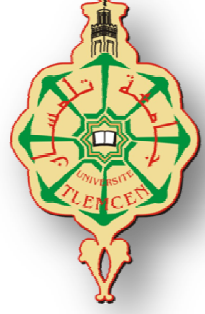


جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -
كلية الحقوق و العلوم السياسية
الملحقة الجامعية بمغنية
قسم الحقوق



مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام المعقّ بعنوان :

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وإتّساع
مجال إختصاصاته التشريعية

تحت إشراف الأستاذ:
د. جزول صالح

من إعداد الطّالب :
ماضي سفيان

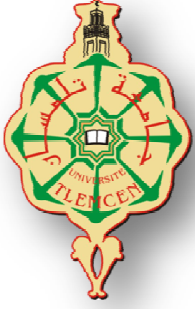
لجنة المناقشة:

د. جزول صالح	أستاذ محاضر " ب "	جامعة تلمسان	مشرفاً و مقرراً
د. ميساوي حنان	أستاذ محاضر " ب "	جامعة تلمسان	ئيساً
د. هاملي محمد	أستاذ محاضر " أ "	جامعة تلمسان	ناقشاً

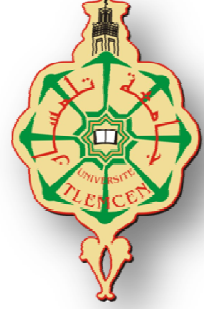
السنة الجامعية:

1436 / 1437 هـ

2015 / 2016 م



جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -
كلية الحقوق و العلوم السياسية
الملحقة الجامعية بمغنية
قسم الحقوق



مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام المعقّ بعنوان :

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وإتّساع
مجال إختصاصاته التشريعية

تحت إشراف الأستاذ:
د. جزول صالح

من إعداد الطّالب :
ماضي سفيان

لجنة المناقشة:

مشرفاً و مقرراً	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر " ب "	د. جزول صالح
رئيساً	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر " ب "	د. ميساوي حنان
ناقشاً	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر " أ "	د. هاملي محمد

السنة الجامعية:

1437 / 1436 هـ

2016 / 2015 م

الإهداء

إلى من أجلسني علي مقعد الدراسة ، فغرس في نفسي حب العلم ، و أمدني بما أسعفني على تحصيله ، إلى والدي العزيز ، قدرني الله على طاعته ، حفظك الله و رعاك و بواك من الجنة مقعدا .

إلى التي كانت و لا زالت تتعب معي ، إلى من غمرتني بدعائها و حنانها ، كيف لا و الجنة تحت قدميها ، إلى والدتي العزيزة ، قدرني الله على طاعتها ، حفظك الله و رعاك و بواك من الجنة مقعدا .

إلى أختي و أخي الغاليين حفظكما الله و رعاكما و بواكما من الجنة مقعدا .

إلى جدتي و التي لطالما دعت لي بالنجاح و التوفيق حفظك الله و رعاك و بواك من الجنة مقعدا .

إلى روح جدي الغالي تغمده الله برحمته الواسعة و أسكنه فسيح جناته .

إلى جميع أفراد عائلتي، إلى جميع الأحباب و الأصدقاء.

إلى جميع أصدقائي من طلبة القانون العام ، و خاصة منهم : عايشي منير ، لاشقر عبد الفتاح ، زغدلو أنيس ، جوبير محمد كمال ، قرين بلال ، دومي محمد رضا .

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع .

ماضي سفيان

تشكرات

لا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم لله عزّ وجلّ بالشكر و الحمد و الثناء ، فأحمدك اللهم حتى ترضى، و أحمّدك إذا رضيت و أحمّدك بعد الرضا، و أتقّم بالشكر الجزيل إلى أستاذي الفاضل الدكتور **جزول صالح** أتوجّه له بخالص الشكر و الإمتنان لقبوله الإشراف على هذه المذكرة و الذي لم يبخل عليّ بنصائحه و توجيهاته القيّمة و التي كانت لي نعم العون في التغلّب على الكثير من الصعوبات لإنجاز هذا العمل المتواضع، فشكرا له و جزاه الله أحسن جزاء .

كما أتقّم بأسمى آيات الشكر و الإمتنان لفضيلة الأستاذ الدكتور **هاملي محمّد** و الأستاذة الفاضلة الدكتورة **ميساوي حنان** واللذان شرفاني بقراءة و مناقشة هذه المذكرة .

كما لا أنسى أن أتقّم بجزيل الشكر و الإمتنان لكافة أساتذة قسم الحقوق بالملحقة الجامعية بمغنية - تلمسان - لدعمهم الدائم و نصائحهم و توجيهاتهم القيّمة، و أخصّ بالذكر في هذا المقام فضيلة الأستاذ **جرودي عمر** .

و أتقّم بالشكر الجزيل إلى كل أساتذتي الكرام الذين عملوا على تعليمي خلال كافة الأطوار التّراسية من الطور الإبتدائي إلى مرحلة ما بعد التدرّج ، و إلى كافة من ساهم في إعداد هذا العمل المتواضع من قريب أو بعيد و أخص بالذكر الأخوين رابح و أيوب .

ماضي سفيان

قائمة المختصرات :

- 1 . ج . ر الجريدة الرسمية .
- 2 . ص الصفحة .
- 3 . ر . م . د رأي المجلس الدستوري .

مقدّمة

قامت الدولة على إثر بروز عدة عوامل لها علاقة مباشرة بالحياة الجماعية للإنسان، فالدولة لا يمكن أن تؤسس من الناحية الواقعية ما لم تتوافر لها مجموعة من العناصر التي تجعل منها كيانا اجتماعيا، و على هذا الأساس تعرف الدولة على أنها الوحدة الاجتماعية السياسية التي تتكون من عناصر سوسولوجية ثلاثة و هي : إقليم، شعب و حكومة بوسعها فرض سلطتها في داخل الإقليم، و كذا تمثيل الدولة على المستوى الخارجي، بما يفيد أن هذه العناصر الثلاثة هي ركائز أساسية و جوهرية لنشأة الدولة و استمراريتها .

و في هدي ما تقدم، ساد الفكر السياسي على مبدأ مؤداه أن تتفرع السلطة في الدول إلى ثلاث سلطات تشريعية، تنفيذية و قضائية، ذلك لكي لا يؤدي الإنفراد بالسلطة إلى قيام نظام حكم استبدادي، أو بتعبير أدق : سيادة الديكتاتورية .

ولم يكن لمبدأ ينظم الحكم في الدولة صدى سياسي و قانوني، كذلك الذي أحدثه مبدأ الفصل بين السلطات، فلولاها لما كان الشكل الحالي للأنظمة السياسية، و يعتبر هذا المبدأ من أهم دعائم إرساء دولة القانون و من أهم المبادئ التي تقوم عليها جل الأنظمة السياسية المعاصرة، كونه يكفل الممارسة الديمقراطية في أي نظام حكم متى توافرت شروطه، و يجد هذا المبدأ أساسه في أفكار المفكر الإنجليزي " جون لوك "، و الذي يعد أول من تكلم عنه، في حين يعد المفكر الفرنسي " مونتسكيو " أول من صاغ مضمون هذا المبدأ وشرح مزاياه في أفكار قابلة للتطبيق أفرغها سنة 1878 في مؤلفه الشهير "روح القانون"، و يقوم هذا المبدأ على فكرة عدم الجمع بين السلطات أو عدم تركيزها، فلا يكون لجهة واحدة أن تجمع في يدها سلطتين اثنتين و من باب أولى ثلاثتها معا .

و يتجسد تطبيق هذا المبدأ في صورتين اثنتين هما : أولاً، الفصل المطلق بين السلطات و الذي ينتج عنه قيام أسس النظام الرئاسي، ثانياً، الفصل التعاوني، المرن أو النسبي و الذي تمخض عنه قيام أسس النظام البرلماني، و قد أقام " مونتسكيو " فكرة الفصل بين السلطات على أساس أنه إذا اجتمعت السلطات الثلاث في يد شخص أو هيئة واحدة انعدمت الحرية و عم الاستبداد، و عليه تم تقسيم الدولة إلى ثلاث سلطات تمارس ثلاث وظائف مختلفة، حيث تتولى السلطة التشريعية وظيفة التشريع، في حين أوكلت

للسلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القوانين المنظمة لأمر الشعب على أن تختص السلطة القضائية بالفصل فيما ينشأ بين أفراد المجتمع من نزاعات و خصومات .

غير أن تطور عمل الدولة، الأزمات العالمية (السياسية، الاقتصادية...)، و ظهور التنظيمات الحزبية و المؤسسات الحكومية و تدخلها المتكرر في المجالات السياسية الحديثة، و تطور وظائف السلطات الثلاث و غيرها من العوامل، أكد أن هناك فرق شاسع بين المفهوم النظري لمبدأ الفصل بين السلطات و متطلبات الواقع العملي، فالواقعية السياسية فرضت ضرورة قيام تعاون و تأثير متبادل بين السلطات خاصة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، لأن الفصل المطلق بينها يؤدي إلى عكس مقصود مبدأ الفصل، فالواقع العملي أثبت أن المعنى الحقيقي لهذا المبدأ يكمن في أن يكون الفصل نسبياً أي إمكانية وجود تداخل و تعاون بين السلطات يكون بدرجات متفاوتة و ذلك بحسب النظام السياسي المنتهج في كل دولة، لأن انفراد كل هيئة من الهيئات الثلاثة بسلطة من السلطات يفتح المجال أمامها للاستبداد و ممارسة الحكم المطلق .

و على هذا الأساس نجد أن اغلب الأنظمة السياسية في العالم قد نصت في دساتيرها على مجالات واسعة لتعاون السلطات الثلاث فيما بينها، بل و منحها و سائل ضغط متبادلة لكي يتحقق التوازن و التأثير المتبادل الذي تقتضيه متطلبات النظام السياسي أو كما قال " مونتسكيو " أن يكون لكل سلطة أن توقف السلطة الأخرى، و يظهر الفصل النسبي بين السلطات بشكل فعال و أوضح في الأنظمة البرلمانية، أين تملك كل من السلطتين التنفيذية و التشريعية مجالات عديدة تخول لها التدخل في اختصاصات و صلاحيات بعضها البعض .

و بإلقاء نظرة على التجربة الدستورية الجزائرية، فنجدها قد تأرجحت في الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات عبر تاريخ هذه التجربة بين الإقرار و الإنكار، حيث لم تظهر بوادر إقراره أو الأخذ به سوى مع صدور دستور 1989، ففي دستور 10 سبتمبر 1963 اختار المؤسس الدستوري الجزائري تبني النهج الاشتراكي كعقيدة للدولة، و رفض مبدأ الفصل بين السلطات، حيث رأى فيه لعبة لتجزئة السيادة الوطنية، لدى تبني وحدة السلطة و مركزاً آنذاك جميع السلطات في يد حزب جبهة التحرير الوطني، ولعل لأهم هذه السلطات تتجسد في تحديد السياسة العامة للدولة، صلاحية اقتراح نواب البرلمان و رئيس

الجمهورية، و لم يغير صدور إعلان 10 جويلية 1965 (التصحيح الثوري) شيئا من موقف الحزب الذي بقي سائرا في ظل النظام الاشتراكي ووحدة السلطة في يد الحزب الواحد، و استمر الوضع إلى غاية صدور دستور 22 نوفمبر 1976 و الذي نص صراحة على ضرورة اندماج جميع السلطات في يد الرئيس قائد الحزب و الدولة، و في نفس الوقت نص على ممارسة السلطة عن طريق أربعة وظائف، وظيفة سياسية يتولاها حزب جبهة التحرير الوطني، وظيفة تنفيذية يقودها رئيس الجمهورية المنتخب عن طريق الاقتراع العام السري و المباشر بعد اقتراحه من قبل الحزب، و وظيفة تشريعية يمارسها المجلس الشعبي الوطني الذي ينتخب أعضاؤه أيضا بالاقتراع العام السري و المباشر بعد ترشيحهم من قبل قيادة الحزب، و أخيرا وظيفة قضائية أهم أهدافها الدفاع عن مكتسبات الثورة الاشتراكية و حماية مصالحها .

غير أن الواقع و الظروف فرضت على المؤسس الدستوري الالتفات إلى الديمقراطية و الأخذ بمبادئها الدستورية التي تقوم على أن الشعب هو صاحب السيادة و مصدر كل سلطة، وكذا ضرورة إقامة تعددية حزبية، و إطلاق مجال الحريات و تحقيق العدالة و المساواة، كل هذه العوامل و غيرها اجتمعت لتدفع بالمؤسس الدستوري لإصدار دستور سنة 1989 و الذي حمل في طياته مبادئ و أهداف جعلت من الجزائر ترقى إلى مصاف الدول الديمقراطية، فبصدور هذا الدستور بدأت تظهر أولى ملامح تبني مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، ذلك أن هذا الدستور اعترف لأول مرة بوجود ثلاث سلطات في الدولة تنفيذية، تشريعية و قضائية .

و أعقب ذلك صدور دستور سنة 1996 و الذي تبني مبدأ الفصل بصورة أوضح خاصة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، غير أن هذا الفصل لم يكن مطلقا، فإنفراد كل سلطة بممارسة اختصاصاتها المخولة لها دستوريا هو حقيقة واقعة، غير أنها لا تنفي وجود تعاون و تداخل بين السلطات لاسيما بين السلطتين التنفيذية و التشريعية ضمنا من المؤسس الدستوري لحماية المصلحة العامة .

و على هذا الأساس، ترسخت إذا مبادئ لشرعية جديدة تقوم على أساس الاشتراك بين البرلمان و الهيئة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو حكومته في ممارسة الوظيفة التشريعية، ويسير هذا النظام الجديد وفقا لمخططات و استراتيجيات مختلفة كل حسب

الأوضاع السياسية، وتلتقي هذه المخططات العميقة في نقطة مركزية واحدة تتجسد في شخص رئيس الجمهورية، و الذي يعتبر مفتاح السلطة في البلاد لأنه و إضافة إلى مهامه التنفيذية و القيادية أصبح المشرع الأول في البلاد، بل و أحيانا المشرع الوحيد، حتى أصبح القانون يبدو و كأنه صناعة خالصة لرئيس السلطة التنفيذية، وبذلك أضحي البرلمان مجرد هيئة تصويت فقط تمارس مهام شكلية في مجال صنع القانون .

و حتى لا نكون محجفين في حق رئيس الجمهورية، فسلطته في التشريع مستمدة من الدستور، و هي حقيقة وواقع مشروع، بل إن إقصاء الرئيس من ممارسة هذه الوظيفة هو انتهاك و انتقاص لمركز ومكانة رئيس الجمهورية، لكن أن يستأثر الرئيس بالتشريع لوحده أو أن يكون للبرلمان دور ثانوي، هذا أمر غير مقبول فهو بذلك يتنافى مع قواعد العدالة الدستورية، فقد أثبت الواقع تميز المؤسسة الرئاسية بمكانة تسمو عن جميع المؤسسات الدستورية في الدولة بما في ذلك الهيئة التشريعية، و هو الأمر الذي جعل من الرئيس جهازا مقررًا و مراقبا في نفس الوقت. هذا الازدواج الوظيفي الذي يحظى به رئيس الجمهورية في الجزائر أدى إلى توسيع مجالات تدخله في الميدان التشريعي المحجوز للبرلمان وهو ما يتنافى مع المبادئ العامة للدستور .

و على ضوء ما تقدم، يمكن طرح التساؤلات التالية :

ماهي الاختصاصات التشريعية التي حولها المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية ؟ و إلى أي مدى وفق المؤسس الدستوري في وضع القيود اللازمة على سلطة تدخل الرئيس في المجال التشريعي، حتى لا يهيمن هذا الأخير على الاختصاص الأصيل للبرلمان المتمثل في صنع القانون ؟ وهل تعتبر مساهمة رئيس الجمهورية في مهمة التشريع رفقة البرلمان صورة من صور التعاون و التعاضد و التنسيق بين السلطتين التنفيذية التشريعية ؟ أم هو تعدي على الاختصاص المحجوز للبرلمان ؟

الإجابة عن هذه الإشكاليات تقتضي منا تحليل بنود دستور سنة 1996 المعدل و المتمم مع مقارنته بدساتير البلاد السابقة، خاصة دستور سنة 1963، وذلك نظرا للاختلاف الجذري بين الدستورين، مع الاعتماد أيضا على مختلف النصوص القانونية الأخرى.

و قد كان للأهمية التي يكتسبها موضوع الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، السبب الرئيسي لاختياره كموضوع لدراستنا، فعلى الرغم من وجود العديد من الدراسات القانونية السابقة حول هذا الموضوع، غير أنها لم تتناوله بصفة مستقلة، ضف لذلك أن هناك نقص في المراجع المتخصصة في هذا المجال طبقا للتعديلات الأخيرة، ذلك أن التعديلات الدستورية الأخيرة مست جذريا بأحكام الوظيفة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، و أثبتت أن الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في تزايد مستمر نتيجة الاتجاه الحديث الذي يرمي إلى تقوية و تعزيز مكانة السلطة التنفيذية في المجال التشريعي بحكم خبرتها و قربها للشعب، فالتطورات الحديثة و ما أقرته الممارسات العملية أثبتت ضرورة مواجهة الدول للظروف الاستثنائية التي تهدد كيان الدولة و أمنها و سلامتها، ضف لذلك بطئ و طول الإجراءات القانونية المتبعة من قبل البرلمان لميلاد القوانين، كل هذه العوامل و غيرها اجتمعت لتفرض ضرورة وجود هيئة تمارس مهمة التشريع خلال هذه الحالات التي تتطلب قدرا عاليا من السرية و السرعة، و هو الأمر الذي عزز من مكانة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي، كما يعكس هذا الموضوع أيضا مظاهر التعاون و الاتصال بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، كما يؤكد هذا الموضوع ثقل منصب رئيس الجمهورية و علو كعبه في النظام الدستوري الجزائري و ذلك باعتباره الممثل الأول للشعب الذي يجسد وحدة الأمة .

و بدون أي شك فإن أي دراسة علمية تخصصية تواجه قدرا من الصعوبات تتفاوت وطبيعة موضوع البحث و أهميته، و من أهم المعوقات التي واجهتنا خلال إعداد هذه الدراسة، فعلى الرغم من وفرة المراجع الموجودة حول موضوع بحثنا غير أنها لم تتناول اختصاصات رئيس السلطة التنفيذية بشكل مستقل و إنما تعرضت إليه بصفة سطحية، فهذه المراجع حتى و إن وجدت فإنها تكون بنسخ قليلة يصعب الحصول عليها، و ما زاد من صعوبة إعداد هذه الدراسة هو صدور التعديل الدستوري لسنة 2016 تزامنا مع قرب موعد تقديم بحثنا، الأمر الذي صعب نوعا ما من مهمتنا خاصة و أن هذا التعديل تضمن جملة من التطورات و التغييرات، والتي كان لا بد لنا أن نشير إليها و لو بشكل موجز و غير مفصل .

و لاعتبارات تتعلق بالموضوع لا غير تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي، فالوصف من خلال استعراض الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية كل سلطة على حدا، و التحليل بهدف تحليل بعض مواد الدستور وذلك بالوقوف عند آراء بعض فقهاء القانون الدستوري . كما اعتمدنا أيضا على المنهج التاريخي المقارن، و ذلك من خلال إجراء بعض المقارنات بين الدساتير السابقة بما في ذلك التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 .

و بناء على ما سبق ذكره، فإن المحاور الرئيسية التي سنعالج من خلالها بحثنا هذا ستكون على شكل خطة ثنائية تقوم على فصلين اثنين، حيث سنتعرض في الفصل الأول لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر الرئاسية، هذا الفصل بدوره تم تقسيمه إلى مبحثين اثنين، حيث تناولنا في المبحث الأول سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الظروف العادية سواء في المجال المالي أو طبقا لنص المادة 142 من الدستور وكذا موقع البرلمان من التنظيم الدستوري لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، أما بخصوص المبحث الثاني فتطرقنا من خلاله لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر خلال سريان الحالة الاستثنائية . في حين تعرضنا في الشق الثاني من هذه الدراسة للصلاحيات التشريعية الأخرى لرئيس الجمهورية، بحيث سنتطرق في المبحث الأول من الفصل الثاني إلى سلطات رئيس الجمهورية التشريعية المساهمة في تكوين القانون و التي أجملناها في سلطته في إصدار القوانين، المصادقة على المعاهدات الدولية و كذا صلاحيته في التشريع عن طريق الرجوع إلى إرادة الشعب مباشرة . أما بخصوص المبحث الثاني، فحاولنا من خلاله التطرق إلى صلاحيات رئيس الجمهورية التشريعية للرقابة على أعمال البرلمان، من ذلك سلطته في طلب إجراء مداولة ثانية للقانون، و كذا سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني .

الفصل الأول

سلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر التشريعية

لقد أيدّ المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 الاتجاه العالمي والذي يقضي بمنح رئيس الدولة سلطة تكوين وصناعة القانون متى ما دعت الضرورة إلى ذلك، لاسيما في حالة غياب السلطة التشريعية، ويتولى رئيس الدولة ممارسة اختصاصه التشريعي المتمثل في صنع القانون من خلال إصدار أوامر لها قوة القانون، الهدف منها ضمان استمرار الدولة والسير المنظم لمؤسساتها، ويمارس رئيس الجمهورية هذه السلطة في ظرفين زمنيين مختلفين وهما: الممارسة في الظروف العادية وفي الحالة الاستثنائية.

- المبحث الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الظروف العادية .
- المبحث الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية .

المبحث الأول

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الظروف العادية

يمارس رئيس الجمهورية سلطته المتمثلة في التشريع بأوامر في الظروف العادية، وسميت هذه الظروف بالعادية نظراً للاستقرار الذي تعرفه الدولة على جميع الأصعدة، فلازالت مؤسساتها الدستورية تعمل بصورة منتظمة، ولا يوجد هناك أي خطر يهددها أو يشكل مساساً بأجهزتها وسلطاتها. وإصدار رئيس الجمهورية لأوامر تشريعية لها قوة القانون في الظروف العادية، إنما هو أمر مقيّد ولا يتمّ بصفة مطلقة، بل يكون في حالتين فقط، طبقاً للمادة 142 من الدستور، وكذا في المجال المالي (المطلب الأول)، ويتولّى رئيس الجمهورية مهمة التشريع بأوامر في الظروف العادية بدلاً من البرلمان و ذلك بالنظر لما تقتضيه طبيعة السلطة التشريعية من حالة عدم الانعقاد الدائم، الأمر الذي يخول لرئيس الجمهورية ممارسة هذا الاختصاص التشريعي الهام، وهذا ما يتّضح من خلال موقع البرلمان من التنظيم الدستوري لسلطة التشريع بأوامر (المطلب الثاني) .

المطلب الأول

حالات التشريع بأوامر في الظروف العادية

لقد عمل المؤسس الدستوري على تضيق سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الظروف العادية، ذلك أن نطاق ممارسة هذه السلطة هو محصور في حالتين اثنتين هما: التشريع بأوامر طبقاً للمادة 142 من الدستور (الفرع الأول)، و كذا التشريع بأوامر في المجال المالي (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر طبقاً لنص المادة 142 من الدستور

هي تقنية قديمة حديثة بموجبها يتاح لرئيس الجمهورية ممارسة اختصاص التشريع في مجالات هي مخصصة للبرلمان لكن بموجب أوامر، فالدستور الجزائري لسنة 1963 لم ينص على هذه السلطة وإنما نص على تقنية التفويض التشريعي، والتي بموجبها يقوم البرلمان بتفويض رئيس الجمهورية بطلب من هذا الأخير سلطة اتخاذ تدابير ذات طابع تشريعي عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في مجلس الوزراء على أن تخضع لمصادقة البرلمان في ظرف 3 أشهر¹، بعد ذلك عهد المؤسس الدستوري إلى تكريس هذه السلطة بشكل صريح في المادة 153 من دستور 1976²، أما دستور 1989 فقد ألغى هذه السلطة نتيجة للاتجاه العام السائد آنذاك والمتمثل في تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات وتكريس السيادة الفعلية للشعب .

