الوزراء الذي يعتبر الإطار الدستوري الذي تتخذ فيه جميع المبادرات الحكومية.

وعليه يجب التخفيف من حدة التفوق الفعلي الحكومي على البرلمان وإعطاء هذا الأخير فرصة لممارسة سيادته وفق ما يقتضيه مبدأ الاستقلالية الذاتية للبرلمان وخاصة إذا عرفنا أن الاستقلالية المطلقة غير متوفرة في معظم الدول، إلا أننا نقصد الاستقلالية النسبية التي تسمح للبرلمان ممارسة اختصاصه دون منازع وبعيد عن أي تأثير⁽²⁾.

(1) استتقال ظاهرة غياب نواب الشعب تثير القلق، قلم ب. ك، جريدة الخير اليومي، بتاريخ 16 ماي 1999.

(2) Michel. Morin, Qui est ce que le principe d'autonomie des assemblées ?
Disponible sur: www.vie.publique.fr. Site visité le 06/04/2018 à 19h: 00

وذلك من خلال ما توجه إليه المؤسس الدستوري الفرنسي في التعديل الدستوري لعام 2008 الذي عدّل بشكل كبير في جدول الأعمال. وذلك من خلال وضع جدول أعمال مشترك يكون فيه لكل من الحكومة والجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ أسبوعان من الجلسات من أصل أربعة، يخصص أسبوع لجلسة واحدة حسب الأولوية لمراقبة عمل الحكومة وتقييم السياسات العامة، مع تمديد انعقاد جلسة الأسئلة والأجوبة للدورات الاستثنائية، ويوم لجلسة واحدة شهريا مخصصة لجدول الأعمال الذي يضعه كل من مجلسي البرلمان بمبادرة من مجموعات المعارضة في المجلس المعني، وكذا من مجموعات الأقليات البرلمانية⁽¹⁾.

المطلب الرابع: سلطة رئيس الدولة في إخطار القضاء الدستوري

تعد الرقابة الدستورية من بين الوظائف أو الاختصاصات الدستورية للقضاء الدستوري، إن لم نجزم على أنها أهمها، والتي تجد أساسها الدستوري والقانوني في مبدأ تدرج القوانين، وسمو الدستور، وثبات نصوصه الدستورية بالمقارنة مع النصوص العادية.

ونظرا لكون واضعي الدستور، أقاموا مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره عنصرا أساسيا في تنظيم السلطات العمومية، يبقى هذا المبدأ الضامن الأساسي للقضاء الدستوري في مزاوله مهامه الدستورية المتمثلة في احترام الدستور والشرعية القانونية، المهام التي ما كان للقاضي الدستوري أن يقوم بها لولا حق الإخطار le droit de saisine المنصوص عليه دستوريا.

(1) Art 48 de la constitution française de 1958.

Voir : Pierre. Avril, Jean Gicquel, Droit parlementaire, 2^{ème} Éd, Montchrestien, paris, 1996, p.105.

على هذا الأساس سيتم تقسيم الدراسة في هذا الفرع على النحو الآتي: التطور الدستوري لحق الإخطار في (الفرع الأول)، وسلطة رئيس الدولة في الإخطار الوجوبي في (الفرع الثاني)، ثم سلطة رئيس الدولة في الإخطار الاختياري في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التطور الدستوري لحق الإخطار

نص المؤسس الدستوري في دستور سنة 1963 على حق رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني في إخطار المجلس الدستوري، للفصل في دستورية القوانين والأوامر التشريعية⁽¹⁾، كما أن الممارسة العملية لهذا الحق لم تشهد قط إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 1989 أين أعلن المؤسس الدستوري الجزائري من جديد ميلاد مجلس دستوري عهد إليه بوظيفة دستورية تتجلى بالأساس في الرقابة الدستورية، يستطيع من خلالها المجلس أن يفصل ويراقب عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية، فيما يحتمل أن يثور بينهما بشأن مدى دستورية معاهدة أو اتفاقية⁽²⁾، أو نص قانوني أو تنظيمي، كما يفصل في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، بنص المادة 155 من التعديل الدستوري لسنة 1989⁽³⁾.

(1) يعتبر دستور 1963 أول دستور شهد على تأسيس مجلس دستوري يهتم بالفصل في دستورية القوانين والأوامر التشريعية، إلا أنه لم يكتب للمجلس الدستوري أن ينشأ بعد، بسبب إلغاء الدستور، الذي هو نفسه لم يعمر طويلاً بحكم الانقلاب الذي حدث في 19 جوان 1965. أما عن دستور 26 نوفمبر 1976 لم ينص المؤسس الدستوري البتة على المجلس الدستوري، حيث اكتفى فقط في هذا الدستور المشبع بالإيديولوجية الثورية، على أن الأجهزة القيادية في الحزب والدولة هي من تمارس الرقابة السياسية المناط بها، طبقاً للميثاق الوطني وأحكام الدستور. وفي يوم 23 فبراير عام 1989 وبالضبط عقب أحداث أكتوبر 1988 أعلن المؤسس الدستوري عن تأسيس مجلس دستوري يتمتع بصلاحيات أهم من تلك =المخولة له بموجب دستور 1963، يكلف بالسهرة على احترام الدستور، ويسهر على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية، ويعلن نتائج هذه العمليات

(2) المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 1989 «إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية، فلا تتم المصادقة عليها» .

(3) المادة 155 من التعديل الدستوري لسنة 1989 «يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية. كما يفصل في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور» .

إضافة إلى ما سبق، نص التعديل الدستوري لسنة 1996 على وجوب إخضاع فئة جديدة من القوانين تسمى بالقوانين العضوية للرقابة السابقة قبل إصدارها، وكذا الحال بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس الأمة بعد ما تبني المؤسس الدستوري نظام ثنائية الغرفة (البيكاميرية) في البرلمان⁽¹⁾.

على الرغم من كل هذه الاختصاصات الرقابية التي منحها الدستور للمجلس الدستوري في مادة الرقابة على الأحكام التشريعية والتنظيمات، إلا أن هذا الأخير سيظل يتراوح مكانه إذا لم يتم إخطاره من قبل جهات دستورية محددة، أوكل إليها الدستور عملية الإخطار الدستوري *la saisine constitutionnelle* وهو ما يفسر أن المؤسس الدستوري لم يأخذ بالإخطار الذاتي *l'auto saisine* أي أن يخطر المجلس الدستوري نفسه بنفسه.

حددت المادة 156 من التعديل الدستوري لسنة 1989 صراحة على الجهتين المعنيتين بإخطار المجلس الدستوري، وهما كالتالي: رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني، والتي تقابلها المادة 166 من دستور 1996 التي أضافت رئيس مجلس الأمة كجهة ثالثة للإخطار⁽²⁾.

أمّا عن التعديل الدستوري لسنة 2016 نلاحظ أن المؤسس الدستوري وسع من دائرة الإخطار لتمتد إلى الوزير الأول بعد ما كان رئيس الجمهورية الممثل الوحيد عن

(1) المادة 165 الفقرة (2و3) من التعديل الدستوري لسنة 1996 «يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان. كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة» .

(2) المادة 166 من التعديل الدستوري لسنة 1996 «يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري» .

السلطة التنفيذية في إخطار المجلس الدستوري، وخمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة بعد ما كان الإخطار داخل البرلمان لرؤساء الغرفتين فقط⁽¹⁾.

لعلّ الحكمة فيما نراه من توسع في دائرة الإخطار سواء بالنسبة للتعديل الدستوري لعام 1996 و2016 منطقي طبعاً لرئيس مجلس الأمة بعد استحداث الغرفة الثانية في البرلمان، وهو ما يكشف عن نية المؤسس الدستوري في استهداف تحقيق أوسع تمثيل للإرادة العامة، بما يضمن نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية داخل النظام السياسي الجزائري.

وفي التعديل الدستوري لسنة 2020 انتقل المؤسس الدستوري من نظام المجلس إلى نظام المحكمة، مستحدثاً بذلك مؤسسة مستقلة مكلفة بضمان احترام الدستور أطلق عليها في صلب المادة 185 من التعديل الدستوري اسم المحكمة الدستورية⁽²⁾.

وبخصوص إخطار المحكمة الدستورية في هذا التعديل أبقى المؤسس الدستوري على حق كل من رئيس الجمهورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة⁽³⁾، بالنظر إلى ما قد تسفر عنه الانتخابات التشريعية⁽⁴⁾، غير أنه قلص من حصة البرلمان في إخطار المحكمة الدستورية بنسبة عشرة (10) نواب أو خمسة (05) أعضاء؛ بينما كانت ممثلة في خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في التعديل الدستوري السابق.

(1) المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) ليكون بذلك المؤسس الدستوري يحقق نوع من التقارب بين تشريعات دول المغرب العربي، بحيث سبق وأن اعتدت جمهورية تونس نظام المحكمة الدستورية بموجب دستورها في سنة 2014، انظر الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد خاص، الصادرة في 10 فبراير سنة 2014 في الفصول 118-124، والمملكة المغربية بموجب دستورها في سنة 2011 في الفصول 129-134، أنظر ظهير شريف رقم 11/91 بتاريخ 29 جويلية سنة 2011.

أنظر بالأخص في ذلك: عمار بوضياف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 2020 مراحل التعديل-المضمون-المستجد، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2021، ص133.

(3) المادة 193 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(4) المادة 105 و110 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وبالتالي يكون المؤسس الدستوري عندما منح أربعين (40) نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو خمسة وعشرين (25) عضوا من مجلس الأمة الحق في إخطار المحكمة الدستورية، قد احتفظ للأقلية البرلمانية هي الأخرى بحقها في الإخطار، وذلك على خلاف التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي لم يعر للأغلبية البرلمانية ولا للأقلية أي اهتمام في موضوع الإخطار، لأن تعيين رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة في نص المادة 77 من التعديل الدستوري لم يكن يشترط آنذاك الرجوع إلى الأغلبية البرلمانية في تعيين من هو على رأس الحكومة.

الفرع الثاني: سلطة رئيس الدولة في الإخطار الوجوبي

إذا كان الإخطار هو ذلك الإجراء الذي تقوم به جهة مخولة دستوريا بطلب موقف المجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية، حسب الحالة، حول مدى دستورية نص تشريعي أو تنظيمي أو معاهدة، بعد توجيه رسالة من الجهة المخولة بالإخطار، بغرض إبداء المجلس رأيه أو قراره بشأن مدى مطابقة أو دستورية النص المعروض للدستور كليا أو جزئيا⁽¹⁾.

فإن المادة 155 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري لسنة 1989 نصت على أن «يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور»، مع عدم تحديد الجهة والكيفية التي تخطر المجلس الدستوري، إلا ما نصت عليه المادة 156 من ذات التعديل، والتي جاءت على عموم النص الذي سبقها أي المادة 155 بقولها «يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، المجلس الدستوري».

(1) سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 62-63.

مما يفيد أن رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني هما المسؤولان عن إخطار المجلس الدستوري في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، وفي مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، بحيث كان من الأصح أن يذكر المؤسس الدستوري الجهة التي يحق لها الإخطار في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، والمتمثلة في شخص رئيس الجمهورية مادام أنه مَيَّز بين الرقابة على دستورية القوانين في الفقرة الأولى ورقابة المطابقة في الفقرة الثانية من المادة 155 من التعديل الدستوري⁽¹⁾.

في حين أغفل المؤسس الدستوري أيضا الكيفية التي يخطر بها رئيس الجمهورية المجلس الدستوري، اختيارية كانت أم وجوبية، وهل يكون إخطار رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري قبل دخول النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حيز التطبيق أم بعده.

أفادت المادة 20 من النظام المحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري بأن الإخطار في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني اختياري بالنسبة لرئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني، بحسب كلمة (إذا الشرطية) التي وردت في بداية المادة «إذا أخطر المجلس الدستوري في إطار الفقرة الثانية من المادة 155 من التعديل الدستوري لسنة 1989 يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، خلال الأجل المحددة في المادة 13 أعلاه»⁽²⁾، بمعنى لا يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني إلا إذا تمّ إخطاره من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني.

(1) المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) المادة 20 من النظام المحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 32، الصادرة في 10 أوت سنة 1989.

لكن بالرجوع إلى رأي المجلس الدستوري الذي تمّ بموجبه الفصل في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، قضى المجلس الدستوري بالزامية الرقابة الوجوبية قبل وضع النظام الداخلي حيز التطبيق⁽¹⁾. وعليه نكون أمام تعارض بين ما نصت عليه المادة 20 من النظام المحدد للمجلس الدستوري، وما اعتمده المجلس الدستوري في رأيه؛ على خلاف الدستور الفرنسي الذي كانت المادة 61 منه واضحة الصياغة فيما يفيد الإخطار الإجباري للنظام الداخلي لغرفتي البرلمان أمام المجلس الدستوري الفرنسي⁽²⁾.

أمّا بالنسبة للتعديلين الدستوري لسنتي 1996 و 2016 فقد كان المؤسس الدستوري أكثر وضوح لموضوع رقابة المطابقة من الدستور السابق، لا سيما عندما أدخل فئة جديدة من القوانين إلى المنظومة القانونية. فأخص رئيس الدولة بإخطار المجلس الدستوري وجوبا في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان قبل تطبيقهما، بموجب الإحالة من الفقرة الثالثة إلى الفقرة الثانية التي تخص رئيس الدولة دون غيره بإخطار المجلس الدستوري وجوبا أي إجباريا في دستورية القوانين العضوية للدستور⁽³⁾، مع أن الأصح بيدي المجلس الدستوري رأيه وجوبا في مطابقة القوانين العضوية للدستور، لأن رقابة القوانين العضوية هي رقابة مطابقة وليس رقابة الدستورية، لِمَا لهذه الفئة من القوانين من أهمية، سواء من حيث مكانتها في سلم تدرج القوانين أو التعقيد في إجراءات المصادقة عليها.

(1) رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر. ق. م. د 89 المؤرخ 1989/08/28 في جلسته بتاريخ 28 أوت سنة 1989.
(2) Art 61 de la constitution française de 1958. «Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution».

(3) المادة 165 من التعديل الدستوري لسنة 1996، والمادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

كما يختص رئيس الدولة أيضا وبصفة انفرادية في إخطار المجلس الدستوري في دستورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، بحيث لا يحق لرئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول والخمسين (50) نائبا أو الثلاثين (30) عضوا من مجلس الأمة، إخطار المجلس الدستوري في هذا المجال.

باستقراءنا لمواد الدستور نلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يشير إلى الإخطار الوجوبي لرئيس الدولة في مادة اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم من جهة، كما أنه لم يُمَيِّز بين الرقابتين السابقة واللاحقة في مادة المعاهدات والاتفاقيات من جهة ثانية.

إلا أننا نرى في شرط عرض اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها، بعد أن يبدي المجلس الدستوري رأيه فيها، له ما يبرره في إلزام رئيس الدولة في إخطار المجلس الدستوري وجوبا أولا، وفقا لنص المادتين 97 و111 من دستور 1996 و2016، لنكون بالتالي أمام الرقابة السابقة الوجوبية⁽¹⁾.

في حين، أن النص على دستورية المعاهدات مع دستورية القوانين والتنظيمات التي يفصل فيها المجلس الدستوري، إمّا برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية المذكورة في الفقرة الأولى من المادة 165 من التعديل الدستوري لسنة 1996، يعد بمثابة إقرار ضمني من المؤسس الدستوري بالرقابة السابقة واللاحقة للمعاهدات⁽²⁾.

لكن بالرجوع إلى المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016، تظن المؤسس الدستوري إلى الخلط بين الرقابة السابقة واللاحقة في دستورية المعاهدات في التعديل

(1) المادتين 97 و111 من دستور 1996 و2016 على التوالي. «يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الإتفاقيات المتعلقة بهما ويعرضها فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة».

(2) المادتين 165 و186 من دستور 1996 و2016 على التوالي. «يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي حولتها إياها صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية».

الدستوري لسنة 1996، وأقرّ أن يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات، والقوانين، والتنظيمات، بدل ما كان يفصل فيها برأي قبل أن تكون واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية.

مما من شأنه أن يفسر إبقاء المؤسس الدستوري على الرقابة السابقة وتراجعه عن الرقابة اللاحقة في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات عندما يكون الإخطار من الجهات المذكورة في المادة 187 من الدستور، فاسحا المجال أمام الأفراد للدفع بعدم الدستورية كأسلوب جديد يستهدف فيه الرقابة اللاحقة على كل نص تشريعي عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام الجهات القضائية أن الحكم التشريعي يتوقف عليه مال النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور⁽¹⁾.

وفي ذات السياق حافظ المؤسس الدستوري على هذا التنظيم في التعديل الدستوري لسنة 2020، فأبقى لرئيس الجمهورية حقه في الإخطار الوجودي في مادة القوانين العضوية قبل أن يصادق عليها البرلمان، وتفصل المحكمة الدستورية بقرار بشأن النص كله، بعدما كانت تفصل برأي في التعديل الدستوري لسنة 2016⁽²⁾، نفس الشاكلة بالنسبة لمطابقة النظام الداخلي لغرفتي البرلمان مع القوانين العضوية⁽³⁾.

على غرار الدستور الجزائري، منح الدستور الفرنسي الحق في إخطار المجلس الدستوري حصريا إلى أربع سلطات: رئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء، ورئيس مجلس الشيوخ، ورئيس الجمعية الوطنية⁽⁴⁾، منذ تأسيس المجلس الدستوري عام 1958 في

(1) المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) المادة 190 الفقرة 5 من التعديل الدستوري لسنة 2020. تقابلها المادة 186 الفقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3) المادة 190 الفقرة 6، المصدر نفسه. تقابلها المادة 186 الفقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(4) Art 61 alinéa2 de la constitution française de 1958.

«Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs».

إطار استراتيجية البرلمانية العقلانية (Le parlementarisme rationalisé) حتى يكون بمثابة قوة تحد من ديكتاتورية البرلمانات التي كانت تسعى آنذاك إلى عدم استقرار الحكومات، مقابل إنشاء سلطة تنفيذية قوية ومستقلة، ومع ذلك استطاع المجلس الدستوري الفرنسي أن يجد لنفسه مكانة جديدة من خلال قراره الدستوري الشهير رقم 44-71 المتعلق بحرية تكوين الجمعيات⁽¹⁾.

لهذا السبب احتاج المجلس الدستوري إلى الإصلاح الذي نادى به الرئيس "Valéry Giscard" المتعلق بتوسيع دائرة الإخطار الدستوري بزيادة أعضاء من البرلمان، يسمح لهم الدستور بمعارضة تمكنهم من إحالة التشريعات إلى المجلس الدستوري لضمان امتثالها للدستور⁽²⁾.

وفي 29 أكتوبر سنة 1974 صدرت بالفعل مراجعة دستورية تقضي بتوسيع حق إخطار المجلس الدستوري لستين(60) نائبا من الجمعية الوطنية أو ستين(60) عضوا من مجلس الشيوخ، وذلك للسماح للأقلية السياسية في البرلمان بالمطالبة برقابة دستورية قانون ما، بحيث كان لهذا الإصلاح الأثر المباشر في زيادة كبيرة في عدد الإخطارات، ومن ثم أعطى المجلس الدستوري الوسائل اللازمة لترسيخ مبدأ المجلس الدستوري حارس الحقوق والحريات الأساسية⁽³⁾.

على الرغم من أن المجلس الدستوري لا يتمتع بسلطة الإخطار الذاتي (l'auto-saisine)، كأن يخطر نفسه دون أن ينتظر المبادرة من جهات معنية، سمح الدستور الفرنسي لرئيس الدولة بأن يخطر وجوبا المجلس الدستوري في مطابقة القوانين العضوية

(1) Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. Journal officiel du 18 juillet 1971, page 7114.

(2) Décret du 18 octobre 1974 tendant à soumettre un projet de loi constitutionnelle au Parlement convoqué en Congrès Journal officiel du 19 Octobre 1974.

(3) loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974 portant révision de l'article 61 de la Constitution. Journal officiel du 30 Octobre 1974. Décret du 18 octobre 1974 tendant à soumettre un projet de loi constitutionnelle au Parlement convoqué en Congrès Journal officiel du 19 Octobre 1974.

قبل إصدارها ومشروعات القوانين المنصوص عليها في المادة 11 قبل عرضها على الاستفتاء الشعبي، والنظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان قبل إصدارهما، للدستور⁽¹⁾.

باستقراءنا لنص المادة 61 من الدستور الفرنسي، نستشف أن المؤسس الدستوري كان دقيقاً عندما ميز بين الرقابة الوجوبية في الفقرة الأولى والرقابة الاختيارية في الفقرة الثانية، من نفس المادة.

كما أن سلامة الصياغة اللغوية للفقرة الأولى من المادة 61 في عبارة (doivent) doivent) كما أن سلامة الصياغة اللغوية للفقرة الأولى من المادة 61 في عبارة (être soumis au Conseil constitutionnel)، كفيلة بأن توحى للقارئ أن رئيس الدولة يمارس سلطته الخاصة، دون غيره في إخطار المجلس الدستوري وجوباً أي إجبارياً في مطابقة القوانين العضوية قبل إصدارها ومشروعات القوانين المنصوص عليها في المادة 11 قبل عرضها على الاستفتاء الشعبي والنظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان قبل تطبيقهما، للدستور.

وبالتالي يكون المؤسس الدستوري الجزائري سلك نفس نهج نظيره الفرنسي، عندما أخص رئيس الدولة دون سواه بسلطة إخطار المحكمة الدستورية وجوباً لتفصل في مدى مطابقة النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان، والقوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان، للدستور⁽²⁾.

(1) Art 61 alinéa 1 de la constitution française de 1958.

«Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution».

(2) للإشارة فقط أن المؤسس الدستوري الفرنسي اشترط أن يكون الإخطار الوجوبي من قبل رئيس الجمهورية في مادة القوانين العضوية قبل إصدارها؛ أما عن نظيره الجزائري فقد نص على أن يكون الإخطار الوجوبي بعد أن يصادق عليها البرلمان

الفرع الثالث: سلطة رئيس الدولة في الإخطار الاختياري

إذا كان المؤسس الدستوري أخص رئيس الدولة بإخطار المجلس الدستوري وجوبا، كما سبق وأن تحدثنا في مجال مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان لما له من أهمية في عمل وتنظيم البرلمان، والقوانين العضوية، للدستور باعتبارها امتدادا له. فإن رئيس الدولة الجزائري يشترك مع رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، والأربعين (40) نائبا أو الخمسة وعشرين (25) عضوا من مجلس الأمة، في إخطار المحكمة الدستورية في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات⁽¹⁾.

الأمر الذي يثبت لرئيس الدولة إخطار اختياري Une saisine facultative، وللمحكمة الدستورية الرقابة القبلية Le contrôle a posteriori لتفصل بقرار في دستورية المعاهدات قبل التصديق عليها، والقوانين قبل إصدارها الدستورية⁽²⁾، على خلاف التنظيمات التي أقر لها المؤسس الدستوري الرقابة اللاحقة Le contrôle a priori⁽³⁾.

أمّا عن سلطة رئيس الدولة الفرنسي في إحالة قوانين البرلمان قبل إصدارها على المجلس الدستوري، فقد ساوى الدستور هذه المرة في المبادرة في إخطار المجلس الدستوري بين رئيس الدولة والوزير الأول ورئيسي مجلسي البرلمان وكذا الستين (60) نائبا أو الستين (60) عضوا في مجلس الأمة، بشكل اختياري، تبعا للرقابة السابقة التي يباشرها المجلس الدستوري بشكل اختياري على حد تعبير المؤسس الدستوري في الفقرة الثانية من نفس المادة 61 من الدستور الفرنسي عندما استعمل عبارة (peuvent être)

(1) المادة 193 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(2) المادة 190 الفقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(3) المادة 190 الفقرة 3، المصدر نفسه.

(d'après le Conseil constitutionnel)، غير أن رقابته هاته تصبح وجوبية بعد أن يتلقى رسالة الإخطار من أحد الجهات المكلفة بإخطاره.

كما أنه لم يكن بالإمكان إخطار المجلس الدستوري الفرنسي من قبل الجهات الدستورية المعنية ليفصل في دستورية القوانين قبل إصدار والمعاهدات قبل التصديق عليها بشكل مسبق، إلا بعد المراجعة الدستورية لعام 2008، بحيث منذ صدور القانون الدستوري الصادر في 23 جويلية 2008⁽¹⁾، أصبح من الممكن ممارسة إخطار المجلس الدستوري بشكل لاحق، بمعنى أن تتشكل لدى المجلس الدستوري رقابة لاحقة بعدية أتاح فيها القانون الدستوري لعام 2008 للمواطنين الفرنسيين مسألة الأولوية الدستورية للقوانين السارية أمام المجلس الدستوري، بناء على إحالة من مجلس الدولة أو محكمة النقض إذا ثبت أثناء النظر في دعوى أمام جهة قضائية أن نصا تشريعيا يمثل اعتداء على الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور⁽²⁾.

أما بخصوص الآجال القانونية التي ييبث فيها المجلس الدستوري في الحالات المستعجلة، فقد خفض المؤسس الدستوري هاته الآجال إلى مدة قدرها ثمانية(08) أيام، لكن بناء على طلب من الحكومة⁽³⁾، وليس من رئيس الجمهورية كما هو الشأن بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري الذي منح رئيس الجمهورية وحده دون غيره من السلطات الدستورية الأخرى، امتياز يتعين من خلاله أن تفصل المحكمة الدستورية في أجل مدته

(1) loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République JORF n° 171 du 24 juillet 2008.

(2) Art 61-1 de la constitution française de 1958. «Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article».

(3) Art 61 alinéa 3 de la constitution française de 1958. Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit(08) jours».

عشرة (10) أيام، بناء على طلب من رئيس الجمهورية في حالة وجود طارئ، بعدما كانت لتفصل في مدة أقصاها شهر واحد⁽¹⁾.

الامتياز الذي من المفترض أن يحظى به رئيس الحكومة في الحالة التي تسفر فيها الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية، بحكم ما قد يطرأ من أحوال طارئة تعيق تنفيذ رئيس الحكومة لبرنامجها أو بالأحرى برنامج الأغلبية البرلمانية.

المبحث الثالث: الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية

إن التنصيص على أحكام وقواعد استثنائية داخل الإطار الدستوري، من شأنه أن يمنح هذه القواعد معيارية *normativité* تجعل منها مصدرا لرئيس الدولة في ممارسة اختصاصات استثنائية، في مواجهة ظروف غير عادية، بدلا من تركها خارج الإطار الدستوري⁽²⁾، وأول هذه الاختصاصات هو حق رئيس الدولة بالمبادرة في تقرير اللجوء إلى الظروف الاستثنائية عن طريق مرسوم رئاسي لا يخضع فيه الرئيس إلى أي توقيع مجاور، وهو ما يسفر عن وجود سلطة مطلقة لرئيس الدولة في تقرير الظروف الاستثنائية. لكن خوفا من الرجوع إلى الديكتاتوريات القديمة والخروج عن المبدأ

(1) المادة 194 من التعديل الدستوري لسنة 2020 «تداول المحكمة الدستورية في جلسة مغلقة، وتصدر قرارها في ظرف ثلاثين (30) يوما من تاريخ إخطارها وفي حال وجود طارئ، وبطلب من رئيس الجمهورية يخفض هذا الأجل إلى عشرة (10) أيام». تقابلها المادة 189 الفقرة 1، من التعديل الدستوري لسنة 2016. بنصها «يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، ويعطيه رأيه أو يصدر قراره في ظرف ثلاثين (30) يوما من تاريخ الإخطار وفي حال وجود طارئ، وبطلب من رئيس الجمهورية يخفض هذا الأجل إلى عشرة (10) أيام».

(2) مثلما حدث في جمهورية فيمار من إفراط وتعسف في استغلال السلطة والنفوذ، مما جعل العديد من الدول الأوروبية يبدون استعدادهم في تقنين الأحكام المتعلقة بالاضطرابات غير الدستورية. أنظر: عاصم خليل، «حالة الضرورة من منظور دستوري مقارن»، سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية وحدة القانون الدستوري كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2018، ص4.

الدستوري القائم على الفصل بين السلطات. وكذا باعتبار الضرورة مصدرا شرعيا وقانونيا تخول رئيس الدولة الحق في ممارسة اختصاصات استثنائية.

سعى الفقه الدستوري الفرنسي على عكس نظيره الألماني، جاهدا من أجل تأطير حق رئيس الدولة في اللجوء إلى الظروف الاستثنائية *un droit encadré* من خلال ما تتطلبه النظرية من استشارة للهيئات الدستورية.

وكذا الشروط الموضوعية والإجرائية اللازمة للاختصاصات الاستثنائية، بالإضافة إلى تحديد نطاقها وموضوعاتها.

لذا، نرى من المفيد أن نتناول في هذا المبحث، التأطير الدستوري لحق رئيس الدولة في اللجوء إلى الظروف الاستثنائية في (المطلب الأول)، ثم سلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التأطير الدستوري لحق رئيس الدولة في اللجوء إلى الظروف الاستثنائية

لقد استطاعت الدول أن تتبنى في تشريعاتها الحديثة أحكام نظرية الظروف الاستثنائية، التي جعل لها القضاء الإداري الفرنسي فكرة الضرورة أساسا لها مع تأييد الفقه له، في قواعد قانونية تخول لرئيس الدولة وحده ودون الحاجة لأي توقيع مجاور، سلطات غير مألوفة الاستخدام وتفوق بكثير تلك السلطات المقررة في ظل الظروف العادية، ومحددة في الدستور، لما لها من خطر على الحقوق والحريات الأساسية والعامّة للإنسان والمواطن؛ بينما توجد نصوص تشريعية فرنسية تؤطر للظروف الاستثنائية خارج الإطار الدستوري⁽¹⁾، كقانون الأحكام العرفية الصادر

(1) يوجد هناك حالات قليلة تعمل بنظرية الظروف الاستثنائية خارج الإطار الدستوري كسويسرا مثلا حيث لا تزال حالة الظروف الاستثنائية غير منظمة دستوريا وتصدر بقرار عن الحكومة.
أنظر أيضا: عاصم خليل، المرجع السابق، ص4.

في 09 أوت 1849⁽¹⁾، والقانون رقم 55-385 المؤرخ في 3 أبريل 1955⁽²⁾، المتعلق بإنشاء حالة الطوارئ المعلن عن تطبيقها في الجزائر، الذي عدل ولأول مرة بموجب الأمر رقم 60-372 المؤرخ في 15 أبريل 1960⁽³⁾.

كما لم ينص دستور فرنسا لعامي 1791 و 1793 على سلطات الضرورة إلى غاية مجيء دستور السنة الثامنة لعام 1799⁽⁴⁾، فكان بذلك الدستور الوحيد الذي نص على سلطات الضرورة قبل صدور دستور 1958 الذي أطر بالتفصيل اختصاصات رئيس الدولة في حالة الضرورة، على الرغم من وجود وثيقة دستورية في عام 1814 تنص هي أيضا على حالة الضرورة، إلا أن عميد الفقه الفرنسي "Duguit" نفى وبصفة قطعية مسألة تأطير سلطات حالة الضرورة غير تلك المنصوص عنها في المادة 16 من دستور 4 أكتوبر 1958، وأعتبر أن التفسير الذي أعطاه الوزير "Polignac" للوثيقة الدستورية، ما هو في الحقيقة إلا تأسيس للأوامر التي أصدرها في 20 جويلية 1830⁽⁵⁾.

إذ لا تزال هزيمة أحداث جوان 1940 التي ميزت السلطة التنفيذية بضعفها وعجزها الكبيرين أمام مقاومة الغزو الألماني وعجز الرئيس "Albert Lebrun" في رد المارشال "Pétain" الذي كان يحاول أن يستولي على السلطة، حية في ذاكرة الفرنسيين، حيث استطاع الجنرال "de Gaulle" أن يجعل من هذه الذكرى الأليمة مسوغا أساسيا في إنشاء المادة 16 من دستور 1958 كأول مصدر دستوري للسلطات

(1) Loi du 9 août 1849 sur l'état de siège, Abrogé par L'article 5 alinéa 13 du L'Ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004, JORF 21 décembre 2004, relative à la partie législative du code de la défense, JORF n°296, du 21 décembre 2004.

(2) Loi n°55-385 du 3 avril 1955, instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie, JORF n° 85 du 7 avril 1955.

(3) Ordonnance n°60-372 du 15 avril 1960, JORF n° 92 du 17 avril 1960.

(4) المادة 29 من دستور فرنسا لعام 1799 «إذا حدثت ثورة مسلحة أو اضطرابات تهدد سلامة الدولة، وكان البرلمان في عطلة، جاز للحكومة أن تصدر قرارا بإيقاف تطبيق القانون في النواحي وللمدة التي تحتم الظروف فيها ذلك، على أن ينص هذا القرار على دعوة السلطة التشريعية للانعقاد في أقرب وقت»، حيث كان هذا النص مدعاة للفترة التي عاشتها فرنسا مع القائد نابليون إثر انقلابه العسكري.

(5) سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، القاهرة، مصر، 1983، ص 41.

الاستثنائية في ظل الجمهورية الخامسة، مقتنعا بضرورة السماح لرئيس الدولة بالانتفاف حول السلطات الاستثنائية في حالة حدوث أزمة كبيرة⁽¹⁾.

وفي الأخير، استطاع الجنرال " de Gaulle " بعد عودته إلى النظام في عام 1958 وحثه على أعضاء اللجنة الدستورية المكلفة بصياغة الدستور الجديد للجمهورية أن ينفذ ما كان ينظر له في خطاب (Bayeux) الذي ألقاه يوم 16 جوان 1946، من خلال وضع أساس دستوري يمارس فيه رئيس الدولة سلطاته الاستثنائية في الحالة التي تتعرض فيه مؤسسات الجمهورية، أو استقلال الدولة، أو وحدة أراضيها، أو تنفيذها لالتزاماتها الدولية لخطر داهم وجسيم، أو في حال توقفت السلطات الدستورية العامة عن السير الحسن والمنتظم لعملها⁽²⁾.

مع إحاطة هذا الاختصاص بجملة من القيود والضوابط، التي يستوجب على رئيس الجمهورية أن يلتزم بها أثناء اتخاده التدابير التي تقتضيها هذه الظروف، مثل استشارته الرسمية لرئيس الوزراء، ورئيسي مجلسي البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري، وكذا توجيه خطاب للأمة يعلمها حول هذه الإجراءات. مع ضرورة استشارة المجلس الدستوري في كل ما يتعلق بمثل هذه السلطات الاستثنائية⁽³⁾.

يتمتع رئيس الدولة بموجب نص المادة 16 من الدستور بسلطات موسعة في الظروف الاستثنائية تكاد تكون مطلقة، حتى باتت توصف بالديكتاتورية الدستورية

(1) Art 16 de la Constitution de 1958, documents réunis et commentés par F. Hamon, La Documentation française, Paris, 1994, pp. 4-6.

(2) الخطاب الذي ألقاه الجنرال de gaulle في بلدية Bayeux في 16 جوان 1946 بمناسبة الاحتفال بالذكرى السنوية لتحرير المدينة، وزيارته لها في عام 1944، أين أبدى الجنرال وجهة نظره حول المسائل الدستورية.

Disponible sur site <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaulle00007/discours-de-bayeux.htm>. Site visité le 12/06/2016 à 16h: 00

(3) المادة 16 من الدستور الفرنسي المؤرخ في 4 أكتوبر 1958.

la dictature constitutionnelle كونها تخول رئيس الجمهورية سلطات مطلقة، إلى أن يكاد يصبح ديكتاتور حقيقي مؤقت، على حد قول بعض الفقهاء⁽¹⁾.

لم يبقى التصور الدستوري القائم على نظرية الظروف الاستثنائية مقتصرًا على مبتكريه؛ لكنه انتقل إلى كثير من دساتير دول العالم بفضل ما شهده القانون الدستوري من تأثيرات الموجة الدستورية Le constitutionnalisme⁽²⁾.

وبما أن الجزائر كانت واحدة من مثيلاتها التي أخذت بهذه النظرية. أقرّ المؤسس الدستوري الجزائري، نظرية الظروف الاستثنائية في جميع دساتير الجمهورية بدءًا من دستور عام 1963 ثم إلى غاية التعديل الدستوري لعام 2016 الذي كان ينظمها تحت الفصل الأول بعنوان السلطة التنفيذية في أربعة حالات (الطوارئ أو الحصار، الحالة الاستثنائية، التعبئة العامة، الحرب) وبمقتضى ست مواد؛ على عكس الدستور الفرنسي الذي صاغها في مادة واحدة.

وصولًا إلى التعديل الدستوري لعام 2020 الذي أعاد تنظيمها هذه المرة تحت الفصل الأول بعنوان رئيس الجمهورية باسم الحالات الاستثنائية، إحياءًا من المؤسس الدستوري على أن هذه السلطات هي من اختصاص رئيس الجمهورية⁽³⁾.

وعليه، ارتأينا في هذا المطلب أن نبحت في القيود التي تتطلبها النصوص الدستورية، والممارسة العملية، التي أولاها المؤسسين الدستوريين الجزائري والفرنسي لمواجهة الأزمة الدستورية، وذلك من خلال التعرض للشروط الموضوعية في (الفرع الأول)، ثم الشروط الشكلية الإجرائية في (الفرع الثاني).

(1) André. Hauriou, problèmes politiques et constitutionnels En France et en Italie, Paris, 1964, p 37 «Le Président de la République est provisoirement investi d'un véritable dictature».

(2) الدستورية: حركة عالمية تسعى إلى تطبيق المثل العليا والمبادئ الدستورية من خلال الوسائل المناسبة للقانون الدستوري.

(3) نظمها المؤسس الدستوري في الصفحة 23 تحت اسم الحالات الاستثنائية في الفصل الأول بعنوان رئيس الجمهورية من المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري لسنة 2020.

الفرع الأول: الشروط الموضوعية

تختلف شروط تطبيق نظرية الضرورة من نظام إلى آخر في أغلبية النظم السياسية والدستورية، ولكن على الأرجح وجود مجموعة من الشروط التي اتفقت عليها أغلبية النظم، وأجمع عليها الفقه الدستوري.

ولمّا كانت الحقوق والحريات الأساسية للإنسان والمواطن جوهر كل دستور، تلتزم به الدولة أمام مبدأ الفصل بين السلطات من خلال إعطاء الضمانات الدستورية بما يكفل هذه الحقوق والحريات، وجب على الدولة أن تعطي الضمانات الكفيلة للتوفيق بين الحرية والسلطة، بالأخص في الظروف الاستثنائية التي يخشى أن يصل المساس فيها إلى وأد الحقوق والحريات.

صاغ المؤسس الدستوري الجزائري نظرية الظروف الاستثنائية في التعديل الدستوري لسنة 2020 في المواد من 97 إلى 100، حيث أخص حالة الطوارئ وحالة الحصار في مادة واحدة، والحالات الأخرى في كل مادة على حدة؛ وبالتالي أن تباين هذه المواد، ينبئ ممّا لا شك فيه عن اختلاف الشروط الموضوعية التي تتطلبها قيام كل حالة من الحالات، وهو ما أدى بنا أن نتبع نفس التقسيم الذي انتهجه المؤسس الدستوري على مدار الدساتير المتتالية.

أولاً: الشروط الموضوعية لإقرار حالتى الطوارئ أو الحصار

أقر المؤسس الدستوري لقيام حالتى الطوارئ أو الحصار وجود الضرورة الملحة، كفكرة جوهرية وشرط موضوعي أساسي لإعلان حالتى الطوارئ أو الحصار بحسب درجة الضرورة، السبب الذي أدى إلى تنظيمهما في مادة واحدة دون أن ينص الدستور على أدنى تمييز بينهما، كما أن غياب مفهوم دقيق لهذه الضرورة يجعل من تقييمها

وتقديرها، سلطة تقديرية لرئيس الدولة في استصدار مرسوم رئاسي لا يخضع لتوقيع المجاور، في اتخاذ الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع⁽¹⁾.

ومما يعاب على هذا الشرط الموضوعي (الضرورة الملحة) صعوبة تحديد هذا العنصر، إذ من المفيد أن تستعرض المواد تعريفات توضح الضرورة، وتخرج المفهوم من دائرة السلطة التقديرية لرئيس الدولة عند تقديره للوضع⁽²⁾، الذي يجب عليه تبعا لأدائه اليمين الدستورية بذل عناية فائقة وحرص شديد في تقدير الوضع بناء على قواعد دستورية تكفل السير المنتظم للسلطات العامة للدولة ومؤسساتها الدستورية والمصالح الأساسية والحيوية للأمة⁽³⁾.

أمّا عن الشرط الموضوعي الثاني، المتمثل في المدة الزمنية المعينة التي تمارس في إطارها حالتها الطوارئ أو الحصار، حسب ما نصت عليه المادة 97 من التعديل الدستوري لعام 2020 كضمانة دستورية جديدة، خلاف ما كان عليه دستور سنة 1976 الذي لم يقيد الرئيس بمدة في استعماله للإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع⁽⁴⁾.

(1) المادة 97 من التعديل الدستوري لعام 2020: «يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كل الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع. ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا». والتي تقابلها المادة 105 من التعديل الدستوري لعام 2016، والمادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 1996، والمادة 86 من التعديل الدستوري لسنة 1989، المادة 119 من دستور سنة 1976. إذا كان الدستور الجزائري لا يسمح للرئيس من ممارسة أو اتخاذ الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع إلا بعد إعلان حالتها الطوارئ أو الحصار، فإن الدستور الأمريكي يسمح لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية، أن يلجأ إلى التشريعات التي أعدها له الكونغرس قبل حدوث أزمة في البلاد، مخافة المساس بالحقوق والحريات.

(2) لا سيما في وجود ما يؤكد على تحديد حالتها الطوارئ أو الحصار، نصت المادة 97 «يحدد حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي».

(3) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 270.

(4) أما بالنسبة لدستور 1963 فلا يمكن أن نقيس عليه هذه الضمانة لقصور المادة 59 منه على تنظيم الظروف الاستثنائية، نظرا لغموضها وافتقارها للدقة في صياغتها بحيث لم تشر إلى مجال وشروط استخدامها وكذا إلى الآثار القانونية المترتبة عن تطبيقها. أنظر نص المادة 59 «في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية، ويجتمع المجلس الوطني وجوبا».

كما أن التصييص على مثل هذا القيد الزمني، من شأنه أن يضيق الخناق على السلطة في اتخاذها ممارسات تضر بالحقوق والحريات الأساسية للأفراد، الأمر الذي دفع بالمؤسس الدستوري إلى بدل عناية أكثر في صياغة المادة، عندما تطلب موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، في الحالة التي يريد فيها رئيس الدولة أن يمدد من فترة حالتي الطوارئ أو الحصار⁽¹⁾.

بمفهوم المخالفة تنتهي حالتي الطوارئ أو الحصار، بعدم موافقة البرلمان عن طريق التصويت بالأغلبية المطلقة لغرفتي البرلمان المجتمعين معا. وبالتالي، يكون المؤسس الدستوري أعطى للبرلمان نوعا من الرقابة على تقدير الوضع أو بالأحرى رقابة ملائمة بقاء الضرورة أو زوالها.

لكن بالرجوع إلى المؤسس الدستوري الفرنسي نجده كان أكثر حرصا من نظيره الجزائري في تأطير حالتي الطوارئ أو الحصار، عندما لم يجز تمديدتها لأكثر من مدة اثني عشرة (12) يوما⁽²⁾.

ثانيا: الشروط الموضوعية لإقرار الحالة الاستثنائية وإعلان حالة الحرب

نص التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن إعلان الحالة الاستثنائية هي من اختصاص رئيس الجمهورية، يقرها متى استوفت الشروط الموضوعية المحددة في الدستور، المتمثلة في وجود خطر داهم يهدد البلاد، أو يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، أو استقلالها، أو سلامة ترابها⁽³⁾.

(1) المادة 2/97 من التعديل الدستوري لعام 2020 «ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا».

(2) Art 36 de la constitution française de 1958 «L'état de siège est décrété en Conseil des ministres, Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement».

(3) المادة 1/98 من التعديل الدستوري لعام 2020، «يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، أو استقلالها، أو سلامة ترابها». تقابلها المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 1996، والمادة 87 من التعديل الدستوري لسنة 1989، والمادة 120 من دستور 1976.

بذلك، اعتبر المؤسس الدستوري أن الخطر الداهم شرط جوهري لا بد من توافره وهو الخطر الذي ينصرف إلى كل حالة واقعية تنبئ بوجود ضرر يلحق بمصلحة حيوية يهددها بالانتقاص أو الزوال⁽¹⁾.

فبالرجوع إلى نص المادة 98 نلاحظ أنه يشترط في الخطر أن يكون متحرك يصيب المؤسسات الدستورية للدولة، بمعنى الخطر الجسيم الذي يصل إلى مؤسسات الدولة ولا يفرق فيه سواء كان داخليا أو خارجيا، لا الخطر القابع على مؤسسات عادية أو الذي يهدد مصالح خاصة⁽²⁾.

بحيث لا يشترط في الخطر أن يهدد جميع مناطق الدولة؛ بل يكفي فقط أن يمس جهة من جهات الوطن، فالعبرة في الخطر أن يضر باستقلال الدولة، أو سلامتها الترابية (كالحركات الانفصالية مثلا).

أمّا عبارة «مؤسساتها الدستورية» تجعلنا أمام تفسيرين، الأول ضيق ويقصد بها المؤسسات الدستورية المنصوص عليها في الدستور، والثاني واسع يشمل أيضا مؤسسات الدولة، التي قد يحيل إليها الدستور من خلال أحكامه. كما أن وجود خطر جسيم حال يهدد الدولة، من الجائز أن يكون ذلك الخطر مصدره طبيعي خارج عن إرادة الإنسان كالكوارث الطبيعية مثل الأوبئة أو السيول، أو خطرا خارجيا كالحروب التي تتهدد الدولة، وفي كل الأحوال، هو خطر غير مألوف من حيث النوع وكبير من حيث المدى⁽³⁾.

أمّا عن حالة الحرب التي تعتبر آخر حالة في الظروف الاستثنائية في كل الدساتير المتعاقبة على الجمهورية، نصت المادة 100 الفقرة الأولى من التعديل

(1) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 454.

(2) يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1975، ص 86-87.

(3) محمد عبد الحميد أبوزيد، سلطة الحكم في استنباط التشريع شرعا ووضعا، دار النهضة العربية، مصر، 2002، ص 119.

الدستوري لعام 2020 على أنه «إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن»⁽¹⁾.

فمن الملاحظ أن حالة إعلان الحرب لا يكفي وقوع العدوان، بل تحسبا لوقوعه أي وشوك وقرابة وقوعه بحسب الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، التي أوجب الدستور رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة ووزير الدفاع الوطني بإتباعها والمتمثلة في مجموعة المساعي الدولية السلمية كالمفاوضات والوساطة والتحكيم وغيرها من الحلول الودية في حل المنازعات حلا سلميا، المنصوص عليها في المادة 33 من الفصل السادس لميثاق الأمم المتحدة⁽²⁾.

فعبارة «وقوع عدوان فعلي» لا تقتصر فقط على التواجد الجسماني للعدو، بل أيضا في شن الضربات العسكرية الهجومية على البلاد الذي من شأنه أن يهدد استقلال البلاد وسيادتها الوطنية وسلامة ترابها.

فإذا كان المبدأ في فرنسا، أن يكون رئيس الجمهورية مختصا في أن يتخذ من الإجراءات ما تتطلبها الظروف في حالة حدوث الأزمة. فإن هذا الاختصاص بالمقابل يخضع لضوابط (شروط) موضوعية وأخرى شكلية.

إذ يعد أول شرط موضوعي في مباشرة الإجراءات والتدابير لمواجهة الأزمة، هو وجود خطر من شأنه أن يهدد أو يقع على مؤسسات الجمهورية واستقلال الأمة

(1) المادة 1/100 من التعديل الدستوري لعام 2020، تقابلها المادة 109 من التعديل الدستوري لعام 2016، تقابلها المادة 95 من التعديل الدستوري لعام 1996، والمادة 89 من التعديل الدستوري لسنة 1989، والمادة 122 من دستور 1976.

(2) المادة 33 من الفصل السادس تحت عنوان (في حل المنازعات حلا سلميا) لميثاق الأمم المتحدة «يجب على طرف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر أن يلتمسوا حله بادئ ذي بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية، أو أن يلجئوا إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارها. ويدعو مجلس الأمن أطراف النزاع إلى أن يسووا ما بينهم من النزاع بتلك الطرق إذا رأى ضرورة ذلك».

وسلامة الأراضي الوطنية أو تنفيذ التزامات فرنسا الدولية بطريقة جدية وفورية، هذا من ناحية، أما الشرط الموضوعي، يتعلق بتوقف العمل المنتظم للسلطات العامة، من ناحية ثانية، مما يجعل من هذين الشرطين، شرطان تراكميان فيما بينهما، إذ بمجرد حصول الأول يحصل الثاني، وباستيفاء هذه الشروط مجتمعة معا، جاز لرئيس الدولة اتخاذ التدابير اللازمة⁽¹⁾، مع ضرورة وجود شرط ثالث يفرض على الرئيس في اتخاذه للتدابير، أن تكون هذه الأخيرة مستوحاة من الرغبة في توفير الوسائل، التي تسمح للسلطات العامة الدستورية بإنجاز مهمتها، في أقرب وقت ممكن⁽²⁾.

الفرع الثاني: الشروط الشكلية أو الإجرائية لإقرار أو إعلان الظروف الاستثنائية

علاوة على الشروط الموضوعية لإقرار أو إعلان الظروف الاستثنائية، اعتمد المؤسس الدستوري مجموعة من الشروط الشكلية أو الإجرائية تتطلبها القواعد الدستورية لرئيس الجمهورية أن يقدم على مباشرة اختصاصات استثنائية، في علاقته مع السلطات الدستورية، من أجل أن تتكون لديه عقيدة يبني عليها قراره في اللجوء إلى أحد الحالات غير العادية الذي قد يتوقف الدخول في نوع من اللامشروعية الدستورية.

ومن الشروط الشكلية أو الإجرائية نجد الاستشارة، الإستماع، والاجتماع؛ غير أنه بالرغم من التنوع في المصطلحات، يبقى الغرض واحد⁽³⁾، إذ نجد تقاربا كبيرا في

(1) Art16 alinéa 1 de la constitution française du 1958 « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel».

(2) Art16 alinéa 3 de la constitution française du 1958 « Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission».

(3) نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي الياابس، سيدي بلعباس، الجزائر، السنة الجامعية 2002-2003، ص 190.

مضامينها، سواء كان الإستماع أو الاجتماع فالكل ينتهي بالأخير إلى إبداء الرأي الذي لن يحصل إلاّ بناء على طلب رئيس الجمهورية، الاستشارة من هيئات دستورية محددة.

وبما أننا أمام نظام الاستشارة، نحاول أن نقف على الشروط الشكلية من حيث الجهات المخول لها دستوريا تقديم الاستشارة إلى رئيس الجمهورية بناء على طلب منه للجوء إلى الحالات غير العادية، بحسب الحالة، وكما جاءت في النص الدستوري.

أولاً: اجتماع المجلس الأعلى للأمن

أول شرط من الشروط الشكلية نص عليه المؤسس الدستوري لإقرار حالة الطوارئ أو الحصار من قبل رئيس الجمهورية، هو اجتماع المجلس الأعلى للأمن، باعتباره هيئة أمنية تنظر في مسائل أمنية ذات بعدين وطني ودولي، ممّا يجعل منه الجهة المؤهلة لإعطاء رأيها في تقييم الوضع من خلال التقارير الأمنية، والمعلومات الفنية والتقنية في المجال الحربي والعسكري التي تمدّها بها الأجهزة المختصة في الدولة⁽¹⁾.

إضافة إلى ذلك، إذا كان إقرار رئيس الجمهورية لحالة الطوارئ أو الحصار يتطلب اجتماع المجلس، فإن إعلان رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية التي تعتبر وضع أكثر تازماً من سابقتها، يتطلب منه الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن⁽²⁾.

كما أنه ما كان للمؤسس الدستوري أن يعبر على طلب رئيس الجمهورية الاستشارة من مجلس هو يرأسه، وبالتالي يكون المؤسس الدستوري أصاب عندما طلب

(1) المادة 97/1 من التعديل الدستوري لعام 2020 «يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع».

(2) المادة 98/2 من التعديل الدستوري لعام 2020 «ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء».

اجتماع المجلس في إقرار حالة الطوارئ أو الحصار، والاستماع إلى المجلس في إعلان الحالة الاستثنائية أو التعبئة العامة⁽¹⁾ أو الحرب⁽²⁾. الأمر الذي يفيد أيضا أن الإستماع أدق من الاجتماع الذي من الممكن ألا يكون رئيس الجمهورية قد استمع فيه إلى كل أعضاء المجلس؛ بينما نجد الشاهد في مصطلح الإستماع الوارد في الحالات الثلاث المذكورة آنفا، هو أن يستمع الرئيس إلى كل أعضاء المجلس عضوا عضوا.

ثانيا: استشارة الوزير الأول أو رئيس الحكومة أو الإستماع إلى مجلس الوزراء، بحسب الحالة

باستقراءنا للمادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020 يتطلب نص المادة لإقرار حالة الطوارئ أو الحصار استشارة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، فمن الملاحظ إذ أن استشارة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة لا تكون إلا في إقرار إحدى هاتين الحالتين. وبالتالي بات أن نميز بين استشارة الوزير الأول أو رئيس الحكومة بحسب الحالة، والتي تكون بصورة فردية خارج مجلس الوزراء، والاستماع إلى مجلس الوزراء، بمعنى الإستماع إلى أعضاء الحكومة داخل مجلس الوزراء⁽³⁾.

يعقد رئيس الدولة مع الوزير الأول أو رئيس الحكومة، بحسب الحالة، وكذا الوزراء أعضاء الحكومة المكونين للجهاز التنفيذي اجتماعا برئاسة رئيس الدولة تطرح وتناقش فيه أهم المسائل والموضوعات المتعلقة بتدبير الحالة المزمع إقرارها.

(1) المادة 99 من التعديل الدستوري لعام 2020 «يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الإستماع إلى المجلس العلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني».

(2) المادة 100 من التعديل الدستوري لعام 2020 «إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن».

(3) انظر: المادة 2/98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، (المتعلقة بإقرار الحالة الاستثنائية).

والمادة 99، المصدر نفسه. (المتعلقة بإقرار حالة التعبئة العامة).

والمادة 100، المصدر نفسه. (المتعلقة بإعلان حالة الحرب).