¹Art 58 de la constitution algérienne du 16/09/1963 : " le président de la république peut demander à l'assemblée nationale de lui déléguer pour un temps limité le droit de prendre des mesures d'ordre législatif par voie d'ordonnance P'législatives prises en conseil des ministres et qui sont soumises à la ratification de l'assemblée dans un délai de trois (3) mois " .

² تنص المادة 153 من دستور الجزائر لسنة 1976 على أنه : " لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة و أخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له " .

لكن الأحداث التي عرفت الجزائر مطلع التسعينيات لاسيما بعد حلّ المجلس الشعبي الوطني واستقالة رئيس الجمهورية والفراغ الدستوري الذي أعقب ذلك، أُلقت بظلالها على أسلوب ممارسة السلطة حيث أصبح بإمكان رئيس السلطة التنفيذية¹ في تلك المرحلة ممارسة الاختصاص التشريعي وفق آلية المراسيم التشريعية، غير أنّ هذه المرحلة سرعان ما انتهت بعد صدور دستور 1996 والذي منح لرئيس الجمهورية من جديد صلاحية التشريع بأوامر طبقاً للمادة 124 منه، حيث جاء في هذه الأخيرة: " لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كلّ غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعدّ لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان...".

غير أنّ التعديل الدستوري لسنة 2016 عرف جديداً بخصوص هذا الموضوع، حيث نصّ في المادة 142 منه (المادة 124 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016) على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر مع إضافة بعض الخصوصيات، وهو ما سنتطرق إليه خلال هذا الشقّ الأول من هذه الدراسة. والواقع أنّ نصّ هذه المادة وبقرائه مع بعض المواد الأخرى من الدستور وكذا بعض المواد المنصوص عنها في القانون العضوي رقم 02-99 المحدّد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، يستدعي الوقوف على بعض النقاط المهمّة: أولها تتعلّق بضوابط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر (البند الأول)، والثانية تتعلّق بتحديد طبيعة هذه الأوامر (البند الثاني).

البند الأول

ضوابط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر طبقاً للمادة

142 من الدستور

تعتبر الأوامر التشريعية الوسيلة القانونية الوحيدة التي يمكن من خلالها لرئيس الجمهورية أن يساهم مباشرة في صنع القانون، ومن ثمة التشريع في المجالات التي

¹ و نقصد به رئيس المجلس الأعلى للدولة في الفترة ما بين سنوات 1992 و 1994، و نقصد به أيضا رئيس الدولة في الفترة التي أعقبت سنة 1994 .

تختص بها أصلاً السلطة التشريعية¹، وعليه و نظراً لخطورة أسلوب التشريع بأوامر على مبدأ سيادة الشعب القائم على منح سلطة التشريع لممثلي الشعب دون سواهم، عمد المؤسس الدستوري الجزائري إلى تقييده بجملة من الشروط والضوابط حتى لا يتحوّل رئيس الجمهورية إلى سلطة تشريع أصلية².

أولاً: الضوابط الشكلية:

الملاحظ أنّ المؤسس الدستوري الجزائري قد قصر سلطة التشريع بأوامر على رئيس الجمهورية لوحده باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، فلا يجوز لغيره ممارستها لا بصفة أصلية ولا حتى بطريق التفويض، بحكم أنّ المادة 101 من الدستور (المادة 87 سابقاً قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016) تمنع الرئيس من تفويض سلطته في تطبيق بعض الأحكام، و من ضمنها تلك المنصوص عليها في المادة 142 من الدستور السالفة الذكر والمتعلّقة بسلطته في التشريع بأوامر، بل إنّ الفقرة الثالثة من المادة 104 من الدستور (المادة 90 سابقاً قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016) قد منعت ممارسة هذه السلطة حتى ممّن يتولّى رئاسة الدولة في حال وجود مانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته أو في حال وفاة أحد المترشّحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو وفاته³.

وتنصّ المادة 142 من الدستور على وجوب اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، لكن هل يمكن للمجلس رفض أمر تقدّم به رئيس الجمهورية؟ وهل يمكن لهذا الأخير استعمال حقّ الفيتو ضدّ هذا الرفض⁴؟ إنّ غاية المؤسس الدستوري من وراء اشتراط عرض

¹ بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2007/2008، ص 15 .

² هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري و الفرنسي)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2014، ص 19 .

³ هاملي محمد، المرجع نفسه، ص 19، 20؛ بركات أحمد، المرجع نفسه، ص 28؛ بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة لنيل درجة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي اليابس، سيدس بلعباس، 1999، ص 167 .

⁴ ميمونة سعاد، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر، مذكرة لنيل درجة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2011، ص 70 .

الأوامر على مجلس الوزراء هو تمكين أعضاء المجلس من إبداء رأيهم وإثراء مضمون هذا الأمر، إضافة إلى أن هذا المجلس لا يمثل في الحقيقة إلاّ جهازاً تابعاً يعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية، وعليه يمكن القول بأنه يجوز للرئيس تجاوز رأي هؤلاء الأعضاء، ذلك أنّ النظام القانوني الجزائري لا يأخذ بنظام التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الجمهورية¹، ضف إلى ذلك أنّ المادة 142 لم تحدّد طبيعة رأي المجلس ما إذا كان ملزماً أم لا، ما يتيح لرئيس الجمهورية إمكانية تجاهله، وفي سياق آخر أضافت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 قيدين آخرين لم يكن منصوص عليهما سابقاً في المادة 124 من دستور 1996 ، ويتعلّق الأمر بقيد الضرورة أو الاستعجال وكذا شرط استشارة الرئيس لمجلس الدولة قبل اتخاذ الأوامر، وهو ما سنتطرق إليه لاحقاً².

ثانياً: الضوابط الزمنية:

من جهة أخرى نجد أنّ المؤسس الدستوري قد حدّد الوقت الذي يشرّع فيه رئيس الجمهورية بموجب أوامر في الحالات العادية وهو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان³ .

ومن المعلوم أنّ حالة شغور المجلس الشعبي الوطني تتحقّق إذا تمّ حلّه، والذي قد يكون وجوباً وذلك في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج عمل الحكومة إثر عرضه عليه للمرّة الثانية، تطبيقاً للمادة 96 الفقرة الأولى⁴ من

¹ خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 55 .

² أنظر في ذلك الصفحة رقم 28،29 من هذه الدراسة .

³ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، دار بلقيس للنشر و التوزيع، الجزائر، 2014، ص ، 366-365 .

الجدير بالذكر أنّ الجزائر قد عرفت قبل دستور سنة 1996 صدور عدة أوامر و مراسيم تشريعية:

• الأوامر الصادرة عن مجلس الثورة المنبثق عن أمر 10 جويلية 1965، أين كان رئيس الجمهورية آنذاك يشرع بأوامر و يتخذ في الجانب التنفيذي مراسيم .

• المراسيم التشريعية الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة ابتداء من 1992 و كذا عن رئيس الدولة بعد سنة 1994 .

• الأوامر الصادرة عن المجلس الانتقالي المنبثق عن تنظيم هيئات المرحلة الانتقالية بناء على أرضية الوفاق الوطني سنة 1994 .

⁴ تنص المادة 96 الفقرة 1 من الدستور على أنه : " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً " .

الدستور (المادة 82 سابقا قبل التعديل الدستوري لسنة 2016)، وقد يكون الحل تلقائياً وذلك عند استعمال رئيس الجمهورية لسلطته في حلّ المجلس تطبيقاً للمادة 147 الفقرة الأولى¹ من الدستور (المادة 129 سابقا قبل التعديل الدستوري لسنة 2016)، وفي كلتا الحالتين يتعين أن تجرى انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الجدد في ظرف أقصاه ثلاثة (3) أشهر طبقاً للمادة 96 الفقرة الثانية والمادة 147 الفقرة الثانية من الدستور، وعليه ينتقل الاختصاص التشريعي للبرلمان للهيئة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية².

ويمارس الرئيس سلطة التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان طبقاً لنصّ المادة 118 من الدستور فالبرلمان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة (ربيعية وخريفية) مدة كل واحدة منها أربعة (4) أشهر على الأقل وهو ما أكدته المادة 04 من القانون العضوي 99-02 سالف الذكر، ويمكن أن يعقد البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو باستدعاء منه بناءً على طلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، على أن تختتم الدورة الغير عادية بمجرد استنفاد البرلمان لجدول الأعمال الذي استدعى من أجله، أما المادة الخامسة من القانون العضوي 99-02 فقد حدّدت في الفقرة الرابعة منها أن كل دورة عادية تدوم خمسة (5) أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها، مما يعني أنّ المجال الزمني المتاح فيه لرئيس الجمهورية للتشريع بأوامر هو أربعة (4) أشهر سنوياً كأقصى حدّ والتي يمكن أن تتقلص بمدة الدورة الغير عادية إن وجدت³، وكل ممارسة من الرئيس لهذه السلطة خارج الآجال المذكورة تكون غير مشروعة وتشكّل اعتداءً صارخاً على الدستور وعلى صلاحيات البرلمان الواردة فيه⁴.

¹ تنص المادة 174 الفقرة 1 من الدستور على أنه : " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة و الوزير الأول و رئيس المجلس الدستوري " .

² عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هوم، الجزائر، 2009، ص 256 .

³ هامللي محمد، مرجع سابق، ص 21، 22؛ بركات أحمد، مرجع سابق، ص 16، 17؛ خرباشي عقيلة، مرجع سابق، ص 55 .

⁴ هامللي محمد، المرجع نفسه، ص 22 .

غير أنّ التعديل الدستوري لسنة 2016 عرف تطوراً هاماً بخصوص موضوع انعقاد البرلمان في الدورات العادية، حيث تنصّ المادة 135 (المادة 118 قبل تعديل 2016) الفقرتين 1 و 2 على ما يلي: "يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة 10 أشهر على الأقل، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر. يمكن للوزير الأوّل طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة بغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال..."¹. وعليه أصبح البرلمان ينعقد في دورة عادية واحدة فقط خلال السنة مدتها 10 أشهر على الأقل بعدما كان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة (خريفية وربيعية)، وحسب المجلس الدستوري فإنّ هذا التعديل يدعم العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، ويساهم في تسريع عمل السلطة التنفيذية، كما يساهم في تجسيد مبدأ حصر مجال التشريع بالأوامر، فضلاً عن تعزيزه لمبدأ الرقابة البرلمانية وهو ما يتجسّد من خلال مضمون المادة 142 من الدستور²، وفي انتظار تعديل القانون العضوي رقم 99-02 هو الآخر ليتماشى مع التعديلات الأخرى التي عرفها الدستور.

لكن ماذا لو قام البرلمان بتأجيل أو تعليق انعقاده، هل تدخل فترة التأجيل أو التعليق ضمن فترة ما بين الدورتين أم لا ؟ فإن فرضنا أنّ فترة التأجيل أو التعليق تدخل ضمن فترة ما بين الدورتين فهذا معناه إمكانية إصدار رئيس الجمهورية لأوامر خلالها، أمّا إذا افترضنا أنّها تدخل ضمن فترة الانعقاد فهذا يعني عدم جواز قيام الرئيس بإصدار أوامر خلالها، والرأي الراجح يميل إلى القول بأنّ فترة تأجيل أو تعليق الانعقاد لا تدخل ضمن الفترة الفاصلة بين دورتي البرلمان بل ضمن فترة انعقاده، لأنّ التأجيل أو التعليق يقطعان دورة البرلمان ولا يُنهيانها، ما يفضي إلى القول بأنّ رئيس الجمهورية لا يملك سلطة التشريع بأوامر خلال هذه الفترة³، وطبعاً هذا الإشكال كان قائماً قبل التعديل الدستوري

¹ القانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري.

² رأي رقم 16/01 ر.ت.د/م مؤرخ في 18 ربيع الثاني علم 1437 الموافق 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ص 20 .

³ مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 10، العدد 2، 2002، ص 15 ؛ حافظي سعاد، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2008/2007، ص 120، 121 ؛ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 17 ؛ هاملي محمد ، مرجع سابق، ص 23، 24 .

الأخير لسنة 2016 حيث كما أشرنا سابقاً، فبعد التعديل الدستوري الأخير أصبح البرلمان ينعقد في دورة واحدة فقط خلال السنة مدتها 10 أشهر.

ثالثاً: الضوابط الموضوعية:

إنّ سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر مقيّدة بالمجال المحصور للبرلمان والمنصوص عليه في المادة 140(المادة 122 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016) وبعض المواد الأخرى المتفرقة من الدستور، أي أنّ هذه الأوامر لا ينبغي لها أن تتناول ما لا يمكن أن يتناوله التشريع نفسه¹، فرئيس الجمهورية يمارس صلاحياته التشريعية مباشرة من نصوص الدستور، لكن إذا قام بإصدار أوامر في مواضيع تدخل أصلاً في مجال التنظيم بغية منحها قوة قانونية أسمى، فإنّ تصرّفه هذا يكون غير مطابقاً للدستور ويشكّل مساساً وانتهاكاً خطيرين لمبدأ تدرّج القواعد القانونية الذي يعتبر من أهمّ سمات دولة القانون، وفي المقابل نلاحظ بأنّ نطاق التشريع بأوامر في فرنسا محدّد موضوعاً وزمناً هو الآخر، لكن بموجب قانون التفويض الذي يصدره الذي يصدره البرلمان على اعتبار أنّ رئيس الجمهورية لا يستطيع إصدار الأوامر إلاّ بعد حصول الحكومة على تفويض من البرلمان يحدّد الموضوعات التي يمكن أن تصدر بشأنها أوامر علاوة على الزمن الذي بانقضائه ينقضي التفويض أو يسقط الأمر².

لكن مادام نطاق التشريع بأوامر محدد في الدستور بنطاق اختصاصات المشرّع نفسه، هل يعني ذلك أنّ هذا النطاق يتّسع ليشمل حتى المواضيع التي لا تدخل ضمن مجال القوانين العضوية؟ منطقيّاً يبدو من غير المُستساغ منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في المواضيع التي تدخل ضمن مجال القوانين العضوية، فهذه الأخيرة تنظّم مواضيع تتعلّق بتنظيم المؤسسات الدستورية ومبادئها العامة وكذا بحقوق وحرّيات الأفراد، ونظراً لأهميّتها فقد أحاطها المؤسس الدستوري بشروط خاصّة من ضمنها

¹ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية(دراسة مقارنة)، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي،

1984، ص 469 .

² هاملي محمد، مرجع سابق، ص 24 .

النَّصاب القانوني المشترك لإقرارها، وهو الأغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني وأغلبية الثلثة أرباع في مجلس الأمة¹، كما أخضعها للرقابة المسبقة والإجبارية للمجلس الدستوري وهو ما يتنافى مع منح الرئيس سلطة التشريع بأوامر فيها على اعتبار أن البرلمان لا يستطيع إدخال تعديلات على الأوامر²، لكن على الرغم من ذلك كله نلاحظ أن رئيس الجمهورية قد سبق له وأن أصدر أوامر تُنظِّمُ مواضيع تدخل ضمن مجال القوانين العضوية³، وفي ذات السياق أصدر المجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ 1982/1/5 القرار رقم 134/81 يقضي بمنع رئيس الجمهورية من استعمال سلطة التشريع بأوامر في المسائل التي تدخل ضمن نطاق القوانين العضوية .

البند الثاني

الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة طبقاً لنص المادة 142 من الدستور

لقد ثار جدل فقهي في مختلف النظم القانونية التي منحت لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر حول الطبيعة القانونية لهذه الأوامر، ذلك أنه لا يمكن إنكار تمتع هذه الأوامر بقوة القانون لأنها تستطيع تعديل أو إلغاء قانون قائم أو تأتي بقانون جديد، وسبب إثارة هذا الجدل راجع في الأساس إلى صدور هذه الأوامر عن رئيس الجمهورية الذي يعتبر رئيس السلطة التنفيذية، وعليه هل تعتبر هذه الأوامر عبارة عن قرارات إدارية

¹ غير أن التعديل الدستوري لسنة 2016 اشترط بموجب المادة 138 الفقرة 4 منه (المادة 123 قبل تعديل 2016) على وجوب مصادقة مجلس الأمة على مشاريع القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة لأعضائه بعدما كان يشترط في المادة 123 قبيل التعديل على وجوب تحقق أغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة عند المصادقة على مشاريع القوانين العضوية .

² هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 25، 26 .

³ حيث تم إصدار الأمر رقم 07-97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات (ملغى)، وكذا الأمر رقم 09-97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية (ملغى) جريدة رسمية العدد 12 الصادر بتاريخ 1997/3/6 وقد عرض هذين الأمرين على المجلس الدستوري لإبداء الرأي في مطابقتها للدستور ولم يبد المجلس أي تحفظ أو اعتراض حول إصدارهما بموجب أمر .

وبالتالي تخضع لما تخضع له التنظيمات أي لرقابة القضاء؟ أم تعتبر أعمالاً تشريعية وبالتالي لا تكون خاضعة إلا للرقابة على دستورية القوانين¹ ؟

وللإجابة عن هذا الإشكال نلاحظ أنّ الفقه الدستوري قد انقسم بشأن هذه المسألة، فبالاستناد للمعيار العضوي أقرّ بعض الفقهاء أنّ الأوامر التشريعية تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية حتى بعد موافقة البرلمان عليها وحبّتهم في ذلك أنّها صادرة عن سلطة إدارية (السلطة التنفيذية)، فضلاً عن أنّ الاعتراف لهذه الأوامر بالصبغة الإدارية يصبّ في خانة حماية حقوق الأفراد وحرّياتهم من خلال إتاحة إمكانية الطعن فيها أمام القضاء الإداري²، وهو ما أخذت به المحكمة الدستورية العليا في مصر في حكم لها صدر بتاريخ 1985/05/05 بمناسبة نظرها في دستورية القرار بقانون رقم 44 لسنة 1979، حيث اعتبرت أنّ إقرار مجلس الشعب للقرارات الصادرة أثناء غيبة البرلمان "...لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذه بوضعه الذي نشأ عليه كقرار بقانون..." ومن ثمّ "...فإنّه ليس من شأن هذا القرار في ذاته أن ينقلب به القرار بقانون المذكور إلى عمل تشريعي جديد يدخل في زمرة القوانين..."³، و تم انتقاد هذا الرأي على أساس أن البرلمان يمكنه التمييز بين ما يشكل مساساً بحقوق الأفراد و حرّياتهم و يستطيع رفض التصديق عليه⁴.

وبالمقابل ذهب فريق آخر من الفقه المقارن - متأثراً بالمعيار الموضوعي- إلى إدخال الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ضمن طائفة الأعمال التشريعية وبالتالي تكون خاضعة فقط للرقابة على دستورية القوانين، وهو الرأي الذي مال إليه العديد من الشراح الجزائريين⁵.

غير أنّ الرأي الرَّاجح بخصوص تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية هو الذي يدعو للتمييز بين المرحلة التي تسبق موافقة البرلمان على الأوامر والمرحلة اللاحقة على

¹ مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مرجع سابق، ص 22؛ هاملي محمد، المرجع نفسه، ص 27.

² خرباشي عقيلة، مرجع سابق، ص 57.

³ هاملي محمد، مرجع سابق، ص 27.

⁴ هاملي محمد، المرجع نفسه، ص 27، 28؛ مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مرجع سابق، ص 25.

⁵ خرباشي عقيلة، المرجع نفسه، ص 57.

الموافقة عليه، فقبل عرض الأوامر على البرلمان تحتفظ هذه الأخيرة بطبيعتها الإدارية وبالتالي تأخذ حكم القرارات الإدارية وتكون قابلة للطعن فيها أمام القضاء الإداري باعتبارها قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مركزية "رئيس الجمهورية" والجهة القضائية المختصة بذلك هي مجلس الدولة طبقاً للمادة 9 من القانون العضوي 01/98 المحدد لتنظيم مجلس

الدولة¹، ويمكن أن تخضع أيضاً لرقابة المجلس الدستوري إذا تم إخطاره طبقاً للمادة 165 من الدستور باعتبارها تنظيمات، هذا عن المرحلة السابقة على عرض الأوامر، أما بعد عرضها على البرلمان وموافقته عليها فيرى غالبية الفقه أن هذه الأوامر تكتسب الطبيعة القانونية وتأخذ حكم التشريع²، ولا تكون قابلة لأي طعن ما عدا الطعن بعدم الدستورية، وقد أخذ المجلس الدستوري الفرنسي بهذا التمييز في قرار له بتاريخ 1972/02/29 حينما اعتبر أن الأوامر الصادرة في إطار المادة 38 من الدستور لها طابع تنظيمي ما لم يتم المصادقة عليها لتصبح لها قيمة تشريعية³، أما إذا لم يوافق عليها البرلمان، فهذه الأوامر يزول ما كان لها من قوة القانون، وهو ما نصت عليه الفقرة 3 من المادة 142، وبالتالي تعدم آثاره من تاريخ عدم الموافقة عليه.

وهنا تبرز إشكالية تتجلى في معرفة ما مصير الآثار القانونية المترتبة عن الأوامر خلال الفترة ما بين صدور الأمر وإلغاءه، خاصة إذا صدرت مراسيم تنفيذية لتطبيقه، فهل

¹ تنص المادة 9 من القانون العضوي رقم 01-98 المعدل و المتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و عمله و تنظيمه على أنه : " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية .

و يختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة ."

و هو أيضا ما نصت عليه المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .

² عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية العامة بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري ، دار هومو ، الجزائر ، 2005 ، ص 148 ؛ سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص 467 ؛ مراد بدران ، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مرجع سابق ، ص 25 .

³ هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 28، 29 ؛ خرباشي عقيلة ، مرجع سابق ، ص 58 .

تعدم جميع الآثار القانونية التي ترتبت عن الأمر بما في ذلك مراسيمه التنفيذية؟ أم أن الأمر يلغى بأثر فوري مع بقاء آثاره قائمة بالنسبة للماضي¹ ؟

هنا نلاحظ أن بعض الفقه المصري وفي محاولة منه للإجابة عن هذا التساؤل والذي أثارته أيضاً المادة 147 من دستور مصر لسنة 1971 الملغى، ذهب إلى القول بأن آثار القرار بقانون تبقى سارية في الماضي من تاريخ صدورهما حتى تاريخ عدم الموافقة عليها من قبل البرلمان²، وهو رأي ينسجم مع الحل الذي تبنته المحكمة الدستورية المصرية بخصوص طبيعة القرارات بقوانين وينسجم أيضاً مع الحل الذي تبناه المجلس الدستوري الفرنسي بخصوص الأوامر الصادرة طبقاً للمادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، ويؤدى إلى استقرار المراكز القانونية للأفراد الذين تحصلوا على حقوق مكتسبة جراء الأوامر الملغية من الاحتفاظ بها، غير أن دستور مصر لسنة 2012 في الفقرة 03 من المادة 131 قرّر زوال آثار القرارات بقانون بأثر رجعي، إلا إذا رأى البرلمان اعتماد نفاذها عن الفترة التي سبقت رفضها، أو رأى تسوية ما ترتب عليها من آثار بوجه آخر³.

وبين هذا وذاك وفي ظل غياب نص صريح في الدستور الجزائري يرى الدكتور "محمد هاملي" أن القول الفصل يرجع إلى القاضي الإداري وحده لقبول أو عدم قبول الدعاوى التي ترفع إليه بغرض حماية الحقوق المكتسبة التي تكونت في ظل الفترة السابقة على إلغاء الأمر، وهو عملياً أمر مستبعد لأن التجربة البرلمانية الجزائرية لم تشهد يوماً معارضة البرلمان لأمر رئاسي فكيف تشهد معارضة مواطن عادي له!

الفرع الثاني

سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية بموجب أمر

خلافاً لما كان عليه الحال في ظلّ الدساتير الجزائرية السابقة، والتي كانت تخول صلاحية سنّ قانون المالية إلى البرلمان دون غيره، منح دستور سنة 1996 المعدل و المتمم لرئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر في حال تخلف البرلمان

¹ هاملي محمد ، المرجع نفسه ، ص 34 .

² سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص 467 .

³ هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 34،35 .

عن المصادقة على مشروع قانون المالية خلال الآجال القانونية المحددة في الدستور، وبالرجوع إلى المادة 138 من الدستور (المادة 120 سابقاً قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016) و تحديداً الفقرتين 9 و 10 نجدها تنصّ على ما يلي: "...يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوماً من تاريخ إيداعه طبقاً للفقرات السابقة، وفي حال عدم المصادقة عليه في الآجال المحددة سابقاً يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر..."، ويتّضح لنا من قراءة الفقرتين السابقتين أنّ ممارسة الرئيس لهذه السلطة هو أمر مقيد بمجموعة من الضوابط (البند الأول) إضافة إلى تمتع هذه الأوامر بطبيعة قانونية خاصة (البند الثاني).

البند الأول

ضوابط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر

من خلال تفحص المادة 138 من الدستور السالفة الذكر وتحديداً الفقرتين 9 و 10، يتّضح لنا أنّ المؤسس الدستوري قد اشترط على رئيس الجمهورية حتى يتمكن من إصدار قانون المالية بموجب أمر أن يتوافر عنصر الاستعجال، ذلك أنّ تأخر البرلمان في الموافقة على قانون المالية في الآجال المحددة له قد يضرّ بمصالح الدولة المالية، وهو ما يبرّر تدخل الرئيس لإصدار قانون المالية بأمر¹، وبالرجوع للفقرة 9 من المادة 138 السابقة الذكر نجدها تشترط أنّ عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية خلال مدة 75 يوماً من تاريخ إيداعه يمكن رئيس الجمهورية من التدخل وإصدار قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية. كما نصّت المادة 44 من القانون العضوي 02/99 السابق الذكر على المدة التي تصادق فيها كلّ غرفة من البرلمان على قانون المالية، فالمدة المحددة لمصادقة المجلس الشعبي الوطني عليه هي 47 يوماً تحسب ابتداءً من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس، أمّا بالنسبة للمهلة المخصصة لمصادقة مجلس الأمة على مشروع قانون المالية فهي 20 يوماً تحسب ابتداءً من نهاية مهلة 47 يوماً

¹ مراد بدران ، قانون المالية و فكرة سيادة البرلمان، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، 2010، العدد الثالث، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، ص 11 ؛ ميمونة سعاد ، مرجع سابق ، ص 55 .

المخصّصة للغرفة الأولى، وإذا ثار خلاف بين الغرفتين حول مشروع قانون المالية، تتدخل اللجنة المتساوية الأعضاء للفصل في الخلاف في أجل 8 أيام تحسب بداية من انتهاء مهلة 20 يوماً المحددة لمجلس الأمة للتصويت على قانون المالية¹، وفي حال عدم المصادقة لأيّ سبب كان خلال الآجال المحددة يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بموجب أمر له قوّة قانون المالية.

البند الثاني

الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في المجال المالي

تتميّز الأوامر التشريعية المتخذة في الجانب المالي بمجموعة من المميّزات والخصائص والتي تميّزها عن غيرها من الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية، فبداية نلاحظ أنّ سلطة الرئيس في التشريع بأوامر في المجال المالي هي مقيدة شكلاً وموضوعاً وأداة، فمن الناحية الشكلية فرئيس الجمهورية يستطيع أن يمارس هذه السلطة دون إتباع أية إجراءات أو قيود دستورية²، فالمؤسس الدستوري لم يلزم الرئيس بعرض المشروع على مجلس الوزراء أو على مجلس الدولة أو ضرورة استشارة أية هيئة أخرى، وهو أمر منطقي ذلك أنّ هذا المشروع هو ذاته الذي أودعته الحكومة لدى البرلمان، ومعلوم أنّ أيّ مشروع قانون طبقاً للمادة 136 من الدستور³ يجب أن يعرض على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، قبل أن يتمّ إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي ليست هناك حاجة لإعادة عرض المشروع على هذه الهيئات من جديد⁴.

¹ ميمونة سعاد ، المرجع نفسه ، ص 57 .

² بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 12، 13 .

³ لقد عرف التعديل الدستوري لسنة 2016 تطوراً هاماً بخصوص موضوع المبادرة باقتراحات القوانين، ذلك أنّ المؤسس الدستوري قد منح بموجب المادة 136 من هذا التعديل لمجلس الأمة صلاحية المبادرة باقتراح القوانين و هو ما لم تكن تنص عليه المادة 119(حالياً المادة 136) من الدستور قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، حيث كانت سلطة اقتراح القوانين حكراً على المجلس الشعبي الوطني فقط .

⁴ هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 38 .

أما من الناحية الموضوعية، فهذه السلطة لا تمسّ إلا مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية، ولا تمتدّ إلى مسائل تشريعية أخرى، فلا يمكن لرئيس الجمهورية في حال عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون في موضوع آخر أن يقوم بإصداره بأمر، أما من ناحية الأداة أو الوسيلة فنجد أنّ المؤسس الدستوري قد قيّد الرئيس باستعمال تقنية الأوامر في إصدار قانون المالية¹، إضافة إلى أنّ رئيس الجمهورية يمارس هذه الصلاحية طبقاً لنصّ دستوري صريح وهو المادة 138 منه، وليس بمقتضى تفويض تشريعي صادر من البرلمان، وبالتالي إذا تحقّق سبب اتخاذ هذا الأمر وجب على الرئيس التدخل وإصدار القانون بأمر، وعلاوة على ذلك فإنّ الرئيس لا يحتاج إلى موافقة البرلمان على الأمر، ذلك أنّ البرلمان يكون قد فقد اختصاصه التشريعي عندما تماطل في البثّ في المشروع خلال مدة 75 يوماً المحدّدة في الدستور²، لينتقل الاختصاص إلى رئيس الجمهورية الذي يصدره بموجب أمر له قوة قانون المالية وهو ما تؤكّده الفقرة 5 من المادة 44 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر.

كما يرى بعض شرّاح القانون أنّه يجب على رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية كاملاً دون أيّ نقصان أو زيادة³، إضافة إلى أنّ الرئيس لا يملك سلطة تفويض صلاحيته هاته، وعلى الرّغم من أنّ المادة 101 من الدستور والتي تعدّد الصلاحيات القابلة للتفويض لم تأت على ذكر تلك المنصوص عنها في المادة 138 فقرة 10 من الدستور، وأغلب الظنّ أنّ هذا الحظر راجع إلى الأهمية البالغة التي يكتسبها قانون المالية في أيّ دولة⁴، والملاحظ أنّ من يتولى رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية يستطيع ممارسة هذه السلطة، وهو ما نستخلصه من قراءة نصّ الفقرة 3 من المادة 104 من الدستور، والتي جاء فيها: "...لا يمكن في فترتي الخمسة والأربعين (45) يوماً والستين (60) يوماً المنصوص عليها في المادتين 102 و 103 وأعله تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 7 و 8 من المادة 91 والمواد 93 و

¹ بركات أحمد ، المرجع نفسه ، ص 13 .

² هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 38 ؛ بشير بن مالك ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة ماجستير ، جامعة الجبيلي اليباس، سيدي بلعباس، 1998/1999، ص 173 .

³ عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص 189 .

⁴ هاملي محمد ، المرجع نفسه ، ص 37 .

142 و 147 و 154 و 155 و 208 و 210 و 211 من الدستور"، فالملاحظ أنّ هذه الفقرة تمنع رئيس الجمهورية من ممارسة بعض الصلاحيات المذكورة حصراً، والظاهر أنّها لم تأت على ذكر الصلاحيات المنصوص عليها في المادة 138 وتحديداً الفقرة 10 منها وهي ما يهمنّا، بما يفيد بمفهوم المخالفة أنّ من يتولّى رئاسة الدولة في حال شغور منصب الرئاسة، يستطيع إصدار مشروع قانون الماليّة بموجب أمر في حالة عدم مصادقة البرلمان على المشروع في أجل 75 يوماً¹.

إضافة إلى ما سبق ذكره فليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار مشروع قانون الماليّة بموجب أمر إذا توافر شرط عدم مصادقة البرلمان عليه في 75 يوماً، وإنّما هو واجب والتزام دستوري يقع عليه، وهذا يرجع لخطورة الآثار التي تتجم عن عدم تواجده قانون المالية، الأمر الذي قد يؤدي إلى حدوث الفوضى أو بالأحرى الشلل الكلي للدولة²، وإن كان المؤسس الدستوري لم ينص على الحلّ في حالة عدم تدخل رئيس الجمهورية لإصدار مشروع قانون المالية بعد عدم مصادقة البرلمان عليه خلال الآجال المحدّدة، ناهيك عن أنّه لم ينص حتى على الأجل الذي يجب فيه على رئيس الجمهورية إصدار مشروع الحكومة المتضمّن قانون المالية³.

وجدير بالذكر أنّ الفترة الممتدّة بين سنة 1997 و 2005 عرفت صدور أمرين رئاسيين يتعلّقان بالمجال المالي، وهما: الأمر رقم 02-01 المؤرّخ في 13 ذي الحجة عام 1422 الموافق ل 25 فبراير 2002 والمتضمّن قانون الماليّة التكميلي لسنة 2002، والأمر رقم 05-05 المؤرّخ في 18 جمادى الثانية عام 1426 الموافق ل 18 يوليو سنة 2005 والمتضمّن قانون المالية التكميلي لسنة 2005⁴.

¹ هاملي محمد ، المرجع نفسه ، ص 37 .

² رداة نور الدين ، التشريع عن طريق الأوامر و أثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري ، قسنطينة، 2006/2005 ، ص 100 .

³ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 14 .

⁴ موقع المجلس الشعبي الوطني على الانترنت www.apn_dz.org ، و قد صدر هذين الأمرين طبقاً لنص المادة 124 من الدستور و ليس طبقاً للمادة 120 منه (قبل تعديل 2016) .

وكمقارنة مع النظام الدستوري الفرنسي والمصري نجد المادة 47 فقرة 3 من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958 قد نصت على أنه في حال عدم إقرار البرلمان لمشاريع قانون المالية في أجل مدته سبعين يوماً، فإن أحكام المشروع يمكن أن تدخل حيز التنفيذ بموجب أمر في حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون الضمان الاجتماعي في أجل مدته خمسين (50) يوماً¹، أما بالنسبة للدستور المصري فقد خلا من النص على صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار مشروع الموازنة العامة بموجب أمر، وقد نصّ على أنه في حالة عدم اعتماد الموازنة الجديدة قبل السنة المالية يتمّ العمل بالموازنة القديمة إلى حين اعتمادها².

المطلب الثاني

سلطة البرلمان في مواجهة الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية في

الظروف العادية

لقد نظم المؤسس الدستوري الجزائري سلطة التشريع بأوامر، وبيّن حالات استعمالها ووضع قيود وضوابط على ممارستها، وأمام هذا التنظيم الخاص لهذه السلطة، السؤال الذي يطرح نفسه، ما هي مكانة أو موقع السلطة التشريعية من هذا التنظيم؟ أو ما هي الضمانات أو الامتيازات التي منحها المؤسس الدستوري للبرلمان لمواجهة الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية؟

الإجابة على هذا السؤال تجرنا إلى القول أنّ موقع السلطة التشريعية من التنظيم الدستوري لسلطة التشريع بأوامر يتكوّن من شقين، شقّ يتمثّل في الضمانات الدستورية المقرّرة للبرلمان في مواجهة سلطة الرئيس في التشريع بأوامر (الفرع الأول)، وشقّ آخر يتمثّل في آثار سلطة التشريع بأوامر على البرلمان (الفرع الثاني).

¹ تنص المادة 47 الفقرة 3 من الدستور الفرنسي على أنه : **“si le parlement n’est pas prononcé dans le délai de cinquante(50) jours les disposition du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance”**.

² بالجيلالي خالد ، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري (دراسة مقارنة مع الدستورين الفرنسي و المصري)، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2011، ص 149 .

الفرع الأول

الضمانات الدستورية المقررة للبرلمان لمواجهة سلطة التشريع بأوامر

خصّ المؤسس الدستوري السلطة التشريعية بمجموعة من الضمانات والامتيازات لمواجهة سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في حالة ما إذا انتهك الرئيس ضوابط وشروط ممارسة هذه الصلاحية، وتم النصّ عن هذه الضمانات في المادة 142 السابقة الذكر وكذا في مواد أخرى متفرقة من الدستور.

فكما هو أوضح من منطوق الفقرة الثانية من المادة 142 من الدستور، فقد أوجب المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية عرض الأوامر التي يكون قد اتخذها خلال فترة غياب البرلمان على غرفتيه لتوافقا عليه في أول دورة، والملاحظ أنّ المادة 142 لم تأتِ بجزء في حالة امتناع رئيس الجمهورية عن عرض الأوامر على البرلمان، حيث اعتبر الفقه أنّ الجزاء المترتب في هذه الحالة يتمثل في إعدام هذه النصوص وكلّ ما يترتب عليها¹.

وقد عرف دستور 1996 تطوّراً مهماً يتمثل في منح البرلمان صلاحية عدم الموافقة على الأوامر التشريعية التي تعرض عليه وهو ما أكدته الفقرة 3 من المادة 124 (حالياً المادة 142) بقولها: "تعدّ لإغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان"، وتجدر الإشارة إلى أنّ المادة 153 من دستور 1976 لم تشر إلى حقّ البرلمان في عدم الموافقة على الأوامر الرئاسية²، والواقع أنّه استناداً على القاعدة الفقهية التي تقول أن "من يملك الكل يملك الجزء" كان بالإمكان القول أنّ للبرلمان - باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع - سلطة إدخال التعديلات التي يراها ضرورية على مضمون الأوامر، غير أنّ المادة 38 من القانون العضوي رقم 02/99 جاءت بخلاف ذلك أين نصّت على ما يلي: "يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كلّ غرفة... وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أيّ تعديل...".

¹ سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص 467 .

² تنص المادة 153 من دستور 1976: " لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة و أخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له " .

وبالتالي فقد ألزم المؤسس الدستوري البرلمان بالتصويت على الأوامر بدون مناقشة وبدون تعديل¹، في حين أنّ المؤسس الدستوري الفرنسي نصّ على حقّ البرلمان في مناقشة وبسط رقابته على ما يُتخذ من أوامر طبقاً للمادة 38 من الدستور الفرنسي، حيث قد تودّي المناقشة البناءة إلى اكتشاف أيّ تعسف صادر عن الرئيس، وهو ما يتّضح من خلال العبارة 'ratification' والتي تعني المصادقة أي المناقشة ثمّ التصويت، حيث قد يتضمّن الأمر أحكاماً إيجابية وأخرى معارضة لتوجه الأغلبية النيابية في البرلمان، غير أنّ المادة 44 فقرة 03 من الدستور الفرنسي أتاحت للحكومة فرصة طلب التصويت على النصّ بأكمله أو على جزء منه (le vote bloqué)، على أن لا تأخذ إلاّ بالتعديلات التي قبلها تحسباً للتعديلات التي قد يدخلها البرلمان وتحدّ من فعالية النص².

و بالرجوع إلى نصّ المادة 38 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر نجده يفتح المجال لطرح تساؤل آخر، ماذا لو اختلفت غرفتا البرلمان حول مضمون أمر رئاسي كأن تقبله إحدى الغرفتين وترفضه الأخرى، كيف يكون مصير هذا الأمر؟ فباستقراء نصوص الدستور نجد حلاً وحيداً لهذا الإشكال ويتمثّل في اللجنة المتساوية الأعضاء والتي تمّ إيجادها للبتّ في الخلافات التي قد تنشأ بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حول نص قانوني أو بعض أحكامه، وهو ما تؤكده المادة 138 فقرة 5 من الدستور³ (المادة 120 فقرة 3 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016)، وتنصّ المادة 95 من القانون العضوي 02/99 السابق الذكر على: "...تبتّ كل غرفة في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النصّ بأكمله". لكن بقراءة المادتين 38 و 95 من القانون العضوي السابق الذكر تدفعنا إلى اعتبار أنّ دور اللجنة المتساوية الأعضاء ينحصر في الواقع على

¹ هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 30 ؛ عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص 251 .

² هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 31 .

³ تنص المادة 138 فقرة 5 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه : " و في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، و تنهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشرة (15) يوماً "

جعل كلتا الفرقتين توافقان على الأمر معاً أو ترفضانه معاً، وهو ما يصعب من مهمتها لأنّ اللجنة وببساطة لا تمتلك سلطة التعديل¹.

ومن جانب آخر نلاحظ بأنّ كلتا المادتين 138 من الدستور و38 من القانون العضوي 02/99 أعلاه لم تحدّد النّصاب القانوني المشترط لمصادقة كلّ غرفة في البرلمان على الأمر الرئاسي، وفي ظلّ غياب نصّ قانوني صريح فإننا نعود إلى النّصاب المشترط للتصويت على القانون المتضمّن الأمر، وطبقاً للمادّة 120 من الدستور فبالنسبة للقانون العادي فالنّصاب المشترط للموافقة عليه في المجلس الشعبي الوطني هو الأغلبية البسيطة، وأغلبية الثلث أرباع في مجلس الأمة، وبخصوص القانون العضوي فالنّصاب المشترط للموافقة عليه في المجلس الشعبي الوطني هو تحقيق الأغلبية المطلقة، وأغلبية الثلث أرباع بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة²، إضافة لحتمية عرض الأمر على الرقابة القبلية للمجلس الدستوري طبقاً للمادّة 186 من الدستور (المادّة 165 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016)، ونصّت المادّة 142 من الدستور على ضمانات أخرى تصبّ في مصلحة البرلمان، وهي أنّ الرئيس ملزم بالتشريع بأوامر في الفترة الزمنية المحدّدة دستورياً فقط، وهي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، غير أنّ التعديل الدستوري لسنة 2016 عرف تطورا بهذا الخصوص فبموجب المادة 135 منه كما أشرنا سابقا، أصبح البرلمان ينعقد في دورة واحدة تدوم 10 أشهر، و عليه أصبح مجال تشريع الرئيس بموجب أوامر مقيد بالعتل البرلمانية فقط .

كما يكون لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر خلال شغور المجلس الشعبي الوطني، ويتحقّق الشغور إمّا بحلّ المجلس وجوبياً أو اختياريّاً، حيث نصّت المادة 96 من الدستور على أنّه إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس ينحلّ هذا الأخير وجوباً ويتمّ انتخاب مجلس جديد في أجل أقصاه 3 أشهر. وتمّ تحديد المدّة التي ينتخب فيها مجلس شعبي

¹ هاملي محمد، المرجع نفسه، ص 33 .

² تنصّ الفقرة 4 من المادة 138 من الدستور على انه: " وفي كل الحالات يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية"، حيث كانت تشترط المادة 120 (حاليا المادة 138 بعد التعديل) أن يصادق مجلس الأمة بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه سواءا بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو العضوية .

وطني جديد حسب نصّ المادة 147 من الدستور بأجل أقصاه 3 أشهر. كما لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض سلطته في التشريع بأوامر وذلك استناداً لنصّ المادة 101 من الدستور في الفقرة الثانية منها والتي تنصّ على انه : " كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء... وتطبيق الأحكام المنصوص عنها في المواد: 91 و 92 و 105 و 107 إلى 109 و 111 و 142 و 144 و 145 و 146 من الدستور "، ولا يجوز للشخص المتولّي رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية من ممارسة سلطة التشريع بأوامر و هذا طبقاً للمادة 104 من الدستور السالفة الذكر .

ويأتي دور رقابة المجلس الدستوري على الأوامر الرئاسية باعتباره الجهاز المكلف بالبتّ في مدى دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، ويمارس رقابته على الأوامر الرئاسية بعد أن يتمّ إخطاره من طرف رئيس الجمهورية، أو من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة أو الوزير الأول، أو خمسين (50) أو ثلاثين (30) عضواً من مجلس الأمة طبقاً للمادة 187 من الدستور (المادة 166 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016)¹، وتؤكد المادة 191 من التعديل الدستوري أيضاً (المادة 169 قبل التعديل) أنه إذا ارتأى للمجلس الدستوري أنّ نصّاً تشريعياً أو تنظيمياً غير مطابق للدستور يفقد هذا النصّ أثره ابتداءً من يوم قرار المجلس.

الفرع الثاني

آثار سلطة التشريع بأوامر على البرلمان

يترتّب على ممارسة رئيس الجمهورية لصلاحيته في التشريع بأوامر مجموعة من الآثار والنتائج، خاصة تلك الآثار الماسّة باختصاص البرلمان الأصيل ألا وهو صناعة القانون، وتكمن خطورة هذه الآثار على السلطة التشريعية كون أنّ الدستور لم ينصّ أو

¹ جدير بالذكر أنّ المادة 166 من الدستور قبل التعديل الأخير لسنة 2016 (حالياً المادة 187 بعد التعديل) كانت تمنح سلطة إخطار المجلس الدستوري لرئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة فقط، و بعد التعديل الأخير لسنة 2016 تم توسيع مجال الإخطار ليشمل أيضاً كل من الوزير الأول، و خمسين (50) نائباً أو ثلاثين (30) عضواً من مجلس الأمة، و الهدف من هذا التعديل هو توسيع مجال إخطار المجلس الدستوري، كما أن منح هذا الحق للنواب يساهم في إرساء و بناء دولة القانون فضلاً عن تكريس الممارسة الديمقراطية و حماية حقوق و حريات الأفراد، إضافة لتعزيز دور و فاعلية الرقابة الدستورية .

يُشير صراحة لهذه الآثار، فالفقه يكاد يجمع على أنّ صلاحية الرئيس في التشريع بأوامر هي اعتداء وانتهاك لمبدأ الفصل بين السلطات¹، باعتبار أنّ المادة 124 من الدستور (قبل تعديل 2016) لم تشترط قيد الضرورة أو الظروف حتى يتمكن الرئيس من التشريع بأوامر، فقد أجمع الفقه على اشتراط عنصر الضرورة حتى يكون بالإمكان تجاوز فكرة تعدي الرئيس من خلال سلطته في التشريع بأوامر على مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عنه دستورياً .

وكمقارنة مع النظام الدستوري المصري ، نجد أنّ المادة 147 من دستور مصر لسنة 1971 (المادة 156 حالياً من الدستور المصري لسنة 2014) قد اشترطت قيام حالة الضرورة حتى يتمكن الرئيس من اتخاذ قرارات لها قوة القانون².

وعنصر الضرورة هو حدوث أمور أو ظروف طارئة وغير متوقعة وخطيرة ولا يكون بالإمكان دفعها بالإجراءات العادية بل لابدّ من اتخاذ إجراءات سريعة لتجاوز ودفع هذه الظروف³، وغالب الظنّ أنّ هذا هو الدافع من وراء عدم منح الدستور لرئيس الجمهورية سلطة استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، وبالتالي منحه حقّ اللجوء مباشرة لتقنيّة التشريع بأوامر، لأنّه في حال تمّ استدعاء البرلمان في دورة غير عادية لاتخاذ إجراءات تشريعية طبقاً للشكليات والإجراءات العادية فقد يأخذ ذلك وقتاً طويلاً وهو ما لا يخدم حالة الضرورة⁴، فغاية المشرّع من وراء منح الرئيس سلطة إصدار الأوامر هو قدرتها على مواجهة الظروف الصعبة والتي تتطلب اتخاذ إجراءات

¹ سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص 464 .

² تنص المادة 147 فقرة 1 من الدستور المصري لسنة 1971(الملغى) على أنه : " إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون " .

³ عمار عوايدي ، مرجع سابق ، ص 145 .