كما أن استدعاء رئيس الدولة للوزراء لانعقاد المجلس، يعكس مدى رغبة رئيس الدولة في الحصول على إجماع من طرف الحكومة في مسألة معينة، وهو أيضا صورة من صور تقاسم المسؤولية في تقرير أحد الحالات غير العادية، حتى وإن كان رئيس الدولة دستوريا غير مقيد باعتماد أي رأي؛ غير أنه من الناحية العملية يبقى رئيس الدولة مطالب بتقدير مدى ملائمة الآراء التي استمع إليها⁽¹⁾.

ثالثا: استشارة رئيسي غرفتي البرلمان أو اجتماع البرلمان على هيئة مؤتمر، بحسب الحالة

من المؤكد أن المؤسس الدستوري حريص على أن تكون استشارة كل من رئيسي مجلسي البرلمان، رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة شرط لقيام كل الحالات غير العادية بدءا من حالة الطوارئ أو الحصار، والحالة الاستثنائية، والتعبئة العامة، وحالة الحرب. بحكم مالهما من مكانة في النظام الدستوري الذي بهما تتجلى فيه أسمى صور الديمقراطية النيابية، وبالتالي يكون طلب هذه الاستشارة من هاتين المؤسستين الدستوريتين بمثابة إعلان عن ميلاد ظروف استثنائية في الدولة يتوجب معها اقتحام رئيس الدولة مجال التشريع عن طريق الأوامر، الذي هو مجال محجوز للبرلمان.

كما لم يكتفي المؤسس الدستوري، باستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة فقط؛ بل اشترط اجتماع البرلمان وجوبا في إقرار الحالة الاستثنائية⁽²⁾، ووجوبا في إعلان حالة الحرب⁽³⁾، أي بدون استدعاء من رئيس الدولة، كما يمكن أن نعتبر أن هذا الاجتماع بمثابة توافق إرادة الرئيس مع إرادة الهيئة النيابية المعبرة عن الشعب، لما ينجر عليه من توقيف العمل بالدستور وتجميع السلطات في

(1) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 271.

(2) المادة 98/4 من التعديل الدستوري لسنة 2020، بنصها «يجتمع البرلمان وجوبا».

(3) المادة 100/2، المصدر نفسه. بنصها «يجتمع البرلمان وجوبا».

يد رئيس الدولة، وبالتالي يكون بمثابة تفويض من البرلمان إلى رئيس الدولة⁽¹⁾. على عكس تماما الدستور الأول لسنة 1963 الذي نص على موافقة المجلس الوطني كشرط وحيد لإعلان رئيس الجمهورية حالة الحرب⁽²⁾، دون أن يضيف على هذا الشرط أي إجراء يقيد به سلطة رئيس الجمهورية في إعلان حالة الحرب، ولربما هذا يرجع إلى غياب بعض المؤسسات الدستورية آنذاك.

وفي ذات السياق اشترط المؤسس الدستوري أيضا موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا أي على هيئة مؤتمر، لتمديد حالة الطوارئ أو الحصار⁽³⁾، أما بالنسبة للحالة الاستثنائية فقد شدد أكثر، بحيث اشترط لتمديد لها، حصول موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معا، بحيث يصدر التمديد بموجب قانون من البرلمان.

الأمر الذي يعكس بالدرجة الأولى مدى حرص المؤسس الدستوري على احترام الحقوق والحريات العامة وعدم المساس بها، لما قد يترتب عن ممارسة السلطات الاستثنائية، وكذا مشاركة الأقلية البرلمانية في عملية التصويت بالدرجة الثانية.

رابعا: استشارة رئيس المحكمة الدستورية

علاوة على ما أولاه المؤسس الدستوري من ضمانات في إقرار أو إعلان رئيس الجمهورية أحد الحالات غير العادية، تتمثل بالأساس في استشارة الهيئات الدستورية

(1) المادة 101، المصدر نفسه. بنصها «يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الدولة جميع السلطات».

(2) المادة 44 من الدستور الجزائري لسنة 1963 «يعلن رئيس الجمهورية الحرب ويبرم السلم بموافقة المجلس الوطني». لكن ما نتفق عليه هو تفرد رئيس الدولة في جميع الدساتير الجزائرية المتتالية، بإعلان الحرب، في الحالة التي يقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسب ما نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة. المادة 100 من التعديل الدستوري لعام 2020 «إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن».

(3) المادة 97/2، المصدر نفسه. بنصها «لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا».

السالف ذكرها أعلاه، خول أيضا رئيس المحكمة الدستورية إبداء رأيه في الحالة التي يستشيرها فيها رئيس الجمهورية، ناهيك عن عرض هذا الأخير، بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية للقرارات التي اتخذها أثناء الحالة الاستثنائية أمام المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها، وعليه يصبح القضاء الدستوري حاضر في كل حالة يزعم رئيس الجمهورية إعلانها، الأمر الذي يفترض معه وجود رقابة دستورية على سلطات رئيس الدولة المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية المعلن عنها⁽¹⁾.

خامسا: توجيه رئيس الدولة خطاب للأمة

إن اشتراط المؤسس الدستوري على رئيس الدولة توجيه خطاب للأمة، من شأنه أن يدل على أن الأمة هي آخر مؤسسة دستورية يرجع إليها الرئيس في إقرار الحالة الاستثنائية⁽²⁾، وإعلان حالة الحرب⁽³⁾، الذي يُعلم من خلاله رئيس الجمهورية الأمة بالأوضاع التي آلت إليها البلاد، ويوضح لها الأسباب، والدواعي في إعلانها حالة الحرب⁽⁴⁾، وما سوف يتخذه من إجراءات قانونية لمواجهة⁽⁵⁾.

كما أن اعتبار هذا الشرط، هو آخر الشروط الشكلية التي يجب أن تستوفيها كل من الحالة الاستثنائية وحالة الحرب، يجعل من المنطق أن يكون استيفاءه قبل اللجوء إلى هاتين الحالتين، بحيث ليس للرئيس أن يؤخره، مثلما يرى في ذلك الفقيه الدستوري "Hauriou"⁽⁶⁾.

(1) المواد: 97، 98، 99، 100 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(2) المادة 3/98، المصدر نفسه. «يوجه رئيس الجمهورية في هذا الشأن خطابا للأمة».

(3) المادة 3/100، المصدر نفسه. «يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك».

(4) Benoit Janneau , Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Dalloz, Paris, 1975, p.248.

(5) محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص 212.

(6) Voir: André. Hauriou, Droit constitutionnel et Institutions politiques, Edition Montchrestien, Paris 1966, p. 976.

وبالتالي يصبح خطاب الرئيس للأمة بمثابة مصادقة نهائية على قراره المتعلق بإقرار الحالة الاستثنائية أو إعلان حالة الحرب، والذي سيعطيه شرعية أكثر في ممارسة اختصاصات توصف بالاستثنائية، لِمَا لها من آثار دستورية كتعليق العمل بالدستور وتجميع كل السلطات في يد الرئيس، والسماح له بمواصلة ولايته إلى غاية انتهاء الحرب في الحالة التي تكون فيها العهدة الرئاسية على وشك الانتهاء.

أمّا بالنسبة بالإضافة إلى الشروط الموضوعية التي نص عليها الدستور الفرنسي لعام 1958، هناك العديد من الشروط الشكلية التي يجب على رئيس الجمهورية أن يراعيها هي الأخرى، يجب على الرئيس أولاً استشارة رئيس الوزراء ورئيس كل من المجلسين والمجلس الدستوري. وإعلام الأمة برسالة بمناسبة تنفيذه للسلطات الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 16 من دستور فرنسا.

كما يجب عليه استشارة المجلس الدستوري، لكن في هذه المرة ليس بشأن تقرير الظروف الاستثنائية؛ بل في كل تدبير يتخذه الرئيس في هذا السياق، فأى تدبير أو إجراء يقوم به رئيس الدولة في ظل الظروف الاستثنائية دون أخذ رأي المجلس الدستوري يكون مهدد بالبطلان لعيب في الإجراءات ممّا يستوجب إلغاءه، فالاستشارة إلزامية لرئيس الدولة من حيث طلبها ولكنها اختيارية من حيث الأخذ بنتيجتها⁽¹⁾.

يجتمع البرلمان بقوة القانون، كما لا يمكن لرئيس الدولة حل الجمعية الوطنية خلال فترة تنفيذ السلطات الاستثنائية، مع عدم إمكانية إجراء أي تعديل للدستور⁽²⁾.

رغم أوجه القصور في المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958 قبل التعديل، مع أنه غالباً ما كانت هذه المادة موضوع مقترح إصلاحات دستورية لم يكتب لها النجاح.

(1) مسعود شيهوب، «الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ج 36، رقم 01، 1998، ص 33.

(2) تنص المادة 89 من التعديل الدستوري لعام 2008 على أنه «لا يجوز الشروع في أي إجراء للتعديل أو استمراره عندما تتعرض سلامة الإقليم للخطر». أنظر أيضا القرار رقم 92-312 مؤرخ 2 سبتمبر 1992، معاهدة الاتحاد الأوروبي.

وفي عام 1992 التقت لجنة "Vedel" مع رئيس فرنسا "Mitterrand" بشكل أكثر دقة، وربما أكثر واقعية من سابقتها، حيث قدمت اللجنة مقترح مثيرا للاهتمام، يروا فيه أصحاب هذه اللجنة، أنه من الضروري أن ينص الدستور على نهاية فترة الظروف الاستثنائية، أي رفع تطبيق المادة 16 من أجل تجنب إساءة استعمال السلطة.

بحيث كان يعتبر رئيس الدولة هو الوحيد الذي يمكن أن يطلب من المجلس الدستوري، فحص مدى استيفاء واجتماع شروط تطبيق سلطات الأزيمة من عدمه.

غير أنه جاء في مقترح اللجنة إمكانية إحالة طلب مشترك من قبل رئيس مجلس الشيوخ ورئيس الجمعية الوطنية، إلى المجلس الدستوري لنفس الغرض⁽¹⁾.

وفي عام 2008 استعادت لجنة التفكير ومقترحات تحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة برئاسة "Édouard Balladur"، من خلال القانون الدستوري الصادر في 23 جويلية 2008 اقتراح إنشاء رقابة ديمقراطية على فترة تطبيق المادة 16 التي اعتبرها بعض الخصوم، فترة يحتمل فيها وأد الحقوق والحريات⁽²⁾.

بحيث يتعين بعد هذا التعديل على المجلس الدستوري الذي أخطره رئيس إحدى المجلسين أو ستين نائبا من الجمعية الوطنية أو ستين عضوا من مجلس الشيوخ، فحص الطلب بعد انتهاء مدة الثلاثين يوما من تقديم الطلب، يقرر المجلس الدستوري برأي عام، ما إذا كانت شروط تطبيق سلطات الأزيمة، مستوفاة وباقية مجتمعة أم لا،

(1) نص البرنامج المشترك للييسار الموقع عليه في عام 1972، على حذف المادة 16. وفي عام 1993 قدمت حكومة Bérégovoy إلى مكتب مجلس الشيوخ، مشروع قانون للإصلاح الدستوري، مفاده إلغاء المادة 16، رفض مشروع القانون بسبب التغيير الذي طرأ على الأغلبية البرلمانية.

(2) أبدى الرئيس Nicolas Sarkozy خلال خطابه الذي ألقاه في 12 جويلية 2007، استعدادا لتقديم الجمهورية الخامسة، بمناسبة مرور خمسين عاما، على إصلاح مؤسساتها. وتحققا لهذه الغاية، تم تشكيل ما يسمى بلجنة التفكير ومقترحات تحديث وإعادة التوازن لمؤسسات الجمهورية الخامسة، برئاسة Édouard Balladur والتي قدمت تقريرا في 29 أكتوبر 2007.

Voir : JORF du 30 octobre 2007, p 17699.

يصدر المجلس الدستوري رأيه بقوة القانون، بعد انتهاء فترة سنتين(60) يوما من ممارسة السلطات الاستثنائية، كما له أن يصدر رأيه في أي وقت بعد ذلك.

الفرع الثالث: أثر الاستشارة على سلطة رئيس الدولة في اللجوء إلى الظروف الاستثنائية

ترتبا على رأينا في الفرع أعلاه من الدراسة بخصوص استشارة رئيس الدولة للهيئات الدستورية المنصوص عليهما بمقتضى الأحكام الدستورية المتعلقة بالحالة الاستثنائية بعنوان الفصل الأول رئيس الجمهورية، الباب الثالث بعنوان تنظيم السلطات والفصل بينها، نص المؤسس الدستوري على الاستشارة كشرط مسبق للجوء إلى تطبيق الحالات غير العادية، ليكون رئيس الجمهورية ملزم بهذه الاستشارات، وعليه نكون أمام ثلاثة حالات وهي كالتالي:

- الحالة الأولى: وهي حالة التوافق بحيث تكون الآراء الناجمة عن استشارات الجهات المختصة متوافقة مع إرادة رئيس الجمهورية، الأمر الذي لا يطرح معه أي إشكال.

- الحالة الثانية: وهي حالة التعارض بحيث يكون هناك تعارض بين الآراء الواردة عن الاستشارات وإرادة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الظروف الاستثنائية، وبالتالي يمكن للرئيس أن يأخذ بالآراء التي أبدتها الجهات المختصة بسبب الاستشارة؛ كما له أن يتجاوزها مادام لا يوجد في الدستور ما ينص على خلاف ذلك.

وعليه يبدو أن مسؤولية الرئيس مسؤولية أخلاقية أمام الشعب، ناهيك عما قد يسببه مثل هذا التجاوز من إساءة لرئيس الجمهورية في علاقته مع البرلمان، ورئيس الحكومة المنبثق من الأغلبية البرلمانية⁽¹⁾، أمّا عن الحالة التي ينتج فيها وزير أول

(1) المادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها «إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية، يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومته، وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية».

منبثق من أغلبية رئاسية مساندة لرئيس الجمهورية⁽¹⁾ يمكن لهذا الأخير أن يتجاوز نتائج الاستشارات بما فيها رأي المحكمة الدستورية، نظرا لما توفره له الأغلبية الرئاسية من حماية.

وفي هذا الصدد، نعتبر أن رئيس الجمهورية ملزم بإتباع الاستشارة لاستيفاء الشروط الشكلية التي يتطلبها النص الدستوري؛ بينما هو في نفس الوقت غير ملزم بمضمون الاستشارة، بحسب ما ذكرناه آنفا، وبالتالي نرى أن الاستشارة هي شرط إجرائي جوهري لاستيفاء الشروط الشكلية التي يتطلبها إعلان الظروف الاستثنائية، في حين أن مضمونها لا يقيد رئيس الدولة للأخذ به، فهي إذن شرط لصحة الإجراءات وليس شرطا لمباشرة السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة.

أمّا بالنسبة للفقهاء الدستوري الفرنسي فقد انقسم في مسألة الأخذ بالاستشارة للجوء إلى تطبيق المادة 16 من الدستور، إلى ثلاثة اتجاهات:

- الاتجاه الأول: يرى أصحابه أن رئيس الجمهورية ملزم في اللجوء إلى تطبيق المادة 16 من الدستور باستشارة الوزير الأول ورئيسي الجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ، ورئيس المجلس الدستوري⁽²⁾.

- الاتجاه الثاني على عكس ما سبق يرى أصحابه بأن رئيس الجمهورية غير ملزم في اتباع الاستشارة عند لجوئه إلى تطبيق المادة 16 باعتبار أن هذه الاستشارة ما هي في الحقيقة إلا مجموعة من المعلومات تساعد الرئيس في تكوين عقيدة حول اللجوء إلى استخدام المادة 16 وبالتالي لا يوجد في الدستور ما يُرتَّب مسؤولية الرئيس في ترك مثل هذه الاستشارة⁽³⁾.

(1) المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها «إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، يعين رئيس الجمهورية وزير أول يكلفه باقتراح تشكيل الحكومة، وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء».

(2) نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 178.

(3) المرجع نفسه، ص 181.

- الاتجاه الثالث يزعم أصحابه أن ترك مثل هذه الاستشارات في الحالة التي قد ينجر عنها تجاوزات وانحرافات في تحقيق الأهداف والغايات الدستورية المستوحاة من المادة 16 يمثل خيانة عظمى⁽¹⁾.

مع هذا كله ظهر أيضا اتجاه رابع بزعامة الفقيه الدستوري " Vedel " يرى بأن الاستشارات المنصوص عليه في المادة 16 من الدستور ملزمة لرئيس الجمهورية، مالم تكن هناك قوة قاهرة تحول دون إجراء هذه الاستشارات⁽²⁾.

المطلب الثاني: سلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية

إن ما عرفته الدولة من تطورات في ازدياد حجم نشاطها، أدى بشكل كبير لتحول في وظيفتها وانتقالها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، مما أجبر البرلمان هو الآخر أخذ على عاتقه رهانات جديدة في مواكبة التشريع للحياة، وتحمل مسؤوليات ثقال من أي وقت مضى من خلال توسيع نطاق عمله في مجالات عديدة ومعقدة بشكل متزايد. ونظرا لضخامة المهمة التشريعية، ومراعاة الحدود العملية للسلطة التشريعية، كان لزاما على البرلمان أن يضع عن كاهله عبئ الوظيفة التشريعية، لأخذ الكيفيات الدستورية في مواجهة الظروف الاستثنائية، نزولا عند مقتضيات حالة الضرورة أو التفويض التشريعي، بذلك منحت السلطة التنفيذية الممثلة في قطبها رئيس الدولة سلطة التشريع بأوامر كاستثناء على القاعدة العامة التي كان يعود فيها التشريع إلى البرلمانات في الدول الديمقراطية⁽³⁾.

ونظرا لتباين دراسة موضوع التشريع بأوامر في الجزائر وفرنسا، فإنه يصعب في الحقيقة إجراء المقارنة على هذه السلطة أثناء الظروف الاستثنائية، وذلك من منطلق

(1) المرجع نفسه، ص 181.

(2) المرجع نفسه، ص 182.

(3) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، ط7، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1996، ص 55.

أن حالة الضرورة لا تشكل لنا إشكال لأن ما أنشئت نظرية الضرورة إلا للظروف الاستثنائية لكننا، نجد الوضع مغاير بالنسبة للتفويض التشريعي الذي قد يأخذ استعمالين في نفس الوقت في الظروف العادية والظروف الاستثنائية.

الشيء الذي أدى إلى ظهور جدل فقهي في نطاق القانون الدستوري، نحو تحديد المآلات الدستورية للتفويض التشريعي بمقتضى المادة 38 من الدستور الفرنسي لعام 1958.

بحيث انقسم الفقهاء وهم بصدد البحث عن الأسانيد القانونية التي تمكنهم من تبرير شرعية (المراسيم-بقوانين)، إلى اتجاهين:

- الاتجاه الأول: يرى أصحاب نظرية تفويض السلطة التشريعية أن الأساس القانوني في تبرير شرعية (المراسيم-بقوانين)، هو تفويض البرلمان السلطة التنفيذية في جزء من اختصاصاته التشريعية المتمثل في إصدار لوائح تفوضية، تعود فيها الحكومة إلى البرلمان لممارسة اختصاصه التشريعي من خلال التصويت على هذه اللوائح حتى تصبح تتمتع بقوة القانون.

لكن على الرغم من لقيته هذه النظرية من رواج؛ إلا أنها لم تسلم من النقد في كونها بدت تشكك في مبدأ استقلال البرلمان بالوظيفة التشريعية من خلال تدخل السلطة التنفيذية بموجب اللوائح في المجال المحجوز للقانون، مما أدى إلى ظهور رأي ثاني.

- الاتجاه الثاني: يرى أنصار نظرية توسيع الاختصاص اللائحي للسلطة التنفيذية أنها الأنسب في تبرير تفويض الحكومة من قبل البرلمان، في موضوعات معينة وليس في السلطات، ليكون بذلك البرلمان قد سحب بعض الموضوعات من نطاقه التشريعي وأدخلها في نطاق التنظيم، بما يفسر أن اللوائح التفوضية تنحصر في توسيع نطاق الموضوعات التي تدخل في مجال اللائحة.

الأمر الذي جعل أصحاب هذا الاتجاه يؤسسون رأيهم على أن التفويض، هو بمثابة امتداد في الاختصاص اللائحي للسلطة التنفيذية، وليس تنازلاً عن الوظيفة التشريعية من جانب السلطة التشريعية لصالح السلطة التنفيذية، شريطة أن تكون اللوائح التفويضية مطابقة للدستور ولا تتعارض مع المبادئ الدستورية، وأن الأمة هي صاحبة الاختصاص الأصلي التي تمتلك سلطة التشريع، وهي من فوضت البرلمان لممارسة هذه السلطة ومن بات من غير المنطقي أن يفوض البرلمان الحكومة فيما هو مفوض فيه، طبقاً لقاعدة عدم جواز التفويض في التفويض⁽¹⁾.

ونتيجة لذلك، اعتبروا أن اللوائح التفويضية قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري.

أما من جانبنا، نؤيد موقف "محمود محمد حافظ" عندما عبّر عن فشل نظرية توسيع الاختصاص في تبرير ما ترتبه هذه النظرية من نتائج، حيث اعتبرها محاولة فاشلة تصطدم مع الأمر الواقع. فإذا كان قانون التفويض يسمح بتوسيع مجال اللائحة فإنه أيضاً يمس بمبدأ خضوع اللائحة للقانون، وعليه فهو يخالف مبدأ دستوري هام.

كما يعاب أيضاً، على هذه النظرية عجزها في تبرير قدرة القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية، بناء على قانون التفويض في تعديل أو إلغاء القوانين القائمة، إذ أن إلغاء قانون يعني سحب قوته الملزمة إما باستبدال أحكامه بأحكام مختلفة، أو حذفه نهائياً.

«Abroger une loi, c'est lui retirer sa force obligatoire, soit qu'on remplace ses dispositions par des dispositions différentes, soit qu'on la supprime purement et simplement».⁽²⁾

ولعلّ ما يفيدنا أكثر في تحديد موضوع التفويض التشريعي، قبولنا نظرية تفويض السلطة التشريعية لأنها الأكثر ملائمة مع الواقع، بالأخص عند اقترانها مع نظرية

(1) محمود محمد حافظ، القرار الإداري، ج1، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 1998، ص274.
(2) Olivier Beaud, La puissance de l'État, P R F, Paris, 1994, p.95.

التصديق اللاحق التي يتم بمقتضاها استيفاء شرط عودة السلطة التنفيذية إلى البرلمان من أجل التصويت على اللوائح التفويضية عن طريق قانون التصديق، الذي يجعل هذه الأخيرة تتمتع بقوة القانون وتكتسب حصانة ضد -رقابة الإلغاء- رقابة القضاء الإداري، حتى يتمكن البرلمان أن يقرر في الأثر الذي ترتبه هذه القرارات في الحالة التي يرفض المصادقة عليها.

بما يفسر أن شرط عودة السلطة التنفيذية إلى البرلمان من أجل المصادقة على القرارات (قانون التصديق)، باعتبار أن التصديق اللاحق، عمل تشريعي ينقل اللوائح التفويضية من الطبيعة الإدارية إلى الطبيعة التشريعية.

الشرط الذي نؤاخذ عليه أصحاب نظرية توسيع الاختصاص اللائحي للسلطة التنفيذية، كونه دليل على أن البرلمان لم يتنازل على اختصاصه التشريعي وإنما فوض الحكومة في جزء منه. بمعنى أنه لا يجوز أن يشمل التفويض كل اختصاصات الأصل؛ بل يجب أن يقتصر على بعضها دون بعض الآخر.

بحجة أن الأصل إذا فوض كافة اختصاصاته إلى غيره، يكون قد تجاوز التفويض إلى التنازل، بحكم أن التفويض جزئي والتنازل كلي⁽¹⁾.

نخلص في الأخير، إلى أن الإجازة الدستورية بمفهوم المادة 38 من دستور 1958 وشروط تطبيقها، تبقى هي الفيصل في حل إشكالية التداخل في مجال إصدار الأوامر بكيفية التفويض التشريعي.

على الرغم من الاختلاف الذي لقيته نظرية الضرورة في تسيير الظروف الاستثنائية أو ما يعرف بالأزمة الدستورية في بداية نشأتها⁽²⁾.

(1) محمد عبد الحميد أبوزيد، المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1999، ص254.

(2) اختلف الفقه الدستوري حول أساس فكرة الضرورة، حيث انقسم الفقه إلى اتجاهين، الاتجاه الأول يتخذ من فكرة الضرورة نظرية قانونية (Théorie Juridique) يتزعمه كلا من "Haurio" و "Dougui" مفادها أن تخول السلطة التشريعية السلطة التنفيذية حق اتخاذ تدابير تدفع بها حالة الضرورة. أما الاتجاه الثاني فكان يزعم بأن نظرية الضرورة، نظرية سياسية (Théorie Politique) يتزعمه كلا من "Isman" و "De Malberge" يرجع الأساس في هذه النظرية إلى أن الدولة هي =

غير أنه تمّ قبولها في كثير من دساتير دول العالم⁽¹⁾. بحيث لم تعد هذه النظرية بمثابة خروج عن مبدأ المشروعية؛ بقدر ما هي عبارة عن توسع في المبدأ ذاته في مواجهة الظروف الاستثنائية، فمنهم من نص على حالة الضرورة في مواد الدستور ومنهم من أتبع أسلوب التفويض التشريعي، إلا أن نقطة الالتقاء كانت حول الأداة التشريعية التي تواجه بها الدولة الظروف الاستثنائية سواء بإتباع كيفية حالة الضرورة أو كيفية التفويض التشريعي، لأن كليهما يؤدي لا محالة إلى استخدام تشريعات تعرف باسم الأوامر أو مراسيم تشريعية في النظام القانوني الجزائري⁽²⁾، ومراسيم قوانين أو الأوامر في النظام القانوني الفرنسي واللوائح التفويضية أو قرارات بقانون في النظام القانوني المصري⁽³⁾.

يعرف الفقيه المصري "سليمان الطماوي"، الأوامر بأنها «قرارات لها قوة القانون تصدر من السلطة التنفيذية من أجل تنظيم بعض المسائل التي لا يتناولها إلا التشريع،

=تنظيم سياسي معبر عن الجماعة وبالتالي يحق لها أن تصدر تدابير استثنائية وفي ظروف استثنائية أيضا ولو في غياب النص القانوني لأن الدولة هي من تنشئ القانون . إلا أن ذلك كله لا يمنع من إحاطة هذا الحق بحدود رقابية تمنع من التعسف في استعماله الذي قد يكون مؤداه اعتبارات سياسية ضيقة.

(1) القانون الصادر في 03 أوت 1914، القانون الصادر في 05 أبريل 1919، القانون الصادر في 23 أكتوبر 1923 والقانون الصادر في 31 يناير 1936، المتعلقة باتخاذ إجراءات حماية الاقتصاد القومي السويسري.

كما طبقت أمريكا أسلوب التفويض التشريعي في دستورها، وألمانيا بموجب القانون الصادر في 04 أوت 1914، المتعلق باتخاذ إجراءات المحافظة على الأمن والنظام العام، وفرنسا في دستور عام 1958. وجمهورية مصر العربية لسنة 1971. أنظر في ذلك: طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية ورقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 1977، ص ص 151-152.

(2) المادة 1 من المداولة رقم 02/92 المؤرخة في 14/04/1992 المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي الجريدة الرسمية، العدد 28، الصادرة في 15 أبريل 1992، ص 815.

(3) المادة 108 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 «لرئيس الجمهورية، عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية، وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون». والمادة 147 من نفس الدستور.

بتفويض خاص من السلطة التشريعية، غير أن هذه اللوائح التي لها قوة القانون لا تصدر في غيبة البرلمان كلوائح الضرورة، بل في ظل انعقاده⁽¹⁾.

يرى في ذلك أيضا الأستاذ "راغب الحلو" أنها «قرارات بقانون أو مرسوم بقانون وهي لائحة تصدرها السلطة التنفيذية في مسائل من اختصاص السلطة التشريعية، يكون لها قوة القانون فتقوى على تعديل أو إلغاء القوانين القائمة، دون أن يغير ذلك من طبيعتها باعتبارها قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري»⁽²⁾.

من الملاحظ أن الفقه الدستوري العربي، اتفق على الطبيعة الإدارية للوائح التفويضية (قرارات بقانون)، آخذاً بذلك بالمعيار العضوي لأنها تصدر من جهة إدارية (السلطة التنفيذية)، تعادل القانون في قيمته القانونية، ومن ثم جاز لها أن تعدل أو تلغي قانوناً قائماً؛ إلا أن كلا التعريفين السابقين أهملتا مسألة الرقابة على القرارات بقانون قبل وبعد موافقة البرلمان عليها.

ويرى الأستاذ "عمار عوابدي" بأنها «لوائح الظروف الاستثنائية، وهي فئة من القرارات الإدارية العامة التي تصدرها السلطة التنفيذية في أحوال الضرورة في حالات غياب السلطة التشريعية المختصة، تتمتع هذه القرارات بالطبيعة القانونية التشريعية أي لها قوة القانون ومداه وتسمى هذه القرارات بالمراسيم بقوانين أو الأوامر في النظام القانوني الجزائري»⁽³⁾.

يضيف في ذلك أيضا "عمار عوابدي" في كتاب آخر له، أن «اللوائح التفويضية هي قرارات تصدرها السلطة التنفيذية في ظل الظروف الاستثنائية، بناء على تفويض خاص من السلطة التشريعية بوساطة قانون التفويض loi d'habilitation أو قانون

(1) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1991، ص 503

(2) ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 2000، ص 663.

(3) عمار عوابدي، «نظرية القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، عدد 03، 1986، ص 758.

السلطات الكاملة La loi de pleins pouvoirs، وتسمى مراسيم بقوانين Décrets- lois أو الأوامر les ordonnances، ولها حصانة ضد رقابة القضاء»⁽¹⁾.

نستشف من خلال التعريف الذي قدمه "عمار عوابدي" عن الأوامر، أنه تأثر بنظرية الضرورة وأغفل أسلوب التفويض التشريعي. وفي سنة 2003، استطاع في كتابه نظرية القرارات الإدارية العامة أن يدمج الكيفيتين (حالة الضرورة والتفويض التشريعي)، وهو ما يؤكد أن كان ثمة خلط في إطلاق الاصطلاح على هذا النوع من القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية تارة بمسمى لوائح الضرورة وبلوائح التفويض تارة أخرى، مع أن كل من حالة الضرورة أو التفويض التشريعي ما هما في الحقيقة إلاّ كيفيتان يتم بهما التشريع عن طريق الأوامر من جهة السلطة التنفيذية.

ويعرف "عمار بوضياف" اللوائح التفويضية بأنها «اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية في مسائل من اختصاص السلطة التشريعية وبتفويض من هذه الأخيرة ولا نجد تطبيقا لهذه اللوائح في الجزائر إلاّ في ظل المادة 58 من دستور 1963». . ويضيف نفس الكاتب أن «لوائح الضرورة هي تلك القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة ظروف استثنائية تمر بها الدولة كحالة الحصار، أو الطوارئ، الحالة الاستثنائية والتي تخول السلطة التنفيذية إصدار قرارات إدارية للتحكم في الوضع»⁽²⁾.

وعرفها أيضا الأستاذ "عبد الله بوقفة" بأنها أوامر تفويضية لها صبغة تشريعية يصدرها رئيس الدولة بناء على تفويض من البرلمان، ينظم بها بعض المسائل والمواضيع التي ترجع أساسا لهذا الأخير⁽³⁾.

(1) عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص149.

(2) عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية)، ط 1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص80.

(3) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، فقها، تشريعا)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2000، ص132.

وبما أن لا مشاحة في المصطلح، نتفق مع تسمية الأوامر كمصطلح جامع بين تشريع السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية أو الظروف العادية، لكونها تتخذ سواء في مواجهة الخطر عند الظروف الاستثنائية أو تنفيذ برنامج الحكومة في الوضع العادي عن طريق التفويض التشريعي⁽¹⁾.

ومن هذا المنطلق، سنكون أكثر دقة في استعمال مصطلح الأوامر في دراستنا لسلطة التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية، سواء كانت الكيفية القانونية لهذه الأوامر المتخذة في مثل هذه الظروف الاستثنائية نظرية الضرورة أو التفويض التشريعي، على أن نولي (الفرع الأول) لدراسة الإطار الدستوري لاختصاص رئيس الدولة في التشريع بأوامر- كأداة تشريعية تختص بها السلطة التنفيذية- في الظروف الاستثنائية، و(الفرع الثاني) إلى مجال أو نطاق التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية.

الفرع الأول: الإطار الدستوري لاختصاص رئيس الدولة في التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية

لم يكن من السهل إعداد أول مشروع دستور للبلاد بعد الاستقلال، بعدما تم تكليف المجلس الوطني التأسيسي بموجب الأمر رقم 10/62 المؤرخ في 16 يوليو 1962 الذي أسند مهمة تحضير مشروع الدستور إلى لجنة برلمانية. لكن ما فتئ، الحال إلى أن تحولت المهام إلى المكتب السياسي للحزب بتأييد من الحكومة، ليعرض المشروع على الشعب عن طريق الاستفتاء في 08 ديسمبر 1963، ويعلن عن ميلاد أول دستور للجمهورية بعد يومين من تاريخ الموافقة عليه، بأغلبية الشعب الذي زكى مقترح المكتب السياسي، في حين يكون هو السلطة المنشئة للمجلس التأسيسي⁽²⁾.

(1) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 149.

أخذ بهذا الاتجاه أيضا الأستاذ مراد بدران. أنظر في ذلك: مراد بدران، «الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، النظام القانوني للأوامر»، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد 10، عدد 02، 2000، ص 12.

(2) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 40.

عندها سجل دستور 1963 ولأول مرة في تاريخ الدساتير الجزائرية، أسلوب التفويض التشريعي الذي يجيز لرئيس الدولة الحق في إصدار الأوامر التشريعية بناء على قانون التفويض، الذي تطلب من خلاله السلطة التنفيذية الإذن من المجلس الوطني بالتدخل في المجال التشريعي، لمدة محددة من الزمن قصد اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية، على أن تتخذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر⁽¹⁾.

لكن باستقراء المادة 59 من الدستور، نستشف أن الأوامر والقرارات الإدارية هما الأدوات اللتان يتخذ بهما رئيس الدولة التدابير الاستثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية.

بالتالي يكون التفويض التشريعي في الجزائر كيفية يختص بمقتضاها رئيس الدولة، التشريع بأوامر إضافة إلى المادة 59 من الدستور المتعلقة بدفع حالة الخطر الوشيك الوقوع، التي جمع فيها المؤسس الدستوري جميع حالات الظروف الاستثنائية⁽²⁾؛ إلا أن الواقع، لم يسجل أي أمر تشريعي بناء على قانون التفويض هذا⁽³⁾، على الرغم من تباين ميزان القوة بين السلطتين في التجربة الدستورية الجزائرية

(1) المادة 58 من الدستور الجزائري لسنة 1963.

(2) المادة 59 من الدستور الجزائري لسنة 1963 «في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية. ويجتمع المجلس الوطني وجوبا».

(3) يعزى عدم استخدام المادة 58 إلى قصر عمر الدستور الجزائري لسنة 1963، أين تم تعليق العمل بالدستور بعد الانقلاب الثوري في 19 جوان 1965، حيث شهدت هذه المرحلة كثير من الأوامر استندت في مجملها إلى المادة 59 من الدستور، المتعلقة بالظروف الاستثنائية. والتي جاء نصها كالآتي «في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية. ويجتمع المجلس الوطني وجوبا». أنظر كلمة رئيس الجمهورية "أحمد بن بلة" ألقاها أمام المجلس الوطني التأسيسي في 03 أكتوبر 1963 معلنا من خلالها إعمال المادة 59 من الدستور: «وفقا لرغبات الشعب وجبهة التحرير الوطني، أقوم بتطبيق المادة 59 من الدستور، من اللحظة الحالية أتولى السلطات الكاملة، كما تلقيت المهام أثناء أداء القسم، من أجل الحفاظ على الجمهورية الديمقراطية الشعبية بالطريقة التي حددها لها الدستور».

«Conformément aux vœux du peuple et du F.L.N, je mets en œuvre cet article 59 de la Constitution. A partir du moment présent, j'assume les pleins pouvoirs afin de maintenir comme j'en ai reçu la mission et comme j'en ai fait le serment, la République démocratique et populaire dans la voie que vous lui avez tracée ».

أنظر في ذلك: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 73، الصادرة في 4 أكتوبر 1963، ص 104.

الأولى، الذي انتهى بضعف المجلس الوطني أمام الحكومة التي طالما كانت تحظى بتأييد الحزب⁽¹⁾.

بحيث لم يكن تفوق الحكومة في سلب البرلمان جزء من اختصاصه التشريعي وليد الصدفة، بقدر ما يمكن اعتباره من جهة، ناتج عن امتداد تركيز الوظيفة التنفيذية لرئيس الحكومة المؤقتة في توليها على السلطة التشريعية والتأسيسية وقتها، وتقليدا دستوريا من جهة ثانية.

إذ كثيرا ما ارتبط ظهور التفويض التشريعي بفرنسا وقت الأزمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية إبان الحرب العالمية الأولى، بعد أن عجزت المجالس النيابية عن مواجهة ظروف الأزمة غير المألوفة بالوسائل العادية⁽²⁾.

مما أدى بالبرلمان الفرنسي في الجمهورية الثالثة، أن يفوض الحكومة في ممارسة جزء من اختصاصه التشريعي قصد مواجهة الأزمة، بموجب قوانين التفويض التي تعطي الحكومة الحق في إصدار مراسيم بقوانين، أطلق عليها قوانين السلطات الكاملة⁽³⁾.

على الرغم من غياب نص دستوري -قبل دستور 1958- يجيز أسلوب التفويض التشريعي، إلا أنه أصبح عرف دستوري شائع، بالأخص بعد ما بدأت تتشكل ملامح الجمهورية الثالثة، مباشرة بعد انهيار الإمبراطورية الثانية بهزيمة فرنسا ضد بروسيا عام 1870، حيث كان من المستحيل الاتفاق على اختيار الملك الذي أنشئ له نظام مؤقت، أثبت فشله وعدم فعاليته في التعامل مع الأزمات أثناء الحرب العالمية الأولى بالإضافة إلى تأخر تدخل البرلمان في الشؤون التي تستوجب السرعة، وضعف الحكومة التي كان عليها أن تكون قوية في تلك الفترة.

(1) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1990، ص54.

(2) عثمان الخليل عثمان، القرار الإداري، مصر، 1957، ص313.

(3) تخلى البرلمان بموجب هذا العرف الدستوري (التفويض التشريعي) على جزء من اختصاصه لصالح السلطة التنفيذية، بحيث لم يعد يمارس اختصاصه كاملا كما نصت عليه المادة 1 من دستور 25 فبراير سنة 1875.

وبعد سقوط الإمبراطورية الثانية وعودة "Henri الخامس"⁽¹⁾ إلى فرنسا، والتفاف عدد من نواب الجمعية الوطنية حول شخصيته بأغلبية تأمل في استعادة الملكية من جديد، حيث أدت العودة الوشيكة إلى النظام الملكي، إلى شعور الجمهورية بإقامة مؤقتة تهدف إلى صياغة حل وسطي بين الملكية الدستورية والجمهورية. وهو الدافع الذي حمل يمين الوسط الملكي بالاتحاد مع يسار الوسط الجمهوري، من أجل اقتران المراكز حول نظام جمهوري، فكان بذلك ميلاد الجمهورية الثالثة في عام 1875، في سياق لا زال يسوده الغموض حول طبيعة النظام، حيث كان دستور عام 1875 منظم بشكل فضفاض يحتوي على 34 مادة، يستعين في كثير من الأحيان بالعرف وبتعديلات Wallon⁽²⁾.

بذلك أصبح البرلمان يفوض الحكومة سلطة وضع اللوائح في مجال القانون بموجب (مراسيم - قوانين) تصدر من قبل السلطة التنفيذية، على أساس مشروع قانون التفويض، الذي يصوت عليه البرلمان من أجل تحويل الحكومة إجراء اتخاذ التدابير اللازمة، طالما كان ذلك ضروريا لتعديل القوانين القائمة التي كشفت عن عدم كفاية مسايرة مؤسسات الدولة الأزمة، ليتطور أسلوب التفويض خلال الجمهورية الثالثة ويفتقد في ظل الجمهورية الرابعة.

(1) ولد "Henri d'Artois" في 29 سبتمبر 1820 في قصر التويلري باريس، حفيد الملك "Charles" العاشر بفرنسا، عمل دوق لمدينة بوردو، ورئيس مبنى بوربون، وتوفي 24 أوت 1883 بالنمسا، ويعد الرئيس والممثل الأخير لأهم فرع فرنسي من مبنى بوربون، عين في تاج فرنسا من عام 1844 إلى غاية وفاته. عاد Henri الخامس إلى فرنسا بعد سقوط الإمبراطورية الثانية في عام 1870، حشد حوله الأغلبية الملكية للجمعية الوطنية، وتصالح مع الأورليانية، ليساعد في فشل مشروع بعث الجمهورية، بعد رفض أغلبية النواب قبول العلم الأبيض، ورفضه التام لاعتماد العلم ثلاثي الألوان.

(2) مشروع قانون دستوري، نسبة إلى "Henri Wallon" (1812-1904)، مؤرخ وسياسي ونائب فرنسي، اشتهر بكتابة مشروع التعديل الدستوري، صوتت عليه الجمعية الوطنية الفرنسية في 30 يناير 1875، ليصبح في 25 فبراير 1875 أحد القوانين الدستورية الثلاثة، مفاده أن نظام فرنسا نظام جمهوري تجاوز المرحلة المؤقتة. يتم بمقتضاه انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس الشيوخ ونواب الجمعية الوطنية، المجتمعين معا في مجلس وطني.

الوضع الذي جعل واضعوا دستور 1976 يساهمون في تقوية مركز رئيس الدولة من خلال منحه مباشرة سلطة التشريع بأوامر فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، بدل من طلب التفويض من هذا الأخير.

إذ نصت المادة 153 من دستور 1976 على إمكانية رئيس الدولة في التشريع بأوامر فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني في الوضع العادي، أما بخصوص الوضع غير العادي فلا يوجد أي نص يجيز لرئيس الدولة التشريع بأوامر.

لكن بالرجوع إلى أحكام المادة 120 من الدستور المتعلقة بإقرار الحالة الاستثنائية نجد إحالة ضمنية لمباشرة رئيس الدولة سلطات استثنائية، تكمن في اتخاذ رئيس الدولة التدابير اللازمة للمحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية.

بذلك تصبح الأوامر فضلا عن القرارات les decisions المتخذة في المجال التنظيمي، هي الأداة التشريعية التي يأمر بموجبها رئيس الدولة العمل بالتدابير اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية.

بحيث أن تفرد رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر، يمنع رئيس المجلس الشعبي الوطني من ممارسة هذا الإجراء التشريعي مباشرة عند توليه رئاسة الدولة في حالة حصول المانع لرئيس الجمهورية، إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني والاستشارة المسبقة لقيادة الحزب⁽¹⁾.

علاوة على ذلك، عدم تفويض رئيس الدولة تطبيق أحكام الظروف الاستثنائية المنصوص عليها في المواد من 119 إلى 124 من الدستور⁽²⁾، بما يفيد في ذلك سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، هو ما يعزز قولنا بأن تفرد رئيس الدولة بسلطة

(1) المادة 118 من دستور 1976.

(2) المادة 116، المصدر نفسه.

التشريع بأوامر اختصاص أصيل له، على الرغم من ممارسة الوظيفة التشريعية بمجلس واحد⁽¹⁾.

نفس السياق انتهجه المشرع في التعديل الدستوري لسنة 1989، بحيث لم يشر صراحة إلى أي نص يمكن رئيس الجمهورية من التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.

لكن بالرجوع إلى المادة 87 الفقرة الثالثة من التعديل الدستوري المتعلقة بالحالة الاستثنائية، التي تخول رئيس الدولة اتخاذ إجراءات استثنائية توجب المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية للجمهورية، نجد ثمة إحالة ضمنية من المؤسس الدستوري إلى رئيس الدولة في استخدام الأوامر كأداة تشريعية، يأمر فيها رئيس الدولة بالتدابير اللازمة لمواجهة هذه الحالة.

ليكون بذلك، المؤسس الدستوري قد تسرّر على الأوامر تحت مقتضيات المشروعية الاستثنائية في المواد الستة المتعلقة بالظروف الاستثنائية⁽²⁾.

ولعلّ أهم ما يفسر التخلي عن التقليد الدستوري المتمثل في تجريد السلطة التشريعية من اختصاصها لصالح السلطة التنفيذية بناء على قانون التفويض⁽³⁾، أو حلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية، هو مدى رغبة المؤسس الدستوري في الانتقال من التوجه الاشتراكي إلى التوجه الليبرالي الذي صاحبه تحول في شكل الدولة (دولة القانون).

التحول الذي أسس له من خلال تبني مبدأ الفصل بين السلطات، وإحداث هياكل دستورية جديدة، وتسجيل القطيعة مع الحزب الواحد بالدخول إلى التعددية الحزبية، من

(1) المادة 1/126، المصدر نفسه. «يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد، يسمى المجلس الشعبي الوطني».

(2) الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص 457.

(3) لربما يرجع وجود التفويض التشريعي في أول دستور للجزائر بعد الاستقلال، وبالضبط في سنة 1963، إلى مدى تقليد هذه الآلية الدستورية المتواجدة في دستور فرنسا لعام 1958 المنصوص عنها في المادة 38 منه.

خلال تراجع دور السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية صاحبة الإرادة الشعبية في صيانة الحقوق والحريات الأساسية⁽¹⁾.

كما أن المتتبع لأحداث المرحلة الانتقالية (1992-1995) يجد أن المؤسس عندما صاغ التعديل الدستوري لـ 1989 وسحب نظام الأوامر من رئيس الدولة، لم يكن يتطلع إلى وجود أزمة دستورية أو فراغ دستوري، أوكلت فيه قيادة الدولة إلى المجلس الأعلى للدولة⁽²⁾، الذي أصبح بموجب المادة الثانية من إعلان المجلس الأعلى للأمن يحوز كل سلطات رئيس الجمهورية، على الرغم أن التعديل الدستوري لـ 1989 لم ينص على أن سلطة التشريع بأوامر هي من اختصاص رئيس الدولة.

ومع ذلك اعتبر المجلس الأعلى للدولة نظرية الضرورة نظرية سياسية تخوله اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لاستمرارية الدولة وتنفيذ برنامج الحكومة، حتى يعود السير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي⁽³⁾، بعد استشارة المجلس الاستشاري⁽⁴⁾.

وفي يومي 25 و 26 يناير سنة 1994 شكلت ندوة وطنية وكلت بحل الأزمة السياسية⁽⁵⁾، حضرها كلا من الأطياف السياسية والمجتمع المدني، لتختتم أوراق الندوة

(1) الأمر الذي جعلنا نقول إن رغبة المؤسس الدستوري الجزائري ارتكزت على جانبين أو مبررين الأول سياسي يتمثل في الخوف من الوقوع في الانزلاقات السياسية التي من الممكن أن تعصف بالمؤسسات الدستورية والحقوق والحريات الأساسية، من خلال الديكتاتورية الدستورية (جمع السلطات في يد رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية) مثل ما عبر عنها الشعب باستياء في أحداث 05 أكتوبر 1988، والمبرر الثاني مبرر قانوني يهدف إلى تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات وإحداث القطيعة مع الحزب الواحد وإنشاء هياكل دستورية جديدة.

(2) إعلان المجلس الأعلى للدولة المؤرخ في 14 يناير 1992، المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 03، الصادرة بتاريخ 15 يناير 1992.

(3) مداولة المجلس الأعلى للدولة رقم 02/92 المؤرخة في 14 أبريل 1992 المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، الجريدة الرسمية، العدد رقم 28، الصادرة بتاريخ 15 أبريل 1992.

(4) المرسوم الرئاسي رقم 39/92 المؤرخ في 04 فبراير 1992، المتضمن صلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، العدد رقم 10، الصادرة بتاريخ 09 فبراير سنة 1992.

(5) مرسوم رئاسي رقم 40/94 المؤرخ في 29 يناير 1994 يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، الجريدة الرسمية، العدد رقم 06، الصادرة بتاريخ 31 يناير 1994.

بتأسيس وثيقة أطلق عليها وثيقة أرضية الوفاق الوطني، التي أصبحت بموجبها الوظيفة التشريعية من حق المجلس الوطني الانتقالي الذي يشرع في المرحلة الانتقالية عن طريق الأوامر في المواضيع التي تدخل في مجال القانون، وذلك بمبادرة ثلث (1/3) أعضائه بعد موافقة الحكومة، ليقصر دور رئيس الدولة في الوظيفة التشريعية على الحق في طلب القراءة الثانية للأمر وإصداره في غضون (30) يوما من تاريخ المصادقة عليه من قبل المجلس الأعلى الانتقالي بالأغلبية البسيطة⁽¹⁾.

أمّا في التعديل الدستوري لـ 1996 لقد كان المؤسس الدستوري، أكثر حرصا على تنظيم سلطة التشريع بأوامر سواء كان الوضع عادي أو استثنائي، حسب ما تنص عليه المادة 124 من الدستور بالأخص الفقرة الرابعة منها المتعلقة بالحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 من الدستور⁽²⁾.

عكس ما كان عليه في الدساتير السابقة ليكون بذلك قد سجل خطوة هامة في دسترة عملية التشريع بأوامر، ومنحها إلى رئيس الدولة منتخب على الأقل في نصوص دستورية واضحة، رغم نقص تأطير هذا الاختصاص الدستوري، بدلا من الممارسات غير الدستورية التي تميزت بها الفترة الانتقالية من قبل مجالس حظيت بالشرعية الثورية وافتقدت للشرعية الدستورية⁽³⁾.

(1) المادة 26 من المرسوم الرئاسي رقم 40/94، المرجع نفسه.

(2) المادة 124 من التعديل الدستوري لسنة 1996 «لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء».

(3) أنظر: محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1969، ص 1030. حول طبيعة النظام السياسي في دستور 1963، النقاش الذي وقع بين الرئيس "أحمد بن بلة" ممثل الشرعية الثورية وفرحات عباس "الذي كان يتطلع إلى الديمقراطية الدستورية.

بحيث نلمس ذلك في تفويض مجلس الثورة الحكومة، السلطات الضرورية لسير أجهزة الدولة وكيان الأمة⁽¹⁾، على أن تصدر التدابير التي تتخذها الحكومة على شكل أوامر أو مراسيم بحسب الكيفية⁽²⁾.

أمّا عن التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد احتفظ المؤسس الدستوري لرئيس الدولة بآلية التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، وذلك بنص المادة 142 فقرة الرابعة التي أحالت إلى المادة 107 من ذات التعديل الدستوري⁽³⁾ بعيدا عن أسلوب التفويض التشريعي⁽⁴⁾.

وفي التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 أبقى المؤسس الدستوري على السياق ذاته، بحيث أجاز لرئيس الجمهورية بعد أن يقرر اللجوء إلى الحالة الاستثنائية التي عادة ما يكون إعلانها بموجب مرسوم رئاسي⁽⁵⁾، أن يشرع بأوامر يتم بمقتضاها اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي توجب المحافظة على استقلال الأمة وسلامة المؤسسات الدستورية للجمهورية⁽⁶⁾.

(1) المادة 5 من الأمر رقم 65/182، المؤرخ في 10 جويلية 1965، يتضمن تأسيس الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد رقم 58، الصادرة في 13 جويلية 1965 «تحوز الحكومة بموجب تفويض مجلس الثورة، السلطات الضرورية لسير أجهزة الدولة وكيان الأمة».

(2) المادة 6 من الأمر رقم 65/182، المصدر نفسه. «إن التدابير التي تتخذها الحكومة، تصدر حسب الكيفية، على شكل أوامر أو مراسيم».

(3) المادة 142 من التعديلين الدستوريين لسنتي 2016 و 2020 «لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء» .

(4) لم يكن النظام الدستوري الجزائري وحده الذي تخلى عن أسلوب التفويض التشريعي، بل سبقه في ذلك النظام الدستوري المصري حينما نص على التفويض التشريعي لأول مرة في دستور 1956 في المادة 136 منه ثم دستور 1964 في المادة 120 منه ودستور 1971 في المادة 108 منه، وتخلي عنه في الدساتير الآتية: 1923، 201، 1930، 2014 .

أنظر: سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، القاهرة، 1983، ص 221.

(5) المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(6) المادة 142، المصدر نفسه.

الفرع الثاني: نطاق سلطة التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية

كما أن الحديث عن نطاق سلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر في إطار المواد (97، 98، 99، 100) من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، والمادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958، يتطلب منا في البداية تحديد الأعمال التي تخرج عن سلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية (أولاً)، وكذا الأعمال التي تدخل ضمن مجال هذه السلطة (ثانياً)، المعبر عنها في كلا الدستورين بالتدابير أو الإجراءات التي يتخذها رئيس الدولة لمواجهة الخطر الذي يهدد استقلال البلاد وسلامة مؤسساتها الدستورية.

أولاً: الأعمال الخارجة عن نطاق سلطة التشريع بأوامر المقررة لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية

فإذا كان الدستور قد منح رئيس الدولة سلطات واسعة أثناء الظروف الاستثنائية المقررة، سواء في الجزائر أو فرنسا، فإن هذا لا يعني إطلاق يد الرئيس على كل الموضوعات؛ بل يجب عليه أن يقف عند حدود معينة لا يمكن له أن يتجاوزها ولا يحق له المساس بها وإلا وقع في المحذور.

وعلى هذا الأساس حظر المؤسس الدستوري بعض الموضوعات على أي جهة من الدولة بنص الدستور، كما أن هناك أعمال قصر الدستور ممارستها على سلطة دون سواها، وأعمال محظورة تمثل مساس بمبدأ المشروعية في الظروف الاستثنائية.

أ- الأعمال المحظورة حظراً مطلقاً بنص الدستور

وهي طائفة الأعمال التي حظر الدستور اتخاذها على أي سلطة كانت في الدولة ولا يجوز لأي كان ممارستها حتى لو تعلق الأمر برئيس الدولة في حالة الضرورة مادام هناك نص مقرر لذلك في الدستور.

وبالتالي، لا يحق لأي جهة التدخل فيها لا بقانون ولا بتنظيم، فهي بذلك مستبعدة كليةً من نطاق التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية، والتي تشكل في مجموعها المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام الدستوري منها:

- مبدأ سيادة القانون لأن تحصين الأعمال الإدارية من رقابة القضاء يعد مساساً بالمبدأ،

- مبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة⁽¹⁾؛

- حماية الحريات الشخصية والأساسية⁽²⁾؛

- تسليم اللاجئين السياسيين⁽³⁾؛

- عزل القضاة الذي من شأنه أن يضر بمبدأ استقلالية القضاء⁽⁴⁾؛

- ضمان حقوق الدفاع⁽⁵⁾.