⁴ عمار بوضياف ، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون و تطبيقاتها في الجزائر)، دار الريحانة، الجزائر،

سريعة وحازمة¹، وللسلطة التنفيذية السلطة التقديرية الواسعة في تحديد ما يشكل ظرفاً طارئاً من عدمه حتى يتمكن الرئيس من إصدار الأوامر ويتم ذلك تحت رقابة البرلمان².

إنّ تجاهل المؤسس الدستوري الجزائري في دستور سنة 1996 (قبل تعديل 2016) لشروط قيام حالة الضرورة كقيد حتى يمارس رئيس الجمهورية صلاحية إصدار الأوامر التشريعية، إنّما هو أمر مبالغ فيه، قد ينتج عنه هيمنة الرئيس على المجال التشريعي المخصّص للبرلمان، حيث أصبح الرئيس بمجرد انتهاء الدورة البرلمانية يشرع في إصدار الأوامر الرئاسية، وهو الأمر الذي حاول المؤسس الدستوري الجزائري تداركه من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث أصبحت تنصّ المادة 142 فقرة 1 في شكلها الجديد على ما يلي: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة"، وعليه عمل المؤسس الدستوري على تجاوز الانتقادات الموجّهة لنصّ المادة 124 (قبل التعديل) والتي لم تكن تشترط عنصر الضرورة كقيد لممارسة رئيس الجمهورية لصلاحية إصدار الأوامر الرئاسية، وذلك من خلال اشتراطه لقيد الضرورة، وبالتالي أصبح مجال إصدار الرئيس للأوامر محصوراً ومقيّداً بعنصر الاستعجال، إضافة للقيد الزمني المتمثّل في شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، وعلاوة على ذلك اشترط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية الأخذ برأي مجلس الدولة قبل إصدار الأوامر، فعلى الرغم من عدم إلزامية رأي مجلس الدولة بالنسبة للرئيس، غير أنّ اعتراض أو عدم موافقة المجلس على مضمون الأمر الرئاسي له قوة أدبية و معنوية، حيث إنّ إصرار الرئيس على المضيّ قدماً في موقفه الرأسي لإصدار الأمر رغم معارضة مجلس الدولة، سيصيب الرئيس بحرج شديداً اتجاه الرأي العام كون رأي هذا المجلس هو بمثابة ضمان أو تأشيرة للرئيس لإصدار الأمر، إضافة إلى أنّ هذا

¹ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 33 .

² سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص 465 .

و جاء في حكم صادر عن محكمة القضاء الإداري المصري بتاريخ 1954/12/23 ما يلي : "... أن قيام الضرورة المُلجئة لإصدار المراسيم بقوانين (لوائح الضرورة) من السلطة التنفيذية فيما بين دورتي الانعقاد، أمر متروك للسلطة التنفيذية تقدره تحت رقابة البرلمان بحسب الظروف القائمة في كل حالة و ليس هناك مقاييس منضبطة للتحقق من قيام تلك الضرورة".

الرأي يعطي هذه الأوامر حجية قانونية هامة، واجتماع هذه الضوابط أو القيود كلها يساهم في حماية السلطة التشريعية من تعدي الرئيس على اختصاصها الأصلي المتمثل في صنع القانون، ويحدّ نوعاً ما من هيمنة رئيس السلطة التنفيذية على المجال التشريعي المحجوز للبرلمان .

وفي سياق متصل إنّ تدخل الرئيس الدائم عن طريق الأوامر في مجال صنع القانون، نتج عنه تعديل العديد من القوانين الهامة بموجب أوامر رئاسية، في حين كان من المفروض أن يتمّ تعديل هذه القوانين بمشاريع أو اقتراحات قانون حتى تتمّ مناقشة النقائص والثغرات بشكل جيّد من قبل البرلمان، ومن بين أهم القوانين المعدلة بأوامر نجد قانون الأسرة المعدل بموجب الأمر رقم 02/05 الصادر في 2005/02/27¹، وكذا قانون الجنسيّة المعدل بموجب الأمر رقم 01/05 الصادر 2005/02/27²، إضافة لقانون المحروقات المعدل بموجب الأمر رقم 10/06 الصادر في 29 جويلية 2006³.

ونظراً لخطورة أسلوب التشريع بأوامر على الاختصاصات التشريعية للبرلمان، وجب تقييد ممارسة هذه السلطة بشكل أوسع ولعلّ الحلّ يكمن في الاعتماد على فكرة التفويض التشريعي، والمعتمد في فرنسا بموجب نصّ المادة 38 من دستور 1958، حيث تلجأ الحكومة إلى طلب تفويض من البرلمان من أجل إصدار أوامر "ordonnance" لها قوة القانون، ويحدّد قانون التفويض الموضوعات التي لا يجب على الرئيس الخروج عنها وكذا المدّة الزمنية المحدّدة لممارسة هذا الحق، على أن تُوقّع هذه الأوامر من قبل رئيس الجمهورية⁴، كما أن رئيس الوزراء ملزم بعرض الأوامر على البرلمان للمصادقة عليها خلال المحدّدة في قانون التفويض، وفي حال عدم عرضها خلال الآجال المحدّدة فإنّها تسقط، وهذه الفكرة مأخوذ بها أيضاً في النظام الدستوري المصري مع بعض الخصوصيات مقارنة بفرنسا.

المبحث الثاني

¹ الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 2005 ، ص 18 .

² الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 2005 ، ص 15 .

³ الجريدة الرسمية رقم 48 لسنة 2006 ، ص 4 .

⁴ سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص 472 .

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

تعترف جُلّ الأنظمة الدستورية المقارنة لرئيس الجمهورية بسلطة إصدار الأوامر التشريعية خلال سريان الحالة الاستثنائية، و ذلك باعتباره المعني الأول بالمحافظة على كيان الدولة وسلامة ترابها ومؤسساتها، ناهيك عن واجبه في حماية حقوق الأفراد وحرّياتهم، والحكمة من منح الرّئيس هذه الصلاحيّة أنّه قد يقع من الأمور الطارئة والمستعجلة التي لا يستطيع البرلمان بحكم طبيعة إجراءات عمله أن يوجّهها أو يتصدّى لها بنفس الطّريقة السريعة والحازمة التي تعمل بها السلطة التنفيذية، فالأمر هنا يتطلب تدخلاً سريعاً لإصدار أوامر تشريعية لمواجهة هذه الظروف الطارئة .

وتختلف الأنظمة الدستورية المقارنة حول التنظيم القانوني لإعلان الحالة الاستثنائية (المطلب الأول)، كما أنّ المؤسس الدستوري قد نظم صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر خلال سريان الحالة الاستثنائية بنظام قانوني خاص (المطلب الثاني).

المطلب الأول

التنظيم القانوني للحالة الاستثنائية

تعتبر سلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية من أخطر الصلاحيات المخولة له بموجب الدستور، وذلك نظراً لاتساع صلاحيات رئيس الجمهورية في اتخاذ كلّ ما من شأنه المحافظة على استقلال البلاد وسلامتها الترابية، غير أنّ هذه الصلاحيّة مقيّدة بجملة من القيود الموضوعية (الفرع الأول)، وأخرى مرتبطة بالجانب الشكلي الإجرائي (الفرع الثاني).

الفرع الأوّل

الضوابط الموضوعية لإعلان الحالة الاستثنائية

انطلاقاً من نصّ المادّة 107 من الدستور (المادة 93 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016)، يتضح لنا جلياً أنّ سلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية، إنّما هو أمر مقيّد بمجموعة من الشروط الموضوعية الواردة على سبيل الحصر، والغاية من ذلك هي كبح الرّئيس من ممارسة هذه السلطة على نطاق واسع، وذلك لحماية حقوق

وحرّيات الأفراد الأساسية من إمكانية تعسّف الرّئيس في استغلال الصلاحيات الواسعة الممنوحة له من وراء إعلان الحالة الاستثنائية، و تتمثل هذه الشروط في :

البند الأول

وجود خطر داهم

تنصّ الفقرة الأولى من المادة 107 من الدستور على أنه : " يقرّر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهدّدة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسّساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ". والخطر في معناه القانوني يقصد به كلّ حالة واقعية تُتذرُّ بضرر يصيب مصلحة حيوية، فيتهدّدها إمّا بالانتقاص أو الزوال¹، وحتى يكون بإمكان رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية، لا بدّ من توافر شرطين هما : أن يكون الخطر آنياً حالاً، وحسب المادة 107 السابقة الذكر يكفي أن يكون هذا الخطر وشيك الوقوع بمعنى أنّ الخطر لم يقع بعد، وهنا تترك مسألة تحديد وصف الخطر للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، والحكمة من ذلك هو إتاحة الوقت الكافي للرئيس حتى يتخذ الإجراءات اللازمة لمواجهة هذا الخطر باعتباره المعني الأول بالمحافظة على كيان الدولة و سلامتها ومؤسّساتها الدستورية²، هذا عن الشرط الأول المتمثّل في أن يكون الخطر آنياً، أمّا الشرط الثاني فيمكن في وصف الخطر بالجسيم، والملاحظ أنّ المؤسس الدستوري لم يحدّد جسامه الضرر والذي من خلاله يتمكّن الرئيس من إعلان الحالة الاستثنائية، فالملاحظ من قراءة المادة 107 من الدستور السالفة الذكر، أنّ المؤسس الدستوري لا يشترط أن يكون الخطر جسيماً، ولكن وعلى الرغم من ذلك يرى بعض الشّراح³ أنّه يجب أن يبلغ الخطر درجة عالية من الجسامه حتى تقوم الحالة الاستثنائية، أي أن يكون هذا الخطر خارجاً في طبيعته ونوعه عن الحدود المعتادة للأخطار المعروفة، أي أن لا يكون بالإمكان دفعه بالأساليب العادية⁴، وكمقارنة مع موقف

¹ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 39 ؛ هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 100 .

² عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري (نشأة، تعريف، فقها) ، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص 139 .

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

⁴ بركات أحمد ، المرجع نفسه ، ص 40 ؛ هاملي محمد ، المرجع نفسه ، ص 101 .

المؤسس الدستوري الفرنسي فنجده اشترط في المادة 16 من دستور 1958 أن يكون الخطر حالاً وجسيماً¹، وبالمقابل نجد أن الدستور المصري لسنة 1971 وفي نصّ المادة 74 منه لم ينص على وصف الجسامة.

البند الثاني

إصابة الخطر لإحدى الموضوعات المحددة دستورياً

بالرجوع إلى نصّ المادة 107 من الدستور نجدها تشترط أيضاً - إضافة لشرط الخطر الدايم - أن يصيب هذا الخطر إحدى المؤسسات الدستورية ، من ذلك البرلمان، الهيئات القضائية، المجلس الدستوري... وغيرها من المؤسسات المنصوص عليها دستورياً، وفي المقابل جاءت الصياغة الفرنسية لنصّ المادة 93 السابقة الذكر (حالياً المادة 107) بعبارة "les institutions de la république" أي مؤسسات الجمهورية²، و عليه وحسب هذه الصياغة يمكن للرئيس إعلان الحالة الاستثنائية متى ما كان هناك خطر يهدّد كيان إحدى المؤسسات الجمهورية، وهو نفس ما اشترطه المؤسس الدستوري الفرنسي في نص المادة 16 من دستور 1958 سواءً كانت هذه المؤسسات منصوص عنها دستورياً أم لا³، وعلاوة على ذلك أضاف المؤسس الدستوري الفرنسي شرطاً آخر يتمثّل في إعاقة هذا الخطر للسير العادي والمنتظم للمؤسسات العامة عن أداء وظائفها⁴،

¹ بركات أحمد ، المرجع نفسه ، ص 40 .

² هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 102 .

³ مراد بدران ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية ، مرجع سابق ، ص 134 ، 135 .

⁴ رأى بعض الفقه الفرنسي أن المقصود من انقطاع السير المنتظم للمؤسسات العامة، هو العجز التام و الاستحالة على مباشرة مهامها، و انتقدوا في ذلك الرئيس الفرنسي " شارل ديغول" عندما أعلن الحالة الاستثنائية بتاريخ 1961/4/23

واشترط كل من الدستور الفرنسي وكذا الجزائري أن يهدد هذا الخطر سلامة التراب أو الإقليم، والمقصود بسلامة الإقليم هو السلامة المعنوية للبلاد وحمائتها من حالات الاضطراب والعصيان الداخلي، أمّا سلامة تراب الدولة فهو مرتبط بالسلامة المادية للوطن أي حماية البلاد من كل اعتداء أو مساس باستقلاليتها (الحروب، العدوان،...)، وطبعاً تقدير ذلك كله يرجع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية¹.

ويضيف الفقه شرطاً آخر لم تنص عنه أغلب النظم الدستورية المقارنة، وهو عجز الوسائل الدستورية الأخرى عن دفع الخطر، وقد استقرّ الفقه على أنه لا يشترط على رئيس الجمهورية أن يجرب هذه الوسائل، بل يكفي أن تتكوّن لدى الرئيس قناعة ويقين بعدم قدرتها على دفع ومواجهة هذا الخطر²، وبالرجوع إلى دستور الجزائر يمكن القول بأنّ الوسائل المقصودة هنا هي إعلان حالتها الطوارئ والحصار.

الفرع الثاني

الشروط الشكلية و الإجرائية لإعلان الحالة الاستثنائية

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

بحجة أن السير العادي و المنتظم للمؤسسات الدستورية لم يتعطل، ذلك أن البرلمان انعقد بعدها بيومين و نفس الشيء بالنسبة للسلطات العامة التي عادت لمزاولة مهامها بشكل عادي، و على الرغم من ذلك استمر سريان الحالة الاستثنائية لمدة 5 أشهر و 8 أيام و إلى غاية 1961/9/3، في حين ذهب اتجاه آخر من الفقه إلى اعتبار أنه يكفي أن تتم عرقلة مهام هذه المؤسسات حتى يتمكن الرئيس من تقرير الحالة الاستثنائية، و استندوا في ذلك على اشتراط المادة 16 من الدستور الفرنسي انعقاد البرلمان بقوة القانون، فضلاً على أنه من غير المنطقي انتظار الرئيس حتى يتعطل البرلمان و الحكومة حتى يعلن الحالة الاستثنائية، و تجدر الإشارة إلى أن المجلس الدستوري الفرنسي قد أيد هذا الرأي في قرار له بتاريخ 1961/4/23 حيث اعتبر أن السلطات العامة لم تكن تؤدي مهامها على نحو منتظم.

¹ محمد هاملي، مرجع سابق، ص 102.

² محمد هاملي، المرجع نفسه، ص 103؛ بركات أحمد، مرجع سابق، ص 44.

البند الأول

إستشارة رئيسي غرفتي البرلمان

إن رئيس الجمهورية ملزم باستشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة قبل إعلانه للحالة الاستثنائية، و سبب ذلك راجع في الأساس إلى خطورة تقرير هذه الحالة على الاختصاصات التشريعية للبرلمان¹، ذلك أن تقرير الحالة الاستثنائية يخول لرئيس الجمهورية ممارسة العديد من الصلاحيات، ولعل أبرزها سلطة التشريع بأوامر خلال انعقاد البرلمان بل و خلال سريان الحالة الاستثنائية، و هذا أمر طبيعي باعتبار أن البرلمان هو ممثل الشعب و المعبر عن إرادته، فضلا عن أن هذه الاستشارة تحقق نوعا من الرقابة السياسية الغير مباشرة على سياسة الرئيس اتجاه الأزمة².

و من جانب آخر، لم تحدد الفقرة الثانية من المادة 107 من الدستور المذكورة أعلاه عن الطريقة التي تتم بها الاستشارة، هل تكون كتابة أم شفاهة³؟ و الراجح حسب الشراح أن يكون شفاهة، و في نفس السياق نلاحظ أيضا أن الفقرة الثانية من المادة 107 من الدستور لم تحدد طبيعة هذه الاستشارة، أي هل هو ملزم للرئيس أم لا؟ و الراجح أن هذا الرأي لا يكتسي أية قوة إلزامية اتجاه رئيس الجمهورية، فقد يأخذ به و قد يتركه .

أما بالنسبة لمن يتولى رئاسة الدولة في حال شغور منصب رئاسة الجمهورية، فإن الفقرة الرابعة من المادة 104 من الدستور⁴ تشترط على مُتَوَلِّي الرِّئَاسَةِ حتى يتمكن من تقرير الحالة الاستثنائية، موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه على ذلك، إضافة إلى وجوب استشارة المجلس الدستوري و المجلس الأعلى للأمن .

البند الثاني

¹ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الريحانة ، الجزائر ، (بدون سنة الطبع) ، ص 95 ؛ محمد هاملي، المرجع نفسه ، ص 105 .

² بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 46 .

³ مراد بدران ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية ، مرجع سابق ، ص 138 .

⁴ تنص الفقرة الرابعة من المادة 104 من الدستور على أنه : " لا يمكن خلال هاتين الفترتين تطبيق أحكام المواد 105 و 107 و 108 و 109 و 111 من الدستور إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، بعد استشارة المجلس الدستوري و المجلس الأعلى للأمن " .

إستشارة رئيس المجلس الدستوري

لقد اشترط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية لتقرير الحالة الاستثنائية، وجوب استشارة المجلس الدستوري باعتباره الهيئة المكلفة بالسهر على احترام الدستور¹، وذلك من خلال صلاحياته الواسعة في التأكد من مدى مطابقة المعاهدات و القوانين و التنظيمات للدستور²، كما أن استشارة الرئيس للمجلس الدستوري سيضفي حتما على قرار الرئيس طابعا شرعيا هاما³، ضف لذلك أن هذه الاستشارة هي ضمانا لمطابقة قرار إعلان الحالة الاستثنائية للدستور.

و على الرغم من وجوب وإلزامية إجراء الاستشارة هذا غير أن الرأي الصادر عن المجلس الدستوري لا يحوز على أية قوة إلزامية اتجاه موقف الرئيس، فهو ليس من قبيل الآراء الملزمة له وفقا لنص المادة 191 من الدستور(المادة 169 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016)، و عليه يكون بوسع الرئيس إما الأخذ به أو تركه، غير أنه لا يمكن تجاهل القوة الأدبية و المعنوية التي يتمتع بها رأي المجلس الدستوري بحكم أنه سيكون مسيبا و منشورا في الجريدة الرسمية⁴، و بالتالي إذا قرر رئيس الجمهورية مواصلة السير قدما في تقرير الحالة الاستثنائية رغم معارضة المجلس الدستوري فإنه سيصاب بحرج شديد اتجاه الرأي العام .

البند الثالث

الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و إلى مجلس الوزراء

¹ تنص الفقرة الأولى من المادة 182 من الدستور(المادة 163 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016) على أنه : " يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور " .

² تنص المادة 186 من الدستور (المادة 165 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016) على أنه : " بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات و القوانين و التنظيمات " .

³ هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 106 ؛ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص 95 .
⁴ عزالدين بغدادي ، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية ، الطبعة الأولى ، الإسكندرية ، 2009 ، ص 146،148 ؛ هاملي محمد ، المرجع نفسه ، ص 106 .

علاوة على وجوب استشارة رئيس الجمهورية لرئيسي غرفتي البرلمان و المجلس الدستوري عند تقرير الحالة الاستثنائية، إن الرئيس ملزم أيضا بالاستماع للمجلس الأعلى للأمن و إلى مجلس الوزراء، و يتضح لنا من الوهلة الأولى استعمال المؤسس الدستوري لعبارة "الاستماع" بالنسبة للمجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء بدلا من العبارة "استشارة" و المستعملة قبل ذلك مع رئيسي غرفتي البرلمان و المجلس الدستوري، حيث ذهب البعض من الشراح¹ إلى اعتبار أن الفرق بين المصطلحين يكمن في النتيجة النهائية لكل منهما، فالاستماع لا يصل لدرجة الاتفاق حول موضوع تقرير الحالة الاستثنائية من عدمها، بخلاف الاستشارة و التي يكون الرأي الصادر فيها عن الجهة المستشارة يهدف إما لقبول إعلان الحالة الاستثنائية أو رفض إعلانها، في حين يرى جانب آخر من الفقه² أن الاختلاف هو فقط في التسمية طالما أن رئيس الجمهورية هو غير ملزم بأي حال من الأحوال بأي رأي تقدمه الهيئات المذكورة أعلاه في المادة 107 من الدستور، فاعتماد المؤسس الدستوري على عبارة " الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و إلى مجلس الوزراء "، يرجع في الأساس إلى كون أن رئيس الجمهورية هو من يت رأس هاتين المؤسستين و ذلك استنادا لنص المادة 91 المطة الرابعة³ من الدستور(المادة 77 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016) و كذا المادة 197⁴ من الدستور أيضا(المادة 173 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016) .

و غاية المؤسس الدستوري من وراء اشتراط وجوب استماع رئيس الجمهورية إلى المجلس الأعلى للأمن قبل تقرير الحالة الاستثنائية، هو راجع في الأساس إلى الدور الفعال لهذه المؤسسة الدستورية خلال هذه الأزمات، و ذلك راجع بالضرورة إلى تكوينه الذي يتمتع بالكفاءة اللازمة لتشخيص حالة الخطر التي تمر بها الدولة تشخيصا أمنيا كفيلا بتحديد مواطنه و أسبابه و إيجاد سُبُلٍ صَدَّه و مواجهته⁵ .

¹ مراد بدران ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية ، مرجع سابق ، ص 141 .

² هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 107 .

³ تنص المادة 91 المطة الرابعة من الدستور على أنه : " 4- يرأس مجلس الوزراء ؛ " .

⁴ تنص المادة 197 من الدستور على أنه : " يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية ... " .

⁵ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص 96 ؛ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 49 .

هذا عن المجلس الأعلى للأمن، أما بخصوص الاستماع لمجلس الوزراء، فالسبب من وراء ذلك هو تشكيل هذا المجلس و الذي يضم الوزير الأول، إضافة لباقي الوزراء و الذي يكون لرأيهم تأثير غير مباشر على قرار الرئيس المتضمن إعلان الحالة الاستثنائية. و كمقارنة مع النظام الدستوري الفرنسي، نجد أن الدستور الفرنسي لسنة 1958 قد اشترط في المادة 16 منه، وعلاوة على استشارة رئيسي غرفتي البرلمان و المجلس الدستوري، اشترط أيضا استشارة الوزير الأول (القطب الثاني في السلطة التنفيذية) ، و أبدع المؤسس الدستوري الفرنسي حيث اشترط أيضا توجيه رسالة أو بيان إلى الشعب يوضح من خلالها دوافعه من وراء سيره قدما في تقرير الحالة الاستثنائية، و زيادة على ذلك أتاحت المادة 16 من الدستور الفرنسي أيضا لرئيس الجمعية الوطنية و رئيس مجلس الشيوخ و ستين(60) نائبا من الجمعية الوطنية و ستين(60) عضوا من مجلس الوزراء سلطة إخطار المجلس الدستوري حول ما إذا كانت شروط إعلان الحالة الاستثنائية لا تزال قائمة¹.

البند الرابع

إجتماع البرلمان وجوبا

إن هذا الشرط الإجرائي هو الضمانة الحقيقية التي تؤدي إلى منع رئيس الجمهورية من التعسف في استعمال السلطات الاستثنائية المخولة له بموجب المادتين 107 و 142 من الدستور، لأن ممارسة الرئيس لتلك الاختصاصات في ظل سريان الحالة الاستثنائية تكون تحت رقابة البرلمان الذي له في حالة ما إذا حاد الرئيس عن العمل ببنود الدستور إحالته إلى المحكمة العليا للدولة بتهمة الخيانة العظمى² طبقا لنص المادة 177 من الدستور (المادة 158 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016).

المطلب الثاني

¹ هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 108 .

² ميمونة سعاد ، مرجع سابق ، ص 78،77 .

النظام القانوني لممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

الأکید أن نجاح رئيس الجمهورية في تقرير الحالة الاستثنائية ينجم عنه حيازة هذا الأخير لصلاحيات و سلطات واسعة جدا، و التي قد تصل إلى حد الاستحواذ على الاختصاص الأصيل للبرلمان المتمثل في صنع القانون، حيث منح المؤسس الدستوري بموجب الفقرة الرابعة من المادة 142 من الدستور¹ لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر خلال سريان الحالة الاستثنائية، و سنتعرض في دراستنا لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية لضوابط ممارسة هذه الصلاحية (الفرع الأول)، و كذا إلى الطبيعة القانونية المميزة للأوامر الصادرة خلال سريان هذه الحالة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

ضوابط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

إن ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة إصدار الأوامر خلال سريان الحالة الاستثنائية إنما هو أمر مُقَيَّدَ بجملة من الضوابط مستنبطة أساسا من نص المادتين 107 و 142 من الدستور² و التي يمكن حصرها في النقاط التالية :

البند الأول

الضوابط المتعلقة باختصاص و إجراءات إصدار الأوامر التشريعية

انطلاقا من نص الفقرة الرابعة من المادة 142 من الدستور يتضح لنا جليا أن المؤسس الدستوري قد قصر صلاحية إصدار الأوامر الراسية في الحالة الاستثنائية على

¹ تنص الفقرة الرابعة من المادة 142 من الدستور على انه : " يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور".

² سلطة التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية هي صلاحية مستحدثة من قبل المؤسس الدستوري لدستور سنة 1996، ذلك أن دستوري سنة 1963 و 1976 لم ينصا عليها، في حين أن دستور سنة 1989 لم ينص على سلطة التشريع بأوامر لا في الظروف العادية و لا في الحالة الاستثنائية .

رئيس الجمهورية فقط، بل و أكثر من ذلك فإن ممارسة هذا الاختصاص محظور على من يتولى رئاسة الدولة في حال وقوع مانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته، وذلك استناداً للفقرة الثالثة من المادة 104 من الدستور و التي تنص على أنه : " لا يمكن في فترتي الخمسة و الأربعين(45) يوماً و الستين(60) يوماً المنصوص عليها في المادتين 102 و 103، تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 7 و 8 من المادة 91 و المواد 93، 142 ... و 211 من الدستور" .

وزيادة على لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يُفوضَ سلطته هاته لشخص آخر مهما كانت مرتبته في هرم السلطة التنفيذية، ذلك أن المادة 101 من الدستور السابقة الذكر و تحديداً في فقرتها الثالثة تمنع ذلك، أما بخصوص الإجراءات المتبعة في إصدار الأوامر الرئاسية خلال سريان الحالة الاستثنائية ، فقد اشترط المؤسس الدستوري في المادة 142 السالفة الذكر على ضرورة اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء، وعلى الرغم من عدم إلزامية رأي هذا المجلس غير أن رأي هذا الأخير قد يكون له وقع إيجابي في حال تأييده و دعمه لموقف الرئيس، و قد يكون له أثر سلبي في حال كان موقفه متعارضاً مع خطوة الرئيس .

البند الثاني

الظروف الواجب توافرها لإصدار الأوامر التشريعية

علاوة على القيود الإجرائية و الشكلية الواجب على رئيس الجمهورية استيفاؤها حتى يتمكن من ممارسة صلاحيته في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، لا يكون بمقدوره ممارسة هذه السلطة إلا بعد قيام الحالة الاستثنائية بل و استمرار سريانها، لأن خروجه عن ذلك يعد تعسفاً من قبله و يعرض هذه الأوامر للدفع بعدم الدستورية .

البند الثالث

الغاية المتوخاة من إصدار الأوامر التشريعية في ظل الحالة الاستثنائية

انطلاقاً من نص المادة 142 من الدستور يتضح لنا جلياً أن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر الرئاسية خلال سريان الحالة الاستثنائية لا تختلف عن سلطته في

إصدار الأوامر خلال الظروف العادية، و التي تمتد لتشمل جميع الميادين المقرر للبرلمان التشريع فيها، غير أنه و بالرجوع للمادة 107 من الدستور السابقة الذكر نجد أن سلطة الرئيس خلال سريان الحالة الاستثنائية مقيدة بدفع الخطر و المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية عن طريق إجراءات استثنائية أهمها التشريع بأوامر¹ .

و هو نفس النهج الذي سار عليه كل من المؤسس الدستوري الفرنسي في نص المادة 16 من الدستور، و كذا المؤسس الدستوري المصري في المادة 74 من دستور 1971، فالغاية من تدخل رئيس الجمهورية في المجالات المحجوزة للبرلمان لا يشكل اعتداءً على اختصاصاته، و إنما هو إجراء يُمكنُ الرئيس من مواجهة موقف يهدد المؤسسات الدستورية في الدولة أو وحدتها الترابية أو غير ذلك من مصالح الشعب² .

و في نفس السياق، إن هذا القيد هو ما يميز الأوامر الرئاسية المتخذة خلال سريان الحالة الاستثنائية عن نظيرتها المتخذة في الظروف العادية بحكم أن التشريع خلال غيبة البرلمان يتسم بنوع من الحرية، ذلك أن الرئيس يمكنه التدخل بأوامر في جميع الميادين المحجوزة للسلطة التشريعية، بخلاف سلطته في الحالة الاستثنائية أين يشترط في الأوامر المتخذة أن تدفع الخطر الذي يهدد البلاد و من ثمة الحفاظ على استقلال البلاد و سلامة المؤسسات الدستورية³، كما أن وضع المؤسس الدستوري لهذا القيد على سلطات الرئيس خلال سريان الظروف الاستثنائية يشكل ضماناً هامة للبرلمان من تعدي الرئيس على اختصاصاتها، بل و هي في حد ذاتها تشكل حماية لحقوق و حريات الأفراد طالما أنها إن لم تأت ببنود جديدة، فهي حتما ستعدل بنوداً قائمة على نحو يضيق حقوق الأفراد و حرياتهم، من ذلك الرقابة على المواطنين المشبوه فيهم و منع التجمعات العامة و المظاهرات⁴ .

¹ هامللي محمد ، مرجع سابق ، ص 114 ؛ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 51 .

² سعيد بوشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، الجزء الثاني ، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 15 .

³ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 52 .

⁴ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري(نشأة، تعريف، فقها)، مرجع سابق، ص 139 .

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية

لا يستقيم الحديث عن موضوع سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية دون الحديث عن الطبيعة القانونية الاستثنائية التي تتمتع بها هذه الأوامر، ذلك أن هذا النوع من الأوامر يتميز بخاصيتين اثنتين سنحاول التطرق إليها بشيء من البيان و التفصيل خلال دراستنا للطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة خلال سريان الحالة الاستثنائية .

البند الأول

اتخاذ الأوامر التشريعية في ظل انعقاد البرلمان

تكون ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته في إصدار الأوامر في ظل الظروف العادية خلال غيبة البرلمان، في حين تتميز الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية بكونها تصدر في ظل تواجد و انعقاد البرلمان، و هو ما تنص عليه الفقرة الرابعة من المادة 107 من الدستور بقولها : " **ويجتمع البرلمان وجوبا** "، بمعنى أن ممارسة الرئيس لهذه الصلاحية تكون في جميع المجالات المخولة للبرلمان التشريع فيها و البرلمان منعقد، و الغاية من ذلك تتمثل في التصدي لهذه الظروف التي تواجهها البلاد .

و كمقارنة بين المادة 107 من الدستور الجزائري و المادة 16 من الدستور الفرنسي، نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص على بقاء البرلمان منعقدا طوال مدة سريان الحالة الاستثنائية بخلاف المؤسس الدستوري الفرنسي الذي نص على ضرورة بقاء البرلمان منعقدا طيلة فترة سريان الحالة الاستثنائية، كما أن المؤسس الدستوري الفرنسي منح أيضا ضمانات أخرى للبرلمان تتمثل في عدم إمكانية الرئيس في حل الجمعية الوطنية أثناء سريان الحالة الاستثنائية، بخلاف المؤسس الدستوري الجزائري و الذي لم يُشير إلى مثل هذه الصلاحية، الأمر الذي قد ينجم عنه جواز حل الرئيس للمجلس الشعبي الوطني خلال سريان هذا الظرف الاستثنائي، و إن كان المنطق يقضي

بعكس ذلك، و ذلك حتى يتمكن المجلس الشعبي الوطني من الرقابة على أعمال الرئيس المتخذة خلال سريان هذا الظرف الغير عادي¹ .

و قد اختلف الفقهاء في تحديد الحكمة التي قصدها المؤسس الدستوري من وراء الانعقاد الوجوبي للبرلمان، حيث ذهب البعض منهم إلى اعتبار أن الانعقاد الوجوبي للبرلمان ليس له أي أثر على موقف الرئيس فالغاية من الانعقاد شكلية الهدف منها عقد الاجتماع فقط، في حين ذهب البعض الآخر إلى اعتبار أنه على و الرغم من عدم مشاركة البرلمان لرئيس الجمهورية في القرارات المتخذة خلال سريان الحالة الاستثنائية، غير أنه يمكن له أن يباشر بعضاً من سلطاته خلال هذه الفترة² .

و قد لقي هذا المعنى قبولا لدى بعض شرّاح القانون في الجزائر و إن كانوا قد اختلفوا في تحديد مداه³، فمنهم من رأى أن دور البرلمان يقتصر على المناقشة دون التعديل بخصوص ما اتخذ الرئيس من مسائل، أما المسائل التي لم يتدخل فيها الرئيس فتعود أصلا للبرلمان الذي يبقى محتفظا بسلطته التشريعية فيها⁴، في حين رأى البعض الآخر من الشراح أنه إذا تزامن الاجتماع الوجوبي مع الدورة العادية للبرلمان، فإن هذا الأخير يمارس صلاحيته التشريعية كاملة بما في ذلك المناقشة و التصويت و الرقابة، هذا عن تزامن الانعقاد الوجوبي مع الدورة العادية للبرلمان أما إذا كان الانعقاد الوجوبي غير متزامن مع الدورة العادية للبرلمان، فلا يملك هذا الأخير سلطة بسط رقابته على ما اتخذه الرئيس من قرارات و أعمال⁵، في حين رأى البعض الآخر أن دور البرلمان خلال هذه الفترة يقتصر على متابعة الأوضاع و إصدار التوصيات بشأنها⁶ .

البند الثاني

الطبيعة المؤقتة للأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية

¹ مراد بدران ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية ، مرجع سابق ، ص 146 .

² بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 56 .

³ بركات أحمد ، المرجع نفسه ، ص 57 .

⁴ مراد بدران ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية ، مرجع سابق ، ص 148 .

⁵ بركات أحمد ، المرجع نفسه ، ص 57 .

⁶ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص 97 .

لقد ذهب البعض من الشراح إلى اعتبار أن الأوامر الرئاسية المتخذة خلال سريان الحالة الاستثنائية تتميز بطبيعة خاصة استثنائية، كيف لا، و هذا الصنف من الأوامر يمتاز بطابع التأقيت، فهي تسري فقط أثناء هذه الفترة، فبمجرد إعلان انتهاء هذا الظرف يزول مفعول هذه الأوامر، ذلك أن غاية إصدارها تنحصر فقط في دفع الخطر و المحافظة على استقلال البلاد و مؤسساتها الدستورية، فبتحقق ذلك يكون الرئيس ملزماً بإنهائها وفقاً للإجراءات و الشكليات المتبعة عند إعلانها و ذلك إعمالاً لقاعدة توازي الأشكال¹.

و الأكيد أن المؤسس الدستوري قد عمل على منح رئيس الجمهورية صلاحية التدخل في اختصاصات السلطة التشريعية بناءً على عنصر الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة، فبانقضاء و زوال هذه الظروف تقيّد سلطة الرئيس من جديد بخصوص صلاحية التدخل في اختصاص السلطات الأخرى، أي تسقط مع انقضاء هذه الظروف كل الأعمال و الإجراءات ذات الطابع الاستثنائي الصادرة عن رئيس الجمهورية و كأنها لم تكن².

و قد ثار جدل فقهي حول الطبيعة القانونية التي يكتسبها هذا النوع من الأوامر الصادر في الحالة الاستثنائية، حيث ذهب بعض الفقه إلى اعتبار هذه الأوامر من قبيل أعمال السيادة³، و ذلك لعدم خضوعها للرقابة القضائية، في حين ذهب فريق آخر إلى اعتبار هذه الأوامر ذات صبغة إدارية و ليست من قبيل أعمال السيادة، و استندوا في ذلك على موقف القضاء الإداري و الدستوري المصري القائم على اعتبار لوائح الضرورة الصادرة عن الرئيس طبقاً لنص المادة 74 من دستور سنة 1971(الملغى) أعمالاً إدارية خاضعة لرقابة القاضي الإداري⁴.

¹ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري(التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2002، ص 99 .

² مراد بدران ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية ، مرجع سابق ، ص 275 .

³ مسعود شيهوب ، الحماية القانونية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، 1998 ، العدد 01 ، ص 34 .

⁴ هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 116 .

و من جهة أخرى ذهب جانب آخر من الفقه إلى التمييز بين حالتين اثنتين، فإذا كان الخطر الذي أدى إلى تقرير الحالة الاستثنائية قد أصاب البرلمان، فإن هذه الأوامر تأخذ حكم الأعمال الإدارية و ذلك لاستحالة عرضها على البرلمان للموافقة عليها، أما إذا جانب الخطر البرلمان، فإن رئيس الجمهورية مُخَيَّرٌ بين أمرين، إما يقوم بعرض هذه الأوامر على البرلمان للموافقة عليها و بالتالي تأخذ حكم التشريع و تَقَلَّتْ من رقابة القضاء الإداري، و إما يمتنع عن عرض هذه الأوامر على البرلمان طالما أن الدستور لا يلزمه بذلك، و بالتالي تأخذ هذه الأوامر طابع القرارات الإدارية، و من جانب آخر قد رأى مجلس الدولة الفرنسي في قرار له بتاريخ 1962/3/2 بضرورة التفريق بين الأعمال التي تدخل ضمن مجال التشريع و التي تعتبر تشريعا، و بين الأعمال التي تنطوي على طابع تنظيمي و عندئذ تعتبر قرارات إدارية¹.

و بين هذا و ذلك، نجد أن التجربة الدستورية الجزائرية لم تشهد ما يمكن أن يحسم في مسألة طبيعة الأوامر الصادرة خلال سريان الحالة الاستثنائية، بل إن موقف المؤسس الدستوري من خلال المادتين 107 و 142 الفقرة الرابعة يشوبه نوع من التناقض، حيث نص في المادة 107 على ضرورة الاجتماع الوجوبي للبرلمان في الحالة الاستثنائية، في حين استثنت المادة 142 الفقرة الرابعة الأوامر الصادرة خلال سريان الحالة الاستثنائية من العرض على البرلمان، و بالتالي لا يكون في وسع هذا الأخير بسط رقابته عليها، و عليه فإن انعقاد البرلمان في الحالة الاستثنائية ما هو في الواقع إلا مجرد مجاملة دستورية فارغة من أي مغزى رقابي².

و بهذا نكون قد وصلنا لختام بحثنا حول سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر سواء في الظروف العادية أو خلال الحالة الاستثنائية، و قد حاولنا الإلمام بجميع العناصر المتعلقة بهذا الموضوع من ضوابط و شروط بما في ذلك الطبيعة القانونية الخاصة التي تميز هذه الأوامر، غير أن سلطة إصدار الأوامر التشريعية لا تعتبر السلطة الوحيدة التي يحوزها رئيس الجمهورية في مجال صنع و تكوين القانون، و إنما يتسع مجال

¹ هاملي محمد، مرجع سابق، ص 116، 117؛ بركات أحمد، مرجع سابق، ص 58، 59.

² هاملي محمد، المرجع نفسه، ص 117.

اختصاصاته ليشمل صلاحيات تشريعية أخرى سيتم التطرق لها خلال الفصل الثاني من هذه الدراسة .

الفصل الثاني

إتساع مجال الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية

علاوة على إستتثار رئيس الجمهورية بسلطة إصدار الأوامر التشريعية سواء في ظل الظروف العادية أو خلال سريان الحالة الاستثنائية ، يتمتع الرئيس أيضا بجملة من الصلاحيات التشريعية الأخرى ، و التي يمارسها لوحده دون غيره ، وقد منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية هذه الصلاحيات التي تدخل في صميم العملية التشريعية باعتباره المُوَلِّد الوحيد دستوريا بممارستها ، وتأخذ هذه الاختصاصات صورتين رئيسيتين ، سنحاول التعرض إليهما بشيء من البيان و التفصيل من خلال :

- المبحث الأول :سلطات رئيس الجمهورية التشريعية المساهمة في صنع القانون .
- المبحث الثاني :سلطات رئيس الجمهورية التشريعية للرقابة على أعمال البرلمان .

المبحث الأول

سلطات رئيس الجمهورية التشريعية المساهمة في صنع القانون

لقد منح المؤسس الدستوري لرئيس السلطة التنفيذية العديد من الصلاحيات المهمة خاصة في المجال التشريعي ، و التي وصلت إلى حدّ التعدي على الاختصاص الأصلي المحجوز للبرلمان و المتمثل في صنع و تكوين القانون ، إذ تساهم السلطة التنفيذية إلى جانب السلطة التشريعية تقريبا في كافة مراحل إنشاء القانون و ذلك من خلال سلطتها في المبادرة بمشاريع القوانين على أن يتكفل رئيس الجمهورية بعد مصادقة البرلمان على هاته القوانين بمهمة إصدارها و نشرها ، ضف لذلك أيضا استتثار الرئيس بسلطة التشريع عن طريق الرجوع إلى إرادة الشعب مباشرة (المطلب الأول) ، كما تمتد اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية لتشمل أيضا سلطته في إبرام المعاهدات الدولية و المصادقة عليها (المطلب الثاني) .

المطلب الأول

تفوق رئيس الجمهورية في المجال التشريعي على البرلمان

يُعدُّ اقتراح القوانين و المبادرة بها أول لَبَنَة في بناء صرح أي قانون ، لأنه يهدف لوضع أسسه التشريعية الأولى، فبعد مناقشة و دراسة البرلمان لمشروع أو اقتراح القانون والمصادقة عليه يتولى رئيس الجمهورية مهمة إصدار هذا القانون و نشره (الفرع الأول)، كما حوّل المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية أيضا سلطة التشريع عن طريق اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين

يَنفَرِدُ رئيس الجمهورية دون غيره بسلطة إصدار القوانين ، فمشروع أو اقتراح القانون بعد مروره بالإجراءات و المراحل التشريعية المقررة دستوريا ، لا يكتسب صفة الإلزامية مباشرة و إنما يكون ذلك متوقف على إرادة رئيس الجمهورية باعتباره المخول الوحيد بممارسة سلطة إصدار القوانين ، و هو ما أشارت إليه المادة 144 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 (المادة 126 قبل التعديل) والتي تنص على ما يلي: "يُصدِرُ رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما ابتداءً من تاريخ تسلّمه إياه...". وستعرض في دراستنا لموضوع سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين لمفهوم هذه السلطة (البند الأول)، و كذا الطبيعة القانونية الخاصة بها (البند الثاني).

البند الأول

مفهوم سلطة إصدار القوانين

يعتبر الإصدار بمثابة شهادة ميلاد تصدر عن رئيس الجمهورية بعلن بمقتضاها عن نفاذ القانون الجديد¹، وقد تتوّعت و تعددت مفاهيم الفقهاء القانونيين حول تعريف سلطة الرئيس في إصدار القوانين ، فقد عرفه العميد "دوجيه" انه ذلك العمل الذي بمقتضاه

¹ حافظي سعاد ، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية ، مرجع سابق ، ص 137.

يعترف رئيس الجمهورية بأن القانون قد التصويت عليه من قبل المَجْلِسَيْن ، و من ثم يعتبر القانون ممكن التطبيق بواسطة السلطات الإدارية و القضائية في الدولة ، وبأن الجميع أصبحوا خاضعين لأحكامه¹، وعرفه أيضا الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله أنه عبارة عن شهادة بميلاد التشريع أي إعلان بإتمام إجراءات إقراره و أنه أصبح قانوناً نهائياً ، كما يتضمن الأمر بتنفيذه كقانون من قوانين الدولة النافذة من جانب أعضاء السلطة التنفيذية². في حين عرفه الدكتور عبد الله بوقفة أنه شهادة رئاسية مفادها أن البرلمان قد سنَّ و وافق على النص التشريعي الصادر في حدود الإجراءات و الضوابط الدستورية و القانونية تماشياً مع التشريع المعمول به ، و بالتالي يعلن الممارس لاختصاص الإصدار عن ميلاد قانون جديد³ . وانطلاقاً من مضمون هذه التعريفات نستنتج أن المقصود بإجراء إصدار القوانين هو إعلان رئيس الجمهورية عن تمام التشريع، و بالتالي صلاحيته للتنفيذ.

ولا يكفي أن يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون حتى يصبح نافذاً بل لابد من القيام بإجراء آخر يتمثل في نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية للدولة حتى يعلم به جمهور الأفراد و الهيئات ، ويصبح حجة عليهم وبالتالي الالتزام بأحكامه⁴، غير أن الملاحظ من تصفح بنود دستور 1996 المعدل و المتمم أنه لا توجد أية مادة تنص صراحة على اختصاص الرئيس بصلاحية نشر القوانين، ذلك أن المادة 144 من الدستور السابقة الذكر نصت فقط على سلطته في إصدار القوانين دون نشرها ، و هو ما فسره بعض الفقهاء بالقول أن المؤسس الدستوري تجاوز كلمة " نشر" من نص المادة 144 السابقة الذكر كونها لا تليق بمقام رئيس الجمهورية⁵، غير انه يجب الإشارة إلى أن المادة 49 من دستور الجزائر لسنة 1963 قد أشارت إلى أن الرئيس مكلف بإصدار و نشر

¹ عبد العزيز الجوهري ، القانون و القرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار و النشر، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1995 ، ص 25 ؛ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 75 .

² عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع ، بيروت ، 1995 ، ص 202 .

³ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تعريفاً، فقهاً)، مرجع سابق، ص 100 .

⁴ بركات أحمد ، المرجع نفسه ، ص 77 .

⁵ هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 60 .

القوانين ، هذا والملاحظ أن دستور 1996 المعدل و المتمم لم يحدد فيه أجلاً يُلزم فيه السلطة التنفيذية بنشر القوانين بخلاف المؤسس الدستوري المصري الذي اشترط أن تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال 15 يوماً من تاريخ إصدارها ، ويتم العمل بها بعد انقضاء 30 يوماً من اليوم التالي لتاريخ نشرها ، إلا إذا تم تحديد ميعاد آخر لذلك ، و الحقيقة أن المؤسس الدستوري المصري قد وُفقَ إلى حد كبير في تنظيم مسألة نشر القوانين فتحدد ميعاد لسريان القانون (30 يوماً) بعد نشره في الجريدة الرسمية ، طبعاً ما لم يحدد القانون أجلاً آخر، يتيح للمواطنين والسلطة التنفيذية و الهيئات القضائية الاطلاع على أحكام القانون الجديد خلال وقت كاف ، كما أنه يُكرّس مبدأ المساواة بين المواطنين المصريين من حيث نفاذ القانون في مواجهتهم¹، فبالمقابل نلاحظ أن المادة الرابعة² من القانون المدني الجزائري لم تُكرّس نفس الضمانات التي جاء بها المؤسس الدستوري المصري و المذكورة أعلاه ، ذلك أن الذي يُفهم من نص المادة الرابعة السابقة الذكر أن المشرع قد حدد بدء سريان القانون الجديد بعد مرور يوم كامل من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية بالنسبة لمواطني الجزائر العاصمة ، بينما حدد أجل السريان بالنسبة لباقي ولايات الوطن بمرور يوم واحد من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقرّ الدائرة ، وفي كلتا الحالتين أجل سريان القانون يعد قصيراً، فضلاً عن أن عدد نسخ الجريدة الرسمية الذي يصل إلى مقر الدائرة يبقى محدوداً جداً ، وزيادة على ذلك هناك احتمال عدم تحقق المساواة بين مواطني الدولة ، ففي الوقت الذي ينفذ فيه القانون في مواجهة سكان العاصمة ، الأكيد أنه قد لا ينفذ في مواجهة سكان الغرب أو الشرق الجزائري إلا بعد أيام من تاريخ النشر، وأكثر من ذلك قد يتأخر سريان هذا القانون في مواجهة سكان الجنوب بأسبوع أو أكثر وذلك تبعاً لتاريخ وصول الجريدة الرسمية لمقر الدائرة³.