ب - الأعمال التي قصر الدستور ممارستها على سلطة دون سواها

على الرغم من وضوح مبدأ الفصل بين السلطات في توزيع الاختصاصات بين الوظائف وعدم الجمع بينها؛ تساءل الفقه حول إمكانية رئيس الدولة في القيام بأعمال قضائية تتعلق بمهام جهات قضائية تخرج عن رقابة القضاء أثناء حالة الضرورة، بمعنى هل يمكن لرئيس الدولة أن يجمع بين الوظيفتين التنفيذية والقضائية.

للإجابة على هذا السؤال تبني الفقه الدستوري اتجاهين:

- الاتجاه الأول: أسس هذا الاتجاه رأيه على قاعدة تركيز السلطات في يد رئيس الدولة أثناء حالة الضرورة. لكنهم اختلفوا عما إذا كانت السلطة القضائية هي الأخرى

(1) المادة 32 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) المادة 38، المصدر نفسه.

(3) المادة 83، المصدر نفسه.

(4) المادة 156، المصدر نفسه.

(5) المادة 69، المصدر نفسه.

معنية بالتركيز شأنها شأن السلطتين التشريعية والتنفيذية، أم أنها بعيدة عن التركيز، وبالتالي هل يمكن أن يجمع رئيس الدولة بناء على فكرة تركيز السلطات في حالة الضرورة بين السلطة القضائية إلى جوار تمتعه بالسلطتين التشريعية والتنفيذية أم أن السلطة القضائية تبقى خارج دائرة التركيز.

يرى الفقيه الدستوري "Duverger" أن نطاق سلطات رئيس الدولة في حالة الضرورة غير محدد و عام وقاعدة تركيز السلطات تطأ أيضا السلطة القضائية، ومن ثم جاز لرئيس الدولة أن يتدخل في توجيه العمل القضائي⁽¹⁾. بحيث تشكل المادة 16 من الدستور الفرنسي في حد ذاتها دستور جديد لرئيس الدولة في حالة الضرورة، يباشر فيه الرئيس سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، وكل ما من شأنه أن يؤهل إعادة الوضع العادي للدولة، فهو شبيه بملكية داخل نظام جمهوري⁽²⁾.

- الاتجاه الثاني: يرى أصحاب هذا الاتجاه في ضرورة تقييد سلطات رئيس الدولة بالرغم من تمتعه بتركيز السلطات الثلاث أثناء الظروف الاستثنائية، إلا أنه يجب استبعاد بعض الاختصاصات كالمجال القضائي وتعديل الدستور، لأن امتداد سلطة رئيس الدولة في حالة الضرورة إلى المجال القضائي، يعد تعدي على توزيع الاختصاصات بمفهوم مبدأ الفصل بين السلطات وعلى الدستور نفسه الذي كفل توزيع الاختصاصات بين السلطات الثلاثة⁽³⁾.

فسر أصحاب الاتجاه الأول المادة 16 من دستور فرنسا لعام 1958 على نحو يجيز ممارسة السلطة القضائية من طرف رئيس الدولة، في توقيع العقوبات ذات الطابع السياسي أو الإداري مثل فصل بعض الموظفين دون الأخذ بالإجراءات

(1) Maurice. Duverger, l'article 16 et ses limites, le monde du 05 mai 1961, p.4.

Voir Décision du 27 avril 1961, instituant un haut tribunal militaire, JORF du 28 avril 1961, p.3947.

(2) Dominique . Decherf, l'institution de la monarchie dans l'esprit de la 5^{eme} République, L.G.D.J, Paris, 1979, p.118.

(3) Geneviève. Camus, l'Etat de nécessité en démocratie, thèse, L.G.D.J, Paris, 1965, p.304.

التأديبية، أو فرض الحراسة على بعض الأفراد وأموالهم، منع السفر إلى الخارج، الاستيلاء على المنقولات، الغلق الإداري للمحلات، إصدار لوائح الضبط الإداري واللوائح التنظيمية، مع مراعاة ما تقتضيه الظروف الاستثنائية من تدابير لاستتباب الوضع المتأزم⁽¹⁾.

باستقراء المادة 98 من التعديل الدستوري لـ2020، نلاحظ أن المشرع الدستوري الجزائري، اتجه صوب التفسير الذي أعطي للمادة 16، عندما استخدم عبارة «كل التدابير اللازمة»، بمعنى التدابير التي تتغيا مواجهة الأزمة وفقا لأحكام الدستور وقواعد توزيع الاختصاص الدستوري.

وبالتالي تبقى التدابير التي لا تتصرف بالمعنى إلى السلطة القضائية، هي الأعمال التي تشمل التحقيق القضائي، والمحاكمة، وتسليط العقوبات.

ولعلّ ندرة السوابق العملية في ممارسة هذه الوظيفة في التجربة الجزائرية بارز في إطار سلطات الظروف الاستثنائية، بشكل يشير إلى عدم أهمية الرأي في قبول جمع رئيس الدولة بين الوظيفتين التنفيذية والقضائية.

وعلى هذا الأساس، نرى أنه من المتصور أن يمنح الدستور رئيس الدولة سلطة ممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في الظروف الاستثنائية. لكن فيما يخص مزولة العمل القضائي فيجب أن يظل خارج عن نطاق سلطة رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية؛ وذلك لتعارضه مع الأعراف الدستورية، ومبدأ الفصل بين السلطات، وإخلاله أيضا بالمبادئ الدستورية العامة الأخرى.

(1) سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 181.

كما يجوز له انتداب بعض قضاة المحاكم للقيام بمهام القضاء ليكون القاضي هو من يباشر العمل القضائي وليس رئيس الدولة، وإلاّ يكون هذا الأخير قد تعدى على اختصاص محجوز للسلطة القضائية بنص الدستور⁽¹⁾.

ج- الأعمال المحظورة والتي تمثل مساس بمبدأ المشروعية في الظروف الاستثنائية

إذا كانت الظروف الاستثنائية أو ما يعرف بحالة الضرورة، مشروعية استثنائية، فما هي في الحقيقة إلاّ امتداد لمبدأ المشروعية، الذي لا يمكن أن يرد عليه أي قيد في تصور دولة القانون، ليبقى بذلك الدستور هو الكفيل بالأحكام العامة سواء تعلق الوضع بالمشروعية العادية أو المشروعية الاستثنائية⁽²⁾.

وبالتالي لا يمكن أن نأخذ بسلطة استثنائية لم تقرر في صريح نص الدستور، كما لا يسوغ أيضا التذرع باختصاص استثنائي للإدارة لم يتعرض له الدستور بالتنظيم في حالة الظروف الاستثنائية.

إذ كان رئيس الدولة يجمع بين اختصاصات السلطات الثلاثة في الدستور، فهو بذلك يجمع بين السلطات المشتقة *les pouvoirs derives*، وليس له أن يقفز على اختصاص السلطة التأسيسية *le pouvoir constituant*، التي أنشأته هو في الأصل.

ومع ذلك نواجه إشكالا مقتضاه ما مدى تمتع رئيس الدولة بسلطة تعديل الدستور في حالة الظروف الاستثنائية التي تخولها إياه المواد 105 إلى 107 من الدستور

(1) سجل القضاء الإداري المصري حكمه الشهير الصادر في 11 ديسمبر 1971 في قرار رئيس الجمهورية المصري الصادر استنادا للمادة 74 من الدستور بشأن التحفظ على بعض الأفراد، حيث اعتبر القضاء الإداري المصري أن قرار رئيس الجمهورية مخالف لنص المادة 41 من الدستور والتي تنص على عدم جواز القبض أو تقييد الحرية في غير حالة التلبس إلاّ بأمر من القاضي المختص أو النيابة العامة، وبذلك يكون الرئيس قد تعدى على اختصاص محجوز للسلطة القضائية بنص الدستور.

(2) عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، دار المعارف، 1956، ص 256.

الجزائري لسنة 2016 والمادة 16 من الدستور الفرنسي، الذي لا يمكن الاعتراف به إلا في إطار الحدود الدستورية للمشروعية العادية والاستثنائية.

وللإجابة على هذا الإشكال، نعرض أهم الاتجاهات الفقهية:

- الاتجاه الأول: أخذ أصحاب هذا الاتجاه بعدم جواز تعديل الدستور، بقولهم لا ينبغي الاعتراف لرئيس الدولة بسلطة التعديل الكلي أو الجزئي للدستور في الظروف الاستثنائية، وأن المساس بالدستور يعد سطوا على إرادة الأمة التي لا يمكن للنظام الديمقراطي أن يقوم بتعديل الدستور إلا بالرجوع إلى السلطة التأسيسية. لذلك وجب أن يبقى تعديل الدستور خارج نطاق سلطة رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية⁽¹⁾.

فإذا كان لرئيس الدولة أن يحل محل سلطة أخرى في حالة الضرورة، فإنه لا ينبغي له أن يحل محل صاحب الإرادة العامة، والحائز الوحيد للسلطة التأسيسية⁽²⁾، ومصدر السلطات⁽³⁾.

- أما الاتجاه الثاني: يرى أصحابه ألا مانع في قيام رئيس الدولة بسلطة تعديل الدستور مادام يوجد نص صريح في الدستور يجيز « لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الحكومة، خلال جلسات البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك من المجلسين ينشر في الجريدة الرسمية أن يعرض على الاستفتاء أي مشروع قانون يتضمن تنظيم السلطات العامة أو الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمة وبالمرافق العامة التي تساهم في ذلك أو يهدف إلى

(1) Geneviève. Camus, Op.cit. pp.304 -305.

(2) المادة 1/08 من التعديل الدستوري لسنة 2020. «السلطة التأسيسية ملك للشعب». Art 3 de la constitution Française de 1958. « La souveraineté nationale appartient au peuple ».

(3) المادة 1/07 من التعديل الدستوري لسنة 2020. «الشعب مصدر كل سلطة».

الترخيص بالتصديق على معاهدة دون أن تتعارض مع الدستور قد ترتب آثارا على سير المؤسسات»⁽¹⁾.

باستقراءنا للمادة 16 من الدستور الفرنسي، يبدو أن موضوع تنظيم السلطات العامة منوه عنه في هذه المادة، وهو ما يعطي رئيس الدولة تبرير دستوري في الحالة التي يريد فيها تعديل الدستور شريطة ألا يخالف التعديل، الدستور. غير أنه تبقى في نظرنا، مسألة تعديل الدستور في حالة الضرورة نسبية نوعا ما، تتوقف على مدى قدرة السلطات العامة على مباشرة مهامها، كما لو كانت استحالة في مساندة الإجراءات على النحو المقرر في المادة 11 كتعذر قيام مجلس الوزراء على الاجتماع للمصادقة على مشروع التعديل وصعوبة القيام بالاستفتاء بسبب الأوضاع التي تسوء البلاد وقت الأزمة.

لم ينص الدستور الجزائري صراحة على سلطة تعديل الدستور في الظروف الاستثنائية، ولم ينوه أيضا على تنظيم السلطات العامة في المادة 219 من التعديل الدستوري⁽²⁾، على عكس الدستور الفرنسي في المادة 11.

وعليه لا يمكن تعديل الدستور بمجرد قرار من رئيس الدولة صادر بناء على الظروف الاستثنائية المنصوص عليها في الدستور، كما أن أي اجتهاد في هذا الشأن يجب أن يستند إلى ما نظمه الدستور من أحكام خاصة لوقت الأزمة، إذ لا ينبغي الاجتهاد على نحو يتجاوز النصوص الدستورية.

(1) Art 11 de la Constitution Française du 4 octobre 1958 « Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement, peut soumettre au peuple un projet de loi portant sur les domaines suivants : L'organisation des pouvoirs publics. Les réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent. La ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions».

(2) المادة 219 من التعديل الدستوري لسنة 2020. «لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري» .

غير أنه في تقديرنا، تبقى مسألة عرض تعديل الدستور على الشعب بعد إقراره من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، المنصوص عليها في المادة 219 من التعديل الدستوري الأخير تعطي رئيس الدولة إمكانية تعديل الدستور في الظروف الاستثنائية، إذا اعتبرنا أن موضوع التعديل قضية ذات أهمية وطنية⁽¹⁾.

على عكس الطريق الثاني لتعديل الدستور الذي غيب فيه الشعب تماما صاحب السلطة التأسيسية للاستفتاء على مشروع تعديل الدستور، إذا ما ارتأت المحكمة الدستورية أن مشروع التعديل لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية⁽²⁾.

- أمّا الاتجاه الثالث: اعترف أصحابه على عكس سابقهم لرئيس الدولة بسلطة وقف أو تعليق العمل بالنصوص الدستورية، الذي من شأنه أن يكون أكثر فاعلية في إعادة سير السلطات العامة إلى ما كانت عليه قبل الأزمة⁽³⁾.

كما لم يكتفوا-أصحاب الاتجاه الثالث-بهذا الحد، بل أضافوا على ذلك أن يكون صدور قرار رئيس الدولة بوقف أو تعليق الدستور مستندا إلى الأزمة، ومستقلا عن قرار إعلان اللجوء إلى المادة 16 من الدستور⁽⁴⁾.

(1) المادة 91 البند 9 من التعديل الدستوري لسنة 2020. «يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء».

(2) المادة 221 من التعديل الدستوري لسنة 2020. «إذا ما ارتأت المحكمة الدستورية أن مشروع التعديل لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع. الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية».

(3) Paul . Leroy, l'organisation constitutionnelle et les crises, thèse, L.G.D.J, Paris, 1966, p.218.

(4) M . Voisset, l'article16 de la constitution du 4 octobre1958, thèse, L.G.D.J, Paris, 1969, p.84.

أمّا عن الدستور الجزائري فلا يوجد فيه ما يشير إلى سلطة وقف الدستور في الظروف الاستثنائية، إلا ما نص عليه الدستور في حالة الحرب⁽¹⁾.

وبالتالي، فإن المؤسس الدستوري قد تعمد تأخير منح رئيس الدولة سلطة وقف الدستور إلى غاية حالة الحرب ولم يأتي على ذكره في الحالة الاستثنائية، ممّا يتوجب حظر سلطة وقف الدستور على رئيس الدولة في هذه الأخيرة.

بالمقابل كان للفقّه المصري هو الآخر موقفاً محاذاً إلى جانب الفقّه الفرنسي عندما أسس رأيه بناء على مقتضيات المادة 16 من الدستور الفرنسي، مع حرصه على احترام رئيس الدولة قاعدة التناسب بين ما تقتضيه الضرورة من خروج على أحكام الدستور لمواجهة الأزمة، حيث اعتبر الفقّه الدستوري "يحي الجمل" أن مجرد إعلان اللجوء إلى المادة 74 من دستور 1971 يعطي رئيس الدولة المصري من الاختصاصات، ما تعطيه المادة 16 لرئيس الدولة الفرنسي⁽²⁾.

نرى في نظرنا إذا كان الحفاظ على القوانين الدستورية كضمانة للأفراد يصطدم أحياناً بمقتضيات الدفاع عن المجتمع، فمن غير المعقول التضحية بمقتضيات الدفاع عن المجتمع والدولة في سبيل الحفاظ على النصوص الدستورية، وذلك لأن الدولة هي من توجد القوانين وليس العكس، ممّا يتعين في بعض الأحوال وقف أو تعليق العمل بالنصوص.

وعلى هذا الأساس، نؤيد الفقّه "mathiot" في تصوره لمسألة وقف الدستور، بحيث ينبغي أن يكون الهدف من القانون أسمى من النصوص الشكلية⁽³⁾.

(1) المادة 1/101 من التعديل الدستوري لسنة 2020. «يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات وإذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمدد وجوباً على غاية نهاية الحرب».

(2) يحي الجمل، نظرية الضرورة وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2005، ص207.

(3) André. Mathiot, la théorie des circonstances exceptionnelles dans l'Evolution du droit public, Paris, LR.Sirey, 1956, p.418.

بالأخص عند صعوبة تصور نوع الظرف الاستثنائي الذي لا يمكن قهره إلا بوقف أو تعليق العمل بالدستور، الذي غالبا ما تكون إجراءات تعديله جامدة، وطالما سلمنا بسلطة رئيس الدولة بوقف النصوص، فيجب أن يكون هذا الوقف محصورا على النصوص التشريعية القائمة دون النصوص الدستورية، لما في النصوص التشريعية من مرونة تسمح بمواجهة الظروف الاستثنائية، الذي يتأتى عنه الدخول في مشروعية استثنائية إلى جانب المشروعية العادية، الذي ترتكز بالأساس على مبدأ سمو النصوص الدستورية التي تحتكم إليها القواعد القانونية الأخرى، التصور الذي يقودنا إلى نظرية دستورية الإجراءات المخالفة للقانون، التي يسمح فيها الدستور بالتدخل لملء الفراغ القانوني الموجود في النصوص التشريعية التي يترتب عليها ظهور متطلبات جديدة تستجيب مع مواجهة الأزمة.

الفرع الثالث: الاشتراطات الدستورية لسلطة التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية

بعد أن عهد المؤسس الدستوري إلى رئيس الدولة سلطة التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية التي تمكنه من التدخل في الوظيفة التشريعية للبرلمان، بحسب الكيفية التي اعتمدها كل دولة في دستورها سواء كان تفويض التشريعي أو حالة الضرورة أو بالكيفيتين معا كالدستور الفرنسي.

عمل المشرع الدستوري على إيجاد جملة من الاشتراطات في نص الدستور منها ما هو موضوعي ومنها ما هو إجرائي، حتى يتمكن من تأطير عملية التشريع في حالة الأزمة، بما يضمن صون الحقوق والحريات العامة، مخافة الشطط في استعمال السلطة وأن تتحول هذه الآلية عن مقصدها الدستوري الذي وجدت من أجله.

ولعلّ من أهم ما سوف نحاول إبرازه في هذا المطلب، هو معرفة الاشتراطات الدستورية للأوامر التي تقتضيها حالة الضرورة والتفويض التشريعي في حل الأزمة،

أي بمعنى الاشتراطات الدستورية للإجراءات أو التدابير التي خولتها كل من المادة 98 والمادة 16 على التوالي من الدستورين الجزائري والفرنسي، لرئيس الدولة قصد مواجهة الخطر، إضافة إلى التفويض التشريعي بحسب المادة 38 من الدستور الفرنسي.

وعليه نعرض في دراسة هذا الفرع نقطتين أساسيتين، الشروط الموضوعية لسلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية (أولاً)، ثم الشروط الشكلية أو الإجرائية لسلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية (ثانياً).

أولاً: الاشتراطات الموضوعية لسلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية

أنط الدستور إعلان اللجوء إلى مباشرة السلطات الاستثنائية التي تقرها نظرية الضرورة، بتوافر شروط جوهرية أساسها قيام الظرف الاستثنائي على خطر يهدد سلامة الدولة من الخارج أو من الداخل، الوضع الذي يتولد عنه عجز السلطات العامة واستنفاد الدولة لكل الوسائل المادية والقانونية لإزاحته. مما يستدعي ضرورة تدخل السلطة التنفيذية بسلطات (لوائح الضرورة) وإجراءات أخرى وصفت في الدستور على أنها استثنائية على حد قول الجنرال "De Gaulle" ضمن خطابه الشهير في مدينة بايو (Bayeux) الفرنسية.

ولمّا كان أيضاً، ممارسة التفويض التشريعي في الظروف الاستثنائية عن طريق اللوائح التفويضية يمثل استثناء على الأصل العام في ممارسة السلطة التشريعية وظيفتها بنفسها، كان لا بد أن يوجد الفقه لهذه السلطة القيود والضوابط، بما يضمن عدم خروج رئيس الدولة عند ممارسته لهذه السلطة عن الشرعية الدستورية.

على هذا الأساس نقوم ببحث الاشتراطات الدستورية لسلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر (لوائح الضرورة أو اللوائح التفويضية) أثناء الظروف الاستثنائية، والتي نرجعها بالأساس إلى اشتراطات موضوعية وأخرى إجرائية.

على الرغم من أن أحكام الدستور التي تخول اتخاذ تدابير أو إجراءات لازمة لمواجهة الأزمة قد تضمنت هي الأخرى اشتراطات، أخصها المؤسس الدستوري لرئيس الدولة دون سواه أثناء ممارسة التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية⁽¹⁾.

وطالما أن المادة 98 من دستور الجزائر، والمادة 16 من دستور فرنسا تعطي رئيس الجمهورية وحده سلطات استثنائية خلال الأزمة، إلا أن المادة 16 بدورها تفصل سلطات الأزمة عن السلطات التنظيمية، ما دام أن هذه السلطة الأخيرة هي أيضا من اختصاص الوزير الأول. وبهذه الطريقة يصبح التفسير الموسع لمسألة تنفيذ القوانين مستبعدا صراحة بالنص الدستوري.

أ- أن يكون موضوع الأوامر في مجال القانون

إن النص على الظروف الاستثنائية ضمن النصوص الدستورية، يخول رئيس الدولة سواء في الجزائر أو فرنسا قيامه بجزء من الوظيفة التشريعية قصد مواجهة السريعة للخطر الوشيك الداهم للتدخل في مجال القانون عن طريق الأوامر، التي بمقتضاها سلب رئيس الدولة اختصاص أصيل للمشرع، بحيث لا يجوز لرئيس الدولة أن يتدخل في مواجهة الأزمة بالأوامر، إلا في ما هو محجوز للبرلمان أي

(1) المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020. «لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء». كما نصت المادة 108 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 «لرئيس الجمهورية، عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية، وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون». ودستور الجمهورية الفرنسية لعام 1958 في المادة 16 منه.

في مجال القانون بوصفه التعبير عن الإرادة العامة للأمة، لذا وجب أن يسمو في المرتبة على اللائحة، مما يفرض على السلطة التنفيذية بوصفها سلطة إدارية، أن تصدر اللوائح طبقاً للقانون⁽¹⁾.

في ذلك أكد المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 99-421⁽²⁾، أن مجال التفويض بموجب أحكام المادة 38 من الدستور، يمكن أن يشمل أي مسألة تقع ضمن نطاق القانون حسب نص المادة 34 من الدستور⁽³⁾؛ مع أنه أحياناً يكون نادراً التفويض في مسألة معينة، مثل القانون الجنائي الذي بات يظهر بمثابة عرف دستوري وليس قاعدة دستورية.

(1) Marcel. Waline, Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la constitution de 1958, R.D.P, Paris, 1959, pp.700-701.

(2) قرار المجلس الدستوري رقم 99-421، المؤرخ في 16 ديسمبر 1999. القانون المتضمن تفويض الحكومة الشروع، من خلال الأوامر الرئاسية، في اعتماد الجزء التشريعي لبعض التقنيات، الجريدة الرسمية الفرنسية، الصادرة في 22 ديسمبر 1999، صفحة 19041.

(3) المادة 34 من الدستور الفرنسي لعام 1958 «يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يلي:

- الحقوق المدنية والضمانات الأساسية التي يتمتع بها المواطنون لممارسة الحريات العامة والحرية والتعددية واستقلالية وسائل الإعلام و ما يفرضه الدفاع الوطني على المواطنين في أنفسهم وفي ممتلكاتهم - الجنسية و وضع الأشخاص وأهليتهم وأنظمة الزواج والتركات والهبات - تحديد الجنايات والجرح والعقوبات المقررة بشأنها والإجراءات الجزائية والعمو وإنشاء الهيئات القضائية الجديدة والقانون الأساسي للقضاة - أساس الضرائب بجميع أنواعها ونسبها وكيفية تحصيلها ونظام إصدار النقود . كما يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يلي- :النظام الانتخابي للمجالس البرلمانية والمجالس المحلية والهيئات التمثيلية للفرنسيين المقيمين خارج فرنسا وكذا شروط ممارسة الولايات الانتخابية والوظائف الانتخابية التي يمارسها أعضاء مجالس التداول في الجماعات الإقليمية- إنشاء فئات من المؤسسات العامة- الضمانات الأساسية التي تُمنح إلى لموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة- تأميم المؤسسات ونقل ملكية المؤسسات من القطاع العام إلى القطاع الخاص ويضبط القانون المبادئ الأساسية الآتية:

- التنظيم العام للدفاع الوطني - الاستقلال الإداري للجماعات الإقليمية واختصاصاتها ومواردها - التعليم - المحافظة على البيئة - نظام الملكية والحقوق العينية والالتزامات المدنية والتجارية - حق العمل والحق النقابي والضمان الاجتماعي. تحدد قوانين الموازنة موارد الدولة وأعباءها وفق الشروط وفي ظل التحفظات التي يقرها قانون أساسي. تحدد قوانين تمويل الضمان الاجتماعي الشروط العامة التي تضمن توازنه المالي وتضبط نفقاته المسطرة بالنظر إلى إيراداته المتوقعة وفق الشروط وفي ظل التحفظات التي يقرها قانون أساسي. تحدد قوانين التخطيط أهداف عمل الدولة. تحدد قوانين التخطيط التوجيهات متعددة السنوات في مجال الموازنة العامة، وتتدرج ضمن هدف تحقيق التوازن في حسابات الإدارات العامة. يمكن أن تحدد وتستكمل أحكام هذه المادة بموجب قانون أساسي».

كما أن كلمة (يشرع) الواردة في العبارة التالية بقولها «يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر»⁽¹⁾، كفيّلة بأن توجي أن موضوع الأوامر هو مجال القانون أي التشريع.

وعليه يصبح رئيس الدولة بمقتضى الدستور يشرع بأوامر في الموضوعات المذكورة في المادة 140 من التعديل الدستوري 2016، والتي تقابلها المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي أضاف إليها موضوع جديد متعلق بالقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية⁽²⁾.

فإذا كنا خلصنا إلى أن مجال الأوامر هو نفسه مجال القانون، فلنا أن نتساءل عمّ إذا كان التشريع بأوامر يشمل القوانين العضوية.

(1) المادة 5/142 من المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المتعلق بالتعديل الدستوري لسنة 2020. «يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية من الدستور».

(2) المادة 139 من المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المتعلق بالتعديل الدستوري لسنة 2020. بنصها « يشرع البرلمان في الميادين التي يخصّصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية (1) :-حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين، (2) -القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحقّ الأسرة، لا سيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات، (3) -شروط استقرار الأشخاص، (4) -التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية، (5) -القواعد العامة المتعلقة بوضع الأجانب، (6) -القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية، (7) -القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون، (8) -القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ، (9) -نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية، (10) -القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية (11) التقسيم الإقليمي للبلاد، - (12) التصويت على ميزانية الدولة، (13) -إحداث الضرائب والجبایات والرّسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها، - (14) النظام الجمركي، (15) - نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات، (16) -القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي، (17) -القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان، (18) -القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي، (19) -القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية، (20) -القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية، (21) -حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه، (22) -النظام العام للغابات والأراضي الرّعوية، (23) -النظام العام للمياه، (24) -النظام العام للمناجم والمحروقات، (25) النظام العقاري، - (26) الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومي، (27) -القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة، (28) -قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، (29) -إنشاء فئات المؤسسات، (30) -إنشاء أوسمة الدولة ونياسينها وألقابها التشريعية».

بالرجوع إلى نص المادة المشار إليها في الفقرة أعلاه، نجد أن المشرع صاغ القاعدة الدستورية بكلمة (يشرع)، التي وردت في النص على إطلاقها بالمعنى الاصطلاحي دون تحديد أو تخصيص نوع التشريع، سواء كان تشريعا عاديا أو تشريعا عضويا؛ مما يفيد أن تطال الأوامر مجال القانون العضوي المحجوز للبرلمان، علاوة على مجال القانون العادي.

نتيجة لذلك، فإن تدخل رئيس الدولة في الوظيفة التشريعية بموجب الأوامر في مجال القانون العادي أو العضوي، يجعل من السلطة التنفيذية في مركز أقوى من السلطة التشريعية، مما ينجم عنه اتساع في مجال اللائحة وتحديد مجال القانون الذي لم يصبح للبرلمان فيه إلا النطاق المحتجز طبقا للمادة 34 والمادة 139 من دستوري فرنسا والجزائر.

ب- أن تكون الأوامر أو الإجراءات تقتضي الظروف الاستثنائية

تنص المادة 98 من التعديل الدستوري بأن يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي توجب المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، ويجتمع البرلمان وجوبا. تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها.

يتضح من نص المادة المذكورة أعلاه أن الخطر الذي جعله المشرع الدستوري شرطا جوهريا في اللجوء إلى سلطات الظروف الاستثنائية، يتولد عنه ضابط في غاية من الأهمية وهو أن تكون الأوامر أو الإجراءات المتخذة في إطار المادتين تقتضيها الظروف الاستثنائية، بمعنى أن تتغيا هذه الإجراءات موضوعات معينة

على سبيل الحصر والمتمثلة في المحافظة على المؤسسات الدستورية للدولة وضمان إعادة سيرها المنتظم في أقصر وقت ممكن، استقلال الأمة وسلامة ترابها⁽¹⁾. بحيث أن قيام ضابط الارتباط الموضوعي يقيد رئيس الدولة في أن يمارس سلطاته في الظروف الاستثنائية خارج هذه الموضوعات، كأن يغير السياسة المالية أو الاقتصادية للدولة، وإنما يجب عليه أن تكون الأوامر وكل ما يتخذه من إجراءات ذات صلة بإزالة الخطر وكل ما من شأنه أن يشل سير السلطات العامة، مستهدفة غاية واحدة وهي إعادة السير المنتظم لسلطات العامة في أقل وقت ممكن، واستقلال الأمة وسلامة ترابها.

يترتب على تجاوز رئيس الدولة للاشتراط الغائي في قراراته، عيب الانحراف في السلطة المتمثل في خروج رئيس الدولة في القرارات التي يتخذها في الظروف الاستثنائية، عما تقتضيه هذه الأخيرة من مواجهة وتدبير لإعادة السير المنتظم للسلطات العامة في الدولة.

إذ لا تكاد تكمن الضوابط الحقيقية للمادة 98 من الدستور الجزائري⁽²⁾، والمادة 16 من الدستور الفرنسي، إلا في مدى حرص رئيس الدولة في اتخاذ إجراءات مستلزمة من رغبته الشديدة في إعادة السلطات العامة إلى أداء مهامها في أقل مدة ممكنة⁽³⁾، غير أن الفقه الفرنسي انشطر في مسألة حدود الغاية إلى اتجاهين:

- يرى الاتجاه الأول: أنه بمجرد تحقيق إعادة سير السلطات العامة، يتوقف رئيس الدولة عن اتخاذ الإجراءات المستندة إلى تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي.

(1) Debbasch et Autres, la V^{ème} République, Economica, 1985, p.162.

(2) المادة 98 من التعديل الدستوري لـ 2020، والمادة 107 الفقرة 3 من دستور الجزائر 2016 والمادة 93 من دستور 1996، والمادة 87 من دستور 1989، والمادة 120 من دستور 1976، والمادة 59 من دستور 1963. «تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي توجب المحافظة على استقلال الأمة وسلامة المؤسسات الدستورية للجمهورية»، أما عن الفقرات السابقة من المادة 107 فهي تخص إقرار الحالة الاستثنائية وإعلان رئيس الجمهورية اللجوء إليها التي عادة ما يكون بموجب أمر.

(3) Maurice . Deverger, institutions politiques et droit constitutionnel, T2, PUF, Paris, 1982, p.218.

- أمّا الاتجاه الثاني: يرى أن عدم توقف رئيس الدولة في اتخاذ الإجراءات متى تحققت الغاية، جائز وله أن يتخذ ما يراه مناسباً من إجراءات لمواجهة الأزمة إلى غاية زوال أثارها والأسباب التي أدت إليها.

في حين، نرى أن اتخاذ رئيس الدولة الإجراءات التي توجب المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، يفيد جواز رئيس الدولة أن يتخذ إجراءات تتصل اتصالاً مباشراً بهدف واحد وهو مواجهة الخطر الذي يهدد الأمة ومؤسساتها الدستورية، كما له أن يستمر في اتخاذ الإجراءات إلى غاية إزالة أثار الخطر، وذلك للاعتبارات التالية:

- بالرجوع إلى الصياغة القانونية نلاحظ أن كلمة المحافظة لا تستوعب في مدلولها فقط إزالة الخطر وإنما تمتد إلى إزالة الدواعي والأسباب التي أثارته أيضاً؛
- تمتع رئيس الدولة بسلطات استثنائية واسعة طبقاً إلى قاعدة تركيز السلطات؛
- طالما لرئيس الدولة سلطة تقديرية في تقرير اللجوء إلى الظروف الاستثنائية وانتهائها، جاز له أن يتخذ من الإجراءات ما يواجه بها الأزمة ولو تحقق الهدف مادام أنه لم يعلن بعد قرار انتهاء الظروف الاستثنائية؛

- بالإضافة إلى تمتع رئيس الدولة بسلطة تقديرية في قيام الظروف الاستثنائية، احتفظ له المشرع الدستوري أيضاً بهامش من السلطة في تقدير المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، مع عدم الخروج على مبدأ الغاية *le Principe de finalité*، ليترك فيما بعد ملائمة الإجراءات مع ما يستوجبه الحفاظ على استقلال الأمة والسلطات الدستورية، إلى رقابة القضاء الإداري تحت عنوان رقابة عيب الانحراف بالسلطة.

وبالتالي لا يجوز لرئيس الدولة أن يصدر قرارات (لوائح الضرورة) خارج الإجراءات أو التدابير التي خولته إياها الحالة الاستثنائية.

ولمّا كانت ممارسة التفويض التشريعي في الظروف الاستثنائية تمثل استثناء على الأصل العام في ممارسة السلطة التشريعية وظيفتها بنفسها، كان لا بد أن يجد الفقه لهذا الاستثناء القيود والضوابط التي رسمها فيما بعد في دستور 1958 عند صياغته للمادة 38، حتى تتفق هذه الممارسة مع الشرعية الدستورية.

وذلك من خلال بحث اشتراطات أخرى، علاوة على ما سبق من الاشتراطات:

ج- أن يكون البرلمان قائماً

يتطلب التفويض التشريعي أن يصدر قانون التفويض من الهيئة التشريعية باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع، لمنح الإذن للسلطة التنفيذية لممارسة الاختصاصات المفوضة، هو ما يستوجب أن يكون البرلمان (السلطة التشريعية) قائماً، أي خلال دورات الانعقاد.

وبما أن الأصل في مبدأ توزيع الاختصاص، ممارسة كل سلطة وظيفتها الدستورية مستقلة عن السلطة الأخرى، وعدم جواز التفويض في الاختصاصات المفوضة وعدم جواز تنازل أي سلطة عن اختصاصها⁽¹⁾، إلا أن الاعتبارات التي سبق بيانها في الظروف الاستثنائية، قد تستدعي تنازل البرلمان عن جزء من اختصاصه التشريعي للسلطة التنفيذية عبر قانون التفويض، لينتقل الاختصاص التشريعي في الموضوعات المحددة في قانون التفويض إلى السلطة التنفيذية، بحيث لا يمكن لهذه الأخيرة أن تستلم هذه الرخصة التشريعية في غيبة البرلمان وإلا تحول التفويض إلى النيابة أو الحلول.

ممّا يتعين علينا في بيان شرح عدم غيبة البرلمان أثناء التفويض التشريعي، أن نميز التفويض عن باقي المصطلحات القانونية الأخرى القريبة منه كالحلول والإنابة.

(1) شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009، ص62.

يقصد بالحلول أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصلي أو أن يعترضه مانع سواء كان هذا المانع إراديا كالاستقالة أو الامتناع عن العمل أو كان غير إرادي كالمرض أو الموت، وعندئذ يحل من يعينه المشرع محل الأصل وتكون سلطاته واختصاصاته هي ذاتها سلطات الأصل، ويبين الفقه أن الحلول في ممارسة الاختصاص يتم وينتهي بقوة القانون، أي بمجرد قيام موجب، وبزوال سببه وعودة الأصل إلى ممارسة اختصاصاته، ويختلف الحلول عن التفويض في أن الأول ينقل جميع اختصاصات الأصل إلى من حل محله؛ بينما التفويض لا يجيز إلا مباشرة بعض الاختصاصات التي أجازها التفويض، فهو بمثابة تنازل إرادي من صاحب الاختصاص لشخص أو هيئة أخرى عن بعض اختصاصاته، أما بالنسبة للحلول فإنه يتم لأسباب يحددها القانون⁽¹⁾.

كما يقصد بالإنبابة حالة غياب الأصل عن ممارسة اختصاصاته المنوط بها لسبب من الأسباب، فتصدر جهة أخرى غير الأصل قرار بتعيين شخص آخر ينوب عنه في ممارسة اختصاصاته إلى غاية زوال ذلك السبب الذي منعه من ممارستها، مع ضرورة وجود نص قانوني يجيز للجهة المخولة بتعيين نائب عن الأصل، على أن يكون الأصل في النص القانوني الذي يجيز الإنبابة لا يحدد شخصا معيناً بذاته أو بوظيفته، وإلا تحولت الإنبابة إلى حلول⁽²⁾.

وعليه يفترض في الإنبابة أن يكون صاحب الاختصاص الأصلي غائب، يتعذر أثناء غيابه تطبيق نظام الحلول لاعتبارين اثنين:
- إما لأن القانون لم يحدد الحال سلفاً،
- أو لأن الأصل ليس له نائباً يحل محله طبقاً لما نص عليه القانون.

(1) المرجع نفسه، ص 50.

(2) بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 1979، ص 124.

إن كان ذلك، جاز للرئيس الإداري الأعلى أن يصدر قرار الإنابة لموظف آخر يكون قد اختاره مكان الأصيل، ليعهد إليه جميع اختصاصات الأصيل الغائب أو بعض منها على حسب النص الذي يجيز الإنابة، إلى غاية إصدار قرار بإنائها صراحة، أو ضمناً بعودة الأصيل للقيام بمهامه، أو تعيين شخص آخر بذله⁽¹⁾.

وعلى ذلك لا يمكن تصور صدور التفويض أثناء غيبة البرلمان، وهذا ما يميز اللوائح التفويضية عن لوائح الضرورة (المراسيم-بقوانين)، التي تصدر في غيبة البرلمان.

وفي هذا الصدد، انقسم الفقه في مسألة غيبة البرلمان إلى اتجاهين⁽²⁾:

- يرى الاتجاه الأول: أنه مادام السلطة التشريعية صوتت على قانون التفويض، وأن السلطة التنفيذية قادرة على القيام بما فوضت فيه سواء في انعقاد البرلمان أو غيبته بحيث لا يوجد في الدستور ما يستلزم بقاء البرلمان منعقدا طوال مدة التفويض. وبالتالي فإن حل البرلمان أو انتهاء مدته التشريعية لا يؤثر على انتهاء التفويض.

- أما الاتجاه الثاني: اشترط في ألا تطول مدة التفويض عن العهدة النيابة للبرلمان الذي منح التفويض، لما في ذلك من اعتداء على سلطة البرلمان الجديد، ومخافة أيضا أن تتعارض مدة التفويض مع اشتراط ضرورة عرض اللوائح التفويضية على نفس الهيئة التشريعية (البرلمان) للموافقة عليها أو رفضها. وبالتالي حل البرلمان أو انتهاء عهده، سيؤدي حتما إلى انتهاء قانون التفويض.

نرى في تقديرنا، بما أن السلطة التشريعية وافقت على طلب الحكومة في التدخل في مجال القانون تكون بذلك قد فوضتها سلطة إصدار لوائح تفويضية، إذا لا يوجد ما يستدعي استمرار البرلمان قائما طوال مدة التفويض، سواء في حالة حل البرلمان أو

(1) عيد قريظم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2011، ص 60.

(2) حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2009، ص 753.

انتهاء مدته النيابية. بحيث لا يتطلب ممارسة التفويض التشريعي للحكومة تدخل البرلمان، إلا في مناسبتين فقط، المناسبة الأولى عند إقرار مشروع قانون التفويض، والثانية عند إقرار مشروع قانون التصديق.

ونتيجة لذلك، يبقى التفويض قائماً إلى أن يتم انعقاد برلمان جديد يكون هو السيد في تحديد مصير التفويض إما بإلغائه أو تعديله، أو الإبقاء عليه إلى غاية نهايته الطبيعية، طالما أن التصويت على قانون التصديق يدخل ضمن الولاية التشريعية للبرلمان الجديد، وعلى هذا الأساس وجب على السلطة التنفيذية تحديد مدة التفويض.

د- أن تكون الموضوعات التي يتدخل فيها رئيس الدولة محددة في قانون التفويض

أوجب الدستور الفرنسي على الحكومة أن تحدد بشكل إلزامي المسائل التشريعية التي تنوي التدخل فيها بناء على قانون التفويض التشريعي، تحديداً دقيقاً نافياً للجهالة بحيث لا يجوز أن يكون التفويض عام أو مبهم في موضوعاته، بقدر ما تكون موضوعاته محددة وواضحة، لا تحتمل التفسير الموسع؛ لأن عدم وجود تحديد مسبق للمسائل التشريعية وغير مضبوط لموضوعات التفويض التشريعي على نحو دقيق يعطي الحكومة المبرر لخروجها عن الأصل العام المفترض فيه عدم إطلاق التفويض.

منذ فترة طويلة فسر المجلس الدستوري الفرنسي في كثير من قراراته المادة 38 من الدستور، مدى التزام الحكومة على وجه الدقة بتحديد الغرض من التدابير التي تعتمزم اتخاذها بموجب الأوامر ومجالات تدخلها⁽¹⁾.

(1) أنظر في ذلك قرارات المجلس الدستوري الفرنسي:

- قرار المجلس الدستوري رقم 76-72 المؤرخ في 12 يناير 1977 المتعلق برقابة مطابقة القانون الذي يوفض للحكومة بموجب الأوامر تعديل الدوائر الانتخابية لانتخاب أعضاء مجلس نواب إقليم ما وراء البحار، الجريدة الرسمية الفرنسية، الصادرة في 13 يناير 1976، ص 343،

ومع ذلك، لم يكن البرلمان ليطلب من الحكومة الكشف عن محتوى الأوامر التي تصدرها⁽¹⁾، بحجة أن هذا المحتوى يعتمد على نتائج عمل ودراسات لا يمكن أن تعرف استنتاجاتها إلا لوقت لاحق⁽²⁾.

وبما أن تفويض الاختصاص استثناء على قواعد توزيع الاختصاص، وجب ألا يتم القياس عليه أو التوسع في تفسيره⁽³⁾؛ وإلا تكون الحكومة قد افتتت على اختصاص ينصب أصلا على تقرير قواعد قانونية محجوزة للسلطة التشريعية صاحبة الولاية العامة في التشريع، فتقيد رئيس الجمهورية بحدود ما فوض فيه، وفيما يقتضيه سياق الأزمة لاختصاص يتولاه بصورة عرضية، هو التزام دستوري؛ وإلا يكون بعكس ذلك، قد خرق قاعدة دستورية هامة.

لتبقى في الأخير، مسألة التزام السلطة التنفيذية في تحديد النطاق الموضوعي والزماني في قانون التفويض، تحت طائلة قرارات القضاء الدستوري.

كما أن عدم تقيد الحكومة بموضوعات محددة سلفا في قانون التفويض، يخرج الحكومة من دائرة تفويض الاختصاص إلى الحلول، وهو ما ينشأ عنه حق الغير في مهاجمة اللوائح التفويضية الصادرة خارج نطاق قانون التفويض، بالطعن فيها بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري.

= - قرار المجلس الدستوري رقم 86-207 المؤرخ في 25 و 26 جوان 1986 المتعلق برقابة مطابقة القانون الذي يفوض للحكومة إتخاذ مختلف التدابير الاقتصادية والاجتماعية، الجريدة الرسمية الفرنسية، الصادرة في 27 جوان 1986، ص 7978،

- قرار المجلس الدستوري رقم 86-208 المؤرخ في 12 جوان 1986، المتعلق برقابة مطابقة قانون انتخاب النواب وتفويض الحكومة بتحديد الدوائر الانتخابية، الجريدة الرسمية الفرنسية، الصادرة في 3 جويلية 1986.

(1) قرار المجلس الدستوري رقم 99-421 المؤرخ في 16 ديسمبر 1999، المتعلق برقابة مطابقة القانون الذي يفوض للحكومة الشروع في اعتماد الجزء التشريعي لبعض القوانين، الجريدة الرسمية الفرنسية، الصادرة في 22 ديسمبر 1999، ص 19041.

(2) قرار المجلس الدستوري رقم 86-207، المؤرخ في 25 و 26 جوان 1986، المتعلق برقابة مطابقة القانون الذي يفوض للحكومة إتخاذ مختلف التدابير الاقتصادية والاجتماعية، الجريدة الرسمية الفرنسية، الصادرة في 27 جوان 1986، ص 7978.

(3) شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 62.

ثانياً: الشروط الشكلية أو الإجرائية لسلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية

ناهيك على الشروط الموضوعية في سلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر في الحالات الاستثنائية، أحاط المؤسس الدستوري هذه السلطة بشروط شكلية، نعرضها كالآتي:

أ- طلب الحكومة في المبادرة في مشروع قانون التفويض

أعطى المؤسس الدستوري بمقتضى المادة 38 من الدستور الفرنسي الحكومة حق المبادرة في إعداد مشروع قانون التفويض، لكنه اشترط في ممارسة هذا الحق، أن تتقدم الحكومة إلى البرلمان برسالة (طلب) تطلب من خلالها منح الموافقة أو الإذن في اللجوء إلى المادة 38، بغية إعداد مشروع قانون التفويض *loi d'habilitation* يؤهلها على اتخاذ تدابير تدخل عادة في نطاق القانون.

بعد استقرائنا لأحكام المادة 38 من دستور 1958⁽¹⁾، نستخلص أن المؤسس الدستوري الفرنسي قصر حق المبادرة بتقديم مشروع قانون التفويض على الحكومة فقط، دون نواب البرلمان في اقتراح قانون التفويض، وذلك عندما قيد هذا الحق بطلب يكون من قبل الحكومة وليس البرلمان من تلقاء نفسه؛ مما يترتب عليه بدهة أن يكون شكل طلب التفويض كتابة لا شفاهة، الأمر الذي يجعل من هذه المبادرة، مبادرة مشروطة بطلب.

(1) المادة 38 من الدستور الفرنسي لعام 1958 «يجوز للحكومة أن تطلب تفويضاً من البرلمان، لمدة محددة، لاتخاذ الإجراءات بموجب المرسوم، والتي تدخل عادة في نطاق اختصاص القانون، وذلك من أجل تنفيذ برنامجها. تصدر المراسيم في مجلس الوزراء بعد التشاور مع مجلس الدولة. وسوف تدخل حيز التنفيذ فور نشرها، ولكنها تسقط في حال الفشل في عرض مشروع القانون أمام البرلمان للتصديق عليها بحلول الموعد الذي حدده قانون التفويض. يتم التصديق عليها فقط بعبارة واضحة. بعد انتهاء المدة المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يجوز تعديل المراسيم مجدداً إلا بمقتضى قانون من البرلمان وذلك في المواضيع التي تدخل في نطاق اختصاص القانون».

نتصور أن الأرجح في قصر الطلب والمبادرة بتقديم مشروع قانون التفويض على الحكومة دون سواها، ليس معناه حرمان الأصيل سواء تعلق الحال برئيس الدولة أو البرلمان؛ بقدر ما هو امتياز للحكومة، لاسيما عندما اختص الحكومة بتقديم طلب التفويض إلى البرلمان، مع أن رئيس الدولة هو المختص دستوريا عن مواجهة الأزمة هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، عندما منح المؤسس الدستوري الحكومة حق المبادرة بتقديم مشروع قانون التفويض دون نواب البرلمان في اقتراح قانون التفويض، مع أن البرلمان هو صاحب الولاية العامة في التشريع.

إذ نرجح هذا في اعتقادنا للاعتبارات التالية:

- سرعة الحكومة في اتخاذ التدابير التي لا تحتمل التأخير في مواجهة ظروف معينة، إذا ما قرناها بتلك الإجراءات التشريعية المقررة للبرلمان في سن القوانين والتي عادة ما تتسم بالبطء، خاصة ما إذا تعلق الحال بظروف استثنائية كالأضطرابات الداخلية والكوارث الطبيعية والحروب وكل ما من شأنه أن يمس بأمن الدولة وسلامتها؛

- الطبيعة الفنية والتقنية لبعض الموضوعات التي قد يتطلب تنظيمها توافر أجهزة ووسائل معينة؛

- علاوة على بعض الموضوعات التي يخشى أثناء تنظيمها مواجهة الحكومة معارضة الأغلبية البرلمانية، لاسيما في حالة التعايش؛

- تتصل البرلمان من اتخاذ قرارات مصيرية في بعض الموضوعات الحساسة، بالأخص تلك التي لها علاقة قوية بالنشاط الحكومي، مع ترك هامش من الحرية للحكومة في تنظيم مثل هاته الموضوعات، الخيار المناسب باعتبارها المسؤولة سياسيا أمام البرلمان؛

- عدم الفعالية التشريعية التي يمكن أن نرجعها إلى عدم قدرة البرلمان على ترجمة القرارات السياسية المهمة إلى قانون في ظل سياق أزمة برلمانية، مما يجعله مقيدا ومجبرا على التخلي عن الوظيفة التشريعية، من خلال تمرير القوانين.

كما اتجه جانب من الفقه، بخصوص مسألة قصر طلب التفويض على الحكومة، أنه كان من باب أولى على المؤسس الدستوري، أن يولي رئيس الدولة بتقديم الطلب⁽¹⁾. نرى في تقديرنا أن هذا التوجه مقبول على الأقل من الناحية النظرية، بالأخص عندما نكون أمام سلطة مخولة دستوريا عن مواجهة الظروف الاستثنائية؛ إلا أن حق السلطة التنفيذية في الطلب يكون أجدر وأولى بالرعاية من رئيس الدولة من الناحية العملية، لما لها من قدرة على تقدير مدى الحاجة الفعلية إلى التفويض لتنفيذ برنامجها، على أن يبقى الشاهد في ذلك، ما استقر عليه الفقه بعد قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 510-2004 القاضي بأن الحكومة، هي وحدها المخولة قانونا طلب الرخصة من البرلمان لاتخاذ الأوامر⁽²⁾.

ب- تحديد مدة قانون التفويض وقانون التصديق

درجت معظم دساتير الدول على أن تلتزم حكوماتها عند لجوئها إلى التفويض التشريعي بتحديد آجلين هامين، الأول: يتعلق بمدة سريان قانون التفويض التشريعي، والثاني: يتعلق بحلول الآجال النهائي المحدد سلفا في قانون التفويض الممنوحة للحكومة لتقديم مشروع قانون التصديق.

ومن ذلك ما نصت عليه المواد 38، 108، 58 على التوالي: من دستور فرنسا لعام 1958، مصر لعام 1971، والجزائر لعام 1963، في تحديد مدة التفويض

(1) أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 241.

(2) قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 510-2004، المؤرخ في 20 جانفي 2005، المتعلق برقابة مطابقة القانون المتضمن اختصاصات المحاكم الابتدائية والمحاكم العليا، للدستور، الجريدة الرسمية الفرنسية، العدد 22، الصادرة في 27 يناير 2005.

التشريعي وتأقيت نطاقه الزمني⁽¹⁾، بحيث يصبح تقيد رئيس الدولة بمدة التفويض شرطا لازما⁽²⁾، لاقتحامه المجال التشريعي.

بالتالي لا ينبغي للتفويض أن يكون مطلق المدة، بل يجب أن يكون لمدة زمنية محددة، تمكن السلطة التنفيذية فيها من مباشرة صلاحياتها بإصدار اللوائح التفويضية استناداً إلى قانون التفويض، ووفقا لما تقتضيه الغايات الدستورية من التفويض.

كما أن إصدار السلطة التنفيذية للوائح التفويضية خارج الحدود الزمنية، يجعل من البرلمان متنازلا عن اختصاص التشريع بأوامر في مجال القانون لصالح السلطة التنفيذية، أو تعليقها بحدث مترامي متحرر من كل قيد زمني، يشكل اعتداء صارخ على القواعد الدستورية.

وعليه وجب على السلطة التنفيذية عند طلبها التفويض من السلطة التشريعية تحديد وضبط آجال كل من قانون التفويض وقانون التصديق بقيد زمني واضح ودقيق.

ج- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة

نصت المادتان 142 و98 من التعديل الدستوري الجزائري لعام 2020 والمادة 38 من الدستور الفرنسي لعام 1958 على ضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، سواء تعلق الحال بالظروف العادية أو الظروف الاستثنائية.

لم يكن وقوع اختيار المشرع الدستوري على مجلس الوزراء كمكان لاتخاذ الأوامر عفويا، وإلا كان اختياره يقع على مجلس الحكومة، نظرا للدور الذي يقوم به

(1) Charle .Debash, les ordonnances de l'article 38 de la constitution de 4 octobre 1958, n°1701, 1962, p. 259.

(2) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة-تعريفا-فقها، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص134.

الأمين العام للحكومة في عملية الإجراء التشريعي، وهو ما يمكن أن نرجعه على حسب منظورنا إلى الأسباب الرئيسة التالية:

- السبب الأول: حضور رئيس الجمهورية مجلس الوزراء وتولييه رئاسة المجلس شخصيا⁽¹⁾، وتوقيعه على الأوامر، والمراسيم التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء⁽²⁾، وعدم جواز تفويض رئيس الدولة سلطته في توقيع الأوامر إلى غيره،
- السبب الثاني: يكمن في تمتع أعضاء الحكومة في فرنسا بتقنية التوقيع المجاور le contresigne داخل مجلس الوزراء عند إصدار الأوامر، مما يوجب على هذه الأخيرة أن تحمل توقيع الوزير الأول أو الوزراء المعنيين حسب الاقتضاء إلى جانب توقيع رئيس الدولة بشكل أساسي، الوضع الذي قد ينجر عنه إشكالا في حالة التعايش⁽³⁾.

- السبب الثالث: بما أن مجلس الوزراء الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية التي تهم الأمة في اتخاذ القرارات السياسية الهادفة، ومراقبة تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية من خلال وضع مخططات عمل الحكومة.

(1) المادة 91 البند 4 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

Art 9 alinéa 1 de la Constitution Française de 1958. «Le Président de la République préside le conseil des ministres.»

كما نصت المادة 91 البند 7 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بالإشارة إلى توقيع رئيس الجمهورية على المراسيم الرئاسية وأغفلت الأوامر. إلا أنه يفهم من قراءة أحكام أخرى من الدستور أن توقيع الأوامر يؤول إلى رئيس الجمهورية ما دام أنه هو من يترأس مجلس الوزراء الذي تتداول الأوامر فيه. بالإضافة أن رئيس الدولة هو من يحوز سلطة التشريع بأوامر، غير أن الدستور الفرنسي كان دقيقا عندما نص على توقيع رئيس الدولة على كل من الأوامر والمراسيم التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء.