¹ هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 61 .

² تنص المادة 4 من القانون المدني الجزائري على انه : " تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداءً من يوم نشرها في الجريدة الرسمية ، وتكون نافذة المفعول في الجزائر 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 و يشهد على ذلك ختم الدائرة الموضوع على الجريدة " .

³ هاملي محمد ، المرجع نفسه ، ص 62 .

وعليه و لتفادي هذه الإشكالات ، الأصحّ أن يُنظّم المؤسس الدستوري مسألة نشر القوانين ضمن بنود الدستور، و أن يحدد أجلا معيناً تلتزم به الجهة المختصة بممارسة هذه الصلاحية .

البند الثاني

الطبيعة القانونية لسلطة إصدار القوانين

لقد اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية لإجراء إصدار القوانين، حيث ذهب جانب من الفقه إلى اعتبار أن إجراء الإصدار هو عمل مُكَمَّلٌ للقانون و شرط ضروري لوجوده، وقد ظهر هذا الاتجاه في ألمانيا و أيده العديد من الفقهاء هناك وعلى رأسهم الفقيهِين "لابند" و "جيلينك"، حيث اعتبروا أن هذا الإجراء ضروري لتجسيد إرادة السلطة التشريعية في شكل صورة ملموسة و محسوسة تتجسد في صدور القانون¹، وقد أيّد هذا الاتجاه جانب من الفقه الفرنسي و على رأسهم العميدان "دوجيه" و "موريس هوريو"، حيث اعتبر "دوجيه" أن القانون الذي لم يصدر و برغم الموافقة عليه لا يُلزمُ المحاكم بتطبيقه و لا الإدارة بتنفيذه و لا المواطن باحترامه، فعبارة أخرى يرى أنصار هذا الاتجاه أن الإصدار هو عمل تشريعي، وذلك لأنه العمل الذي يؤدي إلى اكتمال القانون و يمنحه الطابع الإلزامي²، و قد ذهب الأستاذ "لافريير" لأبعد من ذلك حينما اعتبر أن الإصدار هو الإجراء الوحيد الذي يمنح للقانون قوته الإلزامية، ذلك أن موافقة البرلمان على القوانين لا تعدو أن تكون مجرد مُقرّرات لا تنطوي على أيّة قوّة إلزامية³.

وعلى النقيض من ذلك، ذهب اتجاه آخر من الفقه إلى اعتبار أن إجراء الإصدار هو ذو طبيعة تنفيذية، ذلك أن النص القانوني يكتمل تكوينه لدى البرلمان بعد مروره بالإجراءات التشريعية المقرّرة، وعليه يعتبر إجراء إصدار القوانين ذو أثر كاشف للقوة التنفيذية للقانون و غير مُنشئ لها، و بالتالي لا يعد الإصدار عملاً تشريعياً، كما يرى

¹ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 80 .

² عبد الله بوقفة ، الوجيز في القانون الدستوري الجزائري (نشأة، فقها، تشريعاً)، الطبعة الخامسة ، دار الهدى، عين مليية، الجزائر، 2011 ، ص 108 .

³ عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق ، ص 236 .

أصحاب هذا الاتجاه أن إجراء الإصدار هو نتيجة حتمية لمبدأ الفصل بين السلطات، إذ أن الغاية من اشتراط المؤسس الدستوري تدخل رئيس الدولة لتطبيق القانون هو التحقق من وجود القانون من الناحية الدستورية، فطالما أن القانون من صنع البرلمان فالمنطق يقتضي أن تقوم سلطة أخرى بالتحقق من موافقة البرلمان على كل نصوصه، وهو ما تقوم به السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية¹.

وفي المقابل، يرى جانب آخر من الفقه و على رأسهم الفقيه "دي مالبرغ" أن إجراء الإصدار لا هو بعمل مُكَمَّل للقانون، ولا هو بِمُنْفَذ له، وإنما هو عمل من نوع خاص، ذلك أن القانون يكون مكتملاً بموافقة السلطة التشريعية عليه و أن رئيس الدولة لا يضيف شيئاً للقانون²، إذ إن إصدار الرئيس للقانون هو بمثابة إَشْهَاد منه على مشروعية القانون وسلامة الإجراءات التي أتُبِعَتْ في إعداده.

وردًا على الاتجاهين السابقين يعتبر "دي مالبرغ" أن السبب من وراء قول البعض أن إجراء الإصدار يعتبر عملاً تشريعياً و ذلك لمساهمته في اكتمال القانون راجع إلى تصورهم أن رئيس الدولة هو الوحيد الذي يملك هذه السلطة وهو تصور خاطئ، فحسب "دي مالبرغ" القوة الإلزامية للقانون ترجع إلى موافقة البرلمان على النص، ضف لذلك أن رئيس الدولة غير حر في إصدار أو عدم إصدار القانون و إنما يعتبر واجبا عليه وهو ملزم بذلك. كما يرد "دي مالبرغ" أيضا على أصحاب الاتجاه الداعي إلى اعتبار الإصدار عملاً تنفيذياً لأنه يطبق و ينفذ القانون، أنهم أخطوا بين القوة التنفيذية للقانون وبين وسائل تنفيذه، ويضيف "دي مالبرغ" أيضا أن الاستناد على مبدأ الفصل بين السلطات هو استناد خاطئ لأن ذلك سيؤدّي إلى التشكيك في وحدة الدولة وأهدافها، و ذلك لاعتبارهم أن السلطة التنفيذية غريبة من السلطة التشريعية، و عليه خلّص "دي مالبرغ" أن إصدار رئيس الجمهورية للقانون لا يُؤدّي إلى اكتماله لأنه يكون قد اكتمل أصلاً بموافقة السلطة

¹ هاملي محمد، مرجع سابق، ص 54؛ عبد العزيز الجوهري، مرجع سابق، ص 30، 31.

² عيادي سعاد، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية (دستور 1996)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013/2014، ص 49.

التشريعية، و إنما يقوم بالتمهيد لتنفيذه فقط، وهو في ذلك يمارس واجبه نحو العمل التشريعي، و هو واجب مُسَلَّم به أساسه الالتزام بوظيفته التنفيذية¹.

و الواضح أن اختلاف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية لسلطة إصدار القوانين هو ناتج عن أن كل اتجاه فقهي استند في بحثه على النظام السياسي السائد في دولته والأكد أن الأنظمة السياسية بطبيعتها متغيّرة، ويتحكم النظام السياسي السائد بمبادئه و مفاهيمه في تحديد الأبعاد القانونية لإجراء إصدار القوانين، ولمعرفة طبيعة هذا الإجراء في النظام السياسي الجزائري، لا بدّ من تفحص بنود دستور سنة 1996 المعدل و المتمم، حيث نجد أن الإصدار في الجزائر يتأثر بالمكانة التي يحتلها رئيس الجمهورية، و الأكيد أن الواقع و مختلف النصوص القانونية تُثبِتُ أولوية و سموّ الرئيس على البرلمان، وبالاستناد لنص المادة 144 من الدستور السابقة الذكر، يتضح لنا جليا أن رئيس الجمهورية يعتبر الجهة الوحيدة المُخَوَّل لها ممارسة سلطة إصدار القوانين دون غيره، بل إن المادة 101 من الدستور تمنعه من تفويض سلطته هاته، كما أن المؤسس الدستوري قد حدد لرئيس الجمهورية أجل ثلاثين (30) يوماً لممارسة سلطته في إصدار القانون تبدأ من تاريخ تسلّمه إياه، بعد أن يكون قد أرسله إليه رئيس مجلس الأمة طبقا للمادة 43² من القانون العضوي السالف الذكر، وبذلك يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد التحق بِرَكْبِ الاتجاه القاضي بتحديد مدّة لإصدار القانون، والحكمة من ذلك تكمنُ في عدم تراخي الرئيس في إصدار القانون³.

¹ هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 54 ؛ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 82،83 .

² تنص المادة 43 من القانون العضوي 02/99 على انه : "مع مراعاة أحكام المادتين 166 و167 من الدستور، يرسل رئيس مجلس الأمة النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية في غضون 10 أيام، و يشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة بهذا الإرسال " .

³ محمد قائد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع، بيروت، 1996، ص 347 ؛ بركات أحمد ، المرجع نفسه ، ص 84 .

و الملاحظ أن أجل 30 يوما يعتبر طويلاً نوعاً ما¹ ، إذ أن هذه الفترة تتيح للرئيس دراسة القانون بشكل جيد الأمر الذي يتيح له اتخاذ قرار الإصدار أو طلب إجراء مداولة ثانية لهذا القانون.

غير أن هذا الأجل قابل للوقف، في حالة ما إذا تم إخطار المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية النص القانوني مع استمرار الوقف إلى أن يفصل المجلس الدستوري في مدى دستورية هذا النص، وهو ما تنص عليه الفقرة الثانية من المادة 144 من الدستور².

ومن أهم الأمور التي تلفت انتباهنا من نص المادة 144 السالفة الذكر، هو عدم الإشارة لأي جزاء قانوني قد يترتب على عدم قيام الرئيس بإصدار القانون خلال الميعاد المحدد، مع العلم أن التجربة الدستورية الجزائرية أثبتت تماطل الرئيس في إصدار القوانين في العديد من المرات³، وأمام هذا الوضع يمكن للرئيس إصدار القانون خارج الأجل المحدد وبالتالي يكون موقفه سليماً، وقد يتأخر أو يمتنع عن الإصدار طالما أن المؤسس الدستوري لم ينص على جزاء على هذا الامتناع، وعليه حاول بعض الشراح والفقهاء إيجاد بعض الجزاءات القانونية ضد امتناع الرئيس عن إصدار القوانين المَحالة إليه خلال الآجال المحددة، حيث ذهب البعض إلى القول بإمكانية استجواب البرلمان للحكومة حول هذا الامتناع⁴، في حين ذهب البعض الآخر إلى منح البرلمان حق طرح الثقة في الحكومة بما يؤدي إلى إسقاطها، وفي المقابل ذهب البعض الآخر لأبعد من ذلك

¹ تجدر الإشارة إلى أن المادة 10 من دستور فرنسا لسنة 1958 قد حدد لرئيس الجمهورية أجل 15 يوماً لممارسة سلطته في إصدار القوانين تبدأ من تاريخ تسلمه للقانون .

² تنص الفقرة الثانية من المادة 144 من الدستور على أنه : "غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات النصوص عليها في المادة 187 الآتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون ، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 188 الآتية".

³ في ظل سريان دستور 1976، وافق المجلس الشعبي الوطني على نظامه الداخلي بتاريخ 1977/3/29، بينما لم يصدره الرئيس إلا بعد انقضاء 4 أشهر، ووافق المجلس الشعبي الوطني أيضاً على قانون الانتخابات بتاريخ 1980/7/1، ولم يصدره الرئيس إلا بتاريخ 1980/10/25، أي بعد مرور 4 أشهر .

⁴ عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق ، ص 242 .

حينما اعتبروا أن الامتناع عن الإصدار يعتبر من قبيل الخيانة العظمى و يرتب المسؤولية الجنائية للرئيس¹ .

وأمام هذه الاقتراحات يا حبذا لو أعاد المؤسس الدستوري النص على ما جاء به دستور 1963 في المادة² 51 منه والتي كانت تنص على نقل ممارسة هذا الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي الوطني في حال امتنع الرئيس عن إصدار القانون .

وخلاصة القول، أنه لا يمكن تكيف حق الإصدار في الجزائر على انه مجرد إجراء تنظيمي وشكلي، خاصة إذا علمنا أن رئيس الجمهورية يشارك البرلمان سلطة التشريع، إضافة إلى انه لا يترتب على عدم إصداره للقانون جزاءات توقع عليه خاصة أن الإصدار مقترن بحق طلب إجراء مداولة ثانية للقانون، الأمر الذي يجعله عملاً سيادياً، وعلى هذا الأساس إن لم يكن إجراء الإصدار عملاً تشريعياً خالصاً، فهو أقرب إلى هذه الأعمال إذ يرى الدكتور الأمين شريط أن الإصدار جزء من العملية التشريعية - على الأقل عملياً - في النظام الدستوري الجزائري، إذ يتجلى كسلاح فتاك و مدمر للقانون في يد رئيس الجمهورية إذ تعود الكلمة الأخيرة له في ظهور القانون من عدمه بحسب إرادته السيّدة³ .

الفرع الثاني

التشريع الرئاسي عن طريق اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة

عمل المؤسس الدستوري الجزائري تجسيدا لمبدأ سيادة الشعب و المكرس في المادة السابعة⁴ من دستور 1996 المعدل و المتمم (سابقا المادة 6 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016)، على منح الشعب حقّه في المشاركة في صنع و تجسيد إرادته دون أية وساطة، وبتفحص بنود دستور 1996 المعدل و المتمم يتضح لنا جليا أن رئيس

¹ هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 58 ؛ عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص 64 .

² فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 129، 130.

حيث تنص المادة 51 من دستور 1963 على انه : "في حالة عدم إصدار القوانين من طرف رئيس الجمهورية خلال الآجال المحددة يتولى إصدارها رئيس المجلس".

³ عيادي سعاد ، مرجع سابق ، ص 49 .

⁴ تنص المادة السابعة من الدستور على انه : " الشعب مصدر كل سلطة. السيادة الوطنية ملك للشعب وحده " .

الجمهورية يَحْتَكِرُ سلطة الرجوع إلى إرادة الشعب سواء عن طريق الاستفتاء (البند الأول) أو في مسألة التعديل الدستوري (البند الثاني).

البند الأول

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الاستفتاء

الاستفتاء الشعبي هو عرض موضوع عام على الشعب باعتباره صاحب السيادة في الدولة للموافقة عليه أو رفضه، وهو أهم وسيلة لمساهمة المواطنين المباشرة في الحكم، ويأخذ الاستفتاء ثلاثة صور و هي، الاستفتاء الدستوري وذلك عند تعلقه بموضوع دستوري، وقد يكون الاستفتاء تشريعيا عندما يتعلق بقوانين عادية، وقد يكون سياسيا إذا تعلق موضوعه بأمور سياسية¹.

والاستفتاء في أغلب النظم الدستورية يُعدُّ وسيلة لتكريس الديمقراطية ومبدأ السيادة الشعبية، غير أن النظام الدستوري الجزائري خَوَّل ممارسة هذه السلطة لرئيس الجمهورية فقط، وتم تكريس هذا الاحتكار في جميع الدساتير الجزائرية² ما عدا دستور سنة 1963، حيث تنص المادة 91 المطة الثامنة من الدستور على انه : "يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء"، وانطلاقا من نص هذه المادة يتضح لنا جليا أن المؤسس الدستوري قد منح السلطة التقديرية الكاملة لرئيس الجمهورية في اللجوء إلى أسلوب الاستفتاء من عدمه، ذلك أن النص السابق لم يشترط أية قيود لا من حيث الموضوع، ولا من حيث الإجراءات ولا من حيث المدة، بل اكتفى المؤسس الدستوري بالنص فقط على الغاية المتوخاة من وراء اللجوء إلى هذا الأسلوب، و ذلك عندما اشترط أن يتعلق الاستفتاء بقضية ذات "أهمية وطنية"، و يدخل في نطاق القضايا ذات الأهمية الوطنية العديد من المسائل التي قد تكون ذات صبغة تشريعية أو سياسية ، الهدف منها وضع قواعد عامة و مجردة أو الفصل في مسألة تختلف أو تتباين الآراء

¹ عيادي سعاد ، مرجع سابق ، ص 20 .

² حيث نص المؤسس الدستوري الجزائري لدستور 1976 على هذه السلطة في المادة 111 الفقرة الرابعة، وأعاد النص عليها في دستور 1989 في المادة 74 الفقرة التاسعة، ثم نص عليها مجددا في دستور 1996 قبل تعديل 2016 في المادة 77 الفقرة الثامنة.

بشأنها¹، غير أن الملاحظ أن نص المادة 91 المطّعة الثامنة السالفة الذكر جاء واسعاً و عاماً، إذ انه لم يحدد المواضيع التي يفترض أن يلجأ بخصوصها رئيس الجمهورية لإرادة الشعب، فهذا يعتبر في حقيقة الأمر نظام قانوني استثنائي، يهدف من ورائه المؤسس الدستوري إلى تكريس و تدعيم هيمنة الرئيس على حساب البرلمان .

ويعتبر حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء حقا مطلقا و غير مقيد، فإذا كان رئيس الجمهورية في فرنسا يمارس هذه السلطة بناء على اقتراح من الحكومة خلال فترة دورات البرلمان أو بناءً على اقتراح مشترك من المجلسين وفقا للمادة 11 من دستور سنة 1958، فإن الرئيس الجزائري يمارسها كسلطة تقديرية له²، كما تمنع المادة 101 الفقرة الثانية من الدستور الجزائري رئيس الجمهورية من تفويض سلطته هاته، و زيادة على ذلك منعت المادتين 101 الفقرة الثانية و المادة 104 من الدستور أي جهة أخرى من ممارسة هذه السلطة في غياب الرئيس .

و الملاحظ أن سلطة تدخل رئيس الجمهورية بموجب إجراء الاستفتاء يمكن أن تمتد لتشمل كلاً من القوانين العادية و العضوية، وذلك نظرا لعدم تحديد ماهية " كل قضية ذات أهمية وطنية "، و عليه يُعدُّ الاستفتاء وسيلة هامة لتجاوز إرادة البرلمان في حالة رفضه المصادقة على القانون باعتبار أن رئيس الجمهورية باستطاعته الرجوع مباشرة لإرادة الشعب .

وتظهر القيمة القانونية لهذا الإجراء في قُدرة الرئيس على إلغاء أو تعديل تشريع برلماني موجود، أو التشريع لأول مرة في مجالات هي محجوزة أصلا للبرلمان³، في حين كان المؤسس الدستوري الفرنسي أكثر تقييدا للرئيس في ممارسة هذه السلطة، و ذلك

¹ أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو ، 2013، ص 290 .

² عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومه للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2005، ص 27 .

³ أومايوف محمد، المرجع نفسه، ص 291 .

حين اشترط عرض بيان الحكومة - إن كانت هي صاحبة الاقتراح - أمام كل مجلس لتتبعه بعد ذلك مناقشة¹ .

وفي نفس السياق، تكتسي النصوص التي يصادق عليها الشعب بموجب استفتاء حصانة قانونية مهمة، وذلك لكونها غير قابلة للإخطار بشأنها أمام المجلس الدستوري، بخلاف القوانين و الأوامر و المعاهدات و التي تكون خاضعة لرقابة المجلس الدستوري، وعليه، هل يمكن القول بأن التشريع الاستفتائي أسمى من التشريع البرلماني؟ الحقيقة أن الفرق يكمن في الجهة التي تضعه، فالتشريع الاستفتائي مصدره الشعب بخلاف التشريع البرلماني و الموضوع من قبل السلطة التشريعية، و ما عدا ذلك فالتشريع الاستفتائي يُعدُّ قانونا عاديا طالما هناك إمكانية تعديله من قبل البرلمان، وهو ما انتهى إليه المجلس الدستوري الفرنسي في قرار صادر عنه بتاريخ 1990/1/9 حول "العفو الشامل في كاليدونيا الجديدة".

في حين يرى البعض من الفقه أن تدخل رئيس الجمهورية في مجال التشريع بعد موافقة الشعب يعطي لهذه الأعمال الصادرة بموجب استفتاء طبيعة قانونية مميزة تجعلها تسمو عن غيرها من الأعمال، و قد لقيَ هذا الرأي استحسان البعض من الفقه الجزائري، حيث اعتبر بعض الشراح أن ميثاق " من أجل السلم و المصالحة الوطنية " هو ذو قيمة قانونية خاصة، وذلك لعدة أسباب، أولها عدم خضوع الميثاق لرقابة المجلس الدستوري بخلاف التشريع البرلماني الخاضع له، إضافة إلى أن الميثاق هو نتاج تعبير الشعب عن سيادته مباشرة، بخلاف التشريع البرلماني الذي يوضع من طرف ممثلي الشعب (البرلمان)، و عليه يرى "كيلسن" انه مهما كانت المرتبة القانونية التي يتمتع بها التشريع الاستفتائي إلا أن عامل وضعها من طرف صاحب السيادة المباشرة (الشعب)، يجعل البرلمان يخشى تعديله دون موافقة واضعه الأمر الذي يضيف على هذا النوع من التشريع نوعا من السمو و القداسة تشبه قداسة الدستور² .

¹ راجع في ذلك نص المادة 11 الفقرة الثانية من الدستور الفرنسي لسنة 1958 .

² أومايوف محمد، مرجع سابق، ص 291، 292 .

وقد عرفت التجربة الدستورية الجزائرية لُجوء الرئيس في العديد من المرّات إلى أسلوب الاستفتاء حول عدة مواضيع مختلفة¹ ، وعلى هذا الأساس يبدو الاستفتاء كأداة دستورية في يد رئيس الجمهورية الهدف منها تغييبُ وإبعاد البرلمان عن مسائل تعود في الأصل لاختصاصه، و يا حبذا لو أرفق المؤسس الدستوري هذا الإجراء بمجموعة من الضوابط الشكلية و الموضوعية المسبقة كاستشارة بعض الهيئات والمؤسسات الدستورية، وذلك منعا لاحتكار الرئيس لممارسة هذه السلطة .

البند الثاني

إستئثار رئيس الجمهورية بحق المبادرة بتعديل الدستور

تختلف طريقة تعديل الدستور بحسب نوعه ما بين الدساتير المرنة و الدساتير الجامدة، ففي الأولى يمكن لتشريع عادي أن يعدلها، بخلاف الثانية و التي تتميز بطريقة خاصة في تعديلها، وغالبا ما تلجأ الدول لتعديل دساتيرها بهدف مسايرة الأوضاع السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية في الدولة، كما يساهم التعديل في إثراء النظام المؤسساتي بكافة مقومات و عناصر الكفاءة و الفعالية و الاستقرار لضمان قيادة سليمة تتماشى مع طموحات المواطنين على المستويين الداخلي و الخارجي للدولة .

¹ تمّ عرض 11 استفتاء على الشعب منذ الاستقلال و تم التصويت عليها كلها ب "نعم"، وهي على النحو الآتي :

- استفتاء حول تقرير المصير في 1 جويلية 1962 .
- استفتاء حول المجلس التأسيسي و صلاحيته في 2 سبتمبر 1962 .
- استفتاء حول دستور 1963 في 8 سبتمبر 1963 .
- استفتاء حول الميثاق الوطني العام سنة 1976 في 27 جوان 1976 .
- استفتاء حول دستور 1976 في 19 نوفمبر 1976 .
- استفتاء حول الميثاق الوطني العام 1986 في 16 جانفي 1986 .
- استفتاء حول تعديل الدستور في 3 نوفمبر 1989 .
- استفتاء حول دستور 1989 في 23 نوفمبر 1989 .
- استفتاء حول دستور 1996 في 28 نوفمبر 1996 .
- استفتاء حول قانون الوئام المدني في 16 سبتمبر 1999 .
- استفتاء حول ميثاق السلم و المصالحة الوطنية في 29 سبتمبر 2005 .