(2) Art 13 alinéa 1 de la Constitution Française de 1958. «Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres.»

(3) المادة 19 من دستور فرنسا لعام 1958 «بصادق رئيس الوزراء والوزراء المسؤولون، في حال اقتضى الأمر ذلك، على إضاء المستندات الخاصة برئيس الجمهورية فيما عدا تلك المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة 8 والمواد 11، 12، 16، 18، 54، 56، 61». على عكس الدساتير الجزائرية التي لم تنص على التوقيع المجاور.

يخطر الوزير الأول الأمين العام للحكومة بمشاريع الأوامر التي أرسلت له من طرف مصالح رئاسة الجمهورية، من أجل أن يسهر على إعدادها في إطار الإجراءات المقررة للعمل الحكومي، يقوم بإرسالها إلى مجلس الدولة لإبداء رأيه فيها، يعمل الأمين العام للحكومة بالتنسيق مع رئاسة الجمهورية و الوزير الأول، بإدراج مشاريع الأوامر في جدول أعمال المجلس، وبحث تحديد تاريخ الجلسة، يقوم الأمين العام للحكومة بتوجيه استدعاء شخصي لأعضاء الحكومة لحضور اجتماع مجلس الوزراء، تعرض مشاريع الأوامر على الوزراء للمصادقة عليها، ثم توقيعها من قبل رئيس الجمهورية.

يودع الأمين العام للحكومة مشاريع الأوامر لدى أمانة مكتب المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بحسب الحالة، للمصادقة عليها وفقا للأحكام الدستورية، وفي الأخير يصدر رئيس الجمهورية الأوامر وتنتشر في الجريدة الرسمية.

ونتيجة لذلك، يعتبر اتخاذ مشاريع الأوامر خارج مجلس الوزراء ودون أخذ رأي مجلس الدولة، عوار دستوري، قد يعرض قرارات الرئيس إلى الطعن بدعوى الإلغاء لعيب في الإجراءات.

د- عرض الأوامر على البرلمان

نصت كل الدساتير الجزائرية باستثناء التعديل الدستوري لسنة 1989 في موادها المتعلقة بالتشريع بأوامر، على ضرورة عرض الأوامر على البرلمان للمصادقة عليها، ابتداء من دستور 1963 الذي تطلب حصول المصادقة من البرلمان في مدة ثلاثة أشهر⁽¹⁾، ودستور 1976⁽²⁾ الذي نص بأن تعرض الأوامر على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة، بحيث انتقل المؤسس الدستوري من أسلوب المصادقة إلى الموافقة، وفي الفقرة الثانية من المادتين

(1) المادة 58 من الدستور الجزائري لسنة 1963 «تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر».

(2) المادة 153 من دستور 1976 «تعرض الأوامر على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة».

124 و 142 على التوالي من التعديلات الدستورية لـ 1996 و 2016 و 2020 بنصها على أن يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. كما اعتبر الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان لاغية⁽¹⁾.

نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد استعمل مصطلح المصادقة مرّة واحدة في دستور 1963، بينما اعتاد على مصطلح الموافقة في النصوص الدستورية المتعاقبة⁽²⁾. إلا أنه في الحقيقة كان يستحسن أن يعود المؤسس الدستوري من جديد إلى مصطلح المصادقة، لِمَا لها من دلالة على أحقية المجلس الشعبي الوطني في رقابة الحكومة، من خلال إعمال مبدأ الرقابة البرلمانية الفعلية⁽³⁾، على ما يشتمله معنى المصادقة من مناقشة، وتصويت وإقرار، على خلاف الموافقة التي جاء سياقها في النص يدل على قبول المجلس الشعبي الوطني للأوامر مسبقاً، لاسيما في غياب أثر حالة عدم الموافقة، وعليه تبقى الموافقة لا تتعدى أن تكون مجرد إجراء شكلي فارغ من محتوى الرقابة البرلمانية.

دون أن نتجاهل هذه المرّة الإضافية النوعية الذي أحرزها المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 1996، بل وحافظ عليها أيضا في التعديل الدستوري الأخير، وذلك عندما ألحق فرض القاعدة الدستورية المتمثل في عرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، بقاعدة معيارية رتّب من خلالها الإلغاء كجزء للأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، في حكمها «تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان» .

(1) المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 و 2020 «يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان لاغية».

(2) دستور 1976، والتعديلات الدستورية لسنة 1996، و 2016، و 2020.

(3) سعيد بو الشعير، «التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، العدد 1، ص 343.

باستقراء المادة 38 من دستور 1958 نلاحظ أن المؤسس الدستوري الفرنسي أضع عمل الحكومة للبرلمان في التفويض التشريعي في مناسبتين: المناسبة الأولى للتصويت على قانون التفويض، والمناسبة الثانية عند خضوع الأوامر لمشروع قانون التصديق، وذلك بأن تعرض الحكومة على البرلمان الأوامر قبل انتهاء الآجال المحددة في قانون التفويض ليصادق عليها. مما ينتج عنه إحدى الحالتين:

- الحالة الأولى: الوضع الذي يتم فيه موافقة البرلمان على الأوامر،

- الحالة الثانية: الوضع الذي لا يوافق فيه البرلمان على الأوامر، فتصبح لاغية.

وبالتالي لا يجوز التصويت على مشروع قانون التصديق خارج الآجال القانونية أما عن مسألة النصاب القانوني للتصويت لم يتطلب المؤسس الدستوري الفرنسي أغلبية خاصة في التصويت على الأوامر، لذلك فإن الأغلبية المطلوبة لإقرار قانون التفويض وقانون التصديق هي الأغلبية العادية المطلوبة لإقرار مشروعات القوانين العادية.

على غرار الدستور الفرنسي سكت الدستور الجزائري عن الأغلبية المفروضة في التصويت على اللوائح التفويضية المنصوص عليه في المادة 58 من دستور 1963 أو في الأوامر الصادرة بمقتضى المادتين 142 و 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، عكس الدستور المصري لعام 1971 الذي اشترط نسبة قدرها ثلثي (2/3) من أعضاء مجلس الشعب.

بالرجوع إلى المادة 38 من الدستور الفرنسي اشترطت على أن يتم التصديق فقط بعبارات واضحة، وهو ما يفسر استبعاد التصديقات الضمنية كئيّة، بحيث لا يمكن التصديق على الأوامر إلا صراحة⁽¹⁾.

(1) Art 38 alinéa 2 de la Constitution Française de 1958. « Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.»

المطلب الثالث: الرقابة على سلطة رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية

إذا كان الأصل في مبدأ الفصل بين السلطات أن «السلطة توقف السلطة» كما أشار الفقيه "مونتسكيو" في كتابه *l'esprit des lois* «من أجل ألا يستطيع المرء إساءة استخدام السلطة فمن الضروري عند وضعه للأشياء، أن توقف سلطة أخرى سلطته»⁽¹⁾.

وهو ما يعكس مفهوم السلطة والسلطة المضادة *pouvoir et contre-pouvoir*، ومع ذلك أصبحت فكرة الرقابة تتبلور كمؤسسة دستورية *institution*، لاسيما في ظل عقيدة الشرعية *le légicentrisme* ⁽²⁾ التي كان ينتوق إليها رجال الثورة الفرنسية منذ عام 1789، بما يكفل لدستور دولة القانون واحترام مبدأ المشروعية، الذي تخضع بموجبه جميع السلطات العامة للقانون كوجه عام، وتمتثل في أعمالها وتصرفاتها للرقابة كوجه خاص؛ ليبقى الاستثناء، هو أن تتأثر هذه الرقابة ولو بصفة جزئية في ظل ظروف استثنائية تلجأ فيها الدولة إلى نظام قانوني استثنائي، تنقلت فيه طائفة من أعمالها القانونية من دائرة الرقابة تحت غطاء مشروعية استثنائية، تعتبر امتداد للمشروعية العادية.

يكاد يكون الفقهاء الدستوريون أمثال "Voisset" قد أجمعوا على أن الرقابة على سلطة رئيس الدولة في التشريع أثناء الظروف الاستثنائية، لا تعدو عن وجهين⁽³⁾، رقابة دستورية (الفرع الأول)، ورقابة برلمانية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة الدستورية على سلطة رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية

تُعد الرقابة على سلطة رئيس الدولة في التشريع الاستثنائي، هي من قبيل الرقابة التي تقع على النص الدستوري الذي بمؤداه يستخدم رئيس الدولة سلطاته الاستثنائية

(1) «Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir» écrivait Montesquieu dans le chapitre IV du livre XI de *L'esprit des lois*.

(2) مذهب نادى به رجال الثورة الفرنسية، يؤسس لوجود نظام قانوني. يكون فيه القانون هو التعبير الوحيد عن السيادة، ويحتل سلطة عليا في النظام القانوني الوطني. لذلك، لا يوجد في النظام الشرعي، ما هو أسمى من الدستور في هرم النظام القانوني للدولة.

(3) M. Voisset, *L'article 16 de la Constitution de 1958*, thèse, Paris, LGDJ, 1969.

الواسعة في مواجهة الأزمة، أي أنها تنصب بالتحديد على المناسبة L'opportunité، مما يجعلها رقابة مطابقة conformité؛ بينما تختص الرقابة القضائية بالإجراءات والتدابير التي اتخذها رئيس الدولة بالمناسبة التي نظر فيها المجلس الدستوري والبرلمان.

وعلى هذا الأساس نعتبر الرقابة غير القضائية، رقابة سابقة على اتخاذ الإجراءات والتدابير أو القرارات أو ما يعرف بلوائح الضرورة؛ على عكس الرقابة القضائية التي هي رقابة لاحقة على الإجراءات والتدابير أو القرارات المتخذة.

يكتسي المجلس الدستوري الفرنسي بمقتضى دستور الجمهورية الخامسة الصادر في 4 أكتوبر 1958 وظيفة رقابية، تتمحور أساسا في مراقبة دستورية القوانين، على غرار الوظيفة الاستشارية التي يتدخل بموجبها في كثير من المسائل.

وبما أننا بصدد الحديث عن التشريع الاستثنائي، الذي يحوزه رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، يناط المجلس الدستوري بمهام بالغة الأهمية من خلال حضور المستمر في فترة العمل بالسلطات الاستثنائية من البداية إلى النهاية⁽¹⁾، دون أن نتغاضى عما يقوم به أيضا من رقابة على لوائح التفويض الذي يعتبرها البعض، هي الأخرى تتطوي على الضرورة، زيادة على الاستعجال الذي يميزها عند تنفيذ الحكومة لبرنامجها.

ولعلّ ما ساعدنا في إدراج رقابة لوائح التفويض في هذا التفريع، هو ما استقرأناه من قرار رئيس الجمهورية الفرنسي المؤرخ في 29 سبتمبر 1960، المتعلق ببعض التدابير المتخذة بموجب المادة 16 من الدستور، عندما استند في حيثيات قراره، بالقانون رقم 60-101 المؤرخ في 4 فيفري 1960، والذي رخص للحكومة في تطبيق

(1) في هذه النقطة يرى الفقيه الدستوري يحيى الجمل أن دور المجلس الدستوري يقتصر على الاستشارة وهو ما لا يجوز اعتباره نوع من الرقابة، أنظر في ذلك: يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 162

المادة 38 من الدستور، اتخاذ بعض التدابير المتعلقة بحفظ النظام العام والمحافظة على الدولة.

وبالتالي يكون رئيس الدولة قد اعتمد على قانون من قوانين التفويض، في التأسيس لقراره المتعلق ببعض التدابير المتخذة بموجب المادة 16 من الدستور، وعلى الرغم من أن قانون التفويض، يغلب عليه طابع الاستعجال الذي تتوخى من خلاله الحكومة تنفيذ برنامجها؛ إلا أننا مع ذلك، نعتبر أن التصييص على مثل قانون التفويض ضمن حيثيات قرار متعلق بالمادة 16، يفيد أن التفويض التشريعي ينطوي أيضاً على عنصر الضرورة؛ غير أن هاته الضرورة أدنى من الضرورة القصوى المعبر عنها في المادة 16 من الدستور.

أولاً: الرقابة الدستورية على لوائح التفويض

يقوم المجلس الدستوري بفحص لوائح التفويض بعد أن يصادق عليها البرلمان في أول جلسة تلي تاريخ انتهاء التفويض⁽¹⁾.

تعتبر لوائح التفويض قرارات إدارية إلى أن يصادق عليها البرلمان في أول جلسة تلي تاريخ انتهاء التفويض، الذي تلتزم به الحكومة في قانون التفويض أمام البرلمان، وبعد مصادقة هذا الأخير تتحول لوائح التفويض في طبيعتها من قرارات إدارية إلى قوانين.

هذا التحول من الطبيعة الإدارية إلى القانونية هو ما جعل لوائح التفويض تستفيد من الرقابة الدستورية على القوانين، لينظر في مدى مطابقتها للدستور قبل إصدارها، وإذا ما رأى المجلس الدستوري أي عوار في القانون قضى بعدم دستوريته⁽²⁾.

إن رقابة المجلس الدستوري على القوانين قبل إصدارها من طرف رئيس الجمهورية، يسفر على أن رقابة المجلس الدستوري على القوانين هي رقابة سابقة،

(1) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ص 523.

(2) محسن العبودي، رئيس الدولة بين النظم المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1976، ص 214.

تقررت مع ميلاد دستور 1958 إلى غاية مجيء التعديل الدستوري رقم 2008-724 المؤرخ في 23 جويلية 2008 الذي تبنت بموجبه الجمهورية الخامسة الرقابة اللاحقة، أما بخصوص لوائح التفويض التي لم تعرض على البرلمان للمصادقة عليها، تعتبر لا غية وتبقى في طبيعتها قرارات إدارية صرفه خارجة عن رقابة المجلس الدستوري.

ثانيا: الرقابة الدستورية في الظروف الاستثنائية

نسجل تدخل المجلس الدستوري فيما يتعلق في الظروف الاستثنائية على ممرّ مرحلتين، المرحلة الأولى في قرار رئيس الجمهورية في إعلان اللجوء إلى المادة 16 من الدستور، والمرحلة الثانية في لوائح الضرورة.

-المرحلة الأولى: وهي الحالة التي يطلب فيها رئيس الدولة استشارة المجلس الدستوري، في اللجوء إلى تطبيق المادة 16 من الدستور، مثلما هو الحال بالنسبة للرسالة المؤرخة في 22 أبريل 1961 التي بموجبها طلب رئيس الجمهورية استشارة المجلس الدستوري بشأن إمكانية تطبيق المادة 16 من الدستور، يجتمع المجلس الدستوري فور استشارة رئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة 16، بمعنى أنه لا يجوز للمجلس الدستوري أن يتراخى في إصدار رأيه بعد أن يطلب رئيس الجمهورية استشارته في اللجوء إلى الظروف الاستثنائية⁽¹⁾، وبالتالي لا يجوز له أن يصدر رأيه بناء على الآجال القانونية المنصوص عليها في المادة 61 الفقرة الثالثة من الدستور⁽²⁾.

(1) Art 52 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel JORF du 9 novembre 1958 p. 10129.

« Lorsqu'il est consulté par le Président de la République dans les cas prévus au premier alinéa de l'article 16 de la Constitution, le Conseil constitutionnel se réunit immédiatement. ».

(2) المادة 3/61 من دستور فرنسا عام 1958 «يتعين على المجلس الدستوري أن يبيت في الحالات المنصوص عليها في الفقرتين السابق ذكرهما في غضون شهر واحد. بيد أنه وبناء على طلب من الحكومة، في الحالات المستعجلة، تخفض هذه المدة إلى ثمانية أيام.».

وعليه بات على المجلس الدستوري أن يقوم بفحص مدى تحقق واستيفاء الشروط الموضوعية والشكلية المنصوص عليها في المادة 16 من الدستور، ويعلل بعد ذلك رأيه، عملاً بأحكام القانون العضوي للمجلس الدستوري⁽¹⁾، كما هو الشأن في الحالة التي استشار فيها رئيس الجمهورية المجلس الدستوري في إعلان قرار اللجوء إلى المادة 16 من الدستور⁽²⁾، عقب أحداث انقلاب الجنرالات le putsch des généraux الفرنسيين في الجزائر.

حيث اعتبر المجلس الدستوري أن ما يقوم به الضباط العسكريون الذين ليست لهم مهمة قيادية في الجزائر، ومن يتبعهم من عناصر عسكرية، هو تمرد مفتوح ضد السلطات العامة الدستورية واستيلاء على سلطتها في الجزائر، وازدراء للسيادة الوطنية والشرعية الجمهورية، كما أن وضعهم لتدابير تدخل ضمن الاختصاص الوحيد للبرلمان والحكومة، جعلت من هذين الأخيرين عاجزين عن أداء وظائفهما، مع حرمان الهيئات المدنية والعسكرية العليا في الجزائر الذين فوضت لهم حكومة الجمهورية السلطة من أجل ضمان حماية المصالح الوطنية، من مزاوله حريتهم الشخصية، إضافة أيضاً على أنهم يمثلون عضواً في الحكومة نفسها؛ إلا أن هدفهم المعلن هو اغتصاب السلطة في جميع أنحاء البلاد، هذا من جهة.

ومن جهة ثانية، اعتبر المجلس الدستوري أن بسبب أعمال التخريب هذه، تجد مؤسسات الجمهورية نفسها مهددة بشكل خطير وفوري من ناحية، كما لا يمكن من ناحية أخرى، للسلطات العامة الدستورية أن تعمل بشكل منتظم .

(1) Art 53 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel JORF du 9 novembre 1958 p. 10129.

«Il émet un avis sur la réunion des conditions exigées par le texte visé à l'article précédent. Cet avis est motivé et publié».

(2) Décision 61-1 AR16 - 23 avril 1961 - Avis du 23 avril 1961 (réunion des conditions exigées par la Constitution pour l'application de son article 16) JORF du 24 avril 1961, p 3876.

ليكون بذلك المجلس الدستوري الفرنسي قد أبدى رأيه في مدة أقصاها يوم(01) واحد من تاريخ رسالة رئيس الجمهورية، بحسب ما جاء في قراره رقم 61-1 الذي قضى من خلاله «أنه تم استيفاء الشروط التي يقتضيها الدستور لتطبيق المادة 16 منه»⁽¹⁾.

أمّا عن مدى إلزام رئيس الجمهورية برأي المجلس الدستوري، فلا يوجد في الدستور ما ينص على هذا، إضافة على ذلك غياب التجربة الدستورية في هذه المسألة تسجل اعتراض المجلس الدستوري على قرار رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الظروف الاستثنائية. ممّا يدعم رأينا أن رئيس الجمهورية ملزم برأي المجلس الدستوري، في اللجوء إلى نظام استثنائي، يجد في تطبيقه السند الدستوري الذي يدعم مركزه القانوني، عندما يرغب في استدعاء مشروعية استثنائية لمجابهة الأزمة، لا يتغيا فيها إلا إعادة السير المنتظم للسلطات العامة والدستورية في أقصر فترة ممكنة.

ولعلّ ما استقرّناه من المادة 53 من الأمر المؤرخ في 7 نوفمبر 1958 المتعلق بالقانون العضوي للمجلس الدستوري، التي تنص على وجوب نشر رأي المجلس الدستوري في الجريدة الرسمية الفرنسية، من أجل أن يطلع عليه الرأي العام، إحالة ضمنية في حد ذاتها على مدى إلزامية رئيس الجمهورية برأي المجلس الدستوري حامى الحقوق والحريات.

وعليه يمكن أن نعتبر رأي المجلس الدستوري بمثابة الضوء الأخضر لرئيس الجمهورية في إعلان اللجوء إلى تطبيق المادة 16 من الدستور؛ غير أنه بالرغم من قاعدة توازي الأشكال في القانون العام، لا يوجد في الدستور ما يدعو إلى استشارة المجلس الدستوري عندما يقرر رئيس الجمهورية الانتهاء من تطبيق المادة 16 من

(1) Décision 61-1 AR16 - 23 avril 1961 - Avis du 23 avril 1961 (réunion des conditions exigées par la Constitution pour l'application de son article 16) JORF du 24 avril 1961, p 3876.

الدستور، وذلك باستقراءنا لقرار رئيس الجمهورية المؤرخ في 29 سبتمبر 1961 المتعلق بانتهاء تطبيق المادة 16 من الدستور، الذي لم يؤسس في حيثياته لرأي المجلس الدستوري⁽¹⁾، ولعلّ السبب في هذه المرّة يرجع إلى عدم وجود ما يخشى عليه المجلس الدستوري عند عودة السلطة التنفيذية إلى المشروعية العادية.

-المرحلة الثانية: وهي الحالة التي يتحقق فيها المجلس الدستوري من مدى بقاء الشروط الموضوعية التي قامت عليها المادة 16 من الدستور أم لا، بحجة أن تخلف أو زوال إحدى الشروط يستدعي إنهاء تطبيق المادة 16، بعد أن يتم إخطاره من قبل رئيس الجمهورية، أو ورئيس الوزراء، أو رئيسي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ⁽²⁾، مع ستين (60) نائبا أو ستين (60) شيخا، الذين أضافهم المشرع بموجب القانون العضوي رقم 74-1101 المعدل للأمر رقم 58-1067 المتعلق بالقانون العضوي للمجلس الدستوري الفرنسي⁽³⁾.

الأمر الذي بات يؤكد حرص المؤسس الدستوري الفرنسي على الرقابة الدستورية في تطبيق المادة 16 من الدستور، لِمَا لها من وقع على الحقوق والحريات العامة، ممّا يجعل من الصعب قبول محدودية دور المجلس الدستوري في المادة 16 من الدستور، حارس الحقوق والحريات.

على هذا الأساس تمّ إدراج فقرة جديدة إلى المادة 16 من الدستور، بعد قبول مقترح اللجنة المكلفة بالتفكير واقتراح تحديث وإعادة توازن مؤسسات الجمهورية

(1) Décision du Président de la République du 29 septembre 1961, mettant En à l'application de l'article 16 de la Constitution. JORF n° 230 du 30 septembre 1961, p. 8963.

(2) Art 61alinea 2 Titre VII de la constitution de 4 octobre 1958 «Aux mêmes fins, les lois peuvent être déferées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs».

(3) Voir La Loi organique n° 74-1101 du 26 décembre 1974, modifiant l'ordonnance n° 58-1067 du 7 Novembre 1958, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. Dans son article 18 (p. 13068).

الخامسة⁽¹⁾، والتي هي على النحو التالي: «بعد مضي ثلاثين (30) يوما من ممارسة هذه السلطات الاستثنائية يمكن إخطار المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين (60) عضوا من الجمعية الوطنية أو ستين (60) من أعضاء مجلس الشيوخ، بغرض فحص ما إذا كانت الشروط المنصوص عليها في الفقرة الأولى لا تزال سارية. ويصدر المجلس الدستوري رأيه بقوة القانون في نفس الشروط بعد ستين (60) يوما من ممارسة السلطات الاستثنائية أو في أي وقت بعد ذلك»⁽²⁾.

بذلك، يكون المؤسس الدستوري الفرنسي قد رفع الحرج في التعديل الدستوري لعام 2008 بالأخص عندما يتعلق الأمر بمراجعة نص دستوري هام، أثار كثير من الجدل حول السلطات الاستثنائية الموسعة لرئيس الدولة، وبالتالي يكون قد شكل خطوة إلى الأمام في تأطير السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة⁽³⁾.

لا سيما عندما منح المؤسس الدستوري، الأقلية البرلمانية من المعارضة المتمثلة في ستين (60) عضوا من الجمعية الوطنية، المبادرة بإخطار المجلس الدستوري الذي أعطي له من الضمانات بعد مرور ستين (60) يوما من تطبيق المادة 16 أو في أي وقت كان بعد ذلك، ما يسمح له أن يصدر رأيه تلقائيا أي بصورة أوتوماتيك دون أن يخطر من أي جهة كانت، من أجل التحقق من بقاء وسريان شروط قيام الظروف الاستثنائية.

بالرجوع إلى المادة 54 الفقرة الأولى من الأمر المؤرخ في 7 نوفمبر 1958 المتعلق بالقانون العضوي للمجلس الدستوري الفرنسي، نستشف أن رئيس الجمهورية مطالب

(1) JORF, du 30 octobre 2007, p. 17699.

(2) Art 61 alinea 6 Titre VII de la constitution de 4 octobre 1958.

«Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée.»

(3) القانون الدستوري الفرنسي رقم 2008-724 المؤرخ في 23 جويلية 2008.

باستشارة المجلس الدستوري عن الإجراءات التي يقترح اتخاذها، بحيث جاء طلب الاستشارة في نص المادة باللغة الفرنسية في الأمر المذكور آنفاً علاه بعبارة (avise)⁽¹⁾، عندما تتعلق الاستشارة بالإجراءات والتدابير التي يقترح رئيس الجمهورية اتخاذها، بينما استعمل في المادة 52 من نفس الأمر عبارة (consulté) في حال الاستشارة المتعلقة باستيفاء الشروط المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة 16 من الدستور⁽²⁾.

نلاحظ أيضاً أن المجلس الدستوري لم يتقيد بآجال عندما يبدي رأيه في الإجراءات التي يقترح رئيس الجمهورية اتخاذها⁽³⁾؛ بينما على العكس، نجده يتقيد بالآجال القانونية في الحالة التي يبدي رأيه بخصوص استيفاء شروط تطبيق المادة 16 من الدستور⁽⁴⁾ الذي يفترض فيه أن ينعقد فور تسلمه رسالة رئيس الجمهورية، بحيث يكون رأيه في اللجوء إلى تطبيق المادة 16 ملزم لرئيس الجمهورية، وغير ملزم له فيما يخص اقتراحه للإجراءات، الأمر الذي من شأنه أن يعكس خروج التدابير أو القرارات المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية، من نطاق رقابة المجلس الدستوري، الذي لا يبقى له منها إلا حظ الاستشارة فقط⁽⁵⁾.

(1) Art 54 alinéa 1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel JORF du 9 novembre 1958 p. 10129. «Le Président de la République avise le Conseil constitutionnel des mesures qu'il se propose de prendre».

(2) Art 52 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel JORF du 9 novembre 1958 p. 10129. «Lorsqu'il est consulté par le Président de la République dans les cas prévus au Premier alinéa de l'article 16 de la Constitution, le Conseil constitutionnel se réunit Immédiatement».

(3) Art 54 alinéa 2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel JORF du 9 novembre 1958 p. 10129. « Le Conseil constitutionnel lui donne sans délai son avis».

(4) Art 52 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel JORF du 9 novembre 1958 p. 10129.

(5) Décision du 29 septembre 1961 relative à certaines mesures prises en vertu de l'article 16 de la Constitution. Par laquelle le président de la république consulte le conseil constitutionnel.

ولمّا كانت الحقوق والحريات تشكل قلق لدى المجلس الدستوري الفرنسي والنواب، لم يكتفوا برقابة تطبيق المادة 16 من الدستور فحسب؛ بل أحال النواب أيضا مسألة دستورية القانون رقم 85-96 المؤرخ في 25 جانفي 1985، المتعلق بحالة الطوارئ في كاليدونيا الجديدة، إلى المجلس الدستوري بدعوى عدم وجود نص صريح في الدستور يجيز إعلان حالة الطوارئ⁽¹⁾.

كما أن صحيح ما أكده النواب من عدم جواز المشرع في أن يتعدى ولو بشكل استثنائي ومؤقت على الحريات الدستورية؛ إلاّ في الحالات التي ينص عليها الدستور صراحة، مستثنين في ذلك إلى أن حالة الطوارئ لم ينص عليها الدستور عكس حالة الحصار، فمن باب أولى ألا ينص عليها القانون؛ غير أن المجلس الدستوري الفرنسي كعادته كان على مستوى من التبصر، عندما اعتبر أن القانون، قد حدد بموجب المادة 34 من الدستور القواعد الخاصة بالضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة، والتعددية واستقلالية وسائل الإعلام، والالتزامات التي يتم فرضها لأغراض الدفاع الوطني على المواطنين في أنفسهم وفي ممتلكاتهم⁽²⁾.

ليكون بذلك المؤسس الدستوري لم يستبعد على الإطلاق إمكانية قيام المشرع بوضع نظام حالة الطوارئ يوفق من خلاله بين متطلبات الحرية وحفظ النظام العام، بالرغم أنه لم يشير صراحة في الدستور، إلاّ على حالة الحصار في المادة 36 منه⁽³⁾.

ليبقى في الأخير، الشأن للمشرع في إطار وظيفته التشريعية، أن يقوم بما من شأنه أن يكفل احترام الحريات وحفظ النظام العام.

Voir aussi : la loi n 60-101 du 4 février 1960 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, certaines mesures relatives au maintien de l'ordre, à la sauvegarde de l'Etat, à la pacification et à l'administration de l'Algérie.

(1) Loi n° 85-96 , du 25 janvier 1985, relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances, JORF du 26 janvier 1985.

(2) Art 34 alinéa 1 Titre V^{ème} de la constitution de 4 octobre 1958.

(3) Art 36 Titre V^{ème} de la constitution de 4 octobre 1958. « L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de 12 jours ne peut être autorisée que par le parlement ».

كما أشاد المجلس الدستوري في القرار رقم 85-187⁽¹⁾، الذي أعلن من خلاله مطابقة القانون المتعلق بحالة الطوارئ في كاليدونيا الجديدة، للدستور، بموقف المؤسس الدستوري في دستور 4 أكتوبر 1958 الذي لم يكن له أي تأثير بالكامل على إلغاء القانون رقم 55-385 المؤرخ في 3 أبريل سنة 1955 المتعلق بحالة الطوارئ⁽²⁾؛ بل على العكس من ذلك أين تمّ تعديله في ظل الجمهورية الخامسة أكثر من مرّة⁽³⁾.

لنخلص في الأخير أن المجلس الدستوري على الرغم من رقابته على سلطة رئيس الدولة الذي يتمتع بسلطة تقديرية في اللجوء إلى الظروف الاستثنائية، من خلال فحص استيفاء الشروط الشكلية والموضوعية؛ إلا أن رقابته تبقى رقابة محدودة لاسيما في ظل اتخاذ رئيس الدولة تدابير وقرارات تخرج بحكم طبيعتها عن رقابة المجلس الدستوري.

وعليه فإنه من المنطقي أيضا أن نتساءل عمّ إذا كانت هذه الرقابة تتوافق مع دور البرلمان الذي يبدو في الحقيقة ضعيفا أثناء فترة ممارسة رئيس الدولة للسلطات الاستثنائية.

الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على سلطة رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية

(1) Décision du conseil constitutionnel n° 85-187 DC, du 25 janvier 1985, JORF du 26 janvier 1985, p 1137, portant la Loi n° 85-96, du 25 janvier 1985, relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances, JORF du 26 janvier 1985.

(2) Loi n°55-385 du 3 avril 1955, instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie, JORF n° 85 du 7 avril 1955.

(3) تم تعديل القانون رقم 55-385 المؤرخ في 3 أبريل 1955، المتعلق بحالة الطوارئ، في عهد الجمهورية الخامسة حوالي ثمانين (08) مرات وهي كالتالي:

- المعدل بالأمر رقم 60-372 المؤرخ في 15 أبريل 1960.
- المعدل بالقانون رقم 2011-525 المؤرخ في 17 ماي 2011.
- المعدل بالقانون رقم 2015-1501 المؤرخ في 20 نوفمبر 2015.
- المعدل بالقانون رقم 2016-987 المؤرخ في 21 جويلية 2016.
- المعدل بالقانون رقم 2016-1767 المؤرخ في 19 ديسمبر 2016.
- المعدل بالقانون رقم 2017-258 المؤرخ في 28 فيفري 2017.
- المعدل بالقرار رقم 2017-684 المؤرخ في 11 جانفي 2018.
- المعدل بالقانون رقم 2018-133 المؤرخ في 26 فيفري 2018.

يمارس البرلمان في الظروف الاستثنائية نوعا من الرقابة على سلطة رئيس الدولة؛ غير أن هذه الرقابة ليست من قبيل الرقابة السياسية، التي تنجم عن المسؤولية السياسية للحكومة باعتبار أن رئيس الدولة يمثل رأس السلطة التنفيذية.

في الحقيقة، لا نرى وجه للغرابة في مباشرة البرلمان رقابته على سلطة رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، التي يشرع بمقتضاها رئيس الدولة بما يراه مناسبا من لوائح الضرورة أو قرارات بقانون أو ما يسمى بالأوامر لتسيير هذه الفترة، بحكم أن مجالات هذه الأدوات التشريعية تؤول أيضا إلى مجال القانون، وعليه من باب أولى أن تمتد رقابة البرلمان على هذه التشريعات الاستثنائية، باعتبار البرلمان هو الأصل في مجال القانون.

لذلك فإن البرلمان عندما يمارس عمله الرقابي، فهو يبسط رقابته على سلطة تعود أصلا ضمن مجاله. ولعلّ ما يفيد في هذا الصدد، عدم حرمان البرلمان من ممارسة حقه الدستوري المتمثل في الرقابة على شرعية الإجراءات المتخذة في هاته الفترة، هو عقد اجتماعه بصفة وجوبية، عندما يتعلق الأمر بالحالة الاستثنائية⁽¹⁾، أو حالة وقوع عدوان فعلي على البلاد⁽²⁾، نفس الشيء بالنسبة للدستور الفرنسي الذي نص على ضرورة انعقاد البرلمان جلسته بموجب سلطته في تطبيق المادة 16 من الدستور⁽³⁾، بالإضافة أيضا إلى ما اشترطه من موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا لتمديد حالتي الحصار والطوارئ⁽⁴⁾، بالتالي يكون المؤسس الدستوري الجزائري والفرنسي، قد أصاب عندما حظر على رئيس الدولة حل الغرفة الأولى من

(1) المادة 4/107 من التعديل الدستوري لسنة 2020. «ويجتمع البرلمان وجوبا».

(2) المادة 2/109 من التعديل الدستوري لسنة 2020. «ويجتمع البرلمان وجوبا».

(3) Art 16 alinéa 5 de la constitution de 1958 «Le Parlement se réunit de plein droit».

(4) المادة 1/105 من التعديل الدستوري لسنة 2020. «ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا».

البرلمان (المجلس الشعبي الوطني/ الجمعية الوطنية) في فترة الظروف الاستثنائية، حتى يظل قائما، لممارسة دوره أثناء هذه الأزمة⁽¹⁾.

كما أن الشاهد في ذلك، رسالة رئيس الجمهورية الفرنسي إلى البرلمان بتاريخ 23 أبريل سنة 1961 التي نص في فقرتها الثالثة على «أن تطبيق المادة 16 من الدستور لا يمكن أن يغير من مهام البرلمان المتمثلة في ممارسته السلطة التشريعية والرقابية، ونتيجة لذلك تبقى العلاقة بين البرلمان والحكومة، تعمل في ظروف عادية، طالما أنه لا يوجد إجراءات متخذة أو سيتم اتخاذها بموجب المادة 16»⁽²⁾، وهي إشارة ضمنية من الرئيس إلى عدم التحول في العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، كما هي إشارة أيضا توحى بعدم تدخل البرلمان في سلطات الرئيس الاستثنائية التي يحوزها وحده دون تدخل الحكومة.

وعليه تبقى رقابة البرلمان على الحكومة منعدمة في تطبيق المادة 16 من الدستور، أما رئيس الدولة يظل دائما بعيدا من المسؤولية، بحكم عدم وجود ما يثير مسؤولية رئيس الدولة أمام البرلمان، باستثناء الخيانة العظمى⁽³⁾، الأمر الذي أدى ببعض الدستوريين خاصة في ظل غياب مفهوم للخيانة العظمى في نصوص الدستور، يعتبرون أن أي تعسف أو تجاوز يصدر من رئيس الدولة خلال استخدامه لسلطاته

(1) المادة 2/101 من التعديل الدستوري لسنة 2020. «كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و92 و105 ومن 107 إلى 109 و111 و142 و144 و145 و146 من الدستور».

Art 16 alinéa 6 de la constitution de 1958

«L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels».

(2) Message du Président de la République au Parlement le 23 avril 1961 «De ce fait, les rapports du gouvernement et du Parlement doi-vent fonctionner dans les conditions normales pour au-tant qu'il ne s'agisse pas de mesures prises ou à prendre en vertu de l'article 16.»

Disponible sur le site <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaule00071/discours-du-23-avril-1961.html>. Site visité le 18/09/2020 à 01h15.

Voir Aussi: Annexe au procès-verbal N° 176 de la séance du 25 avril 1961. Portant message du Président de la République au Parlement. https://www.senat.fr/dep/1960-1961/i1960_1961_0176.pdf.

(3) Art 86 de la constitution française du 1958.

الاستثنائية، أو فيما يتعلق بمحتوى التدابير التي قد يطلب منه اتخاذها لتسيير الأزمة، والتي يجب أن تكون مستوحاة فقط من الرغبة في تزويد السلطات العامة في أسرع وقت ممكن، يعد من قبيل الخيانة العظمى⁽¹⁾.

(1) من الفقهاء الدستوريين الذين اخذوا بهذا الرأي هما: G. Morange و P. Leroy انظر أيضا: نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص236.

الفصل الثاني

الاختصاصات القضائية لرئيس الدولة

بعد أن تبنى المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ الفصل بين السلطات وأعتمد نظام ازدواجية القضاء، وأقرت الدولة بالمواثيق الدولية لحقوق الإنسان، أخذت الدولة على عاتقها ترقية الجهاز القضائي وعصرنته بما يخدم المتطلبات الحديثة للمجتمع، بحيث لم يعد هذا الأمر خيار دستوري، بقدر ما أصبح مطلب لنظام ديمقراطي حديث تتجلى معه معالم دولة القانون، من أجل ذلك نجد أنه في كثير من الدول البرلمانية ما يعهد المؤسس الدستوري لرئيس الدولة جملة من الاختصاصات الدستورية في علاقته مع السلطة القضائية عطا على ما يحوزه من اختصاصات تنفيذية وتشريعية، على الرغم من فرضية استقلالية السلطة القضائية، كما أنه من منطلق هاته الاختصاصات القضائية لرئيس الدولة، يمكن لنا معرفة حجم تدخل السلطة التنفيذية في السلطة القضائية.

على هذا الأساس تقتضي من الدراسة بيان الاختصاصات العضوية لرئيس الدولة في علاقته مع السلطة القضائية في (المبحث الأول)، ثم الاختصاصات الوظيفية لرئيس الدولة في علاقته مع السلطة القضائية في (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الاختصاصات العضوية لرئيس الدولة في علاقته مع السلطة القضائية

يمارس رئيس الدولة في المجال القضائي اختصاصات محصورة مقارنة بالمجالات المختلفة، لكنها هي الأخرى في غاية من الأهمية، نظرا لارتباطها بالسلطة القضائية التي تعتبر أحد ركائز دولة القانون، إذ لا يمكن تصور قيام دولة القانون بدون استقلالية السلطة القضائية، المبدأ الذي يبدو في الحقيقة نظري أكثر منه عملي إذا ما نظرنا إلى حجم التدخلات التي تقوم بها السلطة التنفيذية، الممثلة في رئيس الدولة أثناء ممارسته لاختصاصاته الدستورية في علاقته مع السلطة القضائية في جانبيها العضوي والوظيفي.

ومن أجل معرفة مدى علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية، نرى من الضروري أن نقف في بداية هذا المبحث على ماهية المجلس الأعلى للقضاء في (المطلب الأول)، ثم على سلطة رئيس الدولة في رئاسة المجلس الأعلى للقضاء وتعيين القضاة في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ماهية المجلس الأعلى للقضاء

على غرار دساتير دول العالم، يتم إنشاء هيئة قضائية تقع على عاتقها تسيير وإدارة المسار المهني للقضاة، بغض النظر عن تشكيلة هذه الهيئة من دولة إلى أخرى، يطلق عليها في صلب الدستور بـ "المجلس الأعلى للقضاء" كما هو الحال في فرنسا، ومصر، والجزائر، إذ يعتبر المجلس الأعلى للقضاء الإطار القانوني الوحيد الذي يجتمع فيه رئيس الجمهورية مع القضاة، الأمر الذي يثير التساؤل عمّا إذا كان اجتماع رئيس الجمهورية مع القضاة، وترأسه للمجلس يمس بمبدأ الفصل بين السلطات، واستقلالية السلطة القضائية أم لا.

وللإجابة على هذا السؤال ارتأينا أن نتطرق في هذا المطلب، إلى تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء في (الفرع الأول)، ثمّ إلى صلاحيات هذا المجلس عبر النصوص التشريعية التي نظمت أحكامه في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء

عرف النظام القضائي الجزائري تأسيس أول هيئة يخول لها الدستور تسيير وإدارة المسار الوظيفي للقضاة، في دستور سنة 1963 أطلق عليها اسم المجلس الأعلى للقضاء، وبالضبط الفصل الثامن بعنوان المجلس الأعلى في المادة 65 منه⁽¹⁾، كما تمّ أيضا النص

(1) المادة 65 من الدستور الجزائري لسنة 1963.

حيث تنص المادة على مايلي: «المجلس الأعلى للقضاء: يتألف المجلس الأعلى للقضاء من رئيس الجمهورية ووزير العدل، والرئيس الأول للمحكمة العليا، ووكيل الدولة العام لديها، ومحام لدى المحكمة العليا، واثنين من رجال القضاء، أحدهما من قضاة الصلح، ينتخبان من طرف زملائهم على المستوى الوطني وستة أعضاء تنتخبهم لجنة العدل الدائمة في المجلس الوطني من بين أعضائها».

على المجلس في الفصل الخامس بعنوان السلطة التنفيذية في المادة 45⁽¹⁾، والمادة 46⁽²⁾ من الدستور، والفصل السادس بعنوان العدالة في المادة 62 منه⁽³⁾.

نص عنه أيضا الأمر 27/69 المؤرخ في 13 ماي سنة 1969 المتضمن القانون الأساسي للقضاء في الفصل الثالث منه⁽⁴⁾، غير أنه جاء نوعا ما متأخرا، بحيث أصبح الأمر رقم 182/65 الذي نشأ في ظل القانون الأساسي بعد إلغاء دستور سنة 1963 بمثابة الإطار الدستوري لتلك الفترة، أي إلى غاية صدور دستور سنة 1976، أما عن القانون الأساسي للقضاة المتضمن أحكام المجلس الأعلى للقضاء فقد ظل العمل به إلى غاية صدور التعديل الدستوري لسنة 1989 الذي عرف إصلاحات دستورية، كانت كاستجابة أولية للمتطلبات التي فرضتها الظروف الاقتصادية، والاجتماعية التي شهدتها البلاد بعد أحداث 5 أكتوبر سنة 1988. الأمر الذي أصبح يتطلب معه تعديل القانون الأساسي للقضاء بموجب القانون رقم 21/89⁽⁵⁾ الذي ما لبث هو الآخر أن استقر العمل به، حتى أقدم المجلس الأعلى للدولة بتعديل أحكامه بموجب المرسوم التشريعي رقم 05/92⁽⁶⁾ تماشيا مع ما تقتضيه تطورات المرحلة الانتقالية التي شهدتها البلاد.

(1) المادة 45، المصدر نفسه.

حيث تنص المادة على مايلي: «بتّراس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للدفاع والمجلس الأعلى للقضاء».

(2) المادة 46، المصدر نفسه.

حيث تنص المادة على مايلي: «يمارس رئيس الجمهورية حق العفو بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء».

(3) المادة 62، المصدر نفسه.

تنص المادة 62 على مايلي: «لا يخضع القضاء في ممارستهم لوظائفهم إلا للقانون ولمصالح الثورة الاشتراكية. واستقلالهم مضمون بالقانون وبوجود المجلس الأعلى للقضاء».

(4) الأمر رقم 27/69 المؤرخ في 13 ماي 1969 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 42، الصادرة في 16 ماي سنة 1969.

(5) القانون رقم 21/89 المؤرخ في 12 ديسمبر سنة 1989 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 53، الصادرة في 13 ديسمبر سنة 1989.

(6) المرسوم التشريعي رقم 05/92 المؤرخ في 24 أكتوبر 1992 المعدل والمتمم للقانون رقم 21/89 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 77، الصادرة في 26 أكتوبر سنة 1992.

وبصدور التعديل الدستوري لسنة 1996 أبقى المؤسس الدستوري على المجلس الأعلى للقضاء كمؤسسة دستورية يخول لها الدستور إدارة وتسيير، والإشراف على المسار الوظيفي للقضاء، وحرصا على مواكبة التطورات كان على المؤسس الدستوري أن يتدخل من جديد إلى استصدار إطار قانوني خاص بالمجلس الأعلى للقضاء بذل النص عليه في القانون الأساسي للقضاء، فكان بذلك صدور القانون العضوي رقم 12/04 المتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته⁽¹⁾، تبعا للقانون الأساسي للقضاء الذي صدر هو الآخر بموجب القانون العضوي رقم 11/04⁽²⁾.

فإذا كان تأسيس المجلس الأعلى للقضاء من أجل إدارة وتسيير المسار الوظيفي للقضاء، يستدعي العمل في إطار الفصل بين السلطات وتجسيد مبدأ استقلالية القضاء، فإن الواقع عرف عكس ذلك، لا سيما في الحالة التي شهدت فيها مختلف القوانين الأساسية للقضاء تدخل من السلطة التنفيذية في تشكيلة المجلس على حساب القضاء، الأمر الذي بات يعكس مدى تفوق السلطة التنفيذية على السلطة القضائية.

بدءا من دستور سنة 1963 الذي نص في المادة 65 منه على تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء، والتي تضمنت كل من: رئيس الجمهورية رئيسا له، ووزير العدل نائبا عن الرئيس، ورئيس المجلس الأعلى، والنائب العام لدى المجلس الأعلى، ومحام واحد (01) من المجلس الأعلى⁽³⁾، واثنين (02) من رجال القضاء أحدهما من قضاة الصلح، ينتخبان من طرف

(1) القانون العضوي رقم 12/04 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 المتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 57، الصادرة في 08 سبتمبر سنة 2004.

(2) القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 57، الصادرة في 08 سبتمبر سنة 2004.

(3) يعد المجلس الأعلى المنشأ بموجب القانون رقم 218/63 المؤرخ في 18 جوان 1963، المتضمن إحداث المجلس الأعلى، والمتمم بالأمر رقم 72/74 المؤرخ في 12 جويلية 1974، أعلى هيئة قضائية في الهرم القضائي، وبعد صدور القانون رقم 22/89 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 الذي ألغى القانون السالف ذكره أصبح يطلق على المجلس الأعلى باسم المحكمة العليا.

زملائهما على المستوى الوطني، وستة(06) أعضاء يتم تعيينهم من قبل لجنة العدل الدائمة في المجلس الوطني⁽¹⁾.

من خلال قراءتنا للمادة المذكورة في الفقرة أعلاه، نستشف أن المجلس الأعلى للقضاء جمع في تشكيلته بين كل السلطات بما فيها التشريعية والتنفيذية والقضائية، نظرا لطبيعة النظام الذي اتسم بوحدة السلطة في تلك الفترة، كما يمكن أن يكون هذا التنوع يعزى لتأثر المؤسس الدستوري الجزائري بنظيره الفرنسي، الذي سبق له وأن جمع في تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء بين السلطات الثلاث الموجودة في الدولة⁽²⁾.

غير أنه ما لبث الحال حتى عدّل المؤسس الدستوري الجزائري في تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء التي نص عليها دستور سنة 1963⁽³⁾، بعد صدور الأمر رقم 27-69 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، وذلك بإضافة أعضاء من الحزب، وممثلين عن المجالس المنتخبة ليكون بذلك جمع في هذه التشكيلة بين التعيين بحكم القانون والانتخاب، لتصبح تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء كالتالي: رئيس الدولة رئيسا له، ووزير العدل نائبا عن الرئيس، والرئيس الأول للمجلس الأعلى، والنائب العام لدى المجلس الأعلى، وثلاثة(03) أعضاء ممثلين للحزب، وثلاثة(03) أعضاء من المجالس المنتخبة عن طريق الاقتراع العام، وقاضيين(02) للحكم وقاض(01) من النيابة، تابعين للمحاكم⁽⁴⁾.

(1) أنظر أيضا: المادة 1 من القانون رقم 153/64 المؤرخ في 12 جوان 1964 المتضمن المجلس الأعلى للقضاء، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 5، الصادرة في 12 جوان سنة 1964.

(2) Jean. Bernard. Droit constitutionnel. Tome.1 Aubyl2 éd .1996.p.154 .

(3) تنص المادة 65 من الدستور الجزائري لسنة 1963 على مايلي: «المجلس الأعلى للقضاء: يتألف المجلس الأعلى للقضاء من رئيس الجمهورية ووزير العدل، والرئيس الأول للمحكمة العليا، ووكيل الدولة العام لديها، ومحام لدى المحكمة العليا، واثنين من رجال القضاء، أحدهما من قضاة الصلح، ينتخبان من طرف زملائهم على المستوى الوطني وستة أعضاء تنتخبهم لجنة العدل الدائمة في المجلس الوطني من بين أعضائها».

(4) المادة 61 من الأمر رقم 27/69 المؤرخ في 13 ماي 1969 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 42، الصادرة في 16 ماي سنة 1969.

ويصدر القانون رقم 21/89 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، عقب التعديل الدستوري لسنة 1989 عمده المشرع إلى تأليف جديد للمجلس الأعلى للقضاء، يتجاوب هذه المرة مع ما أفرزته أحداث أكتوبر سنة 1988، والمبادئ الديمقراطية كدعامة أساسية لنظام حكم يتحقق معه استقلالية السلطة القضائية، التي لن تتأثر إلا من خلال الحد من غلبة السلطة التنفيذية على المجلس.

بذلك أصبح المجلس الأعلى للقضاء يضم كل من: رئيس الجمهورية رئيساً، وزير العدل نائباً عن الرئيس، والرئيس الأول للمحكمة العليا، والنائب العام لدى المحكمة العليا، وثلاثة (03) أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية، ومدير الموظفين والتكوين لوزارة العدل، وأربعة (04) قضاة للحكم وثلاثة (03) قضاة من النيابة تابعين للمجالس القضائية، وستة (03) قضاة للحكم وثلاثة (03) قضاة للنيابة العامة منتخبين من المحاكم⁽¹⁾.

وعليه يبقى التغيير الذي أجراه المشرع على تشكيلة المجلس هاته من خلال الزيادة في عدد القضاة، خطوة إيجابية نحو مسيرة البناء الديمقراطي، الذي لا يتسنى له أن يتحقق إلا مع دعم استقلالية المجلس الأعلى للقضاء، غير أن الظروف التي شهدتها البلاد أثرت بشكل كبير على عدم سيرورة العمل بالقانون رقم 21/89 وتعديله بالمرسوم التشريعي رقم 05/92 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، لاسيما عندما يتعلق التعديل بتشكيلة المجلس، أي بالزيادة في حصة تعيينات رئيس الدولة إلى أربعة (04) أشخاص، مقابل النقص في عدد القضاة المنتخبين إلى قاض واحد (01) للحكم وقاض واحد (01) للنيابة العامة التابعين إلى المجالس القضائية، وكذلك بالنسبة للقضاة التابعين للمحاكم، ليعود الحال إلى ما كان عليه من ذي قبل، وتصبح الغلبة للسلطة التنفيذية داخل المجلس بالأخص عندما احتفظ المشرع بعضوية مدير الموظفين والتكوين بوزارة العدل، وإضافة عضوية مديري الشؤون المدنية

(1) المادة 63 من القانون رقم 21/89 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، المصدر السابق.

والشؤون الجزائرية، بحكم انتمائهم للإدارة المركزية لوزارة العدل؛ التشكيلة التي من شأنها أن تضعف من قرارات المجلس الأعلى للقضاء وتنتقص من مصداقيته واستقلالته⁽¹⁾.

وفي إطار الإصلاحات التشريعية التي بادر إليها رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بعد صدوره لقانون الوثام المدني في 13 جويلية 1999 لإنهاء الأزمة الأمنية والسياسية التي كانت تعاني منها البلاد فيما عرف بال عشرية السوداء آنذاك⁽²⁾، حظي قطاع العدالة بأولوية في برنامج الرئيس، في محاولة منه لتكريس مبدأ استقلالية القضاء، وإعادة التوازن بين السلطتين التنفيذية والقضائية، من خلال تنصيب اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة التي كان المجلس الأعلى للقضاء من بين اهتماماتها⁽³⁾.

وعليه تمّ إلغاء أحكام القانون رقم 21/89 المتضمن القانون الأساسي للقضاء المعدل والمتمم، بموجب القانون العضوي رقم 11-04 المتعلق القانون الأساسي للقضاء، والقانون العضوي رقم 12/04 المتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، نذكر بالأخص منه المادة الثالثة التي نصت على التشكيلة المتكونة من:

- رئيس الجمهورية رئيسا له،
- وزير العدل نائب للرئيس،
- والرئيس الأول للمحكمة العليا،
- وعشرة (10) قضاة ينتخبون من قبل زملائهم حسب التوزيع الآتي: قاضيين من المحكمة العليا من بينهم قاض واحد (01) من قضاة الحكم وقاض واحد (01) من قضاة النيابة العامة،

(1) المادة 63 من المرسوم التشريعي رقم 05/92، المصدر السابق.

(2) قانون الوثام المدني يوم 13 جويلية 1999، الذي تمّ الاقتراح عليه من الشعب رسميا بنيله تأييدا واسعا في استفتاء شعبي أجري يوم 16 سبتمبر 1999، ليكون بديلا عن قانون الرحمة الذي أصدره الرئيس اليمين زروال في 25 فبراير 1995.

(3) خطاب الرئيس عبد العزيز بوتفليقة بمناسبة افتتاح السنة القضائية 2000/1999، الجزائر، 20 أكتوبر 1999. وكذا كلمته في الندوة الوطنية لإصلاح العدالة.

متاح على الأنترنت في الموقع: www.el-mouradia.dz، تم الاطلاع عليه يوم 2016/05/28 على الساعة 18h:00

وقاضيين اثنين(02) من مجلس الدولة من بينهما قاض(01) من قضاة الحكم وقاض واحد (01) محافظ للدولة، وقاضين اثنين(02) من المجالس القضائية من بينهما قاض واحد(01) من قضاة الحكم وقاض واحد(01) من قضاة النيابة العامة، وقاضيين اثنين(02) من الجهات القضائية الإدارية غير مجلس الدولة من بينهما قاض واحد(01) من قضاة الحكم وقاض واحد(01) محافظ للدولة، وقاضيين اثنين(02) من المحاكم الخاضعة للنظام القضائي العادي من بينهم قاض واحد(01) من قضاة الحكم وقاض واحد (01) من قضاة النيابة العامة، - وست(06) شخصيات يختارهم رئيس الجمهورية بحكم كفاءتهم خارج سلك القضاء، يشارك المدير المكلف بتسيير سلك القضاة بالإدارة المركزية لوزارة العدل في أعمال المجلس الأعلى للقضاء ولا يشارك في المداولات⁽¹⁾.

باستقراءنا للمادة الثالثة من القانون العضوي المذكورة في الفقرة أعلاه، نلاحظ أن المشرع قد أصاب عندما أشرك المدير المكلف بتسيير سلك القضاة بالإدارة المركزية لوزارة العدل في أعمال المجلس الأعلى للقضاء، وأقصاه من المشاركة في مداولات المجلس، بحيث أنه يشارك في أعمال المجلس ولا يحظى بصوت في المداولات، هذا من جهة⁽²⁾.

ومن جهة أخرى، أخفق عندما لم ينص على كل من عضويتي رئيس مجلس الدولة ومحافظ الدولة كتمثيل للقضاء الإداري داخل المجلس الأعلى للقضاء، مع النص فقط على قضاة القضاء العادي المتمثل في الرئيس الأول والنائب العام للمحكمة العليا.

(1) المادة 3 من القانون العضوي رقم 12/04، المصدر السابق.

(2) المادة 14، المصدر نفسه.

حيث نصت المادة 14 على ضرورة حضور ثلثي (3/2) الأعضاء على الأقل لقبول صحة مداولات المجلس الأعلى للقضاء.

وبالتالي كان على المشرع أن يدرج قضاة مجلس الدولة حتى يتسم المجلس الأعلى بازدواجية القضاء، لاسيما بعد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري نظام القضاء المزدوج ضمن التنظيم القضائي للدولة⁽¹⁾.

وبصدور التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 بالأخص النص المتعلق بالتشكيلة الجديدة للمجلس الأعلى للقضاء، نستشف أن المؤسس الدستوري حقيقة هذه المرة أحرز تقدما ملحوظا في تكريس وتعزيز مبدأ استقلالية القضاء، بعد أن أعطى الغلبة في تأليف المجلس إلى القضاة بدل السلطة التنفيذية، بنحو يربو عن تسعة عشر (19) قاضيا من مجموع سبعة وعشرون (27) عضوا بما فيهم رئيس الجمهورية رئيسا للمجلس.

وذلك من خلال بإضافة كل من رئيس مجلس الدولة، وخمسة (05) قضاة من أصل عشرة (10) ينتخبون من بين زملائهم موزعين كآلاتي: قاض (01) حكم من المحكمة العليا، وقاض (01) حكم من مجلس الدولة، وقاض (01) حكم من المجالس القضائية، وقاض (01) حكم من الجهات الإدارية غير قضاة مجلس الدولة، وقاض (01) حكم من المحاكم الخاضعة للنظام القضائي العادي، مع إضافة قاضيين (02) من التشكيل النقابي للقضاة ورئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان، وإبعاد عضوية وزير العدل حافظ الأختام من المجلس، وكذا التقليل من حصة رئيس الجمهورية بمعدل أربع (04) شخصيات تمّ منحها للسلطة التشريعية يختارهم رئيس المجلس الوطني الشعبي ورئيس مجلس الأمة، بحكم كفاءتهم خارج سلك القضاء، في حدود اثنين (02) من غير النواب، لكل واحد منهما⁽²⁾.

(1) نقصد بالقضاء المزدوج ازدواجية القانون مع ازدواجية الهياكل، لأنه سبق و أن عرف التنظيم القضائي للدولة ازدواجية القانون منذ الاستعمار وإلى غاية الاستقلال، أين كانت توجد غرفة إدارية في المجلس الأعلى (المحكمة العليا حاليا).

(2) المادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

على الرغم مما بذله المؤسس الدستوري في تقوية المجلس الأعلى للقضاء ودعم استقلاليته؛ إلا أنه يبقى في نظرنا كحرصين على حماية أكثر للحقوق والحريات، مدين بإضافة عضوية عن التشكيل النقابي للمحامين كضمانة قوية لحق الدفاع المعترف به دستوريا.

الفرع الثاني: صلاحيات المجلس الأعلى للقضاء

إن دراسة تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء والتغيرات التي طرأت عليها على ممر تعديلات النصوص المتعلقة بالمجلس، يقودنا حتما إلى معرفة ماهية صلاحيات هذا المجلس الذي كان محل كل هذه الإصلاحات، كما أن الوقوف على هذه الصلاحيات كفيل أن يجيب عن خلفية تغليب السلطة التنفيذية على السلطة القضائية داخل المجلس في الإصلاحات السابقة.

بالرجوع إلى أحكام القانون العضوي رقم 04-12 المتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، يتبين لنا أن دور المجلس يتمحور في مهمتين رئيسيتين: تكمن الأولى في صلاحيات المجلس الأعلى للقضاء في متابعة المسار المهني للقضاة (أولا)، ثم صلاحيات المجلس الأعلى للقضاء في تأديب القضاة (ثانيا).

أولا: صلاحيات المجلس الأعلى للقضاء في متابعة المسار المهني للقضاة

تبرز أهمية دور المجلس الأعلى للقضاء في متابعة المسار المهني للقضاة حسب أحكام القانون العضوي رقم 04-12 المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء، في طريقة تعيينهم سواء كان التعيين مباشرا أو غير مباشر⁽¹⁾، ودراسة ملفات ترقية القضاة في المناصب النوعية المؤطرة وكذا في عملية نقلهم وفق المعايير القانونية التي حددها المشرع في القانون العضوي⁽²⁾.

(1) المادة 3 من القانون العضوي رقم 12/04، المصدر السابق.

(2) المادة 19، المصدر نفسه. (المعايير المذكورة هي: الرغبة، الكفاءة، المصلحة العامة، الحالة الصحية).

كما للمجلس أيضا أن يتداول في الوضعيات الأساسية للقضاة، كأن يكون القاضي في وضعية القيام بالخدمة في إحدى الجهات القضائية أو بمصالح وزارة العدل المركزية أو الخارجية أو بأمانة المجلس الأعلى للقضاء أوفى مؤسسات التكوين والبحث العلمي التابعة لوزارة العدل، وكذا المصالح الإدارية بالمحكمة العليا أو مجلس الدولة⁽¹⁾، أو في وضعية إلحاق القاضي لأداء مهام أخرى خارج سلكه الأصلي لدى الجهات الدستورية أو الحكومية، الإدارة المركزية أو المؤسسات أو الهيئات العمومية والوظيفية، الجهات التي تكون الدولة فيها مساهمة في رأس المال، الإلحاق للقيام بمهمة في الخارج في إطار التعاون التقني، الإلحاق لدى المنظمات الدولية⁽²⁾، أو في وضعية الاستيداع بناء على طلب القاضي⁽³⁾. وللمجلس أيضا أن يتداول في حالات إنهاء مهام القضاة⁽⁴⁾.

ثانيا: صلاحيات المجلس الأعلى للقضاء في انضباط القضاة

جعل المشرع مسألة انضباط القضاة بيد المجلس الأعلى للقضاء في الحالة التي يرتكب فيها القاضي خطأ تأديبي، وهي ضمانات دستورية في حق مسؤولية القضاة بمفهوم الفقرة الثانية من المادة 173 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بنصها أن «القاضي مسؤول أمام المجلس الأعلى للقضاء عن كيفية أدائه لمهمته، وفق الأشكال والإجراءات التي يحددها القانون».

(1) المادتان 73 و 74، المصدر نفسه.

(2) المادة 76، المصدر نفسه.

(3) المادة 83، المصدر نفسه.

نصت المادة 81 من القانون على حالات الاستيداع وهي كالتالي: حالة مرض أو حادث خطير يصيب الزوج أو الطفل، القيام بدراسات أو بحوث تنطوي على فائدة عامة، إبتاع زوجة إذا كان هذا الأخير مضطرا عادة للإقامة بسبب وظيفته في مكان بعيد عن المكان الذي يمارس فيه زوجه وظيفته، تربية طفل لا يتجاوز عمره 5 سنوات أو مصاب بعاهة تتطلب عناية مستمرة بالنسبة للزوجة القاضية، لأعراض شخصية بعد استيفاء 5 سنوات من الأقدمية.

(4) المادة 84، المصدر نفسه.

حيث نصت هذه المادة على حالات إنهاء المهام وهي: الوفاة، فقدان الجنسية، الاستقالة، التقاعد، التسريح، العزل.

المطلب الثاني: سلطة رئيس الدولة في رئاسة المجلس الأعلى للقضاء وتعيين القضاة

رغم الخلاف الظاهر حول التداخل في الاختصاصات ما بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، فإن هناك شبه إجماع بين الفقه والقانون حول مبدأ استقلالية السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، كأحد الأركان الأساسية لدولة القانون ودعامة حقيقية لتكريس الديمقراطية، ناهيك عما يمثله استقلال القضاء من ضمانة أساسية في مجال حماية الحقوق والحريات الأساسية.

سواء تعلق هذا الاستقلال، بمظهره العضوي أو الوظيفي، الذي أصبح جزء من الضمير العالمي والوجدان الإنساني بحيث لم يعد من الجائز انكاره في أي دولة مدنية⁽¹⁾.

مما أدى بوضعي الدستور إلى تكريس هذا المبدأ في نصوص الدستور كنتيجة لمبدأ الفصل بين السلطات، باعتبار أن يتضمن الدستور مقتضيات وأحكام تشهد باستقلالية القضاء، كالنص في أكثر من تعديل دستوري على أن «السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون» وأن «القاضي لا يخضع إلا للقانون»⁽²⁾.

بيد أننا نجد في الدستور من الوسائل والآليات ما ينتقص من هاته الضمانة الدستورية، كسلطة رئيس الدولة في تعيين القضاة، ورئاسته للمجلس الأعلى للقضاء وتفوق عضوية السلطة التنفيذية على السلطة القضائية داخل المجلس.

وعليه نتناول في هذا المطلب سلطة رئيس الدولة في تعيين القضاة وإنهاء مهامهم في (الفرع الأول)، وسلطة رئيس الدولة في رئاسة المجلس الأعلى للقضاء في (الفرع الثاني).

(1) فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1977، ص21.

(2) على سبيل المثال المادة 156 والمادة 165 على التوالي من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة في تعيين القضاة وإنهاء مهامهم

يتمتع رئيس الدولة في إطار ممارسته لاختصاصاته التنفيذية بسلطة واسعة في التعيين *Le pouvoir de nomination* في أجهزة الدولة ومؤسساتها⁽¹⁾، وتعد فئة القضاة في الجزائر من الفئات التي تخضع إلى سلطة رئيس الدولة في التعيين، على خلاف بعض الأنظمة التي تأخذ بالانتخاب لتولي منصب القضاء.

لم يكن دستور الجزائر لسنة 1963 وسنة 1976 ينص بصراحة على تعيين القضاة، إلاّ ما جاء على التوالي في نصي المادتين 54 و111 بأن يعين رئيس الجمهورية في الوظائف المدنية والعسكرية، ولعلّ هذا فيه إشارة ضمنية إلى أن رئيس الجمهورية يعين القضاة، كون وظيفة القاضي، هي أيضا من بين الوظائف المدنية في الدولة.

كما أنه باستقرائنا للأمر رقم 27/69 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، تنص المادة 2 منه بأن «يعين القضاء بموجب مرسوم يتخذ باقتراح من وزير العدل حافظ الأختام بعد استطلاع رأي المجلس الأعلى للقضاء»⁽²⁾.

الكيفية ذاتها اعتمدها المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 1989، بحيث أنه لم ينص هو الآخر على تعيين القضاة؛ إلاّ ما نصت عليه المادة 74 المطعة 7 «يعين الموظفين المدنيين والعسكريين، طبقا للقانون».

غير أنه بالرجوع إلى القانون رقم 21/89 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، نلاحظ أن رئيس الجمهورية أصبح بمقتضى هذا التعديل يعين القضاة بموجب مرسوم رئاسي بعد

(1) أنظر الفصل الأول، من الباب الأول من الرسالة.

(2) المادة 2 من الأمر رقم 27/69، المصدر السابق.

اقترح من وزير العدل وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء وليس بعد استطلاع رأي المجلس الأعلى للقضاء مثلما كان عليه قبل هذا التعديل⁽¹⁾.

كما أصبح سلك القضاة يضم أيضا بالإضافة إلى قضاة الحكم والنيابة العامة والمحكمة العليا والمجالس والمحاكم، القضاة العاملين في الإدارة المركزية لوزارة العدل⁽²⁾.

أما في التعديل الدستوري لسنة 1996 خالف المؤسس الدستوري التقليد الذي كان عليه في السابق، بحيث نص في المادة 78 من الدستور في المطة الرابعة على أن يعين رئيس الجمهورية «رئيس مجلس الدولة» وفي المطة السابعة «القضاة». على أن تتم عمليات التعيين وفق الشروط التي يتطلبها القانون الأساسي للقضاء في المرشحين لمنصب القضاة.

وفي نفس السياق، حافظ المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016 على الكيفية ذاتها في المادة 92 من الدستور، وهو ما أكدته المادة الثالثة من القانون العضوي رقم 11/04 المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء، على أن يكون تعيين القضاة بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل، وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء⁽³⁾، الكيفية ذاتها نص عليها التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 في المادة 92 (المطة 4 و 5 و 8).

وبذلك يكون المشرع قد حدد بموجب القانون العضوي رقم 04-12 طريقة تعيين القضاة وترسيمهم، إذ اشترط في تعيينهم مداولة المجلس الأعلى للقضاء في الاقتراح الذي يقدمه وزير العدل حافظ الأختام إلى المجلس، أما عن الجهة التي لها صلاحية التعيين، تكمن في رئيس الجمهورية الذي له صلاحية تعيين القضاة بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل حافظ الأختام وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء⁽⁴⁾.

(1) المادة 3 من القانون رقم 21/89، المصدر السابق.

(2) المادة 2، المصدر نفسه.

(3) المادة 3 من القانون العضوي رقم 11/04، المصدر السابق.

(4) المادة 3، المصدر نفسه.

يشمل تعيين رئيس الدولة للقضاة بموجب مرسوم رئاسي طريقتين للتعيين، الطريق الأول تعيين القضاة المترشحين خريجي المدرسة العليا للقضاء، الذين يتم تعيينهم لدى الجهات القضائية بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل حافظ الأختام وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء⁽¹⁾.

أما الطريق الثاني فهو التعيين المباشر الذي يتم بصفة استثنائية وفي مناصب قضائية محددة: مستشارين في المحكمة العليا، أو مستشاري دولة بمجلس الدولة، حيث يتم التعيين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل حافظ الأختام، وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء لفائدة حاملي شهادة دكتور دولة بدرجة أستاذ في التعليم العالي في الحقوق أو الشريعة والقانون أو العلوم المالية أو الاقتصادية أو التجارية، والذين مارسوا فعليا عشر (10) سنوات على الأقل في الاختصاصات ذات الصلة بالميدان القضائي، وكذلك المحامين لدى المحكمة العليا أو مجلس الدولة، والذين مارسوا فعليا لمدة عشر (10) سنوات على الأقل بهذه الصفة، على أن لا تتجاوز هذه التعيينات (التعيين المباشر) في أي حال من الأحوال نسبة (20%) من المناصب المتوفرة⁽²⁾.

إضافة إلى سلطة رئيس الدولة في رئاسة المجلس الأعلى للقضاء وتعيين القضاة سواء بتعيين المترشحين أو التعيين المباشر⁽³⁾، يحصل رئيس الدولة على سلطة تعيين في المناصب النوعية إلا أن سبطه هاته تبقى مقيدة بمداولة المجلس الأعلى للقضاء، كما له أن يعين في بعض المناصب النوعية دون مراعاة مداولات المجلس الأعلى للقضاء⁽⁴⁾.

(1) المادة 39 من القانون العضوي رقم 11/04، المصدر السابق.

(2) المادة 41، المصدر نفسه.

(3) عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري الدستور الجزائري (نشأة - فقها - تشريعا)، دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2011، ص 72.

(4) المادة 49 من القانون العضوي رقم 11/04، المصدر السابق. نصت المادة 49 على المناصب النوعية التي يمتلك فيه رئيس الدولة سلطة مطلقة في التعيين دون مراعاة مداولات المجلس الأعلى للقضاء، و التي هي كالتالي: الرئيس الأول للمحكمة العليا =

كما أن نص المؤسس الدستوري صراحة على أن تعيين الرئيس الأول للمحكمة العليا هو ضمن اختصاص رئيس الدولة، في المطة الخامسة من المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2016، دلالة على أن المؤسس الدستوري قد استدرك ما قد سهى عنه في المادة 78 من التعديل الدستوري لسنة 1996، عندما نص على رئيس مجلس الدولة، وغفل عن الرئيس الأول للمحكمة العليا، بالرغم من قدم المحكمة العليا على مجلس الدولة الذي استحدث بموجب المادة 152 فقرة الثانية من التعديل الدستوري لسنة 1996 من ناحية.

وقد نصت المادة 49 من القانون العضوي السالف الذكر على كيفية تعيين الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيس مجلس الدولة، النائب العام لدى المحكمة العليا، محافظ الدولة لدى مجلس الدولة، رئيس مجلس قضائي، رئيس محكمة إدارية، نائب عام لدى مجلس قضائي، محافظ دولة لدى محكمة إدارية، دون استشارة المجلس الأعلى للقضاء، فيه من الكفاية ما يبين السلطة المطلقة لرئيس الدولة في التعيين في هذه المناصب النوعية القضائية المؤطرة⁽¹⁾.

على خلاف هذه المناصب موضوع الفقرة أعلاه، يمكن لرئيس الدولة بصفته كرئيس للمجلس الأعلى للقضاء أن يأخذ برأي المجلس في التعيينات المتعلقة بالمناصب النوعية موضوع المادة 50 من القانون الأساسي للقضاء⁽²⁾.

=رئيس مجلس الدولة، النائب العام لدى المحكمة العليا، محافظ الدولة لدى مجلس الدولة، رئيس مجلس قضائي، رئيس محكمة إدارية، نائب عام لدى المجلس القضائي، محافظ دولة لدى محكمة إدارية.

(1) المادة 49، المصدر نفسه.

(2) المادة 50، المصدر نفسه.

أما المادة 50 فقد نصت عن المناصب النوعية التي يمتلك فيها المجلس الأعلى للقضاء حق تقديم الاستشارة لرئيس الدولة، والتي هي كالتالي: نائب الرئيس الأول للمحكمة العليا، نائب رئيس مجلس الدولة، النائب العام المساعد لدى المحكمة العليا، نائب محافظ الدولة لدى مجلس الدولة، رئيس غرفة بالمحكمة العليا، رئيس غرفة لدى مجلس الدولة، نائب رئيس مجلس قضائي، نائب رئيس محكمة إدارية، رئيس غرفة بالمجلس القضائي، رئيس غرفة بالمحكمة الإدارية، قاضي تطبيق العقوبات، رئيس محكمة، وكيل الجمهورية، قاضي التحقيق.

بالإضافة إلى ذلك يعين رئيس الدولة باقتراح من وزير العدل، وبعد أخذ الرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء، رئيس محكمة التنازع بالتناوب بين قضاة المحكمة العليا أو مجلس الدولة لمدة ثلاث سنوات، ويعين أيضا قضاة محكمة التنازع، وقاض بصفة محافظ دولة، ومحافظ دولة مساعد⁽¹⁾.

أما في التعديل الدستوري لسنة 2020 اعتمد المؤسس الدستوري الصياغة ذاتها «بعد أخذ الرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء» المنصوص عليها في القانون العضوي رقم 03/98 المتضمن اختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، للتعيينات التي يصدرها رئيس الدولة في الوظائف القضائية النوعية، وهو ما يسفر على تقييد السلطة التي كان يباشرها رئيس الدولة قبل التعديل الدستوري الأخير في تعيينه للمناصب القضائية النوعية بعنوان المادة 49 من القانون العضوي رقم 11/04 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

وعليه يكون رأي المجلس الأعلى للقضاء ملزم لرئيس الدولة في تعيينه لهذه الوظائف.

وبناء على كل ما سبق، نخلص على أن رئيس الدولة يتدخل بصورة مستمرة في تعيين القضاة داخل الجهاز القضائي، سواء تعلق الأمر بالتعيينات في الوظائف القضائية النوعية أو التعيينات الأولية التي تخص الطلبة القضاة خريجي المدرسة العليا للقضاء، أو تلك المناصب القضائية التي يعين فيها رئيس الدولة بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح وزير العدل وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء، في الحالة التي يكون فيها التعيين بطريق مباشر وبصفة استثنائية، على ألا تتجاوز التعيينات نسبة (20%) من المناصب المالية المتوفرة⁽²⁾.

(1) القانون العضوي رقم 03/98 المؤرخ في 30 ماي سنة 1998 المتضمن اختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 39، الصادرة في 31 ماي سنة 1998.

(2) المادة 41 من القانون العضوي رقم 11/04، المصدر نفسه. بنصها على مايلي: «استثناء لأحكام المادة 38 من هذا القانون العضوي، يمكن تعيين مباشرة وبصفة استثنائية، بصفتهم مستشارين في المحكمة العليا أو مستشاري الدولة بمجلس الدولة، بناء على=

أما عن الرأي الاستشاري للمجلس الأعلى للقضاء، فهو ملزم لوزير العدل الذي يجب أن يكون اقتراحه مطابقا لمداولة المجلس الأعلى للقضاء. أما بالنسبة لرئيس الدولة فلا يوجد من الناحية العملية ما يقيد من سلطة رئيس الدولة، كون هذا الأخير هو من يعين وزير العدل حافظ الأختام، وهو من يتولى رئاسة المجلس الأعلى للقضاء.

بالنسبة لرئيس الدولة الفرنسي فقد كان هو الآخر يحظى بسلطة كبيرة بموجب الأمر رقم 1270/58 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء، في تعيين المحققين القضائيين في وظائف الدرجة الثانية من التسلسل القضائي بناء على اقتراح من حافظ الأختام، وزير العدل⁽¹⁾.

كما له أن يصدر بموجب هذا الأمر المذكور في الفقرة السابقة أعلاه، مراسيم في تعيين مهام كل من رئيس محكمة قضاية أو محكمة ابتدائية أو مستشار استفتاء لدى محكمة النقض، بناء على اقتراح التشكيلة المختصة للمجلس الأعلى للقضاء⁽²⁾.

وكذا المراسيم المتضمنة الترقية في الرتبة أو تعيين قاض في وظائف أخرى بخلاف المذكورة في الفقرة السابقة، بناء على اقتراح حافظ الأختام، وزير العدل، بعد أخذ الرأي

= اقتراح من وزير العدل، وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء، على ألا تتجاوز هذه التعيينات نسبة (20%) من المناصب المالية المتوفرة: حاملي شهادة دكتوراه دولة بدرجة أستاذ التعليم العالي والذين مارسوا فعلا عشر (10) سنوات على الأقل في الاختصاصات ذات الصلة بالميدان القضائي، والمحامين المعتمدين لدى المحكمة العليا أو مجلس الدولة الذين مارسوا فعلا عشر (10) سنوات على الأقل بهذه الصفة».

(1) Art 26 du l'Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. JORF du 23 décembre 1958. «Le Président de la République nomme les auditeurs de justice aux postes du second degré de la hiérarchie judiciaire sur les propositions du garde des sceaux, ministre de la justice».

(2) Art 28 alinéa 1 du l'Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. JORF du 23 décembre 1958. «Les décrets de nomination aux fonctions de président d'un tribunal judiciaire ou d'un tribunal de première instance ou de conseiller référendaire à la Cour de cassation sont pris par le Président de la République sur proposition de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature».

المطابق للتشكيلة المختصة للمجلس الأعلى للقضاء، عندما يتعلق الأمر بقضاة الحكم وبعد رأي التشكيلة المختصة للمجلس الأعلى للقضاء عندما يتعلق الأمر بقضاة النيابة العامة⁽¹⁾.

من الملاحظ أن رئيس الدولة الفرنسي يمتلك سلطة تقديرية واسعة في التعيين داخل الجهاز القضائي، كما هو الحال في تعيين رؤساء المحاكم القضائية أو الابتدائية أو مستشار استفتاء لدى محكمة النقض، وقضاة النيابة العامة، لاسيما وأن رئيس الدولة لا يتقيد بالمجلس الأعلى للقضاء الذي يمتلك رأيا بسيطا وغير ملزم لوزير العدل فيما يخص هذه التعيينات⁽²⁾، على عكس قضاة الحكم الذين يكون رأي المجلس الأعلى للقضاء في تعيينهم ملزم لرئيس الدولة، الذي لا يستطيع اجراء أي تعيين إلا بناء على اقتراح المجلس الأعلى للقضاء.

ومع ذلك، تبقى الممارسة أن تحترم آراء المجلس الأعلى للقضاء في الغالبية العظمى. ولكن بصدور التعديل الدستوري الفرنسي لعام 2008 ابتكر المؤسس الدستوري آلية جديدة استطاع من خلالها أن يُوَظِرَ لسلطة رئيس الدولة في التعيين، بحيث كان على المؤسس الدستوري الجزائري حتى يعطي ضمانات أكثر لمبدأ استقلالية السلطة القضائية، أن يأخذ بما ابتكره المؤسس الدستوري الفرنسي في التعديل الدستوري لعام 2008 عندما اشترط في المادة 13 فقرة الخامسة من الدستور، على أن تحدد المناصب أو الوظائف الأخرى التي لم تذكر في الفقرة الثالثة بموجب قانون أساسي، والتي نظرا لأهميتها في ضمان الحقوق

(1) Art 28 alinéa 2 du l'Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. JORF du 23 décembre 1958. «Les décrets portant promotion de grade ou nomination aux fonctions de magistrat autres que celles mentionnées à l'alinéa précédent sont pris par le Président de la République sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, après avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature pour ce qui concerne les magistrats du siège et après avis de la formation compétente du Conseil supérieur pour ce qui concerne les magistrats du parquet».

(2) جان فولف، النيابة العامة، ترجمة: نصر هائل، دار القصة للنشر، الجزائر، 2006، ص26.

Voir aussi : Bernard. Stirn, Les Sources Constitutionnelles du droit administratif, 3^{ème} Ed, L.G.D.J, paris.1999, pp106 -109.

والحريات أو الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأمة، لتمارس فيها سلطة التعيين المخولة لرئيس الجمهورية بعد إبداء الرأي العلني للجنة الدائمة المختصة في كل من مجلسي البرلمان، ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يقوم بأي تعيين إذا كان مجموع عدد الأصوات المعارضة في كل لجنة يمثل على الأقل ثلاثة أخماس (5/3) الأصوات المدلى بها داخل اللجنتين⁽¹⁾.

وبالتالي يكون المؤسس الدستوري الفرنسي على خلاف نظيره الجزائري، قد ضيق الخناق على السلطة التنفيذية في ممارستها اختصاصها العضوي في علاقته مع القضاء، عندما أخضع سلطة رئيس الدولة في تعيين القضاة، إلى موافقة البرلمان.

بل ولمزيد من الضمانات فسح المجال أمام البرلمان في أن يحدد بموجب قانون اللجان الدائمة المختصة بحسب المناصب أو الوظائف المعنية.

نفس الشيء مع دستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي أسند لرئيس الدولة بموجب الفقرة الثانية منه سلطة ترشيح وتعيين قضاة المحكمة العليا، بناء على رأي بالموافقة من مجلس الشيوخ، أمّا عن طريقة تعيين القضاة في المحاكم الاتحادية الأخرى، فرغم أن الدستور لم ينص عليها صراحة؛ إلا أن الكونغرس اهتدى إلى استنباط نظام خاص في تعيين قضاة هذه المحاكم على نفس كيفية تعيين قضاة المحكمة العليا المنصوص عليها في الدستور⁽²⁾.

(1) Art13 alinéa 5 de la constitution française de 1958 après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. «Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés».

(2) حسن السيد يحيى الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1993، ص339.

وعليه تبقى سلطة رئيس الدولة في تعيين القضاة مشروطة بمدى موافقة مجلس الشيوخ، بحكم أن كل من رئيس الدولة الأمريكي ومجلس الشيوخ، يتمتعان بسلطة مشتركة في تعيين القضاة، بحيث يترك الرئيس الحرية لمجلس الشيوخ في اختيار قضاة المحاكم الخاصة أو المحلية للولايات، بينما يكون هو الآخر أيضا حرا في تعيين قضاة المحكمة العليا⁽¹⁾.

مع أن عادة ما يكون اختيار قضاة المحكمة العليا موضوع اهتمام رئيس الدولة أكثر من قضاة المحاكم الخاصة الأخرى. نظرا لطبيعة الوظيفة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية، التي تتولاها جهتان، الجهة الأولى تمثلها المحكمة العليا كقضاء اتحادي يتبع الدولة الاتحادية، التي يختص قضاتها في النظر في المسائل التي تهم الدولة بأكملها، كالمنازعات التي تثور بين الاتحاد والولايات، أو بين الأفراد التابعين لولايات مختلفة، بالإضافة إلى ما تشغله المحكمة العليا، كجهة استئنافية لبعض أحكام محاكم الولايات.

أما الجهة الثانية، فتمثلها المحاكم الخاصة لكل ولاية من ولايات الاتحاد، كقضاء محلي، يختص قضاتها، بتطبيق قوانين الولاية التي تقع في دائرة اختصاصها⁽²⁾.

الفرع الثاني: سلطة رئيس الدولة في رئاسة المجلس الأعلى للقضاء

نظرا للدور الأساسي الذي يقوم به المجلس الأعلى للقضاء في عملية تعيين القضاة ومسارهم المهني من حيث نقلهم وانضباطهم وسير سلمهم الوظيفي، منحت دساتير الجمهورية الجزائرية كغيرها من دساتير دول العالم، السلطة التنفيذية في علاقتها مع السلطة القضائية اختصاص في غاية من الأهمية يتمثل أساسا في تولي رئيس الجمهورية رئاسة

(1) سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، القاهرة، 1999، ص344.

(2) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 7، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص94.

المجلس الأعلى للقضاء، بدءاً من الدستور الأول لسنة 1963 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020⁽¹⁾.

ناهيك على ما سبق ذكره، يعد رئيس الدولة صاحب اختصاص أصيل في تعيين القضاة تبعاً لسلطته في التعيين⁽²⁾، منح المؤسس الدستوري رئيس الدولة تعيين ستة (06) من أعضاء المجلس من خارج سلك القضاء، تكون لرئيس الدولة السلطة التقديرية الواسعة في اختيارهم استناداً إلى كفاءتهم وخبراتهم⁽³⁾.

إضافة إلى ذلك، تؤول تعيينات جميع الفئات التي تدخل في تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء إلى سلطة رئيس الدولة، بحسب ما نصت عليه المادة الثالثة من القانون العضوي رقم 12/04 والذين هم محددون على سبيل الحصر في ست فئات وهم كالتالي⁽⁴⁾:

- وزير العدل نائبا عن الرئيس،
- الرئيس الأول للمحكمة العليا،
- النائب العام لدى المحكمة العليا،
- عشرة (10) قضاة ينتخبون من قبل زملائهم موزعين مناصفة بين قضاة الحكم وقضاة النيابة العامة فيما يخص القضاء العادي، وبين قضاة الحكم ومحافظي الدولة فيما يتعلق بالجهات القضائية الادارية باستثناء مجلس الدولة⁽⁵⁾،

(1) المادة 45 من دستور 1963 نصت على أن «يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للدفاع والمجلس الأعلى للقضاء».

والمادة 181 من دستور 1976 «يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء. يتولى وزير العدل نيابة رئاسة المجلس. يحدد القانون تأليف المجلس الأعلى للقضاء وطرق تسييره وصلاحياته الأخرى».

والمادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 1989، والمادة 154 من التعديل الدستوري لسنة 1996، والمادة 173 من التعديل الدستوري لسنة 2016، بنصهم «يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء».

(2) سعيد بولشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 252.

(3) المادة 3 من القانون العضوي رقم 12/04، المصدر السابق.

(4) المادة 3، المصدر نفسه.

(5) المرسوم التنفيذي رقم 429/04 يتضمن تنظيم انتخاب القضاة الأعضاء في المجلس الأعلى للقضاء وكيفية ذلك، الجريدة الرسمية، العدد 83، الصادرة في 26 ديسمبر سنة 2004.

- ست(06) شخصيات يختارهم رئيس الجمهورية بحكم كفاءتهم خارج سلك القضاء،
 - المدير المكلف بتسيير سلك القضاة بالإدارة المركزية لوزارة العدل⁽¹⁾.
 - الأمر الذي يجعل من رئيس الدولة يمتاز بعدة صلاحيات في إطار توليه رئاسة المجلس:
 - توجيه الاستدعاءات للأعضاء من أجل حضور اجتماعات المجلس بما فيها العادية والاستثنائية⁽²⁾،
 - ضبط جدول جلسات المجلس بعد تحضيره بالاشتراك مع المكتب الدائم للمجلس⁽³⁾،
 - يتمتع رئيس الدولة بصفته رئيس المجلس الأعلى للقضاء بصوت مرجح⁽⁴⁾،
- هذا وباستقراءنا لمواد القانون العضوي رقم 12/04 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، نلاحظ أن المجلس يناط بصلاحيات واسعة في تعيين القضاة ونقلهم وترقيتهم، وبما أن رئيس الدولة هو من يتولى رئاسة المجلس فليس من المستبعد وجود ما يدعو إلى تأثير السلطة التنفيذية على السلطة القضائية.
- في حين نرى أن المشرع الدستوري عهد إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا في الجزائر رئاسة التشكيلة التأديبية للمجلس الأعلى للقضاء، كما هو الحال بالنسبة للرئيس الأول لمحكمة النقض في فرنسا للفصل في المتابعات التأديبية المتخذة ضد القضاة⁽⁵⁾.

(1) زيادة على الأعضاء المشار إليهم في الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من القانون العضوي رقم 12/04، نصت أيضا الفقرة الأخيرة من المادة الثالثة من نفس القانون العضوي على عضوية المدير المكلف بتسيير سلك القضاة بالإدارة المركزية لوزارة العدل، في أعمال المجلس الأعلى للقضاء دون أن يشارك في مداورات المجلس.

(2) المادة 12، المصدر نفسه.

(3) المادة 13، المصدر نفسه.

(4) المادة 15، المصدر نفسه.

(5) المادة 2/174 من التعديل الدستوري لسنة 2016 «ويسهر على احترام القانون الأساسي للقضاة وعلى رقابة انضباط القضاة تحت رئاسة الرئيس الأول للمحكمة العليا».

بذلك يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد أعفى رئيس الدولة من مجال رقابة انضباط القضاة المنصوص عليها في الفصل الثاني من القانون العضوي السالف الذكر، غير أن مباشرة حافظ الأختام، وزير العدل، نائب رئيس المجلس الأعلى للقضاء، الدعوى التأديبية أمام المجلس الأعلى للقضاء في تشكيلته التأديبية، له أيضا ما يعكس مدى تبعية الجهاز القضائي للسلطة التنفيذية.

الأمر الذي يجعل من المجلس الأعلى للقضاء هيئة تداولية على شؤون القضاء تخضع لهيمنة السلطة التنفيذية، وهو ما يشكل في الحقيقة انتقاص من استقلالية القضاء إن لم نقل عدمها، بحيث يصبح مجرد مبدأ صوري لا قيمة قانونية له إلا في النصوص⁽¹⁾.

أما عن الوضع في فرنسا فقد أقر الدستور لعام 1958 في المادة 65 منه على تولية رئيس الجمهورية رئاسة المجلس الأعلى للقضاء وتعيين جميع أعضائه⁽²⁾.

إلا أنه وبمقتضى المراجعة الدستورية المؤرخة في 27 جويلية عام 1993 قيد المشرع الدستوري الفرنسي من سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء المجلس الأعلى للقضاء بصورة تدريجية⁽³⁾.

(1) المادة 62 من دستور 1963 «لا يخضع القضاة في ممارستهم لوظائفهم إلا للقانون ولمصالح الثورة الاشتراكية استقلالهم مضمون بالقانون وبوجود المجلس الأعلى للقضاء».

والمادة 2/182 من دستور 1976 «يقرر المجلس الأعلى للقضاء طبقا للأحكام التي يحددها القانون تعيين القضاة ونقلهم وسير سلمهم الوظيفي، ويساهم في مراقبة انضباطهم».

والمادة 129 من التعديل الدستوري لسنة 1989 «السلطة القضائية مستقلة».

والمادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 1996 «السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون».

والمادة 1/165 من التعديل الدستوري لسنة 2016 «السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون».

والمادة 1/163 من التعديل الدستوري لسنة 2020 «القضاء سلطة مستقلة».

(2) Art 65 alinéa 1 de la constitution française de 1958. ««Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Président de la République. Le ministre de la justice en est le vice-président de droit. Il peut suppléer le Président de la République.»».

(3) Loi constitutionnelle n°93-952 du 27 juillet 1993 portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI, JORF du 28 juillet 1993.

بذلك يكون المؤسس الدستوري قد أنهى السلطة الحصرية لرئيس الجمهورية في تعيين أعضاء المجلس الأعلى للقضاء، والتي على ما يبدو أنها سمحت لرئيس الدولة بممارسة تأثير قوي على القضاء. بحيث لم يبقى لرئيس الدولة الحق في تعيين أعضاء المجلس؛ إلا شخصية واحدة فقط بعد المراجعة الدستورية لسنة 1993 .

ومن أجل الاستجابة للمطالبة بضمانات أكبر لاستقلال القضاء، لم يعد رئيس الجمهورية الفرنسي يرأس المجلس الأعلى للقضاء، منذ المراجعة الدستورية في 23 جويلية عام 2008، من ناحية⁽¹⁾.

هذا وقد احتفظ المؤسس الدستوري الفرنسي لرئيس الجمهورية ورئيسي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بتعيين ست (06) شخصيات لا تنتمي إلى البرلمان، ولا إلى القضاء، ولا إلى النظام الإداري، في حدود تعيين اثنين (02) من هذه الشخصيات المؤهلة لكل واحد منهم، من ناحية أخرى.

مع اخضاع سلطة رئيس الجمهورية في تعيينه لأعضاء المجلس الأعلى للقضاء إلى رأي اللجنة الدائمة ذات الاختصاص في كلا الجمعيتين المعنيتين؛ على عكس التعيينات التي يقترحها رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ⁽²⁾.

المبحث الثاني: الاختصاصات الوظيفية لرئيس الدولة في علاقته مع السلطة القضائية

بناء على ما سبق، بخصوص الدور الذي تلعبه السلطة القضائية في تجسيد دولة القانون، كان لزاما على المؤسس الدستوري أن يعطي هذه السلطة استقلالية تجعلها بعيدة

(1) Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, JORF n° 0171 du 24 juillet 2008.

(2) Art 31 alinéa 2 de la Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, JORF n° 0171 du 24 juillet 2008.

عن الصراعات والتجاذبات السياسية، حتى يستطيع أن يضمن مشروعية أعمال السلطة السياسية، ويكفل للأفراد احترام حقوقهم وحررياتهم من خلال المساواة بين السلطة والحرية.

من أجل ذلك، منح المؤسس الدستوري المجلس الأعلى للقضاء، بصفته هيئة تداولية على تعيين القضاة وترقيتهم ونقلهم ومراقبة انضباطهم، صلاحيات واسعة تؤول بطريقة غير مباشرة إلى رئيس الدولة، الذي له الحق في رئاسة المجلس باستثناء انضباط القضاة الذي يعود فيه الاختصاص إلى التشكيلة التأديبية للمجلس برئاسة الرئيس الأول للمحكمة العليا.

ولمزيد من الضمانات ألقى المؤسس منذ التعديل الدستوري لسنة 2016 على رئيس الدولة التزام وظيفي جديد، يكمن في قوله بصريح المادة 165 فقرة الثانية «رئيس الجمهورية ضامن استقلال السلطة القضائية»⁽¹⁾.

العبارة التي نستشف من خلالها مدى حرص المؤسس الدستوري على ضمان استقلالية السلطة القضائية من قبل رئيس الدولة، مقابل ما كان عليه في نصوص أخرى من الدستور في السابق. إضافة إلى كون رئيس الدولة ضامن استقلال السلطة القضائية حول المؤسس الدستوري رئيس الدولة سلطة اصدار العفو.

ومن أجل أن يتسنى لنا دراسة الاختصاصات الوظيفية لرئيس الدولة في علاقته مع القضاء، سنحاول في بيان هذا المبحث أن نعرض في (المطلب الأول) استقلالية السلطة القضائية، وفي (المطلب الثاني) حق العفو.

(1) المادة 165 من التعديل الدستوري لسنة 2016 «السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون. رئيس الجمهورية ضامن استقلال السلطة القضائية».

المطلب الأول: استقلالية السلطة القضائية

لطالما يعد مبدأ استقلالية السلطة القضائية من أهم نتائج الفصل بين السلطات في صورته المرنة، الأمر الذي أدى بواضعي الدستور يحرصون في كتابات دساتيرهم على تكريس استقلالية القضاء وتحصينه من أشكال التدخل والضغط والتأثير.

على هذا الأساس منح المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية الجزائري ضمان السلطة القضائية (الفرع الأول)، ولقب القاضي الأول في البلاد (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رئيس الدولة ضامن استقلال السلطة القضائية

أشاد الفقيه مونتسكيو في كتابه روح القوانين أنه لا يمكن الحديث عن وجود حرية سياسية، إلا في ظل فصل السلطة التنفيذية عن سلطة الحكم.

في ذات السياق، أراد واضعو الدستور أن يجعلوا السلطة التنفيذية مستقلة عن السلطة التشريعية فقرروا على ألا يستمد رئيس الجمهورية وجوده من البرلمان، بل من الشعب، وعلى الرغم من كل هذا أكد الرئيس الفرنسي "De Gaulle" في مناسبة إعلامية له أن «الرئيس هو وحده من تفوض له جميع السلطات في الدولة بما في ذلك السلطة القضائية»، وهو ما نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 64 من الدستور الفرنسي لعام 1958 أن «رئيس الجمهورية هو الضامن لاستقلالية السلطة القضائية، يساعده في ذلك المجلس الأعلى للقضاء»، فضلا على رئاسة رئيس الجمهورية الفرنسي للمجلس الأعلى للقضاء قبل المراجعة الدستورية لعام 2008⁽¹⁾.

بخلاف الدساتير الجزائرية التي لم يسبق لها أن نصت صراحة، أن رئيس الجمهورية يضمن استقلال السلطة القضائية؛ باستثناء ما نصت عليه مواد أخرى من الدستور، من

(1) Art 64 alinéas 1et 2 de la constitution française de 1958 avant la révision constitutionnel du 2008. «Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.».

حيث أن القضاة استقلالهم مضمون بالقانون وبوجود المجلس الأعلى للقضاء⁽¹⁾، وأن السلطة القضائية مستقلة⁽²⁾، وفي التعديل الدستوري لسنة 1996 أضاف المؤسس عبارة «وتمارس في إطار القانون»⁽³⁾، ليفهم بذلك أن السلطة القضائية مستقلة مع حظر التدخل في القضاء وشؤون العدالة وأن القضاة مستقلون ليس عليهم سلطان في قضائهم إلا سلطان القانون⁽⁴⁾.

نستشف أيضا أنه إذا كان المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016 ألقى على رئيس الدولة التزام وظيفي أصلي، يكمن في صريح الفقرة الثانية من المادة 165 من التعديل الدستوري بنصها «رئيس الجمهورية ضامن استقلال السلطة القضائية»⁽⁵⁾؛ فإن دور رئيس الدولة إزاء السلطة القضائية يصبح بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2020 التزم تبعا يحصل بطريقة آلية من خلال رئاسة رئيس الدولة للمجلس الأعلى للقضاء⁽⁶⁾.

وعليه من منظور مقارنة دستورية بين المادة 165 المذكورة أعلاه وبين مواد أخرى في الدستور، نرى أن المؤسس الدستوري الجزائري عندما جاء بهذا الالتزام الجديد لرئيس الدولة كضامن لاستقلال السلطة القضائية، بعيدا عن المادة 173 التي أخصت رئيس الدولة برئاسة المجلس الأعلى للقضاء، إنما يريد أن يبين مدى التزام رئيس الدولة بضمان استقلالية السلطة القضائية، حتى كما لو كان بعيدا عن رئاسته للمجلس الأعلى للقضاء، مثلما فعل المؤسس الدستوري مع الرئيس الفرنسي في المادتين 64 و65 من دستور عام 1958 المعدل بمقتضى المراجعة الدستورية لعام 2008 .

(1) المادة 62 من دستور سنة 1963 «لا يخضع القضاة في ممارستهم لوظائفهم إلا للقانون ولمصالح الثورة الاشتراكية. استقلالهم مضمون بالقانون وبوجود المجلس الأعلى للقضاء».

(2) المادة 129 من التعديل الدستوري لسنة 1989 «السلطة القضائية مستقلة» .

(3) المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 1996 «السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون» .

(4) يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، (ب. ط)، دار الشروق القاهرة، مصر، 1981، ص45.

(5) المادة 165 من التعديل الدستوري لسنة 2016 «السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون. رئيس الجمهورية ضامن استقلال السلطة القضائية».

(6) المادة 173 من التعديل الدستوري لسنة 2016 «يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء».

من هذا المنطلق، نرى من الواجب على رئيس الدولة وهو يباشر اختصاصاته الدستورية أن يحرص على تكريس استقلالية السلطة القضائية في كل مناسبة يلتقي فيها مع هذا المبدأ، ومن الاختصاصات الدستورية التي يسعى الرئيس إليها جاهدا في ضمان استقلالية القضاء:

أ- سلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر

وبما أن المواضيع المتعلقة بالقضاء تدخل ضمن مجال القانون⁽¹⁾، يجوز لرئيس الدولة أن يبادر بنفسه بسن تشريعات بموجب الأوامر الرئاسية⁽²⁾ التي تخول له التدخل في الحالات التي يستوجبها الدستور، كلما رأى ضرورة في اصلاح الجهاز القضائي، على النحو الذي يضمن استقلال القضاء وترقية ضماناته بشكل أفضل⁽³⁾.

ب- تقديم مشروعات قوانين

يستطيع رئيس الدولة بما لديه من سلطات أن يحث السلطة التنفيذية صاحبة المبادرة في التشريع الممثلة في الوزير الأول على تقديم مشروعات قوانين تعزز من استقلالية القضاء⁽⁴⁾.

ج- حق الاعتراض على القوانين

يملك رئيس الدولة أيضا بما لديه من سلطات، حق الاعتراض⁽⁵⁾ على كل قانون تم التصويت عليه من قبل البرلمان، يبدي رئيس الدولة ملاحظاته وأسباب اعتراضه على القانون أو على جزء من مواده التي من شأنها أن تهدد استقلالية القضاء.

(1) المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020. تقابلها المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020. تقابلها المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3) القانون العضوي رقم 11/04، المصدر السابق.

(4) المادة 143 /1 من التعديل الدستوري لسنة 2020 «لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة والنواب وأعضاء مجلس الأمة، حق المبادرة بالقوانين». تقابلها المادة 136 /1 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(5) المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020. تقابلها المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

د-حق رئيس الدولة في الإخطار

يتمتع رئيس الدولة بسلطة واسعة في إخطار المجلس الدستوري، كلما رأى هناك تشريع منافي، أو غير دستوري بشكل عام، أو من شأنه أن يمس باستقلال القضاء بشكل خاص، لاسيما في القوانين العضوية التي يخطر فيها رئيس الدولة المجلس الدستوري وجوبا⁽¹⁾، وكذا باعتبار أن القانون الأساسي للقضاء، والقانون المتعلق بتشكيله المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، تصدر بقوانين عضوية⁽²⁾.

الفرع الثاني: رئيس الدولة القاضي الأول في البلاد

إذا كان من منطلق دستوري وصف رئيس الجمهورية ببعض النعوت تبعا للمهام الدستورية التي يقوم بها، كعبارة يجسد رئيس الدولة، ووحدة الأمة، وهو حامي الدستور⁽³⁾، وصاحب السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور⁽⁴⁾.

تحرص السلطة القضائية في الجزائر على حضور رئيس الجمهورية شخصيا حفل افتتاح السنة القضائية، بعد أن يتم على نطاق واسع دعوة جميع الهيئات السياسية والقضائية

(1) المادة 190 / 5 من التعديل الدستوري لسنة 2020 «يخطر رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية وجوبا، حول مطابقة القوانين العضوية للدستور بعد أن يصادق عليها البرلمان وتفصل المحكمة الدستورية بقرار بشأن النص كله».

تقابلها المادة 186 / 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016 «بيدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان».

أنظر مثال ذلك: رأي رقم 02 / ر ق ع / م د / 04 مؤرخ في 22 أوت سنة 2004، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء، للدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 57، الصادرة في 8 سبتمبر سنة 2004.

ورأي رقم 03 / ر ق ع / م د / 04 مؤرخ في 22 أوت سنة 2004، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء، للدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 57، الصادرة في 8 سبتمبر سنة 2004.

(2) المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020. تقابلها المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

أنظر: القانون العضوي رقم 11/04، المصدر السابق. والقانون العضوي رقم 12/04، المصدر السابق.

(3) المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(4) المادة 86، المصدر نفسه.

لحضور هذا الحفل، الذي يلقي فيه رئيس الجمهورية خطابه، بعد رئيس المحكمة العليا ووزير العدل، اللذان يفتتحان كلمتهما بعبارة «السيد رئيس الجمهورية القاضي، الأول في البلاد».

في ذات السياق، تتجلى هذه المكانة أيضا في الرسائل التي يوجهها بعض المواطنين إلى رئيس الجمهورية عبر الصحافة الوطنية، بصفته رئيس للمجلس الأعلى للقضاء، وحامل لقب القاضي الأول في البلاد، كما لاذ أخير للمتضررين للطعن ضد الأحكام القضائية التي صدرت في حقهم، أو في إنكار العدالة لهم، الأمر الذي قد يجعل من رئيس الجمهورية بهذه الصفة جهة مقومة لقرارات المحاكم العليا في البلاد.

المطلب الثاني: حق العفو الرئاسي

بعيدا عن العفو العام l'amnistie الذي تصدره السلطة التشريعية في مواجهة جرائم وأزمات سياسية معينة بموجب قانون، يترتب عنه إلغاء العقوبات الجزائية بشكل كامل مع محو جميع الآثار القانونية المترتبة عليها، كما هو الحال في الجزائر بالنسبة لقانون الرحمة⁽¹⁾، وقانون الوثام المدني⁽²⁾، وميثاق السلم والمصالحة الوطنية⁽³⁾.

يظل العفو الخاص (العفو عن العقوبة la grâce) الذي يصدره رئيس الجمهورية، ويتم بمقتضاه رفع العقوبة كليا أو جزئيا دون محو الصفة الإجرامية عن الفعل الإجرامي، أو أن يؤثر في العقوبات التبعية، هو الآخر عنصر من العناصر المهمة للنظم القانونية في معظم الدول، إذا ما تحقق من خلاله العدل والتوازن بين مصلحة المعفى عنهم والمصلحة العليا للمجتمع.

(1) أمر رقم 12/95 المؤرخ في 25 فبراير سنة 1995 يتضمن تدابير الرحمة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 11، الصادرة في 26 فبراير سنة 1995.

(2) قانون رقم 08/99 المؤرخ في 13 جويلية سنة 1999 يتعلق باستعادة الوثام المدني، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 46، الصادرة في 14 جويلية سنة 1999.

(3) أمر رقم 01/06 المؤرخ في 27 فبراير سنة 2006 يتضمن ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 11، الصادرة في 28 فبراير سنة 2006.

كما يقصد به العفو الرئاسي الذي بموجبه يعفى المحكوم عليه من تنفيذ العقوبة كلها أو جزء منها وتبديلها بعقوبة أخرى مقررة في القانون أخف من المحكوم بها، إذ أنه لا يسري إلا بالنسبة للمستقبل، كما أنه لا يمحو الجريمة ولا حكم الإدانة بل إن هذا الأخير يبقى قائماً بما يترتب عليه من عقوبات تبعية وآثار جنائية أخرى مالم ينص في قرار العفو على خلاف ذلك، وإنما يعفى فقط من تنفيذ العقوبة بالقدر الذي يتضمنه العفو، أما العفو العام فإنه يزيل الصفة الإجرامية للفعل فيصبح الفعل مشروعاً، كما أن العفو عن العقوبة ذو صفة شخصية قاصر على من يمنح له، بينما العفو العام ذو صفة عينية يتعلق بالفعل الإجرامي⁽¹⁾.

على هذا الأساس فإن بحثنا عن حق العفو عن العقوبة يقتضي مئاً بيان الطبيعة القانونية لحق العفو الرئاسي في (الفرع الأول)، وسلطة رئيس الدولة في حق العفو وإجراءات إصداره في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الطبيعة القانونية لحق العفو الرئاسي

تتمة للاختصاصات القضائية لرئيس الدولة، نبحت في تحديد الطبيعة القانونية لحق العفو - عن العقوبة- الرئاسي التي كثيراً ما كان محل الخلاف بين الفقه والقضاء، عما إذا كان العفو ذا طبيعة قضائية أم ذا طبيعة إدارية، وذلك في بيان موقف الفقه من الطبيعة القانونية لحق العفو الرئاسي (أولاً)، ثمّ موقف القضاء من الطبيعة القانونية لحق العفو الرئاسي (ثانياً).

أولاً: موقف الفقه من الطبيعة القانونية لحق العفو الرئاسي

بعد أن خلصنا إلى ما المقصود بحق العفو عن العقوبة أي العفو الذي يصدره رئيس الدولة بموجب مرسوم رئاسي بدل العفو الشامل الذي تصدره السلطة التشريعية بموجب

(1) سامح السيد جاد، العفو عن العقوبة في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، ط 2، دار العلم للنشر والتوزيع، جدة، المدينة، 1983، ص ص 75-76.

قانون، تقتضي منا الدراسة في هذه النقطة بيان الخلاف الذي ثار حول مسألة الطبيعة القانونية لحق العفو عن العقوبة، الأمر الذي نتج عنه آراء فقهية واتجاهات مختلفة:

يرى جانب من الفقه وعلى رأسه الفقيه "Maurice Hauriou" أن قرار العفو الرئاسي هو عمل من أعمال السيادة، يصدره رئيس الجمهورية، بصفته يمارس وظيفة حكومية للسلطة التنفيذية وليس وظيفة إدارية⁽¹⁾.

يعتبر في نظر هذا الاتجاه، أن معيار التفرقة بين أعمال الحكومة وأعمال الإدارة، يكمن في المقام الأول في تحديد معيار الباعث السياسي، وكذا معيار العمل الحكومي الذي يستند إليه أساس التمييز بين الوظيفة الإدارية المتعلقة بالتطبيق اليومي للقوانين العادية والوظيفة الحكومية التي تتصرف فيها السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكم متميزة عن سلطة الإدارة، بما لها من سلطات تقتضي السهر على تطبيق الدستور والمحافظة على كيان الدولة في الداخل والخارج؛ غير أنه ولصعوبة التمييز بين العمل الإداري والعمل الحكومي، يبقى معيار القائمة القضائية هو الأرجح في تحديد أعمال السيادة⁽²⁾.