و الملاحظ من خلال تفحص بنود دستور 1996 المعدل و المتمم، أن السلطة المختصة بتعديل الدستور تتمثل في شخص رئيس الجمهورية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وذلك بالاستناد لنص المادة 91 المطة الثامنة من الدستور السالفة الذكر، و كذا المادة 208 من الدستور (المادة 176 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016)، كما تنص المادة 211 من الدستور (المادة 177 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016) على أنه : " يمكن ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان $\frac{3}{4}$ المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي . و يصدره في حال الموافقة عليه " ، وعلى هذا الأساس ، لتعديل الدستور لابدّ من إتباع أحد الأسلوبين الآتيين :

أولا : طريقة الاستفتاء الشعبي :

تنصّ المادة 208 من الدستور(المادة 174 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016) على أنه : " لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، و بعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي. يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره...".

غير أن هذه المادة لم تقيد مبادرة رئيس الجمهورية بتعديل الدستور سوى بشرط شكلي هو موافقة البرلمان على التعديل حسب الإجراءات المطبقة على نص تشريعي، وبعد تصويت البرلمان على التعديل يُعرضُ هذا الأخير على الاستفتاء الشعبي خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره، مع الإشارة إلى أنه ووفقا للمادة 210 من الدستور(المادة 176 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016) ، يمكن لرئيس الجمهورية تفادي هذا الإجراء بمعنى عدم عرض التعديل على الاستفتاء الشعبي، بحيث يمكنه إصدار القانون المتضمن التعديل الدستوري متى أحرز أغلبية ثلاثة أرباع

($\frac{3}{4}$) أصوات غرفتي البرلمان مجتمعين، و ذلك بعد أن يكون المجلس الدستوري قد أبدى رأيه الموافق على التعديل¹ .

و الأكيد أن تعديل الدستور عن طريق الاستفتاء المباشر يجعل من البرلمان يقف موقف المتفرج أو الغائب عن الساحة السياسية، و هذا ما يقوي مركز رئيس الجمهورية و يؤكد ثقله في النظام الدستوري الجزائري مقارنة بالمؤسسات الدستورية الأخرى، حيث يمكن له أن يستعمل أحد الأطراف (الشعب) و يستبعد الأخرى (البرلمان) أو العكس² .

ثانيا : الطريقة البرلمانية لتعديل الدستور :

انطلاقا من نص المادة 211 المذكورة أعلاه لقد أعطى المؤسس الدستوري للبرلمان المجتمع بغرفتيه حق اقتراح تعديل الدستور، حيث يمكن لثلاثة أرباع ($\frac{3}{4}$) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور، لكن الملاحظ أن المادة 211 أقرت للبرلمان حق المبادرة بتعديل الدستور ولكن قيّده في نفس الوقت، ذلك أن تحقق نصاب ثلاثة أرباع ($\frac{3}{4}$) أصوات أعضاء الغرفتين المجتمعين معا لا يمكن تصور تحققه، بل إن لم نقل استحالة تحققه، خاصة بتواجد الثلث الرئاسي (الثلث المعطل) و المعين من قبل الرئيس، والذي يعد سلاحًا فتاكًا في يد الرئيس لتوجيه المبادرة باقتراح تعديل الدستور أو توقيف مسارها، و بالتالي قطع الطريق أمام أيّة مبادرة غير موالية للرئيس³، ضف لذلك أن المبادرة البرلمانية تبقى رهينة السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في عرضها على الاستفتاء الشعبي من عدمه فللرئيس الحرية التامة في ذلك كَوْن أن المادة 211 أوردت عبارة " يمكن " والتي تفيد الجواز، و زيادة على ذلك لم تنص المادة 211 على

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

² عيادي سعاد ، مرجع سابق ، ص 29 .

³ عيادي سعاد ، المرجع نفسه ، ص 32 .

أي جزاء يترتب على الرئيس في حالة امتناعه عن ذلك، وعليه يعتبر رئيس الجمهورية صاحب الكلمة الأخيرة بخصوص موضوع تعديل الدستور¹.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري قد حرص من وراء هذه القيود على ضمان تكريس هيمنة رئيس السلطة التنفيذية على البرلمان، ذلك أن رئيس الجمهورية يحتكر سلطة تعديل الدستور احتكارا تاما و مطلقا، و من جانب آخر نصت المادة 212 من الدستور (المادة 178 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016) على مجموعة من الضمانات بخصوص مسألة تعديل الدستور، فلا يمكن لأي تعديل دستوري أن يمس بـ :

- الطابع الجمهوري للدولة ؛
- النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية ؛
- الإسلام باعتباره دين الدولة ؛
- العربية باعتبارها اللغة الوطنية و الرسمية ؛
- الحريات الأساسية و حقوق الإنسان و المواطن ؛
- سلامة التراب الوطني و وحدته ؛
- العلم الوطني و النشيد الوطني باعتبارهما من رموز الثورة و الجمهورية ؛
- إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط².

المطلب الثاني

سلطة رئيس الجمهورية في المصادقة على المعاهدات الدولية

كأنّ " الاختصاصات التشريعية " الممارسة من قبل رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر التشريعية و كذا مشاريع القوانين وغيرها لا تكفي لإضعاف الدور التشريعي للبرلمان، ذلك ليمنح المؤسس الدستوري للرئيس صلاحيات أخرى تدخل في صميم العملية التشريعية، من ذلك سلطته في إبرام المعاهدات الدولية و المصادقة عليها، لكن قبل ذلك

¹ عيادي سعاد ، مرجع سابق ، ص 33 .

² منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العام ، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، 2014/2013، ص 221 .

لابد من التطرق لمفهوم التصديق على المعاهدات الدولية (الفرع الأول)، كما سنتطرق بعد ذلك لضوابط التصديق على المعاهدات الدولية في النظام الدستوري الجزائري (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

مفهوم التصديق على المعاهدات الدولية

تعتبر الجزائر دولة ذات سيادة، تقيم مع نظيراتها من أعضاء المجتمع الدولي العديد من العلاقات الدولية في مختلف المجالات، و يتم ذلك عن طريق إبرام المعاهدات و الاتفاقيات الدولية، هذه المعاهدات حتى ترتب التزامات وحقوق بين الدول الأعضاء، تمر بعدة مراحل، بداية بإجراء المفاوضات بين الدول الأطراف، و بعد ذلك تأتي مرحلة التوقيع على المعاهدة من قبل ممثلي الدول الأعضاء، غير أن إجراء التوقيع لا يجعل من هذه المعاهدة نافذة، بل لابد من القيام بإجراء أخير يتمثل في تصديق رئيس الدولة عليها، و نظرا لأهمية إجراء التصديق في دخول المعاهدات الدولية حيز النفاذ، لابد من إعطاء تعريف قانوني و فقهي لهذا الإجراء (البند الأول)، مع ضرورة إبراز أهميته كشرط أساسي في إبرام المعاهدات و الاتفاقيات الدولية (البند الثاني) .

البند الأول

تعريف إجراء التصديق على المعاهدات الدولية

تُعرَّفُ المعاهدات الدولية على أنها اتفاق مكتوب يتم بين أشخاص القانون الدولي العام، بقصد ترتيب آثار قانونية معينة وفقا لقواعد القانون الدولي العام سواء أفرغ هذا الاتفاق في وثيقة واحدة أو عدة وثائق، و أيًا كانت التسمية التي تطلق عليها¹.

على غرار غالبية الدساتير في العالم، لم يأتي دستور الجزائر على إعطاء تعريف لإجراء التصديق على المعاهدات الدولية، ونتيجة لعدم التنصيص هذا تكفل فقهاء القانون

¹ اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الدولية، المبرمة بتاريخ 23 مايو 1969 (أوردت تعريف إجراء التصديق في المادة الثانية منها) ، وقد انضمت إليها الجزائر في سنة 1987 و ذلك بموجب المرسوم رقم 222/87 المؤرخ في 27 أكتوبر 1987، جريدة رسمية رقم 47 الصادرة في سنة 1987 ؛ أحمد بلقاسم ، القانون الدولي العام (المفهوم و المصادر)، الطبعة الرابعة ، دار هومه للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر، 2011 ، ص 91 .

العام بمهمة تعريف هذا الإجراء، حيث عرفه الدكتور علي إبراهيم علي أنه: " إجراء قانوني طبقاً للأوضاع الدستورية الداخلية في كل دولة أو في كل منظمة، بمقتضاه تقوم السلطات العليا المختصة بإلزام الدولة و المنظمة على المستوى الدولي بتأكيد التوقيع الذي وضعه ممثلها على نصوص مشروع المعاهدة، و بالتالي تلتزم الدولة أو المنظمة رسمياً بتطبيق المعاهدة وتنفيذها بحسب نية"¹. كما عرف هذا الإجراء الدكتور علي صادق أبو هيف بأنه: " قبول الالتزام بالمعاهدة رسمياً من السلطة التي تملك عقد المعاهدات الدولية"².

كما قام بعض الفقه الجزائري بتعريف إجراء التصديق على أنه ذلك الفعل الرسمي الذي يصدر من رئيس الدولة في إطار احترام إجراءات القانون الوطني، و الذي تلتزم به الدولة على المستوى الدولي³، في حين عرف الأستاذ كمال زغموم هذا الإجراء على أنه: "إجراء خاص تلتزم الدولة به رسمياً قبولها الالتزام بالمعاهدة، وهو إجراء جوهري بدونه لا تنقيد الدولة أساساً بالمعاهدة التي وقعها ممثلها، فهذا الإجراء هو عبارة عن الإقرار الصادر عن السلطات الداخلية المختصة بالموافقة على المعاهدة، و الذي يجعل الدولة ملزمة بها نهائياً"⁴، كما عرفه الأستاذ أحمد بلقاسم بأنه: " ذلك الإجراء الذي تعلن بمقتضاه السلطة المختصة في الدولة قبولها الالتزام بمعاهدة سبق لها التوقيع عليها أو بمعاهدة أقرتها منظمة دولية"⁵. و الملاحظ من هذه التعريفات أن التصديق على المعاهدات، ما هو إلا إجراء داخلي تقوم به السلطات الداخلية المختصة بذلك، وتعلن من خلاله الدولة رسمياً قبولها الالتزام بالمعاهدة⁶.

¹ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 64 .

² علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، (بدون سنة طبع)، ص 471 .

³ محمد بوسلطان ، مبادئ القانون الدولي العام ، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2005، ص 281 .

⁴ كمال زغموم، مصادر القانون الدولي(المعاهدات، العرف)، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة ، (بدون سنة طبع)، ص 84 .

⁵ أحمد بلقاسم ، مرجع سابق ، ص 79 .

⁶ بركات أحمد ، المرجع نفسه ، ص 64 .

ويختلف التصديق عن التوقيع في كَوْنِ أن هذا الأخير يؤدي إلى غلق باب المفاوضات ولا يؤدي إلى تطبيق المعاهدة ولا يُشْتَرَطُ في من يمارسه أن يكون الرئيس، بخلاف التصديق الذي يحتكره الرئيس أو وزير الخارجية أو البرلمان أي أعلى هيئة في الدولة ، كما أن إجراء التصديق يضي طابع الإلزام على المعاهدة بالنسبة للدول المصادقة.

كما يختلف التصديق عن إصدار المعاهدة، في كون أن التصديق هو إجراء يُثَبِّتُ التزام الدولة قِبَلَ الدول الأخرى الموقعة بما جاء فيها ، في حين إن الإصدار هو إجراء يهدف إلى إضفاء صفة القانون على المعاهدة التي تمّ التصديق عليها حتى تنقيد بها سلطات الدولة و أفرادها و تتمكن الدولة من مواجهة التزاماتها المترتبة عن التصديق¹.

و يتميز التصديق بميزة أساسية، و هي أن القيام به غير ملزم و إنما هو اختصاص تقديري يتمتع به رئيس الجمهورية، فالدولة غير ملزمة بالمصادقة مباشرة على المعاهدة بعد أن توقع عليها، و إنما لها الحرية الكاملة في التصديق من عدمه دون أن تترتب عليها أية مسؤولية، كما يمكنها أن تصادق بعد مرور مدة من الزمن من توقيعها على المعاهدة².

البند الثاني

أهمية إجراء التصديق على المعاهدات الدولية

لا يستوي الحديث عن مفهوم إجراء التصديق عند تعريفه أو تمييزه عن غيره من المصطلحات المشابهة له، بل لابدّ من التطرق لأهمية هذه المرحلة كإجراء أخير لدخول المعاهدة الدولية حيز النفاذ، حيث تكمن أهمية التصديق على المعاهدة في كون أن هذا الإجراء هو الذي يجعل المعاهدة جزءاً من النظام القانوني للدولة، فبمصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدة تصبح هذه الأخيرة جزءاً لا يتجزأ من القانون الداخلي للدولة المصادقة، أي أن التصديق يجعل المعاهدة بمثابة قانون ملزم للدولة و الأفراد على حد سواء، وهو بذلك إجراء ذو طبيعة تشريعية³، و كما سبق القول أن إجراء التوقيع لا

¹ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 64،65 ؛ علي صادق أبو هيف ، مرجع سابق ، ص 473 .

² كمال زغوم ، مرجع سابق ، ص 93 .

³ بركات أحمد ، المرجع نفسه ، ص 65 .

يترتب عنه الالتزام بالمعاهدة، بل يكون ذلك بمثابة مشروع يتوقف تنفيذه على تصديق رئيس الجمهورية عليه، فالغاية من إجراء التوقيع و الذي يمكن اعتباره بمثابة اعتراف صريح بأن مرحلة التفاوض قد أفضت إلى نهاية مرضية ذات نتائج ايجابية يتولد عنها إبرام الاتفاقية أو المعاهدة الدولية، فالغاية من ذلك هو إعطاء الفرصة للدول لمراجعة أحكام المعاهدة على نحو دقيق قبل أن تقرّر المصادقة عليها وبالتالي الالتزام بها، ذلك أن المعاهدة قد تتضمن بينود تتعارض مع مصالح الدولة ومبادئها وقيمها .

وفي نفس السياق، إن التزام الدولة بالمعاهدة ينجم عنه في الغالب ضرورة تعديل قوانينها الداخلية بما يتوافق مع أحكام المعاهدة الدولية المصادق عليها، لذلك يمنح التوقيع للدول مهلة زمنية لاتخاذ التدابير اللازمة كسُنّ نصوص قانونية جديدة أو الحصول على الموافقة البرلمانية اللازمة لتنفيذ المعاهدة قبل الإقدام على التصديق¹ .

ومن جانب آخر، تكمن أهمية التصديق كإجراء رقابي في كونه يمنح للهيئات و السلطات العليا في البلاد سلطة مراقبة مندوبيها في مدى التزامهم بالصلاحيات المخولة لهم أثناء التفاوض على أحكام المعاهدة والتوقيع عليها، فمصادقة هذه السلطات هي بمثابة تأشيرة ضمان على أن مندوبيها لم يُخلُوا بالتزاماتهم، و عليه فتصديق هذه السلطات على المعاهدة يعتبر تأكيداً وقبولاً لما صدر عن ممثليها أثناء التفاوض و التوقيع² .

و في ذات السياق، إن إجراء التصديق من شأنه أن يعمل على تفادي ما يمكن أن يُثار من خلاف في المستقبل بشأن مسألة تجاوز المفاوض للسلطة الممنوحة له، ذلك أن الدولة بعد تصديقها على المعاهدة تكون قد أقرت جميع تصرفات المفاوض حتى ولو كان قد تجاوز حدود سلطته فعلاً³، كما أن التصديق يعتبر إجراء ضرورياً و بصفة خاصة في ظل النظم السياسية البرلمانية التي تشترط عادة ضرورة عرض المعاهدة على البرلمان للموافقة عليها قبل قيام الرئيس بالتصديق عليها⁴ .

¹ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 66 ؛ خالد جواد الجعشمي ، المعاهدات الدولية و السيادة الوطنية، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الأولى، الأردن، 2014، ص 37 .

² بركات أحمد ، المرجع نفسه ، ص 66 .

³ بلفاسم أحمد ، مرجع سابق ، ص 80 .

⁴ بلفاسم أحمد ، المرجع نفسه ، ص 81 .

الفرع الثاني

ضوابط التصديق على المعاهدات الدولية

لقد عزز دستور 1996 المعدل و المتمم من المركز التشريعي لرئيس الجمهورية ، و ذلك بتحويله صلاحية التشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية، وعلى هذا الأساس يهيمن الرئيس على هذه الصلاحية ، فهي غير قابلة للتفويض بل وتعتبر اختصاصا مطلقا وافرادي يخص الرئيس لوحده¹، غير أن المؤسس الدستوري قد أورد قيدين رئيسين على ممارسة الرئيس لهاته السلطة وهما، ضرورة موافقة البرلمان على المعاهدة(البند الأول)، وكذا عدم مخالفة بنود وأحكام المعاهدة للدستور (البند الثاني) .

البند الأول

موافقة البرلمان على المعاهدة

تنص المادة 149 من دستور 1996 المعدل و المتمم (المادة 131 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016) على أنه : " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، و معاهدات السلم و التحالف و الاتحاد، و المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، و المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، و المعاهدات التي تترتب عنها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، و الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر و الشراكة و بالتكامل الاقتصادي بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة " .

وتجدر الإشارة إلى أن المادة 131 من الدستور (قبل تعديلها بالمادة 149 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016)، لم تتضمن النص على أصناف "الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر، واتفاقيات الشراكة، واتفاقيات التكامل الاقتصادي" كنوع من الاتفاقيات التي يجب على رئيس الجمهورية الحصول على الموافقة الصريحة للبرلمان من اجل المصادقة عليها، ولعلّ الغاية التي قصدتها المؤسس الدستوري

¹ إذ تنص المادة 91 المطّعة التاسعة من دستور 1996 المعدل و المتمم على انه : " ... يبرم المعاهدات الدولية و يصادق عليها " ؛ خالد جواد الجعشمي ، مرجع سابق ، ص 37 .

من وراء إضافة هذه الاتفاقيات إلى نظيراتها المذكورة سابقا في نص المادة 131 من الدستور، هو مواكبة و مسايرة التطور الاقتصادي الذي تعرفه الجزائر خاصة في ظل رغبة الدولة في انتهاج سياسة الانفتاح الاقتصادي وتشجيع الاستثمار من أجل التخلّص من التبعية الاقتصادية لقطاع المحروقات .

و الواضح من نص المادة 149 المذكورة أعلاه، أن المؤسس الدستوري قد جعل من مساهمة البرلمان في إبرام المعاهدات الدولية تقتصر على أصناف محددة واردة على سبيل الحصر، ذلك أن مصادقة رئيس الجمهورية على هذه المعاهدات مشروطة بالموافقة المسبقة للبرلمان بغرفتيه¹ ، بمفهوم المخالفة هناك معاهدات لا تطلب الموافقة البرلمانية للتصديق عليها ، فهي تدخل في اختصاص رئيس الجمهورية .

و بالرجوع لنص المادة 149 المذكورة سابقا، لا يستطيع رئيس الجمهورية التصديق على المعاهدات الدولية ما لم يحصل على موافقة البرلمان، و يتم ذلك بعد أن تقوم الحكومة بإيداع المعاهدة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في شكل مشروع قانون، على أن تتولى لجنة الشؤون الخارجية للمجلس إعداد تقرير خاص بالمعاهدة، ليليه بعد ذلك عرض وثيقة المعاهدة إضافة لتقرير اللجنة المختصة السابقة الذكر على المجلس الشعبي الوطني من أجل الموافقة عليها، ثم تعرض على مجلس الأمة للمصادقة عليها²، ويجب أن تكون موافقة غرفتي البرلمان على كامل أحكام المعاهدة، ذلك أن البرلمان لا يملك حق إدخال تعديلات عليها³، كما أن موافقة البرلمان لا تُلزم رئيس الجمهورية بوجوب التصديق على المعاهدة، إذ و بالرغم من صدور موافقة البرلمان إلا أن الرئيس يمكنه الامتناع عن التصديق إذا بدا له من الأسباب أو وجد من الظروف ما يقتضي عدم

¹ فبالرجوع لدستور سنة 1963 ، نجد أن المؤسس الدستوري منح للبرلمان الكثير و القليل في الوقت ذاته، فالمجلس الوطني آنذاك كان يستشار في جميع أنواع المعاهدات الدولية، غير أن سلطته هنا لم تتعدى الاستشارة وهو ما نصت عليه المادة 42 منه، و ابتداء من دستور 1976 نجد أن المؤسس الدستوري قد اشترط ضرورة موافقة البرلمان صراحة على المعاهدة و حصرها في نوعين فقط وهي المعاهدات السياسية و المعاهدات التي تعدل محتوى القانون و هو ما نصت عليه المادة 158 منه .

² عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تعريفا، فقها)، مرجع سابق، ص 73.

³ أومايوف محمد ، مرجع سابق ، ص 285 ؛ عيادي سعاد ، مرجع سابق ، ص 16 .

ارتباط الدولة بهذا الاتفاق¹، و تتم مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدة بموجب مرسوم رئاسي².

وفي سياق آخر إن تدخل السلطة التشريعية في هذه العملية يقتصر على أنواع محددة من المعاهدات و تتمثل أساسا في المعاهدات السياسية، اتفاقيات الهدنة، معاهدات السلم و التحالف و الأتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، أما النوع الثاني من المعاهدات الذي يتوقف دخولها حيز التنفيذ على موافقة البرلمان عليها هي، المعاهدات التي تعدل محتوى القانون، و خاصة تلك التي ترد عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، ضف لذلك المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والتي تتمثل أساسا في أهلية الأشخاص و شروطهم، من ذلك المعاهدات الخاصة بالجنسية، و الحقوق المدنية و السياسية، و الأهلية القانونية للجزائريين في الخارج، و الاتفاقيات القنصلية و الاتفاقيات الخاصة بتنفيذ الأحكام القضائية³.

كما أضاف التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 نوعا آخر من المعاهدات التي يتوقف دخولها حيز التنفيذ على موافقة البرلمان عليها و هي مرتبطة بالميدان الاقتصادي، وهي الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر، واتفاقيات الشراكة، واتفاقيات التكامل الاقتصادي، و هو الأمر الذي استوجبه التطور الاقتصادي، و عليه فما عدا هذه الاتفاقيات المذكورة على سبيل الحصر، يتحرر رئيس الجمهورية من قيد الموافقة المسبقة للبرلمان، و على هذا الأساس يكون بإمكان الرئيس المصادقة على أي اتفاق آخر دون الحصول على موافقة البرلمان من ذلك المعاهدات و الاتفاقيات ذات

¹ عيادي سعاد، مرجع سابق، ص 15؛ علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 474.

² بركات أحمد، مرجع سابق، ص 68.

وتجدر الإشارة إلى أن الجزائر قد صادقت على اتفاقيتين مهمتين خلال الفترة التشريعية الممتدة ما بين 2002 و 2007، ويتعلق الأمر بالترتيبات المؤقتة المتعلقة بضبط الحدود البحرية بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية و الجمهورية التونسية، و التي تمت المصادقة عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 271/03 الصادر بتاريخ 14 اوت 2003، و ذلك بعد أن وافق عليها البرلمان بموجب القانون رقم 09/07 الصادر بتاريخ 14 يونيو 2003، أما الاتفاق الثاني، فكان الاتفاق الأوروبي المتوسطي لتأسيس شراكة بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والاتحاد الأوروبي، و الذي تمت المصادقة عليه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 159/05 الصادر بتاريخ 27 ابريل 2005، و ذلك بعد أن وافق عليه البرلمان بموجب القانون رقم 05/05 الصادر في 26 ابريل 2005.

³ عيادي سعاد، المرجع نفسه، ص 14، 15.

الشكل المبسّط التي لا تحتاج للتصديق، فصيغة الموافقة البسيطة أو تبادل الرسائل تكفي لإخراجها من دائرة اختصاص البرلمان، خاصة و أن الممارسة العملية في الجزائر تبين تكريس أساليب أخرى غير المصادقة كالموافقة، الانضمام وغيرها¹.