وبما أن قرار العفو الرئاسي من قبيل أعمال السيادة، بحسب نظر الفقيه "Hauriou"، وحق دستوري لرئيس الدولة، فهو إذن يستبعد من ولاية القضاء لارتباطه بسيادة الدولة التي تأبى في جوهرها أن تخضع لرقابة القضاء⁽³⁾، لأجل ذلك أكد مجلس الدولة الفرنسي، أنه لا يحق للمحاكم النظر في شرعية قرار صدر من رئيس الدولة بالعفو عن العقوبة، أو الطعن فيه⁽⁴⁾.

(1) طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1981، ص 97.

(2) سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، الإسكندرية، مصر، 1992، ص 25.

(3) طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص 97.

(4) رفض مجلس الدولة الفرنسي في قرار له، النظر في طعن السيد "Gugel" الذي استفاد من العفو عن عقوبة الإعدام المحكوم بها عليه لاعتدائه على رئيسه، باستبدالها بعقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة، معتبرا مجلس الدولة الفرنسي نفسه ليس مختصا في نظر النزاع الذي أمامه. أنظر في ذلك: رباح غسان، الوجيز في العفو عن الأعمال الجرمية دراسة مقارنة في التشريعات العربية، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008، ص 36.

ظهر على أنقاض الاتجاه الأول اتجاه ثاني يتزعمه الفقيه " Joseph Barthélemy " منتقدا في ذلك أن أن معيار السيادة ينبني على أساس التمييز بين أعمال الحكومة والإدارة، فالسلطة التنفيذية تنقسم طبقا لهذه النظرية إلى الإدارة والحكومة، فما صدر منها بصفقتها إدارة اعتبر عملا إداريا وما صدر بصفقتها حكومة يعتبر عملا من أعمال السيادة.

بحيث أن القرار الإداري الذي يتخذ من أجل تحقيق هدف سياسي يفقد صفته الإدارية وتسبغ عليه الصفة السياسية أو الحكومية التي لا تخضع لرقابة القضاء بجميع أنواعه ودرجاته، ويعطى هذا الوصف في أغلب الأحيان للأعمال التي يقصد من ورائها التهرب من الرقابة القضائية. وبما أن مرسوم العفو يصدر عن رئيس الجمهورية طبقا للاختصاصات المخولة له في الدستور فإنه يعتبر من أعمال السيادة التي لا تخضع إلى مراجعة أية جهة كانت⁽¹⁾.

في هذا الصدد يؤكد " Barthélemy " أن قرار العفو عن العقوبة وإن لم يكن عملا تنفيذيا بالمعنى الأصح، فإنه يتشابه من حيث طبيعته بالحكم الذي تصدره السلطة القضائية، بحكم أن كلا قرار رئيس الجمهورية الذي يقضي بالعفو عن العقوبة، والحكم القضائي المقرر لعقوبة ينقلان الشخص من مركز قانوني إلى مركز قانوني آخر⁽²⁾.

في السياق ذاته أجرى الفقيه "Charle" مقارنة بين قرار العفو الصادر عن رئيس الجمهورية و الحكم القضائي و رأى بأنهما متقاربان من حيث كونهما ناتجان عن تحقيق مسبق فالقاضي يصدر حكمه بعد التحقيق في الوقائع و التأكد من أركان الجريمة، فيما يقوم رئيس الجمهورية في التحقيق التأكد من أن المحكمة طبقت عقوبة جنائية على شخص خالف قاعدة قانونية أدت إلى وضعه في مركز قانوني معين، بالإضافة إلى تشابه قرار العفو مع الحكم القضائي في تغيير المركز القانوني للمحكوم عليه إما بإعفائه من العقوبة أو

(1) داود سليمان العيسى، التكييف القانوني لقرار العفو الخاص، مجلة القانون والشريعة، العدد 3، كلية الحقوق والشريعة،

جامعة الكويت، 1981، ص 107.

(2) المرجع نفسه، ص 196-199.

التخفيف منها أو باستبدالها؛ فإن رئيس الجمهورية بصفته الجهة التي تصدر قرار العفو عن العقوبة لا يمكنه أن يتصرف بمعزل عن السلطة القضائية التي أصدرت هي الأخرى سلفا الحكم القضائي، وعلى هذا الأساس تبقى سلطة رئيس الجمهورية مقيدة بمضمون الحكم القضائي⁽¹⁾.

وبما أنه لم يحصل الإجماع من قبل الفقه الدستوري على ما جاء به أصحاب الاتجاه الأول والثاني، تصدّر الموقف اتجاه ثالث من الفقهاء، بزعامة الفقيهين "Michoud و Duguít" بحسب أن قرار العفو ليس بعمل سيادي لكونه يخلو من الباعث السياسي، وليس له أي دخل في العلاقة التي تربط رئيس الدولة بالسلطة القضائية، بالإضافة إلى أن قرار العفو عن العقوبة الصادر عن رئيس الجمهورية قصد تخفيف العقوبة أو استبدالها بغيرها، يمس بحقوق الأفراد وينشأ لهم مراكز جديدة، فلا يمكن اعتباره من أعمال السيادة⁽²⁾.

كما أنه ليس بعمل إداري، لكون مضمونه يلغي حكما قضائيا، بحيث أن قرار العفو من قبيل الأعمال الحكومية الصادرة عن السلطة التنفيذية، وبالأخص من قبل رئيس الدولة، باعتبار أن مرسوم العفو عن العقوبة الذي يصدره هذا الأخير، لا يمكنه أن يعطل الحكم القضائي المقرر للعقوبة استنادا أن العمل الإداري لا يعدل من العمل القضائي، طبقا لقاعدة توازي الأشكال⁽³⁾.

ومادام أيضا أن قرار العفو هذا، لا يستطيع إثبات واقعة كحقيقة قانونية فلا يمكن إذا اعتباره عملا قضائيا، بل عمل له نفس خصائص العمل الإداري⁽⁴⁾، من منطلق أن قرار العفو والحكم القضائي عملا متعاكسان تماما، فالأول يعفي والثاني يدين.

(1) سامح السيد جاد، المرجع السابق، ص 82.

(2) داود سليمان العيسى، المرجع السابق، ص 107.

(3) بوراس عبد القادر، المرجع السابق، ص 188.

(4) المرجع نفسه، ص 196-199.

كما أن قرار العفو ينصب فقط على العقوبة الأصلية دون أن يتعدى إلى العقوبات التبعية أو التكميلية، فهو بذلك لا يغير من مركز المحكوم عليه بتعديل الحكم الصادر عن المحكمة بل يبقى على حاله، وإنما يقوم بتعديل طريقة تنفيذ العقوبة⁽¹⁾.

الانتقاد الذي أدى في الأخير بالفقيه "Duguit" إلى أن يخلص في تحليله لحق العفو عن العقوبة، أنه مثل العمل الشَّرْطِي، أي الشرط الأساسي لتغيير حالة المحكوم عليه، بمعنى أن قرار العفو عندما يصدر فإنه يُعَدِّل من مركز المحكوم عليه فتستمر عدم أهليته وسقوط حقوقه السياسية والمدنية، ولكن يرفع عنه العقاب كلياً أو جزئياً، فهو ينشئ إذن أثراً قانونياً من طبيعة مماثلة لما يُحَدِّثُه الحكم، أمّا إذا لم يكن عملاً شَرْطِيّاً، فإنه لا يقبل من حيث الموضوع أن يكون إلاّ عملاً إدارياً صرفاً.

ثانياً: موقف القضاء من الطبيعة القانونية لحق العفو الرئاسي

على عكس ما زعمه بعض الفقهاء في بيان الطبيعة القانونية لحق العفو عن العقوبة، لقد كان للقضاء هو الآخر موقفاً من الطبيعة القانونية لحق العفو. وعليه نحاول التركيز على كل من القضاء الفرنسي بالأخص مجلس الدولة باعتباره القضاء المنشئ للقواعد القانونية الذي تتهل منه معظم الدول في اجتهاداتها القضائية، ثم نتطرق إلى موقف القضاء العربي المصري واللبناني، أما بخصوص التجربة الجزائرية فلم يسبق وأن طرحت مثل قضايا العفو الرئاسي على مجلس الدولة الجزائري.

بالنسبة للقضاء الفرنسي، تعد قضية الجندي الفرنسي "Jujel" سابقة قضائية في تاريخ اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي، وذلك بمناسبة الطعن الذي رفعه إليه الطاعن "Jujel" ضد قرار العفو الذي صدر في شخصه، بزعمه أن رئيس الدولة عندما أجرى في حقه عفواً رئاسياً

(1) داود سليمان العيسى، المرجع السابق، ص 247.

يؤكد في هذا الشأن داود سليمان العيسى أن: قرار العفو ليس هو بامتداد للحكم القضائي ولا يجد أساسه فيه أساساً، إلا أنه يوقف أثره مما يجب القول معه بأننا لسنا في مجال اختصاص السلطة القضائية وإنما في مجال اختصاص السلطة التنفيذية.

يقضي باستبدال عقوبة الإعدام بعقوبة الأشغال الشاقة التي نتج عنها تجريده من الرتب والنياشين العسكرية التي تحصل عليها، يكون قرار العفو قد ألحق به ضرراً.

وفي هذا الصدد، أصدر مجلس الدولة الفرنسي قرار يقضي بعد اختصاص مجلس الدولة في قرار العفو الرئاسي. وبذلك يكون مجلس الدولة قد رفع عن قرار العفو صفة القرار الإداري، معللاً رأيه أن حق العفو هو حق لرئيس الدولة وحده وليس للمحكوم عليه أن يرفض قرار العفو المخفف للعقوبة.

أمّا بخصوص القضاء المصري، أكدت محكمة النقض المصرية في أحد أحكامها إلى القول بأن العفو عن العقوبة في معنى المادة 84 من قانون العقوبات المصري، هو عمل من أعمال السيادة لا يملك القضاء المساس به، أو التعقيب على ما صدر العفو عنه⁽¹⁾.

الاتّجاه ذاته ذهب إليه القضاء اللبناني عندما صرح مجلس الدولة في قرار له بتاريخ 15 أكتوبر سنة 1962 «أن قرار العفو الخاص لا يشكل عملاً من أعمال السيادة، وهو ليس عملاً إدارياً ولا عملاً قضائياً، ومع ذلك فهو غير قابل للطعن فيه أمام المجلس»⁽²⁾.

الفرع الثاني: سلطة رئيس الدولة في حق العفو وإجراءات صدوره

بعد أن تطرقنا إلى الطبيعة القانونية لحق العفو الرئاسي وحدوده الرقابية، تقتضي منّا الدراسة أيضاً في هذا الفرع، بيان أحيّة أو سلطة رئيس الدولة في حق العفو الرئاسي (أولاً)، ثمّ الإجراءات القانونية التي يتطلبها صدور العفو الرئاسي (ثانياً).

(1) سامح السيد جاد، المرجع السابق، ص 76.

(2) داود سليمان العيسى، المرجع السابق، ص 251.

أولاً: سلطة رئيس الدولة في حق العفو الرئاسي

لم تكن سلطة رئيس الدولة في إصدار حق العفو مجرد اختصاص دستوري يمارسه طبقاً للدستور، بل إن نشأة هذا الحق تعود إلى أصل النظام الإمبراطوري الروماني القديم الذي طالما كان يعتبر الملك منبع العدل، بحيث كان الملك يعاقب كما له أن يعفو عن العقوبة، ليتوارث العمل به فيما بعد في الأنظمة الملكية السائدة آنذاك⁽¹⁾.

ففي فرنسا مثلاً استمر العمل بحق العفو إلى أن ألغي خلال الثورة في سنة 1791⁽²⁾، ليعاد تأسيسه من جديد بموجب دستور 4 أوت 1802⁽³⁾، ليظل منذ ذلك التاريخ منصوص عليه في جميع الدساتير بما فيها دستور الجمهورية الأولى لعام 1848⁽⁴⁾، وكذا دستور الجمهورية الرابعة عام 1946⁽⁵⁾ الذي أعلن بمقتضاه رئيس الجمهورية داخل المجلس الأعلى للقضاء، حقه في ممارسة العفو، لذلك كان من المنطقي للغاية أن يرد في دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958⁽⁶⁾.

(1) رباح غسان، المرجع السابق، ص 29.

(2) https://ledroitcriminel.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes/code_penal_25_09_1791.

(3) le sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X , dit constitution de l'an X, constitution de 4 août 1802.

Art 86 du « Le Premier Consul a droit de faire grâce. - Il l'exerce après avoir entendu, dans un conseil privé, le grand-juge, deux ministres, deux sénateurs, deux conseillers d'État et deux juges du Tribunal de cassation».

Disponible sur <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-16-thermidor-an-x>. site visitée en date du 31/ 05 /2022 à 14h: 00

(4) Art 55 de la constitution du 4 Novembre 1848.

« Il [le président de la République] a le droit de faire grâce, mais il ne peut exercer ce droit qu'après avoir pris l'avis du Conseil d'État. - Les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi. - Le président de la République, les ministres, ainsi que toutes autres personnes condamnées par la Haute Cour de justice, ne peuvent être graciés que par l'Assemblée nationale. »

(5) Art 35 de la constitution du 27 Octobre 1946. « Le président de la République exerce le droit de grâce en Conseil supérieur de la magistrature.».

(6) le sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X , dit constitution de 4 août 1802.

Art 86 du « Le Premier Consul a droit de faire grâce. - Il l'exerce après avoir entendu, dans un conseil privé, le grand-juge, deux ministres, deux sénateurs, deux conseillers d'État et deux juges du Tribunal de cassation».

Disponible sur <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-16-thermidor-an-x>. site visitée en date du 31/ 05 /2022 à 14h: 00

وصولاً إلى النظم الدستورية الحديثة التي أصبحت تتفق في غالبيتها على إسناد الأحقية في إصدار العفو إلى رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

الحق الذي اعتبره في البداية بعض الفقه مساس بعمل القضاة، في حين يرى الجانب الآخر من الفقه أن رئيس الجمهورية عند ما يصدر حق العفو، فهو يصدره بصفته يجسد رئيس الدولة، وحكما للسلطات الدستورية الثلاث، وليس كرئيس للسلطة التنفيذية فقط.

وسيرا على هذا النهج الدستوري أخص المؤسس الدستوري الجزائري، رئيس الدولة تبعا للدور البارز الذي يلعبه في شؤون العدالة، الحق في إصدار العفو، ومن ثمة كان المرسوم الرئاسي هو الأداة التشريعية التي يتم بمقتضاها إصدار العفو عن العقوبة، على عكس العفو العام الشامل الذي يصدر بمقتضى قانون عن السلطة التشريعية⁽²⁾.

بالنسبة للنظام الدستوري الجزائري كان أول ظهور لحق العفو مع أول نص دستوري في سنة 1963، حيث أعلن المؤسس الدستوري الجزائري بموجب المادة 46 من الدستور على ممارسة رئيس الجمهورية لحق العفو بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء، ليكون بذلك المؤسس الدستوري قد أقر بصريح العبارة على ممارسة رئيس الدولة وحده دون سواه حق إصدار العفو، كما أن احتفاظ لرئيس الدولة بهذا الحق على سائر التعديلات الدستورية التي تعاقبت على أول دستور للبلاد، من شأنه يوحي أن هذا الاختصاص المتوارث، هو حق ملكي Un Droit régalien.

(1) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 251-252.

(2) من الاعتبارات القانونية التي يعزى إليها الفرق بين صدور العفو العام بمقتضى قانون، وصدور العفو الخاص بتنظيم (مرسوم)، تكمن في أن النتائج المترتبة على صدور العفو العام، تعطيل مجموعة من القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية. وبالتالي وإعمالا لقاعدة توازي الأشكال لا يلغى قانون إلا بقانون، وعليه كان لا بد على المشرع الدستوري أن يشترط في العفو العام صدوره بقانون. أما فيما يتعلق بالعفو الخاص (الرئاسي)، فمن مبررات صدوره بمرسوم عن رئيس الدولة وليس بقانون عن السلطة التشريعية، تكمن أساسا في أن العفو العام يكون عاما، بينما العفو الرئاسي يكون على حسب صفة ومؤهلات الجاني. وبالتالي لا ضير إن لم تتحقق معه فكري العمومية والتجريد، اللتان يجب ألا تتعارض مع العفو العام، بحكم أنهما خصيصتان رئيستان في القاعدة القانونية.

بالمقابل ظل التشريع الجزائري خالي من الأحكام المتعلقة بحق العفو، بحيث لم يتضمنه لا قانون العقوبات ولا قانون الإجراءات الجزائية على وجه التفصيل بأية أحكام، على خلاف التشريعات الأخرى، إلا ما ورد على سبيل أسباب انقضاء العقوبة في بعض مواد قانون الإجراءات الجزائية⁽¹⁾.

وبصدور الأمر رقم 79/76 المتضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976 أضاف المؤسس الدستوري إلى حق العفو، حق إلغاء العقوبات أو تخفيضها وكذلك حق إزالة كل النتائج القانونية المترتبة عن أحكام المحاكم أيا كانت طبيعتها⁽²⁾.

التعديل الذي يعد في الحقيقة، توسع في سلطة رئيس الدولة في علاقته مع السلطة القضائية. وفي التعديل الدستوري لسنة 1989 قلص المشرع إلى حد ما في سلطة رئيس الدولة في إصدار العفو، بحيث لم تعد لرئيس الدولة قدرة على إلغاء العقوبة كما كان عليه الحال في الدستور السابق، بقدر ما يجوز له الحق في تخفيض العقوبات وحق استبدالها. بالإضافة إلى تخلي المؤسس الدستوري عن حق إزالة كل النتائج القانونية أيا كانت طبيعتها، والمترتبة عن الأحكام التي تصدرها المحاكم، الأمر الذي يعكس مدى تراجع المؤسس الدستوري عن السلطة التي منحها لرئيس الدولة في ممارسته حق العفو باعتباره قاضي القضاة والقاضي الأول في البلاد⁽³⁾.

(1) المادة 582 فقرة 2 والمادة 589 فقرة 2 والمادة 677 فقرة 4 من القانون رقم 155/66 المؤرخ في 08 جوان سنة 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 48، الصادرة في 10 جوان سنة 1966. إذ يعد العفو عن العقوبة من بين الأسباب اللاتي تنقضي بموجبهما العقوبة كالتقادم ووفاة المحكوم عليه؛ غير أنه إذا كان هذين السببين يسقطا العقوبة بدون أي إجراء يتخذ بصدد هما، فإن العفو عن العقوبة لا يتقرر إلا بموجب إجراء قانوني يتخذ من طرف سلطة محددة في الدولة وعادة ما تكون رئيس الدولة باعتباره أعلى سلطة في البلاد.

كما أشير إليه أيضا بصورة عرضية في المواد: 16، 17، 134، 155، 156، 168 من القانون رقم 04/05 المؤرخ في 06 فبراير سنة 2005 المتضمن قانون تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمسجونين، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد رقم 12، الصادرة في 13 فبراير سنة 2005.

(2) المادة 111 البند 13 من الدستور الجزائري لسنة 1976.

(3) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 250.

النص ذاته أبقى عليه المؤسس الدستوري في البند السابع من المادة 77 من التعديل الدستوري لسنة 1996 والمادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وحافظ عليه أيضا في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 بقوله: «له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها»⁽¹⁾.

كما أنه باستقرائنا للأحكام المتعلقة بحق العفو الرئاسي في كل النصوص الدستورية الجزائرية، لم نجد أي ضوابط أو قيود تسفر على أن المؤسس الدستوري عازم فعلا على تأطير سلطة رئيس الدولة في ممارسته لهذا الحق؛ باستثناء ما اشترطه المؤسس من ضرورة استيفاء الرأي الاستشاري للمجلس الأعلى للقضاء قبل ممارسة رئيس الدولة حق إصدار العفو⁽²⁾، الأمر الذي بات موضع خلاف كثير من الدستوريين، بحيث انقسم الفقه في هذه المسألة إلى اتجاهين متناقضين:

يرى أصحاب الاتجاه الأول، أن إجراء العفو الذي يصدره رئيس الجمهورية، هو حق من الحقوق المتعلقة بشخصه دون منازع أو مشاركة جهة معينة، كالقيد الذي يقع على بعض أعمال رئيس الدولة عندما تكون خاضعة للتوقيع المجاور للوزير الأول أو الوزير المختص عند الاقتضاء.

(1) المادة 77 البند 7 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

والمادة 91 البند 7 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

والمادة 91 البند 8 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(2) المادة 1/182 من الدستور الجزائري لسنة 1976 التي تنص على مايلي: «ييدي المجلس الأعلى للقضاء رأيا استشاريا قبل ممارسة رئيس الجمهورية حق العفو».

والمادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 1989.

والمادة 156 من التعديل الدستوري لسنة 1996. والمادة 175 من التعديل الدستوري لسنة 2016. والمادة 182 من التعديل الدستوري لسنة 2020. بنصها على مايلي: «يمارس المجلس الأعلى للقضاء رأيا استشاريا قبلها في ممارسة رئيس الجمهورية حق العفو».

أمّا أصحاب الاتجاه الثاني، وفي مقدمتهم الفقيه " Philippe Ardent " يرون أن رئيس الدولة عندما يصدر قرار العفو، إنما يكون أصدره بناء على توقيع الوزير الأول والوزير المختص الذي عادة ما يكون وزير العدل حافظ الأختام، المجاور لتوقيعه، كون أن المسؤولية أمام مجلس النواب تقع على الحكومة وليس على رئيس الدولة⁽¹⁾.

وعليه تبعا لما سبق ذكره في الفقرة أعلاه، يبدو لنا في الحقيقة أن هذا الرأي يتناسب إلى حد ما مع النظام البرلماني، ذلك بمقتضى أن المسؤولية السياسية للحكومة تمثل حجر الزاوية فيه. وعليه فإن ممارسة رئيس الدولة حق العفو بصفة شخصية في النظام البرلماني الذي لا نجد فيه لمسؤولية الرئيس من سبيل إلا ما نصت عليه أحكام الدستور المتعلقة بالخيانة العظمى، من شأنه أن ينقل حق العفو من السلطة الفعلية لرئيس الدولة إلى السلطة الإسمية للوزير الأول أو الوزير المختص، وبالتالي لا يمكن لرئيس الدولة أن يمارس حقه في إصدار العفو الخاص؛ إلا إذا أبدى الوزير الأول موافقته من خلال توقيعه المجاور.

وعليه فإن رئيس الدولة عندما يمارس حقه في إصدار العفو، فهو يمارسه بواسطة وزرائه، لأن الحكومة هي وحدها المسؤولة سياسيا أمام البرلمان إعمالا لقاعدة التوقيع المجاور كآلية قانونية يتوخى من خلالها عدم إساءة استخدام السلطة⁽²⁾.

القاعدة ذاتها نستشفها في المادة 19 من دستور عام 1958⁽³⁾ التي بموجبها أخضع المؤسس الدستوري مرسوم العفو الرئاسي للتوقيع المجاور للوزير الأول، ووزير العدل حافظ

(1) سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص ص 50-51.

(2) Montesquieu, «De l'esprit des lois», livre XI, chapitre IV, tome 1, Folio Essais, 1995, p. 326.

« Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir».

(3) Art 19 de la constitution Française de 1958.

« Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1er alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables.» .

الأختام، بل والأكثر من ذلك عندما أكد عليها المشرع في المرسوم رقم 95-152 المتضمن تعديل قانون العقوبات⁽¹⁾.

الأمر الذي يبدو فيه تقييد للسلطة التقديرية لرئيس الدولة الفرنسي، بحكم أن قرار حق العفو الذي يصدره أصبح مرهونا، أولا بالتوقيع المجاور للوزير الأول، وثانيا بمدى لزوم توقيع الوزير الأول بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء.

بيد أنه لا يوجد في الدستور الفرنسي ما ينص صراحة على طلب رئيس الدولة استشارة المجلس الأعلى للقضاء في الحالة التي يريد فيها إصدار قرار العفو؛ إلا أنه بقراءة تليفية للمادة 17 من الدستور المتعلقة بحق رئيس الدولة في العفو بصفة فردية، والمادة 64 منه أيضا في فقرتها الأولى والثانية التي تعين بموجبها على رئيس الدولة أن يكون الضامن لاستقلال السلطة القضائية بمساعدة المجلس الأعلى للقضاء⁽²⁾، وطالما أن مرسوم العفو الذي يصدره الرئيس الفرنسي، يخضع للتوقيع المجاور للوزير الأول ووزير العدل، ورئيس الدولة ليس هو من يرأس المجلس الأعلى للقضاء بعد المراجعة الدستورية في 23 جوبلية عام 2008⁽³⁾.

يبدو في اعتقادنا، أن ليس هناك ما يمنع رئيس الدولة الفرنسي في أن يستشير المجلس الأعلى للقضاء في اتخاذ قرار العفو؛ غير أنه في الحقيقة يبقى الوزير الأول ووزير العدل حافظ الأختام، ملزمان برأي المجلس الأعلى للقضاء، بحيث يبقى التوقيع المجاور لكل

(1) Voir aussi : Article R133-2 du Décret n°95-152 du 7 février 1995 modifiant le code pénal relatif au droit de grâce. JORF du 14 Février 1995.

«Le décret de grâce, signé par le Président de la République, est contresigné par le Premier ministre, par le ministre de la justice et, le cas échéant, le ou les ministres ayant procédé à l'examen préalable du recours».

(2) Art 17 de la constitution française de 1958. «Le Président de la République a le droit de faire grâce à titre individuel». Et l'art 64 alinéas 1 et 2 de la constitution française de 1958. «Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature».

(3) la Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, JORF n° 0171 du 24 juillet 2008.

منهما، معلق على رأي المجلس الأعلى للقضاء، وذلك للزوم التطابق بين رأي الوزير الأول ورأي المجلس الأعلى للقضاء.

على هذا الأساس، نرى أن استشارة المجلس الأعلى للقضاء تبقى مهمة وملزمة لرئيس الدولة الفرنسي ولو بصفة ضمنية، لأن بها يحصل توقيع كل من الوزير الأول، ووزير العدل، المجاور لتوقيع رئيس الدولة في مرسوم العفو.

كما أنه باستقرائنا لما أحالت إليه المادة 65 الفقرة الثامنة من الدستور الفرنسي، نجد السند لرأينا، بنصها «ينعقد المجلس الأعلى للقضاء بتشكيلته الكاملة للرد على طلبات الحصول على الآراء التي أدلى بها رئيس الجمهورية في تطبيق المادة 64»⁽¹⁾.

وعليه تكون المادة 65 المذكورة في الفقرة أعلاه، الشاهد على مدى جواز طلب رئيس الدولة استشارة المجلس الأعلى للقضاء في إصدار حق العفو، وإن كان الاستشارة هاته ضمنية تتجلى أكثر في الرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء الذي يقدمه هذا الأخير إلى الوزير الأول بناء على طلب منه، حتى يتسنى له التوقيع المجاور على قرار رئيس الجمهورية، وعليه أصبح من الضروري الحكم بأن سلطة الوزير الأول توقف سلطة رئيس الدولة في الحالة التي يرفض فيها الوزير الأول التوقيع على قرار العفو.

الحكم الذي قد نجد حجيته في الممارسة الدستورية والعملية في تاريخ الجمهورية الفرنسية الخامسة، بحيث سبق وأن ورفض الوزير الأول التوقيع المجاور على مرسوم العفو الرئاسي، كما هو مبين في الحالات أدناه⁽²⁾:

(1) Art 65 alinéa 8 de la constitution française de 1958. «Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64».

(2) Disponible sur Site <https://www.lepetitjuriste.fr/quest-ce-que-le-droit-de-grace/>.

Site visité le 04 /06 /2022 à 11h:29.

- رفض الوزير الأول "G. Pompidou" التوقيع المجاور على قرار الرئيس "De Gaulle" المتعلق بالعمو عن العقوبة الصادرة ضد الجنرال "Edmond. Jouhaud" سنة 1962.
- ورفض الوزير الأول "J. Chirac" أثناء فترة التعايش التوقيع المجاور على قرار الرئيس "F. Mitterrand" المتعلق بالعمو عن العقوبة الصادرة ضد "Georges Ibrahim".
- ورفض الوزير الأول "E. Balladur" في الأسابيع الأخيرة من التعايش الثاني، التوقيع عن القرار الرئاسي المتعلق بالعمو عن العقوبة الصادرة ضد "Philippe Maurice"، ومع ذلك، لم يتم تقديم أي تفسير لهذا الرفض.

على عكس المؤسس الدستوري الجزائري الذي جعل من قرار العمو سلطة خاصة لرئيس الجمهورية على مدار كل التعديلات الدستورية، يمارسها في إطار السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور، يوقع رئيس الجمهورية على مرسوم العمو، بناء على الدستور، لاسيما المادة 91 في بنديها السابع والثامن، وبناء على الرأي الاستشاري الذي يبديه المجلس الأعلى للقضاء، طبقا لأحكام المادة 182 من التعديل الدستوري لسنة 2020، دون أي إشارة إلى التوقيع المجاور للوزير الأول، ووزير العدل حافظ الأختام⁽¹⁾.

كما أن منح رئيس الجمهورية الجزائري حق إصدار قرار العمو بصفة جماعية بموجب مرسوم رئاسي، على خلاف نظيره الفرنسي الذي يصدره بصفة فردية، لا سيما بعد المراجعة الدستورية لعام 2008⁽²⁾؛ من شأنه أن يمس بشكل أو آخر بمبدأ الفصل بين السلطات، في صورة تعدي على الاختصاص القضائي، الذي يكون فيه رئيس الجمهورية قد تجاوز قرارات السلطة القضائية، بالأخص إذا اعتبرنا أن محكمة الجنايات هي صاحبة الولاية القضائية الوحيدة في تحقيق العدالة.

(1) المادة 91 البند(7و8) والمادة 182 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(2) Art 17 de la constitution française de 1958.

«Le Président de la République a le droit de faire grâce à titre individuel».

وبما أن سلطة رئيس الدولة الجزائري في إصدار مرسوم العفو، سلطة خاصة لا تخضع للتوقيع المجاور للوزير الأول، ووزير العدل حافظ الأختام نظريا. يصبح في نظرنا الرأي الذي يبديه المجلس الأعلى للقضاء أمام رئيس الدولة الجزائري، مجرد استشارة ليس لها أي تأثير على قرار الرئيس، بالأخص وأن هذا الأخير هو من يرأس المجلس الأعلى للقضاء.

وعليه تبقى استشارة رئيس الجمهورية الجزائري للمجلس الأعلى للقضاء، استشارة فنية تتطلبها دراسة الملفات من قبل هذه الهيئة القضائية، كما أن الممارسة الدستورية والعملية لحق العفو، من شأنها أن تسفر على أن الاستشارة إجراء جوهري سابق على إصدار قرار العفو، يستشهد به رئيس الجمهورية في كل مرة يستخدم فيها هذا الحق كقاعدة عامة⁽¹⁾.

غير أننا نجد استثناء على هذه القاعدة، في المرسوم الرئاسي رقم 03/2000 الذي أصدره رئيس الجمهورية "عبد العزيز بوتفليقة" بمناسبة إجراء عفو كامل وغير مشروط لجميع أعضاء الجماعات المسلحة التي استسلمت وقدمت نفسها أمام السلطات الأمنية⁽²⁾، بحيث لم

(1) أيد المجلس الأعلى للقضاء رأيه الاستشاري، طبقا لأحكام المادة 182 من الدستور لسنة 2021، في إصدار المرسوم الرئاسي رقم 255/22 المؤرخ في 4 جويلية سنة 2022، يتضمن إجراءات عفو بمناسبة الذكرى الستين لعيد الاستقلال والشباب، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 46، الصادرة في 6 جويلية سنة 2022. كما أيد المجلس أيضا رأيه الاستشاري، طبقا لأحكام المادة 175 من الدستور لسنة 2016، في إصدار المرسوم الرئاسي رقم 175/20 المؤرخ في 4 جويلية سنة 2020، يتضمن إجراءات عفو بمناسبة الذكرى الثامنة والخمسين لعيد الاستقلال والشباب، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 39، الصادرة في 11 جويلية سنة 2020. ورأيه الاستشاري، طبقا لأحكام المادة 175 من الدستور سنة 2016، في إصدار المرسوم الرئاسي رقم 182/18 المؤرخ في 4 جويلية سنة 2018، يتضمن إجراءات عفو بمناسبة الذكرى السادسة والخمسين لعيد الاستقلال والشباب، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 41، الصادرة في 11 جويلية سنة 2018.

ورأيه الاستشاري، طبقا لأحكام المادة 156 من الدستور لسنة 1996، في إصداره المرسوم الرئاسي رقم 174/15 المؤرخ في 30 جوان سنة 2015، يتضمن إجراءات عفو بمناسبة الذكرى الثالثة والخمسين لعيد الاستقلال والشباب، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 37، الصادرة في 8 جويلية سنة 2015.

(2) مرسوم رئاسي رقم 03/2000 المؤرخ في 10 يناير سنة 2000، يتضمن عفو خاصا، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 01، الصادرة في 12 يناير سنة 2000.

يُقدِّم رئيس الجمهورية على طلب الاستشارة من المجلس الأعلى للقضاء لإبداء رأيه قبل ممارسة رئيس الجمهورية حق العفو، طبقاً لأحكام المادة 156 من التعديل الدستوري لـ 1996⁽¹⁾.

الأمر الذي سبب امتعاض بعض الحقوقيين في عدم استشارة المجلس الأعلى للقضاء من جهة؛ ومن جهة ثانية اعتبروا أن العفو الذي أصدره الرئيس، هو عفو كامل غير مشروط، بمعنى أن الأعمال الإجرامية والانتهاكات الفادحة التي ارتكبتها المستفيدون من العفو تعد مسوغاً لتحريك الدعوى، وتشكل إفلات من العقوبة، وانتهاك صارخ لقانون الوثام المدني الذي استثنى بعض الأعمال من المصالحة⁽²⁾.

لكن بالرجوع إلى أحكام القانون رقم 08/99 المتعلق باستعادة الوثام المدني، نجد أن المادة 41 من هذا القانون تأخذ أولوية عن سابقتها المادة 10 من ذات القانون، بحكم أنها تعفي من التحري أو المسؤولية الأفراد المنتمين إلى المنظمات التي قرّرت وقف أعمال العنف، ووضعت نفسها تحت تصرف الدولة تماماً.

وعليه فإن رئيس الجمهورية عندما أصدر مرسوم العفو رقم 03/2000 يكون قد أصدره بناء على قانون استعادة الوثام المدني، وليس على الدستور وحده⁽³⁾.

أمّا عن عدم طلب رئيس الجمهورية استشارة المجلس الأعلى للقضاء بغض النظر عن طبيعة الاستشارة ملزمة أم غير ملزمة، يعد استدعاء رئيس الجمهورية للهيئة الناخبة للاستفتاء يوم 16 سبتمبر سنة 1999 على مشروع قانون استعادة الوثام المدني، ذو قيمة

(1) المادة 156 من التعديل الدستوري لسنة 1996. «يمارس المجلس الأعلى للقضاء رأياً استشارياً قبلها في ممارسة رئيس الجمهورية حق العفو».

(2) المادة 10 من القانون رقم 08/99 المتعلق باستعادة الوثام المدني، المصدر نفسه.

(3) أنظر في إسهاد المرسوم الرئاسي رقم 03/2000، المصدر السابق.

إن رئيس الجمهورية،

بناء على الدستور، لاسيما المادتان 7 و77 (و8) منه،

ويعتقد أن القانون رقم 08/99 المؤرخ في 13 يناير سنة 1999 المتعلق باستعادة الوثام المدني ولا سيما المادة 41 منه،

دستورية أعلى من طلب الاستشارة⁽¹⁾، حيث حظي هذا الاستفتاء المجسد للمسعى العام لرئيس الجمهورية الرامي إلى تحقيق السلم والوئام المدني بتأييد شعبي واسع وصلت نسبة المصوّتون بـ "نعم" إلى 14.583.075 من مجموع الناخبون المصوّتون 14.890.895 أي بنسبة مئوية قدرها (97,93٪)⁽²⁾.

وعليه يكون استخدام رئيس الجمهورية لسلطته في الاستفتاء والرجوع إلى الشعب السيد ليستفتيه في قانون-بات يشكل حلا لقضية ذات أهمية وطنية-استعادة الوئام المدني، سيكون منصوص عليه في إشارات المرسوم الرئاسي المتعلق بالعفو، أكبر من أن يرجع إلى استشارة هيئة متداولة.

وبالتالي نستنتج أن الدور الذي قامت به لجنة الإرجاء المستحدثة بقانون استعادة الوئام المدني، والمتمثل في دراسة طلبات المستفيدين من القانون، كفيل بأن يحجب استشارة المجلس الأعلى للقضاء، الأمر الذي يؤكد كما أشرنا سابقا أن استشارة المجلس لا تعدو أن تكون أكثر من استشارة فنية تتطلبها دراسة ملفات المستفيدين.

ثانيا: الإجراءات القانونية في صدور حق العفو الرئاسي

في غياب وجود نص تنظيمي يبين ما سكت عنه الدستور الجزائري في كون العفو عن العقوبة الذي يصدره رئيس الجمهورية يكون بصفة فردية أو جماعية، نجد في الممارسة الواقعية ما يوضح صدور مرسوم العفو بصفة جماعية أكثر شيوعا كلما دعت المناسبة إلى

(1) مرسوم رئاسي رقم 169/99 المؤرخ في 01 أوت سنة 1999، المتضمن استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء يوم 16 سبتمبر سنة 1999، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 51، الصادرة في 02 أوت سنة 1999.

(2) إعلان رقم 02/م د/99 مؤرخ في 19 سبتمبر سنة 1999، يتعلق بنتائج استفتاء يوم 16 سبتمبر سنة 1999، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 66، الصادرة في 21 سبتمبر 1999.

ذلك⁽¹⁾، على عكس النظام الدستوري الفرنسي الذي اعتمد العفو عن العقوبة بصفة فردية بعد التعديل الدستوري لعام 2008.

غير أنه لا يوجد ما يمنع المحكوم عليه الذي توافرت فيه الشروط من مباشرة إجراءات طلب العفو عن العقوبة وذلك بتقديم طلب العفو بنفسه أو بواسطة دفاعه، أو زوجه أو والديه أو أحد فروعهم أو أصوله أو كل من له مصلحة في ذلك، كما يمكن أن يكون الطلب من وزير العدل أو النيابة العامة أو من طرف قاضي تطبيق العقوبات أو من طرف مدير المؤسسة العقابية في الحالة التي يكون فيها المحكوم عليه قدم خدمات جليلة للوطن.

يوجه الطلب في ظرف مغلق إلى وكيل الجمهورية المختص بدائرة تواجد المؤسسة العقابية المتواجد بها المحكوم عليه، أو إلى وزارة العدل، أو إلى رئاسة الجمهورية بصورة تلقائية لا سيما في عقوبة الإعدام، بمجرد انقضاء ميعاد الطعن بالنقض، بحيث لا يمكن تنفيذ حكم الإعدام إلا بعد رفض طلب العفو⁽²⁾.

يقوم وكيل الجمهورية بعد استلامه الملف باتخاذ التحريات اللازمة للتحقق من سلوك الشخص المعني بطلب العفو، ليرسل الملف بعدها مشفوعاً برأيه إلى النيابة العامة والتي ترسله هي الأخرى إلى المديرية الفرعية لتنفيذ العقوبات وإجراءات العفو بمديرية الشؤون

(1) من المراسيم التي أصدر بموجبها رئيس الجمهورية حق العفو بصفة جماعية نذكر على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، ما يلي:

- المرسوم الرئاسي رقم 174/15، المصدر السابق.
- المرسوم الرئاسي رقم 182/18، المصدر السابق.
- المرسوم الرئاسي رقم 175/20، المصدر السابق.
- المرسوم الرئاسي رقم 255/22، المصدر السابق.

(2) المادة 155 من القانون رقم 04/05 المؤرخ في 06 فبراير سنة 2005 المتضمن قانون تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 12، الصادرة في 13 فبراير سنة 2005.

الجزائية وإجراءات العفو بوزارة العدل لدراسة الملفات وعرضها على المجلس الأعلى للقضاء الذي سيبيدي رأيا استشاريا طبقا للمادة 182 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁽¹⁾.

ليتم إعادة إرسال الملف إلى النيابة العامة المتواجد بدائرة اختصاصها موطن المحكوم عليه أو المؤسسة العقابية المتواجد بها أو المحكمة التي أصدرت حكم الإدانة إن لم يكن الشخص محبوسا، وفي الأخير تعرض الملفات على رئيس الجمهورية المخول له دستوريا وحده سلطة إصدار مرسوم العفو.

أما بخصوص العفو الذي يصدر بصفة جماعية كما هو الحال في الجزائر، أين يتم تحديد الشروط والفئات المعنية بالعفو، ليتم اقتراح أسماء المحكوم عليهم في جرائم معينة بناء على دراسة مشتركة بين مديرية إدارة السجون ومديرية تنفيذ العقوبات وإجراءات العفو بوزارة العدل، ليتم بعد ذلك، عرض الملفات على المجلس الأعلى للقضاء، لإبداء رأيه الاستشاري طبقا للمادة 182 من التعديل الدستوري الأخير، والمادة 13 من النظام الداخلي للمجلس الأعلى للقضاء⁽²⁾.

وفي الأخير يصدر رئيس الجمهورية قرار العفو في شكل مرسوم رئاسي يتم تنفيذه مباشرة من قبل وزارة العدل بعد توقيعه من رئيس الجمهورية ونشره في الجريدة الرسمية، من أجل تطبيقه على مستوى المؤسسات العقابية المعنية، بناء على تعليمة وزارية تقتصر على تطبيق حق العفو، دون أن تعدل في الشروط التي أدرجها المرسوم الرئاسي للاستفادة من حق العفو.

(1) المادة 182 من التعديل الدستوري لسنة 2020. «بيدي المجلس الأعلى للقضاء، رأيا استشاريا قبليا في ممارسة رئيس الجمهورية حق العفو».

(2) المادة 13 من مداولة النظام الداخلي للمجلس الأعلى للقضاء في دورته العادية الثانية يوم 23 ديسمبر سنة 2006، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 15، الصادرة في 28 فبراير سنة 2007.

الخاتمة

بعد وإن انتهينا من دراستنا لموضوع بحثنا، وتقاديا لتكرار ما ورد في أجزائها، ارتأينا أن نكتفي في هذا الجزء الأخير من الأطروحة بعرض النتائج (أولا) ، والتوصيات (ثانيا) التي توصلنا إليها في هذه الدراسة:

أولا: النتائج

النتيجة الأولى: نستنتج أن المؤسس الدستوري الجزائري اعتمد في تطبيقه لمبدأ الفصل بين السلطات المفهوم المرن للمبدأ، القائم على التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات، في حين أن اعتماده لمبدأ ثنائية السلطة أيضا داخل السلطة التنفيذية، ليس معناه أن هذه الثنائية، تستوجب دوما ازدواجية الاختصاص عند توزيعه بين قطبيها رئيس الدولة والوزير الأول أو رئيس الحكومة، بحسب الحالة، كما أن تمتع رئيس الدولة وحده دون غيره باختصاص الدعوة إلى تشكيل الحكومة، بعد أن يكون قد أقدم على تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، بحسب الحالة، يجعل من تشكيل الحكومة أول رهان يواجهه الوزير الأول الذي لم يحظ بأغلبية برلمانية، لبقائه في منصبه.

النتيجة الثانية: نستنتج أن رئيس الدولة الجزائري استقر على نهج واضح في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، على أساس ما يتمتع به من سلطة تقديرية مطلقة سواء في الاختيار أو التعيين، وبالتالي حتى في ظل الرجوع إلى الأغلبية البرلمانية المنصوص عليها في التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أن الرئيس قد غلب عليه التقليد الذي لزمه لفترة طويلة في تعيين الوزير الأول، على الرغم من نص المؤسس الدستوري في التعديل الأخير على عبارة «أو رئيس الحكومة، حسب الحالة»، التي باتت تعكس مدى حرص المؤسس على مبدأ التداول على السلطة في تعيين رئيس الدولة لمن يتولى منصب رئاسة الحكومة، بحيث إن عبارة «حسب الحالة» من شأنها أن توحى إلى سلطة رئيس الدولة في تعيين الوزير

الأول من الأغلبية الرئاسية، مما يسمح للرئيس أن يتمتع بقيادة فعلية حقيقية على الأغلبية البرلمانية، تجعل من سلطته في اختيار الوزير الأول شبه تقديرية *quasi discrétionnaire*؛ في حين تبقى سلطته في تعيين رئيس الحكومة مجرد صلاحية، كونه لا يملك الحرية في اختيار رئيس الحكومة الذي ينتمي إلى أغلبية برلمانية مغايرة لتلك التي ينتمي إليها الرئيس، بيد أن الممارسة العملية لسلطة رئيس الدولة في التعيين لمن هو على رأس الحكومة بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2020 تبين أن رئيس الدولة قد تجاوز التفسير الحرفي للمادة 91 في فقرتها الخامسة 5 من التعديل الدستوري عندما عين وزيرا أولا مستقلا عن الأغلبية البرلمانية، وبالتالي كان على الرئيس أن يعين من الأغلبية البرلمانية، كما أن عدم حصول أي حزب على الأغلبية المطلوبة في مقاعد المجلس الشعبي الوطني بعنوان الولاية التشريعية (2021-2026) والمقدرة بـ204 مقعد، ليس معناه أن يحجب رئيس الدولة نظره عن الأغلبية البرلمانية؛ بل كان عليه أن يبحث عن أغلبية داخل الأغلبية المركبة الناتجة عن ائتلاف الأحزاب فيما بينها، حتى تتمكن هذه الأخيرة من تقديم مترشح من الحزب الحائز على عدد أكبر من المقاعد، تقع عليه كل الاختيارات؛ غير أن سكوت نص الدستور عن مثل هذا الطرح والاكتفاء فقط بالأغلبية البرلمانية، قد يعطي لرئيس الدولة الحرية في أن يفسر النص لصالح اختياراته. أما بالنسبة للمؤسس الدستوري الفرنسي فقد أعطى الحق لرئيس الدولة في أن ينفرد في تعيين الوزير الأول، إذ منحه بذلك سلطة شبه تقديرية في تعيين من يرغب فيه على رأس الوزارة الأولى، بحيث جرى العمل في تاريخ الانتخابات التشريعية للجمهورية الخامسة، أن عين رئيس الدولة في منصب الوزير الأول من غير البرلمانيين، فكان اختياره على الشخصيات السياسية رفيعة المستوى نظرا للدور الذي يلعبه الوزير الأول في وضع وتنسيق النشاط الحكومي، لكن مع ذلك، يجب على رئيس الدولة ألا يتجاهل التكوين السياسي للجمعية الوطنية وما تملكه من وسائل دستورية لقلب الحكومة، فحرية رئيس الدولة الفرنسي في اختيار الوزير الأول ليست دائما بالقدر الثابت، سواء كانت لديه أغلبية برلمانية أم لا، وبالتالي تبقى مسألة تعيين رئيس الدولة للوزير الأول، أمرا جوازي

على الأقل ولو نظريا في حالة التعايش بين أغليبتين (برلمانية ورئاسية) متميزتين، في أن يعين أو لا يعين زعيم الأغلبية البرلمانية الجديدة وزيرا أولا؛ على عكس المؤسس الدستوري الجزائري الذي بات يؤسس لها في التعديل الدستوري الأخير.

النتيجة الثالثة: نستنتج أن المؤسس الدستوري الجزائري صار على ذات النهج الذي أقره المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 8 الفقرة الثانية من دستور عام 1958، عندما انتقل في التعديل الأخير من نظام الاستشارة في تعيين أعضاء الحكومة إلى نظام الاقتراح، بالتالي يصبح رئيس الدولة في كل من الجزائر وفرنسا يتقاسم السلطة في تعيين أعضاء الحكومة مع الوزير الأول، بحيث يتمتع الرئيس بصلاحيات التعيين في أعضاء الحكومة؛ بينما يمتلك الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة صلاحية اقتراح واختيار أعضاء حكومته؛ لكن، كثيرا ما نجد أن الواقع السياسي يكون على خلاف ذلك، مما يجيز لرئيس الدولة أن يتدخل مباشرة في اختيار أعضاء الحكومة، ويرفض تعيين بعض الأسماء الذين اختارهم الوزير الأول، وزراء في تشكيلة حكومته لا سيما عندما يتعلق التعيين بالوزراء ذوي المسؤوليات في المجال المحجوز لرئيس الدولة (الدفاع والشؤون الخارجية). أما بالنسبة لسلطة رئيس الدولة في إنهاء مهام أعضاء الحكومة، علاوة على قاعدة توازي الأشكال في القانون العام، نستنتج أن المؤسس الدستوري بدأ ينص صراحة على سلطة رئيس الجمهورية في إنهاء مهام أعضاء الحكومة بدءا من التعديل الدستوري لسنة 1989 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020، نظرا لتخلي القانون الدستوري عن الأخذ بمسؤولية الوزير الأول وأعضاء الحكومة أمام رئيس الجمهورية، بدل قيام المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان التي تعتبر حجر الزاوية في النظام البرلماني.

النتيجة الرابعة: بخصوص سلطة رئيس الدولة في تعيين وإنهاء مهام كبار موظفي الدولة، نستنتج أن رئيس الجمهورية الجزائري لم يفوض جزءا من سلطته فيما يخص التعيينات في الوظائف ولا في المناصب، بل جعلها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 240/99

المعدل المرسوم الرئاسي رقم 39/20 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، مجالا محجوزا له، كما أن المرسوم الرئاسي رقم 240/99 كان في الحقيقة أكثر وضوحا من المرسوم الرئاسي رقم 39/20 من حيث إنه أزال التداخل الذي كان موجودا في مسألة التعيينات في المناصب العليا، إذ أصبحت الوظائف والمناصب العليا التي تدخل في الاختصاص التنظيمي لرئيس الدولة واضحة يعين فيها مباشرة بمرسوم رئاسي دون الإخلال بالإجراءات القانونية، عن المناصب والوظائف التي يكون فيها التعيين باقتراح من رئيس الحكومة، أو باقتراح الوزير المعني، وبالتالي كان من باب أولى أن يصدر المرسوم الرئاسي رقم 39/20 المتعلق بالتعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية، بعد صدور التعديل الدستوري الأخير، حتى يتسنى له أن يشمل جميع المواد المتعلقة بالتعيين في الوظائف والمهام المنصوص عليها في التعديل الدستوري، بالأخص ما نصت عليه المادة 92، والمواد (121، 186، 200، 207، 217) الأخرى من التعديل الدستوري، لنستنتج في الأخير أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يكن يرغب في توزيع السلطة التنفيذية على الأقل في مادة التعيينات بين رئيس الدولة والوزير الأول، وأن إنشاء منصب هذا الأخير لا غرض منه سوى التقليد في الشكل؛ على خلاف الدستور الفرنسي الذي خول بالإضافة إلى رئيس الدولة، الوزير الأول سلطة في التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، كما نظم الوظائف والمناصب الأخرى التي لم يتطرق إليها المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 13 من الدستور، بموجب قانون عضوي رقم 58-1136 يحدد الوظائف والمناصب، ويضع الشروط التي تجيز لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في التعيين لكي تمارس باسمه.

النتيجة الخامسة: نستنتج أن اختصاص رئيس الدولة في تعيين الثلث (3/1) من أعضاء مجلس الأمة سلطة مطلقة يمتلك فيها الرئيس التعيين والاختيار من فئة «الشخصيات والكفاءات الوطنية» الواردة في المادة 118 الفقرة الثالثة من التعديل السالف الذكر، التي يبدو أنها لم تف بذكر معايير كافية في ضبط اختيار رئيس الدولة لمن يعينهم

أعضاء في مجلس الأمة، الأمر الذي من شأنه يجعل رئيس الدولة يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اختيار من يرغب في تعيينهم ضمن الثلث الرئاسي، نستنتج أيضا أن الجمع بين الانتخاب والتعيين في تشكيل مجلس الأمة، قد يجعل هذا الأخير بعيدا عن تحقيق الغايات الدستورية المنوطة به، نظرا لخطورة سلطة رئيس الدولة في تعيين من هم ممثلون عن الأمة، بحيث يصبح هذا التعيين منفذا للسلطة التنفيذية داخل البرلمان، يرجح به رئيس الدولة الكفة عندما تختل التوازنات داخل السلطة التشريعية في الحالة التي يريد فيها المجلس الشعبي الوطني محاولة فرض آرائه وتوجهاته على السلطة التنفيذية.

النتيجة السادسة: انتقال العدالة الدستورية في الجزائر بمقتضى التعديل الدستوري

لسنة 2020 من نظام المجلس الذي كان يغلب عليه الطابع السياسي إلى نظام المحكمة ذات الطابع القضائي، بحيث تمّ استحداث في الباب الرابع الخاص بمؤسسات الرقابة، محكمة دستورية بعنوان الفصل الأول، نظمت أحكامها في أربع عشرة (14) مادة، بدلا عن المجلس الدستوري الذي نص عليه التعديل الدستوري الفارط في عشر (10) مواد، الانتقال الذي سجّل من خلاله المؤسس الدستوري نقلة نوعية في تاريخ القضاء الدستوري الجزائري، ليس من حيث استعارة تسمية جديدة فقط؛ بل من حيث التغيير الذي طرأ على الوظيفة الدستورية في حد ذاتها التي تتحمل فيها المحكمة الدستورية على عاتقها اختصاصات أخرى، منها ما كان يمارسها المجلس الدستوري مع إدخال بعض التعديلات عليها كالرقابة على دستورية القوانين، والفصل في المنازعات الانتخابية، والاختصاصات الاستشارية والتقريبية، ومنها ما هو مستحدث كاختصاص تفسير الدستور والفصل في الخلافات التي قد تحدث بين السلطات العليا في الدولة، ورفع الحصانة عن أعضاء البرلمان. أمّا عن سلطة رئيس الدولة في تعيين أعضاء المحكمة الدستورية نستنتج أن المؤسس الدستوري قد حافظ على نفس الآلية التي اعتمدها في تشكيل المجلس الدستوري، إذ جمع بين آليتين في تشكيل المحكمة الدستورية، بين التعيين والانتخاب، كما أن احتفاظ لرئيس الجمهورية في حصته في تعيين أربعة (04)

أعضاء من بينهم رئيس المحكمة، يوحي على أن سلطة رئيس الجمهورية في هذه الحصة سلطة مطلقة، بحيث يكون له وحده دون غيره صلاحية اختيارهم وصلاحية تعيينهم، كما أنه قلّص من منتخبي المحكمة العليا ومجلس الدولة في حدود عضوين(02)، وتخلّى أيضا عن انتخاب الأربعة(04) أعضاء من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ليتم في الأخير استبدالهم بأساتذة القانون الدستوري، ممّا يؤكد على هيمنة السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الدولة على المحكمة الدستورية، من خلال استحوازه على حصة أربعة (04) تعيينات من بينهم رئيس، وعليه أصبح رئيس الجمهورية يمتلك علاوة على الثلث الرئاسي في مجلس الأمة، ثلثا رئاسيا آخر في المحكمة الدستورية، بحكم أن أربعة(04) تعيينات من مجموع التشكيلة، تمثل نسبة الثلث(3/1) من أصل اثني عشر(12) تعيينا.

النتيجة السابعة: نستنتج أن المؤسس الدستوري منح رئيس الدولة إضافة على ما يتمتع به من سلطة في التعيين في الوظائف والمناصب المدنية والعسكرية، سلطة في تعيين بعض أعضاء الهيئات الاستشارية المستحدثة بمقتضى هذا التعديل الأخير في الباب الخامس منه، والتي سبق أن نص عليها في الفصل الثالث من التعديل الدستوري لسنة 2016 تحت اسم المؤسسات الاستشارية في الباب الثالث بعنوان الرقابة ومراقبة الانتخابات والمؤسسات الاستشارية، بحيث إن رئيس الدولة هو من يعين دائما رؤساء هاته الهيئات بموجب مرسوم رئاسي.

النتيجة الثامنة: نستنتج أنه إعمالا لما يقتضيه مبدأ الفصل المرّن بين السلطات في عملية توزيع الاختصاص في مجال وضع القواعد القانونية العامة المجردة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يسعى المؤسس الدستوري التوفيق بين السلطة التشريعية كصاحبة الولاية العامة في التشريع نظرا لمبدأ الانفراد التشريعي المطلق، وبين السلطة التنفيذية المجسدة في رئيس الدولة، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، المخول لهما دستوريا السلطة التنظيمية المتمثلة في وضع القواعد التنظيمية تطبيقا لمبدأ الانفراد التشريعي النسبي، بالأخص عندما أصبح رئيس الجمهورية ينتخب عن طريق الاقتراع السري والمباشر بعد

التعديل الدستوري لسنة 1962 لدستور الجمهورية الخامسة عام 1958 بحيث لم يعد للسلطة التشريعية أن تزايد على رئيس الجمهورية في مسألة الشرعية والتمثيل الديمقراطي، على هذا الأساس يكون المؤسس الدستوري الفرنسي قد أسند السلطة التنظيمية المتمثلة في اتخاذ إجراءات إدارية قابلة للتنفيذ ذات نطاق عام وغير شخصي لصالح السلطة التنفيذية كواحدة من مظاهر التفوق الرئاسي، فأخص رئيس الدولة بالسلطة التنظيمية المستقلة بنص المادة 13 من الدستور، ورئيس الوزراء سلطة تنفيذ القوانين بنص المادة 21 من الدستور، في حين لم يمنح للوزراء سلطة تنظيمية عامة، إلا أنهم مرتبطون مع رئيس الجمهورية والوزير الأول بممارسة التوقيع المجاور، أما بالنسبة للنظام الدستوري الجزائري فقد أقر لرئيس الدولة من أول تجربة دستورية له، بممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، كما أن تبنى المؤسس الدستوري مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية في التعديل الدستوري لسنة 1989، واستحداث منصب رئيس الحكومة يعد أول خطوة في إعادة تنظيم السلطة التنفيذية ومنح رئيس الحكومة إضافة إلى مهمة تنفيذ السياسة العامة للدولة، والاختصاصات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الجزائري، السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، وتوقيع المراسيم التنفيذية، الأمر الذي جعل من مركزه القانوني خاضعا للمسؤولية السياسية المزدوجة، أما عن الدستور الفرنسي أشارت المادة 21 منه، على أن تخضع السلطة التنظيمية لرئيس الوزراء لأحكام المادة 13 من الدستور أي إلى السلطة التنظيمية المتعلقة برئيس الجمهورية، أما بخصوص الدستور الجزائري فلا يوجد فيه ما يعلق إصدار المراسيم التنفيذية على موافقة رئيس الجمهورية؛ بيد أننا نرى، لا سيما بعد أن أقر المؤسس الدستوري بمبدأ التداول على السلطة داخل السلطة التنفيذية بين الوزير الأول، ورئيس الحكومة، بحسب الحالة، يصبح اتخاذ المراسيم التنفيذية من قبل الوزير الأول المنبثق من الأغلبية الرئاسية معلق على موافقة رئيس الجمهورية، بحكم أن المراسيم التنفيذية التي يتخذها الوزير الأول أثناء تنفيذ مخطط عمل الحكومة، ما هي في الحقيقة إلا أداة قانونية لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية؛ في حين تعفى المراسيم التنفيذية من الموافقة المسبقة من قبل

رئيس الجمهورية، في الحالة التي تسفر فيها الانتخابات التشريعية عن وجود أغلبية برلمانية يمتلك فيها رئيس الحكومة برنامج حكومة وليس مخطط عمل.

النتيجة التاسعة: بالنسبة لتحديد كل من مجال القانون والتنظيم، نستنتج أن المؤسس الدستوري الجزائري أثناء توزيعه للاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، اعتمد أساسا على المعيار الموضوعي، ليقسم بذلك المواضيع إلى مواضيع ذات أهمية وأخرى أقل أهمية من سابقتها، ليصبح البرلمان يستأثر بالمواضيع ذات الأهمية نظرا لما لها من أهمية سياسية وقانونية تجعلها ضمن المجال المحجوز له، فيكون للبرلمان مجال القانون، على أن تبقى طائفة المسائل الأقل أهمية من حيث درجة خطورة الموضوع واتصاله بحياة الأفراد وحقوقهم وحررياتهم ضمن مجال السلطة التنظيمية. وبالتالي مع احترامنا لكل ما أثير في هذا الشأن من قبل الفقه الدستوري، نستنتج أن مجال القانون في الدستور الجزائري هو مجال محجوز *Un domaine réservé* أي على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، كما أن امتلاك رئيس الجمهورية سلطة تنظيمية تقريرية مستقلة *Un pouvoir décisionnel autonome* قد يجعل من المراسيم الرئاسية هي الأخرى تتطوي على موضوعات جديدة ضمن مجال القانون، لما لرئيس الجمهورية من سلطة تنظيمية مستقلة، لكنها خارج المجال المحجوز المشار إليه في الدستور، ليبقى في الأخير البحث عن قيام حدود فاصلة بين القانون والتنظيم المستقل، من مهام القضاء الدستوري المختص وحده في تنازع الاختصاص بين البرلمان ورئيس الجمهورية، دون أن نتجاهل في الحقيقة اتجاه الأنظمة الحديثة نحو تقييد سلطة البرلمان، سواء بواسطة الدستور صراحة أو بواسطة التفسيرات الواسعة لنصوصه من قبل المحاكم المختصة، التي غالبا ما تكون لصالح السلطة التنفيذية، بفضل ما لهذه الأخيرة من دراية بمعرفة الأسباب والتفاصيل، باعتبارها الأكثر احتكاكا وتفاعلا مع المجتمع في مواجهة الحياة الاجتماعية المليئة بالأزمات والمفاجآت التي تتطلب مجابهاتها نوعا من السرعة والدقة، وفي هذا السياق يكون المؤسس الدستوري عندما أخضع التنظيم إلى آلية

الدفع بعدم الدستورية بموجب المادة 195 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي سكت عنه في المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، له ما يبرره في تساوي كل من القانون والتنظيم المستقل في علة انتهاك الحكم الذي يتوقف عليه مآل النزاع للحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، أمّا عن الرقابة القضائية للتنظيم المستقل، يختص مجلس الدولة في إطار مباشرته للرقابة البعدية بفحص مشروعية المراسيم الرئاسية التنظيمية المستقلة، التي تنصب على الشروط الشكلية والموضوعية المرتبطة بنطاق اختصاصها الوظيفي، باعتبارها قرارات صادرة عن أسمى سلطة إدارية مركزية متمثلة في رئيس الدولة، بحسب ما نستشفه من المادة 2 من القانون العضوي رقم 01/98 المنشأ لمجلس الدولة، نفس الشيء بالنسبة للنظام الدستوري الفرنسي، حيث استقر الفقه الدستوري ومجلس الدولة الفرنسي على أن قرارات رئيس الجمهورية المتعلقة بالمسائل التي تدخل في نطاق المادة 37 من الدستور، تعتبر قرارات لائحية تخضع لرقابة مجلس الدولة، بل والأكثر من ذلك، اعتبر المراسيم التي يصدرها رئيس الدولة في مجلس الوزراء بالتشاور مع مجلس الدولة، والمتعلقة بالمواضيع التي تدخل ضمن المادة 38 استنادا إلى قانون التفويض، قرارات إدارية شأنها شأن القرارات الإدارية الأخرى، مع الأخذ بالاعتبار ظروف صدورها في الظروف الاستثنائية التي قد تخرجها من طائفة الأعمال التنظيمية، وذلك قبل إقرارها من البرلمان الذي قد يكسبها خصائص وقوة العمل التشريعي.

النتيجة العاشرة: بالنسبة لسلطة رئيس الدولة الجزائري والفرنسي في حل البرلمان نستنتج أن قراره، قرار انفرادي، على الرغم من استشارة بعض الجهات الدستورية، إلا أنه لا يبنى على الأغلبية في التشاور، فيكون قرار الحل بموجب مرسوم رئاسي لا يحتاج إلى تصديق، بمعنى أن رئيس الجمهورية لا يحتاج إلى طرف ثان يكون محل مشاركة حتى يحصل على التوقيع والموافقة على ما يصدر منه، وهذا ما يبرز الاختصاصات السياسية السامية لرئيس الدولة، ويؤكد على الطابع البرلماني للنظام الذي يعد فيه الحل إحدى

أساسياته، كما نستنتج أيضا، أن الحل بسبب دعم الأغلبية البرلمانية سيكون الصورة المتكررة في النظام السياسي الجزائري، أين يلجأ رئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بغرض البحث عن أغلبية رئاسية ثابتة تسانده وتدعم مركزه لتنفيذ برنامجه، لا سيما بعد أن أسس المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري الأخير لمبدأ التداول على السلطة بين الوزير الأول ورئيس الحكومة، بحسب ما تسفر عنه الانتخابات التشريعية، كما نستنتج أيضا أن المؤسس الدستوري قد سَوَّغَ لحل المجلس الشعبي الوطني في التعديل الدستوري لسنة 2020 عن طريق الحراك الشعبي كألية جديدة تتماشى والشرعية الدستورية.

النتيجة الحادية عشرة: يعد حق مخاطبة رئيس الدولة الجزائري والفرنسي للبرلمان، سلطة معفاة لا تخضع للتوقيع المجاور، ولا لأي شرط مسبق، يخاطب رئيس الدولة البرلمان بصورة انفرادية مع اختلاف في الكيفية بالنسبة للنظامين السياسيين الجزائري والفرنسي، إذ إن الممارسة الدستورية لهذا الحق في الجزائر ظلّت محافظة على تقاليد برلمانية قديمة خاصة مع الظروف التي مرّت عليها المؤسسة الرئاسية، ممّا أدى إلى استبعاد هذا الحق من أي إصلاح دستوري؛ بينما في فرنسا فقد استحدثت المراجعة الدستورية لعام 2008 المتعلقة بتحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة، آلية جديدة لرئيس الدولة تمكنه في أخذ الكلمة مباشرة أمام البرلمان المنعقد لهذا الغرض بغرفتيه معا، بديل الرسائل التقليدية المكتوبة، التي طالما كانت تميز الطابع التقليدي للنظام البرلماني، بحيث إذا كانت الرسالة المكتوبة التي يوجهها رئيس الدولة إلى البرلمان هي جزء من سلطته، فإن خطابه الشفوي الذي سيلقيه أمام البرلمان سيصبح ممارسة دستورية جديدة، يتصرف بها الرئيس في أكثر الأحيان كزعيم حقيقي للأغلبية الرئاسية، نتيجة لذلك، إن استعمال رئيس الدولة لحقه في الخطاب الشفوي أمام البرلمانين يعد خطر على وظيفة محفوظة تقليديا للوزير الأول (بيان السياسة العامة)، كما أن مجرد وجود الرئيس في البرلمان سوف يعزز من تبعية السلطة التنفيذية لرئيس الدولة، لا

سيما في الحالة التي يكون فيها الوزير الأول سكرتيرا له، مما يجعل من وضع الوزير الأول ضعيفا في ضوء هذه العناصر، إلى جانب وسائل التعبير الأخرى، التي تحتل جدا أن يكون التواصل بها بين السلطتين التنفيذية والتشريعية على أساس الرسالة الشفوية التي يلقيها رئيس الدولة داخل قبة البرلمان، على حساب بيان السياسة العامة.

النتيجة الثانية عشرة: احتفاظ المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية الجزائري بتقرير السياسة الخارجية للبلاد وتوجيهها في جميع دساتير الجمهورية، شأنه شأن الرئيس الفرنسي، كما أن النص على هذه السلطة مباشرة بعد سلطاته العسكرية، تأكيد على أن مجال الخارجية والدفاع، هما مجالان محجوزان لرئيس الجمهورية، كما أنه اتبعا لما لرئيس الدولة من سلطة تنظيمية تؤهله إلى اتخاذ مراسيم رئاسية تتضمن التعيين والعزل، يمتلك رئيس الدولة أيضا سلطة تعيين وعزل سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وكذا استلام أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب، وأوراق إنهاء مهامهم؛ على غرار رئيس الدولة الفرنسي الذي تستدعي تعييناته وحده لزوم التوقيع المجاور لكل من الوزير الأول، ووزير الشؤون الخارجية وزير الدولة، إلى جانب توقيعه، بحسب ما تحيل إليه المادة 19 من الدستور الفرنسي.

النتيجة الثالثة عشرة: في إطار ما تتمتع به الدولة من سيادة في إنشاء علاقاتها المختلفة مع أعضاء المجتمع الدولي عن طريق إبرام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، يساهم رئيس الدولة الجزائري بشكل كبير في صناعة القاعدة القانونية الدولية، بحيث لا يجوز لرئيس الدولة أن يفوض اختصاصه في التصديق على المعاهدات والاتفاقيات إلى غيره، بالأخص عندما يتعلق الأمر بموضوع توقيع اتفاقيات الهدنة ومعاهدة السلم التي تبقى اختصاصا أصيلا لرئيس الدولة؛ على غرار الدستور الفرنسي لعام 1958 الذي سمح أيضا لرئيس الدولة بالاطلاع على مفاوضات الاتفاقيات الدولية غير الخاضعة للتصديق، دون أن نتجاهل الدور الذي تقوم به السلطة التشريعية في التصويت على المعاهدات والاتفاقيات بعد عرضها على مجلس كل غرفة، لتصوت عليها بنفس الأغلبية التي تتطلب لإقرار القانون،

وبالتالي لا يجوز لرئيس الدولة أن يستعمل سلطته التقديرية المطلقة المتمثلة في التصديق على الاتفاقيات ذات الشكل المبسط، التي لا تتطلب موافقة البرلمان مكان المعاهدات التي يتطلب الدستور فيها عودة الرئيس إلى البرلمان قصد أخذ موافقته، وإلا سيكون بذلك قد تجاوز حدود السلطة السامية المثبتة له في الدستور، بالإضافة أيضا إلى دور المحكمة الدستورية في الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات، الذي بات يستنتج منه أيضا أن فصل المحكمة الدستورية بقرار في دستورية المعاهدات، بدل ما كان يفصل فيها المجلس الدستوري برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ وبقرار في الحالة العكسية، تأكيد من المؤسس الدستوري على أن المعاهدات المطابقة للدستور، والمستوفية للإجراءات القانونية ومصادقة رئيس الجمهورية جزء من الكتلة الدستورية للنظام القانوني الجزائري، أمّا عن الحالة التي لم تحظ فيها المعاهدة بقبول المحكمة الدستورية، فقد كان المؤسس الدستوري الفرنسي أكثر وضوحا من نظيره الجزائري، عندما تطلب تعديل الدستور في الحالة التي يرتئي فيها المجلس الدستوري الفرنسي أن التزاما دوليا ما يتضمن بندا مخالفا للدستور، يقضي بعدم التصديق على هذا الالتزام الدولي أو الموافقة عليه من البرلمان.

النتيجة الرابعة عشرة: يعد رئيس الدولة الجزائري أو الفرنسي صاحب الاختصاص في مادة الاعتراف بالدول، على الرغم أن لا المؤسس الدستوري الجزائري ولا نظيره الفرنسي تعرض إلى الجهة المختصة بالاعتراف بالدول الجديدة، في الدستور؛ غير أنّ سكوت الدستور عن مثل هذه السلطة ليس معناه خروجها عن الاختصاصات الدولية لرئيس الدولة، بالأخص عندما نجد النصوص الدستورية تنص في مواد منها على أن رئيس الدولة هو من يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، وهو من يقرر السياسة الخارجية للأمم وبوجهها، باعتبار أن الاعتراف جزء من السياسة الخارجية للدولة، وبالتالي تبقى الجهة المختصة في مادة الاعتراف بالدول، هي ذاتها الجهة المختصة بإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

النتيجة الخامسة عشرة: يتمتع رئيس الدولة الجزائري أو الفرنسي بسلطات واسعة في المجال العسكري، بوصفه القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، وهو من يتولى رئاسة مجالس ولجان الدفاع الوطني، ويعين أعضائها. لكن على خلاف الرئيس الجزائري الذي جمع بين قيادة القوات المسلحة ووزارة الدفاع الوطني، لا يزوج الرئيس الفرنسي بين القبة المدنية والقبة العسكرية المتمثلة في وزير الدفاع الوطني، كما أن احتفاظ الدستور الفرنسي للوزير الأول باختصاصات تجعل منه مسؤولاً عن الدفاع الوطني، علاوة على ما لديه بمقتضى أحكام المادة 13 من الدستور، من صلاحية في سن اللوائح وإصدار التعيينات في الوظائف العسكرية، من شأنها أن تعكس مدى حرص المؤسس الدستوري على تقاسم الصلاحيات في مسائل الدفاع بين الرئيس والوزير الأول؛ بينما يبقى رئيس الدولة سيد في ممارسة كل اختصاصاته العسكرية في الحالة التي يكون فيها مدعوم من قبل أغلبية رئاسية داخل الجمعية الوطنية.

النتيجة السادسة عشرة: منح المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية وحده سلطة تقرير إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي الذي يتولى مهام الدفاع عن المصالح الحيوية والاستراتيجية للبلاد، في عمليات حفظ السلم، غير أن سلطته هاته تبقى وفق إطار احترام مبادئ وأهداف الشرعية الدولية للهيئات الدولية والإقليمية التي تمثلها الأمم المتحدة، والاتحاد الإفريقي، وجامعة الدول العربية، بشكل يزيد من تفوقه المؤسساتي؛ على عكس المؤسس الدستوري الفرنسي الذي جعل الاختصاصات في مجال الدفاع الوطني مشتركة بين رئيس الدولة والحكومة، بحسب أن هذه الأخيرة مسؤولة أمام البرلمان، عن تحديد السياسة الوطنية وتسييرها، والوزير الأول مكلف بتوجيه عملها، من جهة بيان السياسة العامة، أمّا من جهة السياسة الدفاعية، توضع الإدارة والقوات المسلحة تحت تصرف الحكومة، ويكون الوزير الأول مسؤولاً عن الدفاع الوطني، وينوب رئيس الجمهورية في رئاسة المجالس واللجان العليا للدفاع الوطني عند الاقتضاء؛ غير أنه لا يمكن اتخاذ أي

قرار إيجابي من طرف الحكومة دون موافقة الرئيس في الحالة التي يكون فيها الرئيس زعيم الأغلبية الرئاسية، على عكس المؤسس الدستوري الجزائري الذي جعل من الدفاع الوطني مجالاً محجوزاً لرئيس الدولة، حتى في الحالة التي تسفر فيها الانتخابات التشريعية على أغلبية برلمانية ينبثق عنها رئيس للحكومة، بحيث لا يسع هذا الأخير إلا إتباع قرار رئيس الدولة، أما عن دور البرلمان في تكوين عقيدة رئيس الدولة في اتخاذه قرار إرسال وحدات من الجيش إلى الخارج، فقد أقر له المؤسس الدستوري المصادقة المتمثلة في أغلبية ثلثي (3/2) أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان، وهي في الحقيقة أغلبية يسهل جمعها لا سيما في الحالة التي يكون فيها رئيس الدولة من الأغلبية الرئاسية، بالإضافة إلى الثلث الرئاسي الذي يملك رئيس الدولة تعيينه في مجلس الأمة، على عكس المؤسس الدستوري الفرنسي الذي كان أكثر تنظيماً للأحكام الدستورية المتعلقة بتدخل القوات المسلحة إلى الخارج، من خلال تعزيز دور البرلمان الذي لم يعد يقتصر فقط على التبليغ بقدر ما أصبح يتابع ويراقب كل مراحل العمليات العسكرية في الخارج.

النتيجة السابعة عشرة: إذا كان الدستور الجزائري والفرنسي يتفق في إصدار رئيس الجمهورية لقانون المالية بموجب أمر في الحالة التي لم يصادق عليه البرلمان ضمن الآجال القانونية. فإنهما قد يختلفان في الأوامر التي تتخذ في المسائل العاجلة، حيث لم يشر المؤسس الدستوري الجزائري إلى طبيعة المسائل العاجلة في الدستور، مما يجعل من هذه العبارة فضفاضة تحتمل أكثر من معنى، الأمر الذي يجعل من المادة 142 من التعديل الدستور الأخير ذات صياغة مفتوحة تمنح لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في تفسير النص على نحو يتماشى مع غاياته في استعماله للأوامر؛ على خلاف المؤسس الدستوري الفرنسي عندما جعل المادة 38 من دستور 1958 الإطار الدستوري الذي تطلب فيه الحكومة تفويضاً من البرلمان، ولمدة محددة، لاتخاذ إجراءات بموجب أوامر، تدخل عادة في نطاق اختصاص القانون، من أجل تنفيذ برنامج الحكومة.

النتيجة الثامنة عشرة: نستنتج أن كلا المؤسسين الدستوريين الجزائري والفرنسي، منح رئيس الدولة الحق في دعوة الهيئة الناخبة للاستفتاء، عن طريق قرار يصدر الرئيس بموجب مرسوم رئاسي غير خاضع للتوقيع المجاور، فهو بذلك سلطة تقديرية، كما نستنتج أيضا أن المؤسس الدستوري الجزائري منح لثلاثة أرباع (4/3) أعضاء البرلمان المبادرة في اقتراح التعديل الدستوري موضوع الاستفتاء التأسيسي، وأقصاه من المبادرة في اقتراح القوانين الاستثنائية موضوع الاستفتاء التشريعي، دون إعطاء الحكومة أي حق؛ على عكس الدستور الفرنسي الذي زواج لأعضاء البرلمان بين المبادرة في الاستفتاءين التشريعي والتأسيسي، والذي جعل أيضا من مبادرة رئيس الدولة وأعضاء البرلمان بناء على اقتراح الوزير الأول.

النتيجة التاسعة عشرة: نستنتج أن المؤسس الدستوري لم يعمل على تحديد وحصر مجالات موضوع الاستفتاء كما فعل نظيره الفرنسي، بل فتح المجال لرئيس الدولة وجعل كل من الاستفتاء سلطة تقديرية له، في كل قضية يراها ذات أهمية وطنية.

النتيجة العشرون: نستنتج أن القضاء الدستوري مختص في رقابة القرارات التحضيرية للاستفتاء التي طالما كان يقر لمجلس الدولة بفحص مشروعيتها بحكم أن القرارات المتعلقة بالعمليات الممهدة للاستفتاء، هي قرارات إدارية قابلة للانفصال، كما يختص القضاء الدستوري بفحص الشروط التي يتم بمقتضاها تقديم القانون للاستفتاء، ويراقب مجالات موضوع قانون الاستفتاء، أما بخصوص الرقابة على القوانين الاستثنائية فلا يوجد أي من أحكام الدستور أو القانون العضوي، ما يمنح القضاء الدستوري صلاحية التصريح في مدى مطابقة دستورية مشروع القانون الذي تبناه الشعب بالاستفتاء، مفاد ذلك أن موافقة الشعب على مشروع القانون الاستثنائي تحصن هذا الأخير من أي نوع من الرقابة.

النتيجة الحادية والعشرون: نستنتج أن المؤسس الدستوري الجزائري أخذ بالاعتراض النسبي الموصوف، بحيث فرض على البرلمان أن يستوفي نسبة محددة عند إقراره مرة ثانية

للقانون الذي صوت عليه في المرّة الأولى، لكي يتغلب على اعتراض رئيس الجمهورية؛ بينما نجد أن المؤسس الدستوري الفرنسي أخذ بالاعتراض النسبي البسيط، الذي لا يتطلب أي نسبة مشددة عند التصويت على مشاريع أو اقتراحات القوانين التي صوت عليها البرلمان في المرّة الأولى، بل اكتفى فقط بتوافر الأغلبية البسيطة لإقرار القانون.

النتيجة الثانية والعشرون: نستنتج أن سلطة رئيس الدولة الجزائري في طلب إجراء قراءة ثانية للقانون سلطة مطلقة؛ بينما تبقى سلطة رئيس الدولة الفرنسي في طلب مداولة جديدة للقانون، مقيدة بالتوقيع المجاور للوزير الأول.

النتيجة الثالثة والعشرون: نستنتج أن عدم تسبيب رئيس الجمهورية الجزائري طلب إجراء مداولة ثانية من البرلمان، يفتح المجال أمام رئيس الدولة لممارسة هذا الاختصاص الدستوري وفق رغباته، بالنظر إلى ما يتمتع به من سلطة تقديرية في إرجاع القانون وربما حتى قبره في الحالة التي لا يستطيع فيها البرلمان تحقيق النصاب القانوني لكي يتفوق على اعتراض الرئيس.

النتيجة الرابعة والعشرون: نستنتج أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يقيد سلطة رئيس الدولة في إصدار القوانين بأي قيد، كما أنه لم يرتب على امتناع رئيس الدولة عن إصدار القانون أي جزاء، على عكس المؤسس الدستوري الفرنسي الذي أخضع مرسوم رئيس الدولة المتضمن إصدار قانون ما، إلى التوقيع المجاور للوزير الأول أو أحد الوزراء عند الاقتضاء.

النتيجة الخامسة والعشرون: نستنتج أن سلطة رئيس الدولة الفرنسي في دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، هي سلطة مقيدة *un pouvoir limité* لرئيس الدولة لا تتم إلاّ بناء على طلب الوزير الأول أو أغلبية الأعضاء الذين تتألف منهم الجمعية الوطنية؛ في حين تبقى سلطة رئيس الدولة الجزائري في دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، سلطة مضاعفة *un redoublement de pouvoir* تتم مرّة بمبادرة شخصية منه، ومرّة أخرى عن طريق الاستدعاء في الحالة التي يرغب فيها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، بحسب

الحالة، أو ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، كما لنا ألا نتجاهل ما يتمتع به رئيس الدولة من سلطة تقديرية واسعة un large pouvoir discrétionnaire في قبول الطلب أو رفضه، في الحالة التي تكون فيها الأغلبية البرلمانية أغلبية رئاسية، على العكس أين تبدو سلطة رئيس الدولة محدودة عند وجود أغلبية برلمانية معارضة ينبثق منها رئيس للحكومة.

النتيجة السادسة والعشرون: نستنتج أن هناك تفوقا لصالح السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في سير جدول أعمالها، الأمر الذي بات معه حق أولوية الحكومة في ترتيب المواضيع، حق غير مقيد، قد يترتب عنه عرقلة الحكومة للعمل البرلماني في الحالة التي يتقدم المجلس الشعبي الوطني باقتراح قانون، وبالتالي تصبح مبادرة البرلمان رهينة أولويات الحكومة.

النتيجة السابعة والعشرون: نستنتج أن المؤسس الدستوري أجاز لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر بعد أن يقرر اللجوء إلى إحدى الحالات الاستثنائية بموجب مرسوم رئاسي، يتم بمقتضاها اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي توجب المحافظة على استقلال الأمة وسلامة المؤسسات الدستورية للجمهورية، كما على رئيس الدولة أن يتقيد في ممارسته لهذه السلطة بالضوابط الموضوعية والشكلية، ضمن الغايات الدستورية؛ على غرار المؤسس الدستوري الفرنسي الذي نظم مسألة التشريع في الظروف الاستثنائية في المادة 16 من الدستور، إلا أنه منح الحكومة أن تتدخل بالتشريع بواسطة قانون التفويض التشريعي بموجب المادة 38 من الدستور، على أن تحدد هذه الأخيرة بشكل إلزامي المسائل التشريعية التي تنوي التدخل فيها بناء على قانون التفويض التشريعي، تحديدا دقيقا نافيا للجهالة بحيث لا يجوز أن يكون التفويض عاما أو مبهما، بقدر ما تكون موضوعاته محددة وواضحة، لا تحتمل التفسير الموسع للتدابير التي تزعم الحكومة اتخاذها بموجب الأوامر، على عكس المؤسس الدستوري الجزائري الذي لم يقيد رئيس الدولة في اتخاذها للأوامر في المسائل العاجلة، أمّا عن رقابة الظروف الاستثنائية، يبسط القضاء الدستوري رقابته على السلطة التقديرية لرئيس الدولة في اللجوء إلى الظروف الاستثنائية، من خلال فحص استيفاء الشروط الشكلية والموضوعية؛

بينما تبقى رقابته محدودة في ظل اتخاذ رئيس الدولة التدابير والقرارات المتخذة في مواجهة الأزمة، لكونها تخرجاً بحكم طبيعتها عن رقابة القضاء الدستوري، أما عن رقابة البرلمان فيبدو أنها منعدمة بحكم عدم وجود ما يثير مسؤولية رئيس الدولة أمام البرلمان، باستثناء الخيانة العظمى.

النتيجة الثامنة والعشرون: هيمنة رئيس الجمهورية الجزائري وحضوره الدائم على طول

المضمار التشريعي بشكل مباشر أو غير مباشر، جعله يؤثر سلباً على الوظيفة التشريعية للبرلمان.

النتيجة التاسعة والعشرون: نستنتج أنه على الرغم من اتفاق الفقه والقانون حول

استقلالية السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أننا نجد في الدستور الجزائري من الاختصاصات ما قد تنتقص من تجسيد هذه الاستقلالية، بالأخص سلطة رئيس الدولة في رئاسة المجلس الأعلى للقضاء، بالإضافة إلى سلطته في تعيين القضاة، لا سيما في الحالة التي يعين فيها رئيس الدولة في بعض المناصب النوعية القضائية دون استشارة المجلس الأعلى للقضاء، الأمر الذي قد يعكس تفوق السلطة التنفيذية على السلطة القضائية حتى داخل المجلس؛ على عكس رئيس الدولة الفرنسي الذي لم يعد يرأس المجلس الأعلى للقضاء، وأصبحت سلطته في تعيين القضاة مقيدة بموافقة البرلمان، بعد التعديل الدستوري لعام 2008.

النتيجة الثلاثون: نستنتج أن سلطة رئيس الدولة في إصدار حق العفو الرئاسي سلطة

مطلقة لا تخضع لأي قيد، باستثناء ما اشترطه المؤسس الدستوري من ضرورة استيفاء الرأي الاستشاري للمجلس الأعلى للقضاء قبل ممارسة رئيس الدولة حق إصدار العفو، الذي يبدو هو الآخر مجرد استشارة ليس لها أي تأثير على قرار رئيس الدولة، رئيس المجلس الأعلى للقضاء، وعليه نستنتج أن استشارة رئيس الدولة للمجلس الأعلى للقضاء، هي استشارة فنية؛ على عكس الرئيس الفرنسي الذي يخضع مرسومه المتعلق بالعفو الرئاسي قبل إصداره، للتوقيع المجاور للوزير الأول، ووزير العدل حافظ الأختام، اللذان يبقى توقيعهما المجاور، معلقاً على رأي المجلس الأعلى للقضاء، للزوم التطابق بين رأي الوزير الأول ورأي المجلس الأعلى للقضاء.

النتيجة الواحد والثلاثون: وأخيرا كنتيجة أخيرة تستهدف إشكالية البحث مباشرة، نستنتج أن النظام السياسي الجزائري، نظام يجمع بين التصنيف الثنائي classification binaire البرلماني والرئاسي على الرغم من وجود بعض المعايير التي تصنفه ضمن النظام البرلماني الكلاسيكي الذي لا يستبعد المسؤولية الجماعية للحكومة أمام المجلس التشريعي، ومعايير أخرى تضعه في خانة النظام الرئاسي بحكم أن السلطة التنفيذية ليست نتاجا لإرادة النواب، مع أن في الحقيقة هذا الأخير لا وجود له إلا في الولايات المتحدة الأمريكية، بالتالي يصبح النظام السياسي الجزائري يقترب إلى حد كبير بالنظام السياسي الفرنسي، كنظام هجين hybride (برلماني- شبه رئاسي)، بالأخص بعد استحداث التعديل الدستوري الأخير للتداول على السلطة بين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، لتصبح بذلك الانتخابات التشريعية، هي المناارة les élections far التي يهتدي بها النظام السياسي الجزائري، بحيث يكون النظام شبه رئاسي إذا ما أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية ينبثق منها وزير أول، أو برلماني في الحالة التي تسفر الانتخابات عن أغلبية برلمانية ينبثق منها رئيس للحكومة، وتأسيسا على هذه المعطيات الدستورية، كان من الطبيعي أن يبحث المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري الأخير عن التوازن داخل المشهد السياسي أو ما نسميه بالظاهرة الحزبية التي من الممكن أن تقدم فيها المنافسة السياسية للأحزاب فهما جديدا ليس على مستوى السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإنما على مستوى الأغلبية والأقلية البرلمانية؛ بيد أنه تبقى الممارسة الدستورية للنصوص من قبل رئيس الدولة لها من التأثير ما يجعل النظام يخرج عن طبيعته التي رسمها له الدستور، من خلال الحضور الدائم Omniprésence والنشاط المفرط لرئيس الدولة Hyperactivité présidentielle سواء بصفته فاعلا أو حكما بين السلطات، في الوقت الذي يطرح فيه النظام البرلماني الثنائي التمثيل صراعا حاسما بين البرلمان ورئيس الجمهورية المنتخب بذات الكيفية التي ينتخب بها نواب البرلمان.

وفي هذا الصدد، نرى أنه حتى ولو تمّ قبول تثمين سلطات رئيس الدولة من منظور تقوية السلطة التنفيذية، كما هو شأن معظم الأنظمة الدستورية الحديثة، فلا يمكن قبوله إلاّ في إطار تدخل إيجابي من المؤسس الدستوري يتمّ معه تحديث وتأطير قواعد عمل رئيس الدولة، ونقلها من الاختلال إلى التوازن المبني على قواعد توزيع الاختصاص السليم، وميزان القوى العادل بين أغلبية باتت تشكل الحكومة وأقلية معارضة حاضرة في حفظ عملية التوازن، على هذا الأساس، وبناء على ضوء النتائج السابقة، نختم الدراسة بأهم التوصيات:

ثانيا: التوصيات

نهيب بالمؤسس الدستوري الجزائري لو حدا نظيره الفرنسي الذي نظم الوظائف المدنية والعسكرية للدولة بموجب قانون عضوي وليس بمرسوم رئاسي، على شكل يجعل من مبدأ توزيع الاختصاص بين رئيس الدولة والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، يخدم بصحيح ثنائية السلطة التنفيذية.

نهيب بالمؤسس الدستوري لوضع آلية التوقيع المجاور بين رئيس الدولة، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، بحسب الحالة، والوزراء عند الاقتضاء، بشكل يساعد على توزيع الاختصاص داخل ثنائية السلطة التنفيذية من جهة، ويحد من مسؤولية الحكومة من جهة أخرى عندما ترفض التوقيع بجوار رئيس الدولة، بالأخص الحالة التي تجد الحكومة نفسها مسؤولة أمام النواب عن برنامج ليس لها فيه سوى تنفيذ.

نهيب بالمؤسس الدستوري الجزائري أن يشترط كل من موافقة البرلمان على التعيينات، التي يجريها الرئيس بخصوص السفراء والمبعوثين فوق العادة، كما فعل ذلك المؤسس الدستوري الأمريكي، غير أننا نشترط عرض الرئيس للتعيينات المؤقتة التي يتخذها أثناء العطلة البرلمانية حفاظا على مصالح الأمة، وحرصا على استمرارية تمثيل الدولة في الخارج، في أول دورة لمجلس الأمة ليصوت عليها، فإن وافق عليها المجلس بالأغلبية

المطلقة للحاضرين ثبت التعيين، وإلا يلغى في الحالة العكسية، وذلك من أجل قطع الطريق أمام رئيس الدولة في كل مرة يرغب فيها أن تفلت تعييناته من رقابة المجلس.

نهيب بالمؤسس الدستوري الجزائري أن يُوطّر لسلطة رئيس الدولة في التعيين، كما فعل نظيره الفرنسي في التعديل الدستوري الفرنسي لعام 2008 بالنسبة للمناصب أو الوظائف ذات الأهمية في ضمان الحقوق، والحريات، أو الحياة الاقتصادية، والاجتماعية للأمة، وذلك أن تمارس فيها سلطة التعيين المخولة لرئيس الجمهورية بعد إبداء الرأي العلني للجنة الدائمة المختصة لكل من مجلسي البرلمان، كما لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يقوم بأي تعيين إذا كان مجموع عدد الأصوات المعارضة في كل لجنة يمثل على الأقل ثلاثة أخماس (5/3) الأصوات المدلى بها داخل اللجنتين.

نهيب بالمؤسس الدستوري في موضوع تعيين من هم على رأس الهيئات الاستشارية، أن يترك مسألة تولي الرئاسة لانتخاب الأعضاء، هذا وإن لم يحد المؤسس الدستوري من حصة رئيس الجمهورية في التعيين داخل هاته المؤسسات، بالأخص المحكمة الدستورية، بدل التعيين المباشر، مع الاحتفاظ لرئيس الدولة بأن يُقَدَّ العضو المنتخب بمرسوم رئاسي، مقابل ذلك لا تنتهي مهام العضو المُقَدَّ إلا بعد انتهاء العضوية أو بإسقاطها منه.

نهيب بالمؤسس الدستوري إلى سحب سلطة رئيس الدولة في تعيين الثلث الرئاسي من أعضاء مجلس الأمة، مع ترك المجال للديمقراطية المباشرة وشبه المباشرة في تكوين البرلمان، أو الأخذ بأسلوب الانتخاب أو التعيين بقوة القانون.

نهيب بالمؤسس الدستوري من أن ينص على ما يمنح المبادرة للبرلمان ورئيس الجمهورية بإخطار المحكمة الدستورية للفصل في الطبيعة القانونية أو التنظيمية للنص محل النزاع.

نهيب بالمؤسس الدستوري إلى وضع إجراءات أكثر فعالية لها ما يبررها على سلطات رئيس الجمهورية في اللجوء إلى إعلان الحالات الاستثنائية، وتقرير إرسال وحدات من

الجيش إلى الخارج، من خلال رقابة المحكمة الدستورية على الحالات الاستثنائية، سواء بالنسبة لتوافر الشروط الشكلية والموضوعية لقرار إعلانها، أو انتقائها، وكذا تعزيز دور البرلمان في تمديد المدة المتعلقة بإرسال وحدات الجيش إلى الخارج التي سكت عنها التعديل الدستوري، مع فرض رقابة برلمانية على طول فترة عمليات التدخل.

نهيب بالمؤسس الدستوري أن يهتم بالمعارضة إلى جانب الأغلبية، كفعل يكفل لها الدستور صلاحياتها ضمن نسق دستوري، تستعيد معه المعارضة الدور الذي فقده البرلمان بحكم الأغلبية من خلال تفعيل أدوات الرقابة والتقييم، وتستجيب معه لكل التطورات التي يعرفها النظام البرلماني المتطور، بشكل يجعلها تنتقد اختيارات حكومة زعيم الأغلبية، من خلال ما تسعى إليه ضمن برنامجها الذي تقدمه في كل انتخابات تشريعية عادية أو مسبقة، على أمل أن تصبح معارضة اليوم أغلبية الغد وأغلبية اليوم معارضة الغد، تبعاً لما يقتضيه مبدأ التداول على السلطة؛ بدل التركيز على السلطتين التشريعية والتنفيذية اللتين أصبحتا وجهين مماثلين لحزب الأغلبية سواء كانت رئاسية أو برلمانية، الوضع الذي قد تتعطل معه بعض الوسائل الدستورية، بحيث لا البرلمان سيصبح قادراً على تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، ولا الحكومة قادرة على إثارة حل البرلمان.

نهيب بالمؤسس الدستوري لإيجاد صيغة قانونية يخفف به من حدة تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في سير جدول أعمالها، ويطلق بها سراح مبادرة البرلمان في اقتراح القوانين التي طالما كانت رهينة أولويات الحكومة، حتى يتسنى للسلطة التشريعية ممارسة سيادتها وفق ما يقتضيه مبدأ الاستقلال الذاتي للبرلمان ولو بشكل نسبي، يسمح معه للبرلمان القيام بوظيفته الأصلية دون سلبه إياها، خاصة في غياب الاستقلالية المطلقة غير المتوفرة اليوم في معظم برلمانات الدول، كأن يضع المؤسس الدستوري جدول أعمال مشترك يكون فيه لكل من الحكومة والمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فضاء محدد من الوقت

من أصل عدد الجلسات، يكون فيه لمراقبة عمل الحكومة وتقييم السياسات العامة، النصيب الأوفر، مع منح مجموعات المعارضة لكل مجلس هي الأخرى المشاركة في تحضير جدول الأعمال.

نهيب بالمؤسس الدستوري أن يحدد المدة التي يتوقف عليها النشر، بالأخص المسائل العاجلة التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بموجب أوامر، لا سيما إذا كان رئيس الجمهورية هو من يتولى أمر نشر القوانين عن طريق رئاسة الحكومة المتمثلة في الأمين العام.

في هذا الصدد أيضا، نهيب بالمؤسس الدستوري أن يتخلى عن قاعدة التمثيل النسبي التي لا يمكن للمعارضة (الأقلية) بلوغها، واللجوء إلى إعطاء المعارضة مركزا قانونيا اعتباريا يسمح بممارسة الأدوار المفقودة التي يتطلبها النسق الدستوري.

نهيب بالمؤسس الدستوري أن يعطي حق المبادرة بالتعديل الدستوري لكل من الرئيس وأعضاء البرلمان، بناء على اقتراح الوزير الأول أو رئيس الحكومة، بحسب الحالة.

نهيب بالمؤسس الدستوري منح الأقلية البرلمانية المبادرة في اقتراح قانون استفتاءي بنسبة خمس (5/1) أعضاء البرلمان مع عشر (10/1) الناخبين المؤيدين لاقتراح القانون، والمسجلين في القوائم الانتخابية في إطار استفتاء المبادرة المشتركة، حتى تتمكن هذه الأقلية من المشاركة في تقديم قوانين استفتاءية تشريعية، على ألا يكون الغرض من مشروع القانون الاستفتاءي، إلغاء تشريع تم إصداره منذ أقل من عام، ولا يكون موضوعه قد سبق رفضه من قبل استفتاء سابق في أقل من عامين.

نهيب بالمؤسس الدستوري أن يمنح رئيس الجمهورية الاعتراض البسيط بدل الاعتراض النسبي، مع ضرورة تسبب الرئيس لطلب المداولة الثانية وإبداء ملاحظاته التي يراها كافية لإرجاع القانون إلى البرلمان ليتداول في شأنه مرة ثانية، لا سيما إذا ما اعتبرنا أن مدة ثلاثين (30) يوما الممنوحة لرئيس الدولة كافية لدراسة النص التشريعي محل المداولة الثانية، وتهيئة أسباب وأوجه الاعتراض فيه.

نهيب بالمؤسس الدستوري أن يحد من مجالات التشريع بأوامر، وذلك بالعودة إلى التفويض التشريعي في المسائل العاجلة، والعطل البرلمانية، مع ضرورة الالتزام بالمدة، وبيان الأسباب الموجبة للتشريع في مشروع قانون التفويض التشريعي الذي يجب أن يكون بناء على طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة، بحسب الحالة.

نهيب أيضا بالمؤسس الدستوري من أجل تجسيد أكثر لاستقلالية السلطة القضائية أن يتخلى عن التقليد الذي لزمه منذ فترة، وذلك بأن يستبعد رئيس الجمهورية من رئاسة المجلس الأعلى للقضاء، وأن يخضع سلطته في تعيين القضاة لموافقة البرلمان، مع مراعاة الرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء.

كما نهيب بالمؤسس الدستوري في الأخير، بأن يخضع مرسوم رئيس الجمهورية المتعلق بالعفو، للتوقيع المجاور للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ووزير العدل حافظ الأختام، اللذان يبقى توقيعهما المجاور، معلقا على رأي المجلس الأعلى للقضاء، للزوم التوافق بين رأي الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ورأي المجلس الأعلى للقضاء.

فهرس المراجع والمصادر

أولاً: باللغة العربية.

الكتب:

- إبراهيم (علي)، الوسيط في المعاهدات الدولية، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1995.
- أليل (عبد الفتاح)، الوجيز في القانون الإداري، (د.ط)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000.
- أوصديق (فوزي)، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، (د.ط)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ج3، 2008.
- بالحبيب (عبد الله)، السياسة الخارجية الجزائرية في ظل الأزمة 1992-1997، دار الولاية للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2012.
- بدر (أحمد سلامة)، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003.
- بعلي (محمد الصغير)، القانون الإداري . التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 1985.
- بعلي (محمد الصغير)، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2119.
- بعلي (محمد الصغير)، القانون الإداري، (د. ط)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- البغدادي (عزالدين)، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة مع النظام المصري، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، مصر، 2009.
- بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 1990.
- بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري، ط2، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 1993.
- بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ج4، 2013.
- بوضياف (عمار)، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، 1999.

- بوضياف (عمار)، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية)، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- بوضياف (عمار)، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- بوضياف (عمار)، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 2020 مراحل التعديل- المضمون-المستجد، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2021.
- بوطالب (عبد الهادي)، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الأجهزة السياسية العالمية الكبرى، نظمها ومؤسساتها وأشكالها، دار الكتاب، الدار البيضاء، المغرب، ج2، 1980.
- بوقفة (عبد الله)، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- بوقفة (عبد الله)، الدستور الجزائري (نشأة، تشريعا، فقها)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- بوقفة (عبد الله)، الوجيز في القانون الدستوري الدستور الجزائري (نشأة - فقها - تشريعا)، دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2011.
- بوقفه (عبد الله)، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- جاد (سامح السيد)، العفو عن العقوبة في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، ط2، دار العلم للنشر والتوزيع، جدة، المدينة، 1983.
- جان (فولف)، النيابة العامة، ترجمة: هايل (نصر)، دار القصبية للنشر، الجزائر، 2006.
- الجرف (طعيمة)، مبدأ المشروعية ورقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 1977.
- الجرف (طعيمة)، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1981.
- جمال الدين (سامي)، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية (دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في اصدار اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها مع فرنسا)، منشأة المعارف للطباعة والنشر، الإسكندرية، مصر، 1982.

- جمال الدين (سامي)، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، القاهرة، مصر، 1983.
- جمال الدين (سامي)، الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، الإسكندرية، مصر، 1992.
- الجمل (يحي)، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1974.
- الجمل (يحي)، النظام الدستوري لجمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1974.
- الجمل (يحي)، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1975.
- الجمل (يحي)، الأنظمة السياسية المعاصرة، (ب. ط)، دار الشروق القاهرة، مصر، 1981.
- الجمل (يحي)، نظرية الضرورة وبعض تطبيقاتها المعاصرة، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2005.
- الجوهري (عبد العزيز السيد)، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري)، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985.
- الجوهري (عبد العزيز السيد)، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والنشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- حاشي (يوسف)، في النظرية الدستورية، ط1، ابن نديم للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2009.
- حافظ (محمود محمد)، القرار الإداري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ج1، 1998.
- حلمي (محمد)، موجز مبادئ القانون الإداري، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1978.
- الحلو (ماجد راغب)، الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والتشريعية الإسلامية، ط1، دار المنار الإسلامية، الكويت، 1980 .
- الحلو (ماجد راغب)، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 2000 .
- الخراساني (ياسين)، المركز الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية، (د ط)، وزارة الثقافة والسياحة، صنعاء، اليمن، 2004.
- الخطيب (محمد فتح الله)، دراسات في الحكومات المقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1996.

- الخطيب (نعمان أحمد)، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1999.
- الخطيب (نعمان أحمد)، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 7، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.
- خليل (محسن)، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 2، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، ج 2، 1966.
- خليل (محسن)، القانون الدستوري والساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1996.
- أبو زيد (فهيم مصطفى)، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1985.
- أبوزيد (فهيم مصطفى)، الدستور المصري، ط 6، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، مصر، 1996.
- أبوزيد (فهيم مصطفى)، النظام الدستوري المصري، أساس السلطة السياسية في البلاد، ط 3، (بدون دار نشر)، 2010.
- أبوزيد (محمد عبد الحميد)، المرجع في القانون الإداري، (ب ط)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1999.
- أبوزيد (محمد عبد الحميد)، سلطة الحكم في استتباط التشريع شرعا ووضعها، (ب ط)، دار النهضة العربية، مصر، 2002.
- سامي (عبد الحميد)، وآخرون، القانون الدولي العام، (ب ط)، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 2004.
- سعيد (السيد علي)، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، القاهرة، مصر، 1999.
- شريط (الأمين)، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
- الشكري (علي يوسف)، الدبلوماسية في عالم متغير، ط 1، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2004.

- الشكري (علي يوسف)، مبادئ القانون الدستوري، ط1، مؤسسة دار الصادق الثقافية، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- صادق (حازم)، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2009.
- الطماوي (سليمان محمد)، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1961.
- الطماوي (سليمان محمد)، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1988.
- الطماوي (سليمان محمد)، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1991.
- الطماوي (سليمان محمد)، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، ط7، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1996.
- الطهراوي (هاني علي)، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
- عباس (مسلم خالد)، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، عين شمس، مصر، 1997.
- عبد الظاهر (أحمد)، دور المعاهدات الدولية في النظام القانوني الوطني، دراسة للاتفاقيات الدولية، جامعة القاهرة، مصر، 2005.
- عبد العزيز (شيجا إبراهيم)، تحليل النظام الدستوري لجمهورية مصر العربية، دار المطبوعات، الإسكندرية، مصر، 1978.
- عبد العزيز (شيجا إبراهيم)، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني)، ط4، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1995.
- عبد العزيز (شيجا إبراهيم)، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، الدول والحكومات، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2000.
- عبد الله (عبد الغني بسيوني)، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1995.
- عبد المنعم (خليفة عبد العزيز)، دعوى إلغاء القرار الإداري (الأسباب والشروط)، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2008.

- العبودي (محسن)، رئيس الدولة بين النظم المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1976.
- عثمان (الخليل عثمان)، القرار الإداري، مصر، 1957.
- عجيلة (أحمد عاصم)، عبد الوهاب محمد رفعت، النظم السياسية، ط 5، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1992.
- عزوي (عبد الرحمان)، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر، الجزء الأول، 2009.
- العزي (مطهر)، المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية، تعديلات الدستور لسنة 2002، ط3، مكتبة الصادق، اليمن، 2002.
- العطية (عصام)، القانون الدولي العام، ط3، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، مصر، 2010.
- علاء (عبد المتعال)، حل البرلمان في بعض الأنظمة الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2004.
- علي باز (بشير)، حق المجالس النيابية في بعض الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2004.
- عمار (عباس)، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر، 2006.
- عمار (عباس)، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، ط 1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- عوابدي (عمار)، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- عواد (حجاب شروق أسامة)، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009.
- العيسى (داود سليمان)، التكييف القانوني لقرار العفو الخاص، مجلة القانون والشريعة، العدد 3، كلية الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، 1981.
- غازي (محمد صبارين)، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في الدستور الجزائري دراسة مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية، عمان، ط1، 2009.

- الغزال (إسماعيل)، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط4، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1989.
- غسان (رباح)، الوجيز في العفو عن الأعمال الجرمية دراسة مقارنة في التشريعات العربية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008.
- فاروق (الكيلاي)، استقلال القضاء، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1977.
- فوده (رأفت)، سلطة التقرير المستقلة (دراسة مقارنة)، ط2، دار النهضة العربية، مصر، 1997.
- قريطم (عيد)، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2011.
- قصير (مزياني فريدة)، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، الجزائر، 2018.
- ليلة (محمد كامل)، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1969.
- متولي (عبد الحميد)، الوسيط في القانون الدستوري، دار المعارف، مصر، 1956.
- متولي (عبد الحميد)، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط4، دار المعارف، مصر، ج1، 1969.
- محمد (رفعت عبد الوهاب)، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة - دراسة النظام الدستوري المصري-، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1990.
- محمد (رفعت عبد الوهاب)، حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1999.
- محمد (رفعت عبد الوهاب)، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005.
- محمد (رفعت عبد الوهاب)، رقابة دستورية القوانين (المبادئ النظرية والتطبيقات الجمهورية)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2008.
- محمدي (فريدة)، المدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون، ط1، 1997.
- منصور (محمد حسين)، المدخل إلى القانون-الكتاب الأول القاعدة القانونية-، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1995.
- نصار (جابر جاد)، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، دراسة دستورية للاستفتاء الشعبي وتطبيقاته في مصر وفرنسا، مع بيان ضوابطه القانونية وتأثيراته على النظام السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1993.

- هوريو (أندريه)، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة مقلد (علي) وآخرون، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ج2، 1974.
- أبو هيف (علي صادق)، القانون الدولي العام، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية مصر، 1998.
- يحي (الصباحي حسن السيد)، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1993.

الأطروحات العلمية:

- أسود (محمد الأمين)، مدى قدرة السلطة التنفيذية في تكيف النظام السياسي الجزائري وفق لأحكام الدستور الجزائر 1996، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة السانبا، وهران، 2006.
- بدران (مراد)، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي ليايس، سيدي بلعباس، 2005.
- بشار (جميل يوسف عبد الهادي)، التفويض في الاختصاص (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 1979.
- بن طيفور (نصر الدين)، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائرية والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي ليايس، سيدي بلعباس، الجزائر، السنة الجامعية 2003.
- بوقفة (عبد الله)، العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.
- شريط (الأمين)، خصائص النظام الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 1991.
- عبد الحميد (عبد العظيم عبد السلام)، العلاقة بين القانون واللائحة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1984.

المقالات العلمية:

- بدران (مراد)، «الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، النظام القانوني للأوامر»، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد 10، العدد 2، 2000.
- بلحاج (نسيمه)، «العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 85، الجزائر، 2011.

- بلعياط عبد الرحمان، «مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع الميداني»، العدد 02، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، 2003.
- بو الشعير (سعيد)، «التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، العدد 1.
- بو الشعير (سعيد)، «مجال القانون في دساتير كل من الجزائر والمغرب وتونس»، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، مركز التوثيق والبحوث الإدارية، منشورات دحلب، الجزائر، العدد 02، 1991.
- بن مالك (بشير)، «استحداث منصبى الوزير الأول ورئيس الحكومة في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020: المرجعية والمغزى»، مجلة الدراسات القانونية، جامعة المدية، المجلد 8، العدد 2، 2021.
- بودهان (موسى)، «الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، العدد 2، 2003.
- بوكرا (إدريس)، «مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري»، مجلة إدارة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، مجلد 10، العدد 01، 2000.
- خرباشي (عقيلة)، «حكمة التجديد النصفى في تشكيلة مجلس الأمة»، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 24، 2010.
- شيهوب (مسعود)، «الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ج36، العدد 01، 1998.
- صويلح (بوجمعة)، «مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية والاستقرار، فعاليات الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة»، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الأوراسي، الجزائر، يومي 29-30 أكتوبر سنة 2002.
- عوابدي (عمار)، «نظرية القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، العدد 03، 1986.
- عوابدي (عمار)، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطنين، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 01، 2002.
- مزود(أحسن)، «علاقة الحكومة بالبرلمان»، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 23 و24 أكتوبر 2000.

- موزاوي (عقيلة)، «المؤسسات الدستورية الجزائرية الفاعلة في ترشيد الحكم وفق دستور 2016»، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس المدية، مخبر السيادة والعولمة، دار النل للطباعة، الجزائر، المجلد 04، العدد 01، 2018.

المعاجم:

- أبي الحسن (أحمد بن فارس زكريا)، تحقيق عبد السلام محمد هارون، مقاييس اللغة، القاهرة، مصر، ج 4، 1971.
- ابن منظور، المحيط، إعداد وتصنيف يوسف خياط، المجلد 2، ط 1، دار لسان العرب، بيروت، لبنان.
- زيتون (وضاح)، المعجم السياسي، دار أسامة والمشرق الثقافي، عمان، الأردن، 2010.
- المنجد الأبجدي، ط 8، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1990.

النصوص القانونية:

أ-الدساتير:

1-أ) -الدساتير و التعديلات الدستورية الجزائرية:

- دستور 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 64، الصادر في 10 سبتمبر سنة 1963.
- دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 97/76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتعلق بإصدار الدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1976.
- التعديل الدستوري لسنة 1979 الصادر بموجب القانون رقم 06/79 المؤرخ في 12 شعبان عام 1399 هـ الموافق 7 يوليو 1979 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1979، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 28، الصادرة في 10 يوليو سنة 1979.
- التعديل الدستوري لسنة 1988 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 223/88 مؤرخ في 25 ربيع الأول عام 1409 هـ الموافق 05 نوفمبر سنة 1988، يتعلق بنشر التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 45، الصادرة في 5 نوفمبر سنة 1988.
- التعديل الدستوري لسنة 1989 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 18/89 مؤرخ في 22 شعبان عام 1409 هـ الموافق 28 فبراير سنة 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 9، الصادرة في 1 مارس سنة 1989.

- التعديل الدستوري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر سنة 1996.
- التعديل الدستوري لسنة 2002 الصادر بموجب القانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، يتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 23، الصادرة في 14 أبريل سنة 2002.
- التعديل الدستوري لسنة 2008 الصادر بموجب القانون رقم 19/08، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر سنة 2008.
- التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437هـ الموافق 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 14، الصادرة في 7 مارس سنة 2016.
- التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442هـ الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر سنة 2020.

أ-2- الدساتير الأجنبية:

- دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787.
- دستور الجمهورية الفرنسية الصادر في 16 جويلية سنة 1875.
- دستور الجمهورية الفرنسية الصادر في 27 أكتوبر سنة 1946.
- دستور الجمهورية الفرنسية الصادر في 04 أكتوبر سنة 1958.
- دستور الجمهورية العربية المصرية لسنة 1971.
- دستور المملكة المغربية الصادر لسنة 2011.
- دستور الجمهورية اليمنية لسنة 2012.
- دستور الجمهورية العربية المصرية لسنة 2014.
- دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014.
- دستور الجمهورية السورية لسنة 2014.

ب-القوانين العضوية:

- قانون عضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بمجلس الدولة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 37، الصادرة في 30 ماي 1998.
- قانون عضوي رقم 03/98 المؤرخ في 30 ماي سنة 1998 المتضمن اختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 39، الصادرة في 31 ماي سنة 1998.
- قانون عضوي رقم 02/99 المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 15، الصادرة في 09 مارس 1999.
- قانون عضوي رقم 11/04 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 57، الصادرة في 08 سبتمبر سنة 2004.
- قانون عضوي رقم 12/04 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 المتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 57، الصادرة في 08 سبتمبر سنة 2004.
- قانون عضوي رقم 13/11 المؤرخ في 26 جويلية 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 43، الصادرة في 03 أوت 2011.
- قانون عضوي رقم 11/16 المؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 50، الصادرة في 28 أوت 2016.
- قانون عضوي رقم 12 /16 المؤرخ في 25 أوت سنة 2016، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 50، الصادرة في 28 أوت 2016.
- قانون عضوي رقم 16 /18 المؤرخ في 22 ذي الحجة 1439 الموافق 2 سبتمبر 2018، المحدد لشروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 54، الصادرة في 05 سبتمبر 2018.

ج-القوانين العادية:

- قانون رقم 153/64 المؤرخ في 12 جوان 1964 المتضمن المجلس الأعلى للقضاء، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 5، الصادرة في 12 جوان سنة 1964.
- قانون رقم 155/66 المؤرخ في 08 جوان سنة 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 48، الصادرة في 10 جوان سنة 1966.

- قانون رقم 21/89 المؤرخ في 12 ديسمبر سنة 1989 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 53، الصادرة في 13 ديسمبر سنة 1989.
- قانون رقم 08/99 المؤرخ في 13 جويلية سنة 1999 يتعلق باستعادة الوثام المدني، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 46، الصادرة في 14 جويلية سنة 1999.
- قانون رقم 03/99 مؤرخ في 13 جويلية 1999، المتضمن قانون الوثام المدني، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 46، الصادرة في 08 ديسمبر 1999.
- قانون رقم 04/05 المؤرخ في 06 فبراير سنة 2005 المتضمن قانون تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 12، الصادرة في 13 فبراير سنة 2005.
- قانون رقم 13/16 المؤرخ في 3 نوفمبر 2016 المتعلق بتشكيلة المجلس وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 65، الصادرة في 6 نوفمبر 2016.
- قانون رقم 01/17 المؤرخ في 10 جانفي 2017، يحدد قائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية لتوليها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 02، الصادر في 11 جانفي 2017.
- قانون رقم 01/20 المؤرخ في 30 مارس 2020 يحدد مهام المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات وتشكيلته وتنظيمه، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 20، الصادرة في 5 أبريل 2020.
- قانون رقم 23/91 المؤرخ في 06 ديسمبر 1991 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 63، الصادرة في 07 ديسمبر 1991.

د-الأوامر:

- أمر رقم 182/65 المؤرخ في 10 جويلية 1965، المتضمن تأسيس الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 58، الصادرة في 13 جويلية سنة 1965.
- أمر رقم 27/69 المؤرخ في 13 ماي 1969 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 42، الصادرة في 16 ماي سنة 1969.
- أمر رقم 58 /75 المؤرخ 26 سبتمبر سنة 1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 75، الصادرة في 30 سبتمبر سنة 1975.

- أمر رقم 12/95 المؤرخ في 25 فبراير سنة 1995 يتضمن تدابير الرحمة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 11، الصادرة في 26 فبراير سنة 1995.
- أمر رقم 01/06 المؤرخ في 27 فبراير سنة 2006 يتضمن ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 11، الصادرة في 28 فبراير سنة 2006.
- أمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو، 2006 المتضمن القانون الأساسي العم للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادرة في 16 يوليو 2006.
- أمر رقم 04/09 المؤرخ في 27 أوت 2009 المتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 49، الصادرة في 30 أوت 2009.

إعلانات المجلس الدستوري:

- إعلان رقم 02/02 م د/99 مؤرخ في 19 سبتمبر سنة 1999، يتعلق بنتائج استفتاء يوم 16 سبتمبر سنة 1999، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 66، الصادرة في 21 سبتمبر سنة 1999.
- رأي رقم 02 / ر ق ع / م د / 04 مؤرخ في 22 أوت سنة 2004، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء، للدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 57، الصادرة في 8 سبتمبر سنة 2004.
- رأي رقم 03 / ر ق ع / م د / 04 مؤرخ في 22 أوت سنة 2004، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء، للدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 57، الصادرة في 8 سبتمبر سنة 2004.
- إعلان رقم 01 / م د / 17 مؤرخ في 18 ماي سنة 2017 يتضمن النتائج النهائية لإنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي جرى يوم 4 ماي سنة 2017، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 34، الصادرة في 7 ماي سنة 2017.
- إعلان رقم 01 / م د / 21 مؤرخ في 23 جوان سنة 2021 يتضمن النتائج النهائية لإنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي جرى يوم 12 جوان 2021، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 51، الصادرة في 29 جوان سنة 2021.

النصوص التنظيمية:

أ-المراسيم الرئاسية:

- مرسوم رئاسي رقم 517/62 المؤرخ في 17 أوت 1962 المتعلق باستدعاء الناخبين للاستفتاء وانتخاب أعضاء المجلس الوطني، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 06، الصادرة في 17 أوت سنة 1962 .
- مرسوم رئاسي رقم 141/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن تحديد القواعد المطبقة على الوظائف النوعية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 46، الصادر في 03 جوان 1966.
- مرسوم رئاسي رقم 69/79 المؤرخ في 07 أبريل 1979 المتضمن تحديد صلاحيات الوزير الأول، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 15، الصادرة في 8 أبريل 1979.
- مرسوم رئاسي رقم 87/80 المؤرخ في 30 مارس 1980 يتعلق يتعلق بكيفيات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وسيره، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 14، الصادرة في 01 أبريل سنة 1980.
- مرسوم رئاسي رقم 62/84 المؤرخ في 10 مارس سنة 1984 يتعلق يتعلق بكيفيات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وسيره، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 11، الصادرة في 13 مارس سنة 1984.
- مرسوم رئاسي رقم 222/87 المؤرخ في 13 أكتوبر سنة 1987، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 42، الصادرة في 14 أكتوبر سنة 1987.
- مرسوم رئاسي رقم 44/89 المؤرخ في 4 رمضان عام 1409 الموافق 10 أبريل سنة 1989، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 15، الصادرة في 12 أبريل سنة 1989.
- مرسوم رئاسي رقم 196/89 المؤرخ في 24 أكتوبر سنة 1989 يتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 45، الصادرة في 25 أكتوبر سنة 1989.
- مرسوم رئاسي رقم 359/90 المؤرخ في 10 نوفمبر سنة 1990، الذي يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 50، الصادرة في 21 نوفمبر سنة 1990.
- مرسوم رئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 04 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 29، الصادرة في 12 جوان 1991.
- مرسوم رئاسي رقم 01/92 المؤرخ في 4 جانفي 1992 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 2، الصادرة في 8 جانفي 1992.

- مرسوم رئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 09 فبراير 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ،
الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 10، الصادرة في 09 فبراير 1992.
- مرسوم تشريعي رقم 05/92 المؤرخ في 24 أكتوبر 1992 المعدل والمتمم للقانون رقم
21/89 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 77، الصادرة
في 26 أكتوبر سنة 1992.
- مرسوم رئاسي رقم 39/92 المؤرخ في 04 فبراير 1992، المتضمن صلاحيات المجلس
الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، العدد 10، الصادرة بتاريخ 09
فبراير سنة 1992.
- مرسوم رئاسي رقم 77/92 المؤرخ في 22 فيفري 1992 يتضمن إحداث المرصد الوطني
لحقوق الإنسان، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 15، الصادرة في 26 فيفري 1992.
- مرسوم رئاسي رقم 225/93 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993، المتضمن إنشاء المجلس الوطني
الاقتصادي والاجتماعي، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 64، الصادرة في 10 أكتوبر سنة 1993.
- مرسوم رئاسي رقم 40/94 المؤرخ في 29 يناير 1994 يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق
الوطني حول المرحلة الانتقالية، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة بتاريخ 31 يناير سنة 1994.
- مرسوم الرئاسي رقم 33/98 المؤرخ في 24 جانفي 1999 المتضمن إنشاء المجلس الوطني
الاقتصادي والاجتماعي، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 04، الصادرة في 28 جانفي سنة 1998.
- مرسوم رئاسي رقم 169/99 المؤرخ في 01 أوت سنة 1999، المتضمن استدعاء هيئة
الناخبين للاستفتاء يوم 16 سبتمبر سنة 1999، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 51،
الصادرة في 02 أوت سنة 1999.
- مرسوم رئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف
المدنية والعسكرية في الدولة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 76، الصادر في
31 أكتوبر 1999.
- مرسوم رئاسي رقم 03/2000 المؤرخ في 10 يناير سنة 2000، يتضمن عفوا خاصا،
الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 01، الصادرة في 12 يناير سنة 2000.
- مرسوم رئاسي رقم 71/01 المؤرخ في 22 فيفري 1992 يتضمن إحداث المرصد الوطني
لحقوق الإنسان، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 15، الصادرة في 25 مارس 2001.

- مرسوم رئاسي رقم 403/02 المؤرخ في 26 نوفمبر سنة 2002، يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 79، الصادرة في 01 ديسمبر سنة 2002.
- مرسوم رئاسي رقم 263/09 المؤرخ في 30 أوت 2009 يتضمن إحداث المرصد الوطني لحقوق الإنسان، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 49، الصادرة في 30 أوت 2009.
- مرسوم رئاسي رقم 85/15 المؤرخ في 10 مارس 2015 يتضمن إنشاء الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات ويحدد مهامها وتشكيلتها وتنظيمها، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 14، الصادرة في 25 مارس 2015.
- مرسوم رئاسي رقم 174/15 المؤرخ في 30 جوان سنة 2015، يتضمن إجراءات عفو بمناسبة الذكرى الثالثة والخمسين لعيد الاستقلال والشباب، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 37، الصادرة في 8 جويلية سنة 2015.
- مرسوم رئاسي رقم 142/17 المؤرخ في 18 أبريل 2017 يحدد تشكيلة المجلس الأعلى للشباب وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 25، الصادرة في 19 أبريل 2017.
- مرسوم رئاسي رقم 182/18 المؤرخ في 4 جويلية سنة 2018، يتضمن إجراءات عفو بمناسبة الذكرى السادسة والخمسين لعيد الاستقلال والشباب، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 41، الصادرة في 11 جويلية سنة 2018.
- مرسوم رئاسي رقم 370/19 مؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2019 المتضمن تعيين الوزير الأول، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 01، الصادرة في 05 جانفي 2020.
- مرسوم رئاسي رقم 01/20 المؤرخ في 02 ديسمبر سنة 2020 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 01، الصادرة في 05 جانفي 2020.
- مرسوم رئاسي رقم 39/20 المؤرخ في 2 فبراير سنة 2020 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 06، الصادرة في 2 فبراير سنة 2020، المتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 122/20 المؤرخ في 16 ماي سنة 2020 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 30، الصادرة في 21 ماي سنة 2020.
- مرسوم رئاسي رقم 163/20 المؤرخ في 23 جوان سنة 2020 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 37، الصادرة في 27 جوان 2020.

- مرسوم رئاسي رقم 175/20 المؤرخ في 4 جويلية سنة 2020، يتضمن إجراءات عفو بمناسبة الذكرى الثامنة والخمسين لعيد الاستقلال والشباب، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 39، الصادرة في 11 جويلية سنة 2020.
- مرسوم رئاسي رقم 251/20 المؤرخ في 15 ديسمبر 2020، المتضمن استدعاء الناخبين والناخبات للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.
- مرسوم رئاسي رقم 37/21 المؤرخ في 6 جانفي 2021، المتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وسيره، للجمهورية الجزائرية، العدد 03، الصادرة في 10 جانفي 2021.
- مرسوم رئاسي رقم 78/21 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2021 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 13، الصادرة في 22 فبراير 2021.
- مرسوم رئاسي رقم 96/21 مؤرخ في 11 مارس سنة 2021 المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لإنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 18، الصادرة في 11 مارس 2021.
- مرسوم رئاسي رقم 139/21 المؤرخ في 12 أبريل 2021 يتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 29، الصادرة في 18 أبريل 2021.
- مرسوم رئاسي رقم 275/21 مؤرخ في 30 جوان سنة 2021 المتضمن تعيين الوزير الأول، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 53، الصادرة في 08 جويلية 2020.
- مرسوم رئاسي رقم 416/21 المؤرخ في 27 أكتوبر 2021 يحدد مهام المجلس الأعلى للشباب وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 83، الصادرة في 31 أكتوبر 2021.
- مرسوم رئاسي رقم 255/22 المؤرخ في 4 جويلية سنة 2022، يتضمن إجراءات عفو بمناسبة الذكرى الستين لعيد الاستقلال والشباب، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 46، الصادرة في 6 جويلية سنة 2022.

ب- المراسيم التنفيذية:

- مرسوم تنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 13، الصادرة في 28 مارس 1990.

- مرسوم تنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المتضمن تحديد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 31، الصادر في 28 جويلية 1990.
- مرسوم تنفيذي رقم 354/02 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 212/97، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 72، الصادرة في 03 نوفمبر 2002.
- مرسوم تنفيذي رقم 429/04 يتضمن تنظيم انتخاب القضاة الأعضاء في المجلس الأعلى للقضاء وكيفيات ذلك، الجريدة الرسمية، العدد 83، الصادرة في 26 ديسمبر سنة 2004.
- مرسوم تنفيذي رقم 77/ 06 المؤرخ في 18 فيفري 2006 المتعلق بتنظيم مهام الوكالة الوطنية للتشغيل وسيرها، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 09، الصادرة في 19 فيفري 2006.
- مرسوم تنفيذي رقم 419/ 06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المتعلق بتنظيم المدرسة الوطنية للإدارة وسيرها، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 09، الصادرة في 26 نوفمبر 2006.

الأنظمة الداخلية:

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 84، الصادرة في 28 نوفمبر سنة 1999.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 46، الصادرة في 30 جويلية سنة 2000.
- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 28 جوان 2000، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 48، الصادرة في 6 أوت سنة 2000.
- النظام الداخلي للمجلس الأعلى للقضاء في دورته العادية الثانية يوم 23 ديسمبر سنة 2006، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 15، الصادرة في 28 فبراير سنة 2007.

ثانيا: باللغة الأجنبية

Ouvrages:

- ARDANT.(Philippe), institution Politique Et Droit Constitutionnel, 8^{ème} éd, delta, Paris, L.G.D.J, 1997.
- Avril. (Pierre), Gicquel (Jean), Droit parlementaire, 2^{ème} éd, Montchrestien, paris, 1996.
- BARTHELEMY. (Joseph). Et DUEZ. (Paul), Traité de droit constitutionnel, éd. Panthéon-Assas, 2004.
- BEHRENDT. (Christian), Les notions de monisme et dualisme, Paris, 2010.

- BERNARD. (Jean), Droit constitutionnel, T1, Aubry12^{ème} éd ,1996.
- BERNARD.(Stirn), Les Sources Constitutionnelles du droit administratif, 3^{ème} éd, L.G.D.J, paris.1999.
- BERTRAND. (Mathieu) et Michel. Verpeaux, Les compétences en matière de défense sous la V^e République, Dalloz, Paris, 2016.
- BURDEAU. (Georges), Droit constitutionnel et institutions politiques, 14^{ème} éd, L.G.D.J, Paris, 1969.
- BURDEAU. (Georges), droit constitutionnel et institutions politique, 19^{ème} éd, L.G.D.J, Paris, 1976.
- CAMUS. (Geneviève), l'Etat de nécessité en démocratie, thèse, L.G.D.J, Paris, 1965.
- CAPPELLETTI. (Mauro), Lois et Règlement, Le Domaine de la lois et du Règlement, Collection Air en Provence, 1980.
- CHAMPEIL.(Véronique), Les grandes questions du droit constitutionnel, éd l'Etudiant, 2003.
- CHAMUSSY. (Damien), le conseil constitutionnel et la qualité de la législation, RDP, n°6, 2004.
- COHENDET. (Marie-Anne), Droit constitutionnel, Puf, Paris, 2002.
- COLLIARD. (Jean-Claude), les régimes parlementaires contemporains, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, paris, 1978.
- COURBE. (Patrick), Introduction Général au Droit 2^{ème} éd, paris, 1990.
- DE MALBERG. (Carré), Théorie générale de l'Etat : spécialement d'après les données fournies Par le droit constitutionnel Français· T1, 1920.
- DEBACQ. (J), Le référendum, étude de législation comparée, thèse pour le doctorat, faculté de droit de paris, librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, Arthur rousseau, Paris, France, 1896.
- DEBBASCH. (Charle)et Autres, la V^{ème} République, Economica, 1985.
- DENQUIN. (Jean. Marie), Referendum et Plébiscite, Essai de théorie générale, LGDJ, Paris 1967.
- DEVERGER. (Maurice), institutions politiques et droit constitutionnel, T2, PUF, Paris, 1982.
- DOMINIQUE.(Decherf), l'institution de la monarchie dans l'esprit de la 5^{ème} République, L.G.D.J, Paris, 1979.
- DUGUIT. (Léon), Traité de Droit Constitutionnel, 2^{ème} éd, T 4, Ancienne Librairie Fontemoing, Paris, 1924.
- DUGUIT. (Léon), Traité de droit constitutionnel, t3, éd. de Bocard, 3^e éd, 1930.
- EISENMAN. (Charles), Cours de droit administratif, t1, L.G.D.J, Paris, 1982.
- ESMEIN. (Adhémar), Eléments de droit constitutionnel, Larose et Forcel, Paris, 1896.
- FAVOREU. (Louis), Droit constitutionnel, Dalloz, 18^{ème} éd., Paris, 2015.
- GEORGES. (Philippe), Organisation Constitutionnelle 3^{ème} éd, Paris, 1995.

- GUICHARD. (Ayoub), Etudes Sur Le Parlement De La V^{ème} République, Presse Universitaires de France, Paris, 1965.
- HAMON. (Francis) .le referendum, étude comparative, LGDJ, Paris, France, 1995.
- HAQUET. (Arnaud), La loi et le règlement, L.G.D.J, Paris, 2007.
- HAURIOU. (André), problèmes politiques et constitutionnels En France et en Italie, Paris, 1964.
- HAURIOU.(André), Droit constitutionnel et Institutions politiques, éd, Montchrestien, Paris 1966.
- HAURIOU. (André), Droit constitutionnel et Institutions politiques, Edition, Paris 1975.
- HAURIOU. (Maurice), Précis de droit constitutionnel, Sirey, Paris, 1923.
- HAURIOU.(Maurice), Précis de droit constitutionnel, 2^{ème} éd, Dalloz, Paris, 2015.
- HUGUES. (Portelli), La cinquième République, Librairie générale française, Paris, 1994.
- HUGUES. (Portelli), Droit Constitutionnel, 5^{ème} éd, Dalloz, France, 2003.
- JACQUE. (J-P).Droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz, coll. «Mémentos Dalloz», 7 éd, 2008.
- JANNEAU.(Benoit), Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Dalloz, Paris, 1975.
- JEANNEAU. (Benoit), Droit Constitutionnel Et Institutions Politique, 4^{ème} éd, Dalloz, Paris, 1991.
- KELSEN. (Hans), Théorie générale du droit et de l'État, L.G.D.J, Paris, 1997.
- LAVROFF. (George). Dimitri, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, 2005.
- MARCEL. (Waline), Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la constitution de 1958, R.D.P, Paris, 1959.
- MASSOT. (Jean), Alternance et cohabitation sous la V République, Paris, 1997.
- MATHIOT.(André), la théorie des circonstances exceptionnelles dans l'Evolution du droit public, Paris, LR.Sirey, 1956.
- MICHAUT. (F) et WOODAND. (P), L'équilibre et le changement des systèmes politiques, Paris, PUF, 1977.
- MONTESQUIEU, L'Esprit des lois, livre XI, chapitre IV, Tome1, Senlis, imprimerie stéréotype de Tremblay, à Paris, 1824.
- MONTESQUIEU, «De l'esprit des lois», livre XI, chapitre IV, tome 1, Folio Essais, 1995.
- MOREAU. (Félix), Le règlement administratif, étude théorique et pratique de droit public français, Albert Fontemoing, Paris.
- Olivier. (Beaud), La puissance de l'État, P R F, Paris, 1994.
- PACTET. (Pierre), les institutions politiques de la grande Bretagne, DF, Paris, 1960.
- PHILIPPE. (Ardant), Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 12^{ème} éd, L.G.D.J. Paris, 2000.
- PORTELLI. (Hugues), Droit constitutionnel, 5^{ème} éd, Dalloz, Paris, France, 2003.

- PRELOT. (Marcel) Et Boulouis. (Jean), Institution Politique éd Droit Constitutionnel, 6^{ème} éd, Dalloz, Paris, 1978.
- REY. (Alain), Le grand Robert de la Langue Française, 6^{ème} vol, 2^e éd., 2011.
- RIALS. (Stéphane), a d'ailleurs situé le Premier ministre au centre de tous les réseaux du pouvoir, PUF, 1981.
- RIVERRO. (Jean), WALINE. (Jean), Droit Administratif, 21^{ème} éd, Dalloz, Paris, 2006.
- SIGNOREL. (Jean), Référendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif, Etude de législation comparée, librairie nouvelle droit de jurisprudence Arthur Rousseau, Paris, France, 1896.
- TERRE. (François), Introduction générale au droit ,7^{ème} éd, Dalloz, paris, 2006.
- TROPER. (Michel), "L'évolution de la notion de séparation des pouvoirs", in L'héritage politique de la Révolution française, (textes recueillis par Francis Hamon et Jacques Lelièvre), Villeneuve d'Asq, Presses universitaires de Lille, 1998.
- YEFSAH. (Abdelkader), la question du pouvoir en Algérie, Entreprise national du livre, Alger, 1992.

Thèses :

- CHLOE. (Mathieu), La séparation des pouvoirs dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Montpellier, 2015.
- LEROY. (Paul), l'organisation constitutionnelle et les crises, thèse de doctorat en Droit public, L.G.D.J, Paris, 1966.
- VOISSET.(M), l'article16 de la constitution du 4 octobre1958, thèse de doctorat en Droit public,, L.G.D.J, Paris, 1969.

Articles:

- ARDANT. (Philippe), et Olivier Duhamel, « La dyarchie », *Pouvoirs*, n° 91, 1999.
- BIGAUT. (Christian), « Les cohabitations institutionnelles de 1986-1988 et 1993-1995 », *Regards sur l'actualité*, n° 211 ,1995.
- CHANTEBOUT. (Bernard), «Constitution et Défense nationale», *Droit et défense*, 1999-2.
- COHEN . (Samy), « Le Président, chef des armées », *Pouvoirs*, n°58, 1991.
- DIETER. (Grimm), «L'acquis du constitutionnalisme et ses perspectives dans un monde» changé. Traduction, Olivier Joop. *Revue franco-allemande de sciences humaines et sociales*.
- DUVERGER. (Maurice), l'article16 et ses limites, *le monde* du 05mai 1961.
- HAMON. (Francis), «L'article 16 de la Constitution de 1958», *La Documentation française*, Paris, 1994.
- HUGUES. (Portelli), «Arbitre ou chef de l'opposition», *Pouvoirs*, n° 91, 1999.
- MAESTRE. (J.-C), «Les messages présidentiels en France», RD Pub. 1964.
- MORIN. (Michel), Qui est ce que le principe d'autonomie des assemblées ? . < www.vie.publique.Fr>.

Dictionnaire:

- GAFFIOT. (Félix), Le Grand Gaffiot, Dictionnaire latin-français, Hachette, 1934.
- LE DIVELLEC.(Armel). Et DE VILLIERS. Michel, Dictionnaire du droit constitutionn, 1968.

Textes Juridiques:

Lois constitutionnelles :

- le sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X , dit constitution de 4 août 1802.
- La constitution du 4 Novembre 1848.
- Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics.
- La constitution du 27 Octobre 1946.
- La constitution du 04 Octobre 1958.
- Loi constitutionnel n° 63-1327 du 30 décembre 1963 portant modification des dispositions de l'article 28 de la constitution 1958 JORF du 31 décembre 1963.
- Loi constitutionnelle n°93-952 du 27 juillet 1993 portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI, JORF du 28 juillet 1993.
- Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant l'article 28 de la constitution de 1958, JORF n° 181 du 05 aout 1995.
- Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République JORF n°171 du24 juillet 2008.

Lois Ordinaires :

- Loi du 9 août 1849 sur l'état de siège, Abrogé par L'article 5 alinéa 13 du L'Ordonnance n° 2004-1374 du 20 decembre2004, JORF 21 décembre 2004, relative à la partie législative du code de la défense, JORF n°296 du 21 décembre 2004.
- Loi n°55-385 du 3 avril 1955, instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie, JORF n° 85 du 7 avril 1955loi n 60-101 du 4 février 1960 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, certaines mesures relatives au maintien de l'ordre, à la sauvegarde de l'Etat, à la pacification et à l'administration de l'Algérie.
- Loi n° 61-44 du 1 4 janvier1961 concernant l'autodétermination des populations algériennes et l'organisation des pouvoirs publics en Algérie avant l'autodétermination.
- Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (titre I^{er} du Statut général de la fonction publique Française). JORF n°162 du14 juillet 1983.
- Loi n° 85-96, du 25 janvier 1985, relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances, JORF du 26 janvier 1985.
- Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, JORF n°180 du 6 aout 2009.

Loi organique Et Ordonnances:

- Loi organique n° 74-1101 du 26 décembre 1974, modifiant l'ordonnance n° 58-1067 du 7 Novembre 1958, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. Dans son article 18.

- Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, JORF n° 263 du 9 novembre 1958.
- Ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires, JORF n°279 du 29 novembre 1958.
- Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. JORF du 23 décembre 1958.
- Ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense abrogé par Ordonnance n°2004-1374 du 20 décembre 2004 JORF 21 décembre 2004.
- Ordonnance n°60-372 du 15 avril 1960, JORF n° 92 du 17 avril 1960.

Décrets :

- Décret n° 58-806 du 4 septembre 1958 proclamation des résultats des votes émis par le peuple français à l'occasion de sa consultation par voie de référendum, le 28 septembre 1958.
- Décret n°62-193 du 19 février 1962 portant création du commandement du transport aérien militaire, JORF n° 045 du 23 février 1962.
- Décret n° 62-310 du 20 mars 1962, décidant de soumettre un projet de loi au référendum (projet publié en annexe concernant les accords à établir et les mesures à prendre au sujet de l'Algérie sur la base des déclarations gouvernementales du 19-03-1962), JORF du 21 mars 1962.
- Décret n° 62-1127 du 2 octobre 1962 élection du président de la république au suffrage universel, JORF du 3 octobre 1962.
- Décret n°64-46 du 14 janvier 1964 relatif aux forces aériennes stratégiques, JORF du 19 janvier 1964.
- Décret n° 69-296 du 2 avril 1969 décidant de soumettre un projet de loi au référendum. Relatif à la création de régions et à la rénovation du sénat, JORF du 3 avril 1969.
- Décret du 5 avril 1972 décidant de soumettre un projet de loi au référendum relatif au projet de loi autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, signé à Bruxelles le 22 janvier 1972, Journal Officiel de la Polynésie Française du 13 avril 1972.
- Décret n° 88-944 du 5 octobre 1988, décidant de soumettre un projet de loi au référendum proclamation du Conseil constitutionnel du 9 novembre 1988. En Nouvelle-Calédonie, Paru au JORF n° 42 du 20/10/1988.
- Décret du 1^{er} juillet 1992 décidant de soumettre un projet de loi au référendum ensemble le projet de loi annexé à ce décret autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne ; Proclamation du Conseil constitutionnel du 23 septembre 1992. Et Vu le décret no 92-771 du 6 août 1992 portant organisation du référendum, JORF n°183 du 8 août 1992.
- Décret n°95-152 du 7 février 1995 modifiant le code pénal relatif au droit de grâce. JORF du 14 Février 1995.

- Décret n° 2000-655 du 12 juillet 2000 décidant de soumettre un projet de révision de loi constitutionnelle au référendum. Relatif à la durée du mandat du Président de la République, JORF n°161 du 13 juillet 2000 .
- Décret n° 2000-666 du 18 juillet 2000 portant organisation du référendum ;
- Décret n° 2000-667 du même jour relatif à la campagne en vue du référendum.
- Décret n°2002-890 du 15 mai 2002 relatif au Conseil de sécurité intérieure, JORF n° 0113 du 16 mai 2002.
- Décret n° 2005-218 du 9 mars 2005 décidant de soumettre un projet de loi au référendum ,JORF n°58 du 10 mars 2005.
- Décret du 17 juillet 2008, tendant à soumettre un projet de loi constitutionnelle au Parlement réuni en Congrès ,JORF n°161 du18 juillet 2008.
- Décret du 11 juin 2009 réunissant le Congrès par application de l'article 18 de la Constitution, JORF n°0134 du 12 juin 2009.
- Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, JORF n°0301 du 29 décembre 2009.
- Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au centre national de contre-terrorisme, JORF n° 0139 du 15 juin 2017.

Décisions:

- Décision du Conseil d'Etat du 8 août 1919, statuant au contentieux n° 56377, Publié au recueil Lebon.
- Décision du Conseil constitutionnel n° 60-2 REF, relative à une demande du Président du Regroupement National, délibéré le 23 décembre 1960.
- Décision du Conseil constitutionnel n° 60-3 REF, relative à une demande du Président du Centre Républicain, délibéré le 23 décembre 1960.
- Décision 61-1 AR16 -23 avril 1961 -Avis du 23 avril 1961 (réunion des conditions exigées par la Constitution pour l'application de son article 16) JORF du 24 avril 1961.
- Décision du 27avril1961, instituant un haut tribunal militaire, JORF du 28 avril1961.
- Décision du Président de la République du 29 septembre 1961, mettant En à l'application de l'article 16 de la Constitution. JORF n° 230.du 30 septembre 1961.
- Décision du 29 septembre 1961 relative à certaines mesures prises en vertu de l'article 16 de la Constitution. Par laquelle le président de la république consulte le conseil constitutionnel.
- Décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977 sur la loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire français des Afars et des Issas. JORF du 13 janvier 1976.

- Décision du conseil constitutionnel n° 85-187 DC, du 25 janvier 1985, JORF du 26 janvier 1985, p 1137, portant la Loi n° 85-96, du 25 janvier 1985, relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances, JORF du 26 janvier 1985.
- Décision n° 85-197 DC du 23 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, JORF, du 24 août 1985.
- Décision n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986 sur la loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social. JORF du 27 juin 1986.
- Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, JORF n° 204 du 3 septembre 1992.
- Décision du 18 septembre 1992, JORF n° 218 du 19 septembre 1992.
- Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes, JORF du 22 décembre 1999.
- Décision du 25 juillet 2000 Requête présentée par M. Stéphane Hauchemaille, Publiée au JORF du 29 juill. 2000.
- Décision du 23 août 2000, sur une requête présentée par Monsieur Pierre Larrouturou, JORF du 26 août 2000.
- Décision du 6 septembre 2000, portant nomination de délégués du Conseil constitutionnel chargés de suivre sur place les opérations de référendum, JORF du 9 septembre 2000.
- Décision du 6 septembre 2000 sur une requête présentée par Monsieur Charles Pasqua, JORF du 9 septembre 2000.
- Décision du 19 mai 2005 sur des requêtes présentées par Monsieur René Georges Hoffer et Monsieur Jacques Gabarro, JORF du 21 mai 2005, texte n° 92.
- Décision n° 2009-583 DC du 22 juin 2009, modifiant le règlement du Congrès, JORF n° 128 du 23 juin 2009.

- Arrêt Jamart, Conseil d'Etat, Section du 7 février 1936, statuant au contentieux n° 43321, publié au recueil Lebon .

Rapport :

- Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République. JORF n° 0252 du 30 octobre 2007.

Sites Internet:

- <http://www.assemblee-nationale.fr>.
- <https://ww.constituteproject.org>.
- <https://www.conseil-constitutionnel.fr>.
- <https://www.defense.gouv.fr>.
- <https://www.joradp.dz>.
- <https://www.lecese.fr>.
- <https://www.legifrance.gouv.fr>.
- <https://www.mdn.dz>.

- <http://www.mip.univ-perp.fr>.
- <https://www.referendum.fr>.
- <https://www.politiquemania.com>.
- <http://www.senat.fr>.
- <https://www.siv.archives-nationales.fr>.
- http://www.Source_gallica.bnf.fr.
- <http://www.wikiwand.com>.
- <http://www.wikipedia.org>.

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
01	قائمة المختصرات.
02	مقدمة.
25	الباب الأول الاختصاصات التنفيذية لرئيس الدولة في الدستورين الجزائري والفرنسي
26	الفصل الأول: الاختصاصات التنفيذية الداخلية لرئيس الدولة.
27	المبحث الأول: سلطة التعيين لدى رئيس الدولة.
28	المطلب الأول: سلطة التعيين لدى رئيس الدولة في علاقته مع الحكومة.
29	الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة في تعيين وإنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة بحسب الحالة.
30	أولاً: سلطة رئيس الدولة في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة.
44	ثانياً: سلطة رئيس الدولة في إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة.
52	الفرع الثاني: سلطة رئيس الدولة في تعيين وإنهاء مهام أعضاء الحكومة.
53	أولاً: سلطة رئيس الدولة في تعيين أعضاء الحكومة.
57	ثانياً: سلطة رئيس الدولة في إنهاء مهام أعضاء الحكومة.
60	الفرع الثالث: سلطة رئيس الدولة في تعيين وإنهاء مهام كبار موظفي الدولة.
69	المطلب الثاني: سلطة رئيس الدولة في التعيين في علاقته مع المؤسسات الدستورية الأخرى.
69	الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة في تعيين أعضاء من مجلس الأمة.
71	أولاً: مبررات استحداث الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري.
71	أ- المبررات القانونية في استحداث غرفة ثانية في البرلمان الجزائري.
72	ب- المبررات السياسية في استحداث غرفة ثانية في البرلمان الجزائري.
75	ثانياً: سلطة رئيس الدولة في تعيين الثلث من أعضاء مجلس الأمة.
79	الفرع الثاني: سلطة رئيس الدولة في تعيين أعضاء القضاء الدستوري.
88	الفرع الثالث: سلطة رئيس الدولة في التعيين في الهيئات الاستشارية.
91	أولاً: المجلس الإسلامي الأعلى.

91	ثانيا: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.
93	ثالثا: المجلس الوطني لحقوق الإنسان.
95	رابعا: المرصد الوطني للمجتمع المدني.
95	خامسا: المجلس الأعلى للشباب.
96	سادسا: الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات.
97	سابعا: المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات.
98	المبحث الثاني: السلطة التنظيمية لرئيس الدولة.
101	المطلب الأول: التنظيم الدستوري للسلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الدولة.
102	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للسلطة التنظيمية المستقلة.
104	الفرع الثاني: حق رئيس الدولة في السلطة التنظيمية المستقلة.
109	المطلب الثاني: نطاق السلطة التنظيمية المستقلة.
111	الفرع الأول: تحديد مجال القانون.
116	الفرع الثاني: تحديد مجال السلطة التنظيمية المستقلة.
120	المطلب الثالث: الرقابة على السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الدولة.
122	الفرع الأول: الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الدولة.
127	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الدولة.
132	المبحث الثالث: سلطات رئيس الدولة في علاقاته مع البرلمان.
133	المطلب الأول: سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان.
134	الفرع الأول: الطبيعة الدستورية لقرار حل البرلمان وأسبابه.
136	أولا: الطبيعة الدستورية لحل البرلمان.
148	ثانيا: أسباب حل البرلمان.
152	الفرع الثاني: أنواع الحل وحالات تعليقه.
152	أولا: أنواع الحل.
156	ثانيا: حالات تعليق الحل.
160	المطلب الثاني: سلطة رئيس الدولة في مخاطبة البرلمان
161	الفرع الأول: الأساس الدستوري والتاريخي لحق رئيس الدولة في مخاطبة البرلمان

166	الفرع الثاني: التحول الدستوري في مخاطبة البرلمان وتأثيره على المستوى المؤسسي للدولة.
176	الفصل الثاني: الاختصاصات التنفيذية الخارجية لرئيس الدولة.
177	المبحث الأول: سلطات رئيس الدولة في علاقاته الدولية.
177	المطلب الأول: اختصاصات رئيس الدولة في المجال الدبلوماسي.
178	الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة في تمثيل الجمهورية ورسم سياستها الخارجية.
182	الفرع الثاني: سلطة رئيس الدولة في تعيين السفراء والمبعوثون فوق العادة وإنشاء البعثات الدبلوماسية.
187	المطلب الثاني: سلطة رئيس الدولة في وضع القواعد القانونية الدولية.
188	الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة في إبرام والتصديق على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية.
190	الفرع الثاني: القيود الواردة على سلطة رئيس الدولة في إبرام والتصديق على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية.
198	الفرع الثالث: سلطة رئيس الدولة في الاعتراف بالدول في القانون الدولي العام.
200	المبحث الثاني: اختصاصات رئيس الدولة في المجال العسكري.
201	المطلب الأول: سلطة رئيس الدولة في رئاسة المجالس واللجان العسكرية.
201	الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة في رئاسة مجالس الدفاع الوطني وتسمية أعضائه.
206	الفرع الثاني: سلطة رئيس الدولة في رئاسة المجلس الأعلى للأمن.
210	المطلب الثاني: سلطة رئيس الدولة في قيادة القوات المسلحة للجمهورية.
211	الفرع الأول: رئيس الجمهورية قائد القوات المسلحة للجمهورية.
212	الفرع الثاني: نطاق سلطة رئيس الدولة في قيادة القوات المسلحة.
216	المبحث الثالث: السلطات الحربية لرئيس الدولة.
216	المطلب الأول: حالة الحرب.
217	الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة في إعلان حالة الحرب والخروج منها.
219	الفرع الثاني: الضوابط الدستورية في سلطة رئيس الدولة في إعلان حالة الحرب.
226	المطلب الثاني: سلطة رئيس الدولة في إرسال وحدات من الجيش إلى الخارج.
227	الفرع الأول: الإطار الدستوري لممارسة رئيس الدولة صلاحية إرسال وحدات من الجيش إلى خارج الوطن.

227	أولاً: الأساس الدستوري لسلطة رئيس الدولة في تقرير وإرسال وحدات من الجيش إلى خارج الوطن.
232	ثانياً: الممارسة الدستورية لرئيس الدولة في إرسال وحدات من الجيش إلى الخارج.
234	الفرع الثاني: التنظيم الدستوري لسلطة رئيس الدولة في إرسال وحدات من الجيش إلى خارج الوطن.
238	الباب الثاني الاختصاصات التشريعية والقضائية لرئيس الدولة في الدستورين الجزائري والفرنسي
239	الفصل الأول: الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة.
240	المبحث الأول: اختصاصات رئيس الدولة في التشريع بأوامر وفي اللجوء إلى الاستفتاء.
240	المطلب الأول: سلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر.
241	الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر في وجود البرلمان.
241	أولاً: في المجال المالي.
244	ثانياً: في الحالة الاستثنائية.
245	الفرع الثاني: سلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر في غياب البرلمان.
245	أولاً: حالات التشريع بأوامر في غيبة البرلمان
246	أ- حالة شغور المجلس الشعبي الوطني
247	ب- خلال العطل البرلمانية
248	ثانياً: القيود الواردة على التشريع بأوامر في غيبة البرلمان
248	أ- في المسائل العاجلة.
250	ب- أخذ رأي مجلس الدولة
250	ج- عودة الأوامر إلى البرلمان ليصادق عليها
251	المطلب الثاني: سلطة رئيس الدولة في اللجوء إلى الاستفتاء.
253	الفرع الأول: الأساس الدستوري لسلطة رئيس الدولة في اللجوء إلى الاستفتاء.

255	أولاً: مفهوم الاستفتاء.
255	أ- التعريف اللغوي للاستفتاء.
255	ب- التعريف الاصطلاحي للاستفتاء.
257	ثانياً: التطور الدستوري للاستفتاء وتطبيقاته.
257	أ- التطور الدستوري للاستفتاء.
261	ب- تطبيقاته.
267	الفرع الثاني: الحدود الدستورية والرقابية على سلطة رئيس الدولة في الاستفتاء.
268	أولاً: الحدود الدستورية للاستفتاء.
268	أ- مجالات الاستفتاء.
269	ب- اقتراح الاستفتاء.
269	ج - مناقشة اقتراح الاستفتاء المقدم من الحكومة.
271	ثانياً: الحدود الرقابية على الاستفتاء.
272	أ- رقابة القضاء الدستوري السابقة على العملية الاستفتاءية.
275	ب- رقابة القضاء الدستوري اللاحقة على الاستفتاء.
278	المبحث الثاني: الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في علاقته مع البرلمان والقضاء الدستوري.
279	المطلب الأول: سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القانون.
280	الفرع الأول: التنظيم الدستوري لسلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القانون.
285	الفرع الثاني: القيود الواردة على سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القانون.
286	1 - التوقيع المجاور
287	2 - أن تكون المداولة الثانية في نطاق القانون
288	3 - قيد المدة
289	4 - تسبيب الطلب
290	المطلب الثاني: سلطة رئيس الدولة في نفاذ القانون.
291	الفرع الأول: الأساس الدستوري لحق إصدار القانون ونشره.

297	الفرع الثاني: الطبيعة الدستورية لحقي الإصدار والنشر.
301	المطلب الثالث: سلطات رئيس الدولة إزاء انعقاد البرلمان وسير أعماله.
302	الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة في انعقاد الدور غير العادي للبرلمان.
302	أولا: التطور الدستوري لنظام الدورات البرلمانية.
306	ثانيا: سلطة رئيس الدولة في استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية.
309	الفرع الثاني: سلطة رئيس الدولة في ضبط جدول أعمال البرلمان.
316	المطلب الرابع: سلطة رئيس الدولة في إخطار القضاء الدستوري.
317	الفرع الأول: التطور الدستوري لحق الإخطار.
320	الفرع الثاني: سلطة رئيس الدولة في الإخطار الوجوبي.
327	الفرع الثالث: سلطة رئيس الدولة في الإخطار الاختياري.
329	المبحث الثالث: الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية.
330	المطلب الأول: التأطير الدستوري لحق رئيس الدولة في اللجوء إلى الظروف الاستثنائية.
334	الفرع الأول: الشروط الموضوعية.
334	أولا: الشروط الموضوعية لإقرار حالي الطوارئ أو الحصار.
336	ثانيا: الشروط الموضوعية لإقرار الحالة الاستثنائية وإعلان حالة الحرب.
339	الفرع الثاني: الشروط الشكلية أو الإجرائية لإقرار أو إعلان الظروف الاستثنائية.
340	أولا: اجتماع المجلس الأعلى للأمن.
341	ثانيا: استشارة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، أو الاستماع إلى مجلس الوزراء، بحسب الحالة.
342	ثالثا: استشارة رئيسي غرفتي البرلمان أو اجتماع البرلمان، بحسب الحالة.
343	رابعا: استشارة رئيس المحكمة الدستورية.
344	خامسا: توجيه رئيس الدولة خطاب للأمة.
347	الفرع الثالث: أثر الاستشارة على سلطة رئيس الدولة في اللجوء إلى الظروف الاستثنائية.

349	المطلب الثاني: سلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية.
356	الفرع الأول: الإطار الدستوري لاختصاص رئيس الدولة في التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية.
365	الفرع الثاني: نطاق سلطة التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية.
365	أولاً: الأعمال الخارجة عن نطاق سلطة التشريع بأوامر المقررة لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية.
365	أ- الأعمال المحظورة حظراً مطلقاً بنص الدستور.
366	ب- الأعمال التي قصر الدستور ممارستها على سلطة دون سواها.
369	ج- الأعمال المحظورة والتي تمثل مساساً بمبدأ المشروعية في الظروف الاستثنائية.
374	الفرع الثالث: الاشتراطات الدستورية لسلطة التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية.
375	أولاً: الاشتراطات الموضوعية لسلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية.
376	أ- أن يكون موضوع الأوامر في مجال القانون.
379	ب- أن تكون الأوامر أو الإجراءات تقتضي الظروف الاستثنائية.
382	ج- أن يكون البرلمان قائماً.
385	د- أن تكون الموضوعات التي يتدخل فيها رئيس الدولة محددة في قانون التفويض.
387	ثانياً: الشروط الشكلية أو الإجرائية لسلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية.
387	أ- طلب الحكومة في المبادرة في مشروع قانون التفويض.
388	ب- تحديد مدة قانون التفويض وقانون التصديق.
390	ج- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة.
392	د- عرض الأوامر على البرلمان.
395	المطلب الثالث: الرقابة على سلطة رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية.
395	الفرع الأول: الرقابة الدستورية على سلطة رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية.
397	أولاً: الرقابة الدستورية على لوائح التفويض.
398	ثانياً: الرقابة الدستورية في الظروف الاستثنائية.
406	الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على سلطة رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية.

410	الفصل الثاني: الاختصاصات القضائية لرئيس الدولة.
410	المبحث الأول: الاختصاصات العضوية لرئيس الدولة في علاقته مع السلطة القضائية.
411	المطلب الأول: ماهية المجلس الأعلى للقضاء.
411	الفرع الأول: تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء.
419	الفرع الثاني: صلاحيات المجلس الأعلى للقضاء.
419	أولاً: صلاحيات المجلس الأعلى للقضاء في متابعة المسار المهني للقضاة.
420	ثانياً: صلاحيات المجلس الأعلى للقضاء في انضباط القضاة.
421	المطلب الثاني: سلطة رئيس الدولة في رئاسة المجلس الأعلى للقضاء وفي تعيين القضاة.
422	الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة في تعيين القضاة وإنهاء مهامهم.
430	الفرع الثاني: سلطة رئيس الدولة في رئاسة المجلس الأعلى للقضاء.
434	المبحث الثاني: الاختصاصات الوظيفية لرئيس الدولة في علاقته مع السلطة القضائية.
436	المطلب الأول: استقلالية السلطة القضائية.
436	الفرع الأول: رئيس الدولة ضامن استقلال السلطة القضائية.
439	الفرع الثاني: رئيس الدولة القاضي الأول في البلاد.
440	المطلب الثاني: حق العفو عن الرئاسي.
441	الفرع الأول: الطبيعة القانونية لحق العفو الرئاسي.
441	أولاً: موقف الفقه من الطبيعة القانونية لحق العفو الرئاسي.
445	ثانياً: موقف القضاء من الطبيعة القانونية لحق العفو الرئاسي.
446	الفرع الثاني: سلطة رئيس الدولة في حق العفو وإجراءات صدوره.
447	أولاً: سلطة رئيس الدولة في حق العفو الرئاسي.
457	ثانياً: الإجراءات القانونية في صدور حق العفو الرئاسي.
459	الخاتمة.
483	قائمة المراجع والمصادر.
517-510	فهرس المحتويات.

ملخص:

يُعتبر رئيس الدولة في كل من الدستورين الجزائري والفرنسي كاشفاً حقيقياً عن طبيعة النظام السياسي، من خلال ما يتمنّع به من اختصاصاتٍ في علاقاته مع السلطات الدستورية الثلاث، كما أصبح للمشهد السياسي وما قد تُسفر عنه الانتخابات التشريعية من نتائج، أثر على هاته العلاقات؛ غير أنه في الواقع تبقى الممارسة الدستورية لسلطات رئيس الدولة كفيلة بأن تكشف عن مدى تفوق هذا الأخير، وحضوره الدائم في جميع الوظائف الدستورية.

في هذا السياق، يبدو أن البحث عن النسق الدستوري المنشود، يجب أن يندرج في إطار آليات دستورية، وقواعد توزيع اختصاصات عادلة ومناسبة لإقامة التوازن والتعاون المؤسساتي، ليس فقط بين رئيس الدولة والسلطتين التنفيذية والتشريعية، اللتان أصبحتا تشكلان وجهين لعملة - الأغلبية - واحدة؛ بل حتى مع الأقلية البرلمانية المعارضة، التي يُنتظر من المؤسسة الدستورية أن يمنحها هي الأخرى الوسائل اللازمة للقيام بما قد تعجز عن فعله الأغلبية البرلمانية أو الرئاسية.

الكلمات المفتاحية: رئيس الدولة، اختصاصات، النظام السياسي، الأغلبية، الأقلية، السلطات الثلاث، المؤسسة الدستورية.

Résumé:

Le chef de l'Etat sous la constitution algérienne comme française, constitue un véritable révélateur pour classifier le système politique, par ses compétences dans ses relations avec les trois pouvoirs constitutionnelles, Comme aussi la scène politique et les résultats que peuvent avoir lieu les élections législatives. En ce que cela peut donner un impact significatif sur ses relations. Cependant, la pratique constitutionnelle des pouvoirs du chef de l'État reste, en réalité, suffisante pour révéler l'étendue de la supériorité et l'omniprésence de ce dernier dans toutes les fonctions constitutionnelles.

Dans ce contexte, il apparaît que la recherche du modèle constitutionnel souhaité doit s'inscrire dans le cadre de mécanismes constitutionnels et de règles de répartition des compétences justes et appropriées pour établir l'équilibre et la coopération institutionnelle, non seulement entre le chef de l'État et les deux pouvoirs exécutif et législatif; Mais même avec la minorité parlementaire qui constitue l'opposition, que le constituant constitutionnel est censé leur donner les moyens nécessaires pour exercer ce que la majorité parlementaire ou présidentielle n'a pas pu le faire.

Mots-clés : chef de l'État, pouvoirs, système politique, majorité, minorité, les trois pouvoirs, constituant constitutionnelle.

Abstract:

The Head of State under the Algerian and French constitutions is a real indicator for classifying the political system, through his skills in his relations with the three constitutional powers, as well as the political scene and the results that legislative elections can take place. In that it can give a significant impact on his relationships. However, the constitutional practice of the powers of the Head of State remains, in reality, sufficient to reveal the extent of the superiority and omnipresence of the latter in all constitutional functions.

In this context, it appears that the search for the desired constitutional model must fall within the framework of constitutional mechanisms and fair and appropriate rules for the distribution of powers to establish balance and institutional cooperation, not only between the head of the state and both executive and legislative powers; But even with the parliamentary minority which constitutes the opposition, that the constitutional constituent is supposed to give them the necessary means to exercise what the parliamentary or presidential majority could not do.

Keywords: Head of state, powers, political system, majority, minority, the three powers, constitutional constituent.