وما يمكن قوله حول شرط موافقة البرلمان كقيد على سلطة رئيس الجمهورية في التصديق على المعاهدات الدولية، أنها ليست فاقدة لكل أثر أو هي مجرد موافقة شكلية، و إنما هي ذات أثر كبير، ذلك أن تصديق الرئيس على معاهدة ما دون عرضها على البرلمان للموافقة عليها، أو إذا صادق عليها بعد رفض البرلمان الموافقة عليها يجعل تصديقه هذا تصديقا ناقصا، فهو لا يؤدي إلى تقييد الدولة بالمعاهدة حسب غالبية الفقه، و استندوا في ذلك على مبدأ الاختصاص، فالتصديق على المعاهدة لا يرتب آثاره القانونية إلا إذا مارسه صاحب الاختصاص بعد استيفائه للإجراءات المقررة دستوريا².

و الملاحظ في هذا الصدد أن المشرع أراد أن يقيم نوعا من التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في مجال إبرام المعاهدات الدولية، غير انه لم يُوفَّق في ذلك، ذلك أن رئيس الجمهورية لازال محتكرا و مهيمنا على إدارة السياسة الخارجية للبلاد، حيث نجد أن المؤسس الدستوري قد أخرج من نطاق مساهمة البرلمان في مجال المعاهدات الدولية أنواعا أخرى مهمة كتلك المتعلقة بالتحكيم الدولي و كذا الاتفاقيات المبرمة مع المؤسسات المالية الدولية، كالبنك الدولي للإنشاء و التعمير و صندوق النقد الدولي وغيرها، فهذه الفئة من الاتفاقيات و المعاهدات تؤثر بصفة كبيرة على الاختصاص الأساسي للبرلمان المتمثل في التشريع³، و بالمحصلة يبقى دور البرلمان في هذا المجال الحيوي الهام يقتصر فقط على الموافقة الشكلية على ما يقدمه رئيس الجمهورية من معاهدات و اتفاقيات مرتبطة بالمجال الدولي .

¹ أومايوف محمد ، مرجع سابق ، ص 286 .

² بركات أحمد ، مرجع سابق 69 ؛ علي صادق أبو هيف ، مرجع سابق ، ص 475 ؛ كمال زغوم ، مرجع سابق ، ص 89 .

³ عيادي سعاد ، مرجع سابق ، ص 15 .

البند الثاني

عدم تعارض أحكام المعاهدة مع الدستور

تنص المادة 190 من الدستور (المادة 168 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016) على أنه : " إذا ارتأى للمجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها ". و عليه نجد أن المؤسس الدستوري قد اشترط أيضا - إضافة لشرط موافقة البرلمان على أحكام المعاهدة - أن لا تتعارض بنود المعاهدة مع أحكام الدستور ، و بالتالي فسلطة رئيس الجمهورية في التصديق على المعاهدات و الاتفاقيات الدولية مقيدة بعدم مخالفة هذه الأخيرة للدستور وهذا تطبيقا و تكريسا لمبدأ سمو الدستور على القوانين، و الذي يقتضي خضوع التشريع الأدنى للتشريع الأعلى منه، و بما أن الدستور يوجد على رأس الهرم القانوني للدولة بل و يعتبر القانون الأساسي لها، فيشترط في جميع النصوص القانونية الأخرى مهما كانت مكانتها في التدرج الهرمي لقوانين الدولة - بما في ذلك المعاهدات الدولية - أن لا تخالفه و أن تخضع له¹ .

و يعتبر المجلس الدستوري الهيئة المكلفة بحماية و احترام الدستور، و ذلك استنادا لنص الفقرة الأولى من نص المادة 182 من الدستور (المادة 163 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016) على أنه : " المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهر على احترام الدستور"، و تعود له أيضا سلطة البث في مدى دستورية المعاهدات و القوانين و التنظيمات و يفصل فيها برأي إذ تنص المادة 186 من الدستور (المادة 165 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016) على انه : " بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات و القوانين و التنظيمات "، و كما هو واضح من نص هذه المادة ، لقد كرّس المؤسس الدستوري الرقابة السابقة و اللاحقة على المعاهدات من قبل المجلس الدستوري، غير أن هذه الرقابة تصطدم بمشكلة حق الإخطار و الذي يحوزه حسب نص المادة 166 من الدستور(قبل تعديل 2016) كل من رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني، غير أن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 عرف

¹ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 71 .

جديداً بخصوص موضوع الإخطار، ذلك أن المؤسس الدستوري منح بموجب المادة 187 (المادة 166 قبل تعديل 2016) حق إخطار المجلس الدستوري - إضافة للهيئات المذكورة سابقاً - لكل من الوزير الأول، و كذا خمسين (50) نائباً أو ثلاثين (30) عضواً من مجلس الأمة، و عليه لا يستطيع المجلس الدستوري إخطار نفسه بنفسه، بل هو ملزم بانتظار أن يتم إخطاره من قبل الهيئات المخولة لها ممارسة هذه السلطة، و هو ما يتناقض مع مهمته التي تقضي بحماية و احترام الدستور، و ما يزيد الطين بلةً هو أن تدخل هاتئ الهيئات هو أمر جوازي اختياري و ليس إجباري مثلما هو عليه الحال بالنسبة للقوانين العضوية .

و بالاستناد لنص المادة 190 المذكورة أعلاه، لا يشترط أن تكون كل بنود الاتفاق مخالفة للدستور حتى يفصل المجلس الدستوري بعدم دستوريتهأ، بل يكفي أن يكون أحد البنود فقط مخالفاً للدستور حتى يقضي بعدم دستورية المعاهدة أو الاتفاق، فإذا قضى المجلس الدستوري بعدم دستورية معاهدة ما فالرئيس ملزم بالامتناع عن التصديق عليها، ذلك أن رأي المجلس الدستوري في هذه الحالة يعتبر ملزماً لرئيس الجمهورية .

و بناءً على ما سبق التطرق له، إلى إي مدى يستطيع المجلس الدستوري بسط رقابته على المعاهدات الدولية؟ أو بمعنى آخر، هل تنصب رقابة المجلس الدستوري فقط على المعاهدات المذكورة حصراً في المادة 149 من الدستور؟ أم تتعداها لتشمل الاتفاقيات الأخرى ذات الشكل المبسط؟

للإجابة على هذه الإشكالات، لابدّ من تفحص أحكام المادتين 186 و 190 من الدستور، و التي يمكن أن نستنبط من مضمونيهما أن المادتين تظهر عليهما صبغة التكامل، و التي نتج عنها تكريس و دعم رقابة المجلس الدستوري على الالتزامات الدولية للجمهورية الجزائرية ممثلة في رئيسها، و هو أمر محمود و جدّ ايجابي، ذلك أن القانون الدستوري الجزائري في حاجة ماسة إلى هيئة رقابية دستورية على التعهدات الدولية بما يحول دون الالتجاء إلى تعديل الدستور، و هذا الاستطراد في الكلام سيؤدي إلى القول أن التأويل الحصري للمادة 190 السابقة الذكر، يشير إلى أن الاتفاقيات البسيطة التي لا تتطلب الموافقة الصريحة المسبقة للبرلمان عليها، إضافة للاتفاقيات المنصوص عنها

حصراً في المادة 149 المذكورة أعلاه، تحال جميعها لرقابة المجلس الدستوري¹، وعلاوة على ذلك، فقد اعتمد المؤسس الدستوري في نص المادة 190 على عبارات و مصطلحات تفيد الجمع و العموم كمصطلح "معاهدة" ، "اتفاق" و "اتفاقية"، بما يفيد أن المؤسس الدستوري يستطيع بسط رقابته على جميع المعاهدات الدولية التي تكون الدولة الجزائرية طرفاً فيها.

و في نفس السياق، وبعد أن يصدر المجلس الدستوري رأيه بخصوص دستورية المعاهدة من عدمها، تحضى المعاهدة المُطَابِقَةُ لأحكام الدستور بمصادقة الرئيس عليها، و تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لكي تصبح محلاً للتطبيق، و لعلّ هذا هو المَوْضِعُ المناسب للإشارة إلى مسألة هامة، و هي نص المادة 150 من الدستور (المادة 132 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016) و التي تنص على أنه : **"المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عنها في الدستور، تسمو على القانون"** ، بما يفيد بأن المعاهدة المُصَادَقُ عليها وفقاً للشروط و الضوابط المحددة في الدستور تكتسب قوة القانون، بل و تسمو على القانون الداخلي للدولة² .

وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ سمو الاتفاقية على القانون عرف تطبيقاً من طرف القضاء الجزائري، حيث قضت محكمة غرداية باستبعاد تطبيق المادة 407 من قانون الإجراءات المدنية المتعلقة بالإكراه البدني في العقود المدنية و التجارية، لتحلّ محلها المادة 11 من العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية المؤرخ في 16 ديسمبر 1966 و الذي صادقت عليه الجزائر³ .

وفي الأخير نقول بأن المؤسس الدستوري الجزائري قد كرس هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها على مجال التعهدات الدولية، فالواضح مما سبق شرحه أن المؤسس الدستوري لم يجعل أو لم يكن له أيّة نية في جعل البرلمان "شريكا حقيقيا" للسلطة التنفيذية في مجال المعاهدات و الاتفاقيات الدولية، فأقصى ما يمكن قوله هو أن رئيس الجمهورية

¹ عبد الله بوقفة ، القانون الدولي المعاصر و القانون الدستوري ، دار الهدى ، عين مليلية ، الجزائر ، 2012 ، ص 540 .

² عبد الله بوقفة ، القانون الدولي المعاصر و القانون الدستوري ، المرجع نفسه ، ص 545 .

³ أومايوف محمد ، مرجع سابق ، ص 289 .

ملزم دستوريا بالحصول على رخصة برلمانية تتجسد في الموافقة الصريحة المسبقة على المعاهدات الدولية، و بذلك يكون الرئيس هو المُستَحَوِّذُ الوحيد على التشريع في المجال الخارجي .

المبحث الثاني

سلطات رئيس الجمهورية التشريعية للرقابة على أعمال البرلمان

انطلاقاً من تفحص بنود دستور سنة 1996 المعدل و المتمم، يتضح لنا جلياً بأن المؤسس الدستوري قد عمل على تكريس هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان، ذلك أنه خَوَّلَ لرئيس الجمهورية جملة من الصلاحيات التي تدخل في صميم الاختصاصات التشريعية المحجوزة للبرلمان، فعلاوة على حيازته لعدة سلطات تمكنه من المساهمة بشكل صريح وواضح -رفقة البرلمان- في صنع و تكوين القانون، أتاح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية أيضاً العديد من الاختصاصات التي تسمح له بالرقابة على الأعمال التي تقوم بها السلطة التشريعية، و ذلك إعمالاً بالاتجاه القائل بضرورة إقامة رقابة متبادلة بين السلطات في الدولة ، لاسيما بين السلطتين التشريعية و التنفيذية.

و كنتيجة لهذا التكريس عزّز المؤسس الدستوري من السلطات الرقابية لرئيس الجمهورية اتجاه أعمال السلطة التشريعية، و من أهم هذه الآليات الرقابية نجد سلطة الرئيس في طلب إجراء مداولة ثانية للقانون (المطلب الأول)، إضافة لسلطته في حل المجلس الشعبي الوطني (المطلب الثاني).

المطلب الأول

سلطة رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية للقانون

لقد أكد غالبية الفقه على ضرورة منح رئيس الدولة صلاحية الاعتراض على القوانين، ذلك أن ممارسة هذا الاختصاص ينتج عنه إقامة توازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية بخصوص مضمون القانون، فرئيس الجمهورية بعد مصادقة البرلمان على القانون لا يقوم بإصداره مباشرة، و إنما يراقب مدى سلامة و صحّة هذا القانون، بحيث أنه إذا ترأى للرئيس أن قانوناً ما لم يتم إعداده بشكل جيد، أو أن هذا النص يشوبه بعض

النقائص و الثغرات، مارس الرئيس سلطته في الاعتراض، و ذلك بإرجاع هذا القانون للبرلمان لإجراء مداولة ثانية له قصد تدارك النقائص و إعداده بشكل جيّد، و عليه سنتطرق في دراستنا لموضوع سلطة رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية للقانون، لمفهوم هذا الإجراء (الفرع الأول)، إضافة للنظام القانوني الذي يحكم ممارسة الرئيس لهذه السلطة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مفهوم سلطة طلب إجراء مداولة ثانية للقانون

تنصّ المادة 145 من دستور 1996 المعدل و المتمم (المادة 127 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016) على أنه: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة"¹. كما اختلفت الدساتير المقارنة حول المصطلح الذي يطلق على هذه السلطة، فمثلا استعمل المؤسس الدستوري المصري عبارة "حق الاعتراض"، في حين اعتمد المؤسس الدستوري الفرنسي على عبارة "طلب إجراء مداولة جديدة". و عليه سنتعرض في دراستنا لمفهوم هذه السلطة إلى تعريف هذا الإجراء (البند الأول)، ثم إلى أهمية هذا الإجراء (البند الثاني).

¹ عرف التعديل الدستوري لسنة 2016 إضافة عبارة " أعضاء مجلس الأمة " إلى الفقرة الثانية من نص المادة 145 من الدستور (المادة 127 قبل التعديل)، و ذلك لأن التعديل الدستوري لسنة 2016 عرف جديدا بخصوص موضوع سلطة المبادرة بالقوانين، حيث قام المؤسس الدستوري بموجب المادة 136 من تعديل 2016 بمنح مجلس الأمة سلطة المبادرة بالقوانين و ذلك بقولها: " لكل من الوزير الأول و النواب و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين ... "، و عليه أصبح بإمكان كل من نواب و أعضاء مجلس الأمة المبادرة باقتراح القوانين إلى جانب نواب أعضاء المجلس الشعبي الوطني .

البند الأول

تعريف سلطة طلب إجراء مداولة ثانية للقانون

يعتبر الاعتراض التنفيذي على نصّ تشريعي وافق عليه البرلمان، إحدى الوسائل التقليدية المَعقُودَة لرئيس الجمهورية، و تتفاوت أهمية و فاعلية طلب إجراء مداولة ثانية حول نص قانوني ما بحسب نوع الاعتراض المقرر دستوريا¹.

وذهب بعض الشراح إلى تعريف هذا الإجراء على أنه معارضة تنفيذ النص المصوّت عليه لإخلاله بروح الدستور، فيلّفُتُ رئيس الجمهورية الانتباه بإدراج هذا الاعتراض حتى يتم تدارك الموقف²، في حين ذهب البعض الآخر من الفقهاء إلى تعريفه على أنه عدم موافقة رئيس الدولة على القانون المُقرّ في السلطة التشريعية بعد رفعه إليه لتوقيعه، على أن يكون للسلطة التشريعية أن تتغلّب على هذا الرفض بإقرار القانون من جديد بأغلبية معينة أكبر من الأغلبية التي كانت عند إقرار القانون في المرّة الأولى³، و الواقع أن هذا التعريف يقترب كثيرا من أحكام الاعتراض التي جاء بها المؤسس الدستوري الجزائري .

كما يعرف الدكتور سعيد بوشعير هذا الإجراء على أنه إلفات نظر البرلمان مرة أخرى حول قانون وافق عليه، حيث يطلب منه رئيس الدولة إعادة قراءته مرة ثانية قصد إدخال تعديلات عليه أو تأكيد وجهة نظر البرلمانين بالإبقاء على النص دون تغيير، لكن بشرط أن يكون ذلك التأكّد بحصول النص على أكثر من الأغلبية العادية كثنائي أصوات النواب⁴.

و بناء على ما سبق ذكره من تعريفات بخصوص هذا الإجراء، إن اعتراض رئيس الجمهورية على قانون ما، ما هو إلاّ إجراء يبدي من خلاله الرئيس عدم موافقته على القانون الذي وافق عليه البرلمان و ذلك بإرجاعه إليه، و هذا راجع في الأساس إلى

¹ عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري (نشأة، فقها، تشريعا)، مرجع سابق ، ص 123 .

² فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص 128 .

³ قائد محمد طربوش ، مرجع سابق ، ص 284 .

⁴ سعيد بوشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق ، ص 16 .

مخالفة هذا القانون إما للدستور أو لقانون آخر، أو لتناقض أحكامه¹، و سياقاً لذلك يمكن أن يكون الاعتراض الرئاسي بسبب الشعور بأن سياسة البرلمان المعبرة عن إرادة الشعب لا تتماشى و سياسية الحكومة².

و تتخذ سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين إحدى الصورتين الآتيتين : الاعتراض المطلق و الاعتراض النسبي أو الجزئي ، فالأول يؤدي إلى قبح القانون بشكل نهائي وقد هجرته غالبية الدول³ ، في حين أن الثاني يكون بالإمكان تجاوزه من قِبَل البرلمان في حال إقراره للقانون من جديد وفقاً للشروط التي يحددها الدستور، و هو ينقسم إلى بدوره إلى عدة أنواع :

- **الاعتراض الواقف (véto suspensif)** : و هو أقوى أنواع الاعتراض النسبي، فمن خلاله يقوم رئيس الدولة بحل البرلمان ليتم انتخاب برلمان جديد بيدي رأيه في القانون المعترض عليه، فإذا وافق عليه يتم إصداره رغم إرادة الرئيس .
- **الاعتراض الموصوف (véto qualifié)** : بموجبه يكون من الممكن إصدار القانون محل الاعتراض في حال إقراره من قبل البرلمان بأغلبية مشددة .
- **الاعتراض البسيط (véto simple)** : و هذا النوع يكفي لتجاوزه أن يعيد البرلمان الموافقة على القانون محل الاعتراض بذات الأغلبية المحققة لدى التصويت الأول، و هو أضعف أنواع الاعتراض .
- **الاعتراض الناقل (véto translatif)** : و بموجبه تنتقل سلطة تقرير مصير القانون محل الاعتراض و بشكل نهائي إلى جهة محايدة يتولى الدستور تحديدها (كالمجلس الدستوري مثلاً)⁴ .

و بإلقاء نظرة على التجربة الدستورية الجزائرية بخصوص إجراء طلب مداولة ثانية للقانون، سنجد أن المادة 50 من دستور 1963 الملغى، كانت قد منحت لرئيس الجمهورية

¹ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 90 .

² عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري (نشأته، أحكامه، محدداته)، دار الريحانة ، الطبعة الأولى ، الجزائر، 2002، ص 106 .

³ عز الدين بغدادى ، مرجع سابق ، ص 87 .

⁴ هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 43،42 .

حقّ ممارسة هذه السلطة دون تحديد النصاب المشترط للتصويت في هذه المداولة الثانية، وفي ظل غياب نص صريح، نعود للقاعدة العامة أي اشتراط نصاب الأغلبية البسيطة فقط، و بالتالي فـدستور 1963 أخذ بحق الاعتراض النسبي البسيط، أما دستور 1976 فهو بدوره خوّل لرئيس الجمهورية ممارسة هذه السلطة طبقاً لنص المادة 155 منه، و اشترطت لإقرار هذا القانون تصويت أغلبية ثلثي (2/3) الأعضاء، و هي ذات الأحكام التي وردت في المادة 118 من دستور 1989، ثم بعدها في المادة 127 من دستور 1996، ثم المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الساري المفعول، بما يفيد اعتماد المؤسس الدستوري الجزائري في الدساتير الثلاثة الأخيرة على حق الاعتراض النسبي الموصوف¹.

البند الثاني

أهمية سلطة طلب إجراء مداولة ثانية للقانون

يكتسي اختصاص رئيس الجمهورية في طلبه من البرلمان إجراء مداولة ثانية لقانون وافق عليه من قبل أهمية بالغة في النظام الدستوري الجزائري، و ذلك سواءً من الناحية السياسية أو القانونية، فمن الناحية السياسية وعند بداية ظهور هذا الاختصاص، كان يقصد من وراء التصييص عليه إعطاء السلطة التنفيذية الفرصة لعرقلة القوانين التي تضعها السلطة التشريعية، ذلك أن التصويت على القانون في المرة الثانية يتطلب أغلبية معينة يصعب الوصول إليها².

أما بعد ذلك تطورت الغاية من وراء التصييص على مثل هذا الاختصاص، حيث أصبحت تهدف لتأمين توازن أفضل بين السلطات، خاصة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية من حيث صنع النص القانوني و إعداده³، فالهيئة التنفيذية تريد من البرلمان تعديل النص التشريعي بحسب رؤيتها، لكن النظرة الكامنة من وراء الاعتراض الرئاسي يُلمسُ معناها في إدراك رئيس الجمهورية بأن التوجه التشريعي (البرلماني) لا يتماشى و

¹ هامللي محمد ، مرجع سابق ، ص 43، 44 .

² بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 92 .

³ عيادي سعاد ، مرجع سابق ، ص 35 .

السياسة المنتهجة من قبل السلطة التنفيذية¹، بما يفيد بتعديل النص التشريعي خلال مداولة الثانية ليوافق سياسة و نظرة السلطة التنفيذية، غير أن بعض الشراح كالـدكتور عبد الله بوقفة لا يشاطر الرأي أو الاتجاه القائل بأن حق الاعتراض ما هو إلا وسيلة لنشوء التوازن و التكامل بين السلطتين التنفيذية و التشريعية أو بالأحرى أن يرجع بمقتضاها التشريع إلى وضعه الحقيقي، حيث البادي لنا- حسب الأستاذ عبد الله بوقفة - أن مبدأ الاعتراض يعتبر بحق وسيلة فعالة تخول للهيئة التنفيذية سلطة تقدير مدى تلاؤم النص التشريعي مع مبتهاها، و بالتالي إمكانية تعطيل القانون عن الصدور و النفاذ إلى أن ينصب عليه تعديل من قبل البرلمان وفق نظرة السلطة التنفيذية².

و بالمقابل تكمن أهمية ممارسة هذا الإجراء من الناحية القانونية، في مساهمة رئيس الجمهورية في التشريع، وذلك من خلال مراقبته للإجراءات اللاحقة لموافقة البرلمان على القانون، وهو ما يؤكد القيمة القانونية الكبيرة لسلطة طلب إجراء مداولة ثانية للقانون، ذلك أن رئيس الجمهورية يعتبر المعني الأول بحماية الدستور و فرض احترامه، بحيث إن إرجاع النص القانوني للبرلمان لقراءته و التداول عليه مرة أخرى، و اشتراط نصاب ثلثي (2/3) أصوات أعضاء البرلمان يعني أنه قيد، بل معارضة فعلية على تعبيرهم و موقفهم الأول و ذلك حتى يشعرهم بمسؤوليتهم و لفت نظرهم إلى تقييم و تقدير نتائج تصرفهم الأول المتمثل في الموافقة على القانون .

و علاوة على ذلك أجمع الفقه من خلال دراساته، أن الغاية من هذا الإجراء هو إعداد القانون بشكل جيد، بعد اكتشاف الرئيس لثغرات و نقائص تكون قد اعترت النص القانوني محل الاعتراض كمخالفته للدستور أو وجود تناقض في أحكامه، فالهدف من وراء إرجاع النص للبرلمان لقراءته مرة ثانية، هو إعادة تنقيح القانون من النقائص و الأخطاء التي كانت تشوبه نتيجة سوء إعداده³.

كما اعتبر بعض الفقهاء و على رأسهم "هاملتون ماديسون" هذا الإجراء بمثابة "صمّام الأمان" الذي يدفع عن الأمة التأثيرات الحزبية و التسرع الذي قد يطبع عمل

¹ عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري (نشأة، فقها، تشريعا)، مرجع سابق ، ص 127 .

² عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص 290 .

³ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 93 .

السلطة التشريعية¹، فهذا الحق يستهدف في المقام الأول تفادي ظاهرة القوانين المعيبة التي تصدر تحت وطأة التهور أو الاندفاع²، ومن جانب آخر اعتبر بعض الفقه بأن ممارسة هذا الإجراء ضروري كونه يُمكنُ رئيس الجمهورية من لفت نظر النواب إلى النتائج المتوقعة عن تصويتهم الأول³.

الفرع الثاني

النظام القانوني لممارسة سلطة طلب إجراء مداولة ثانية للقانون

ومن منطلق أن غالبية الدساتير في العالم قد عهدت لرئيس الدولة - سواءً كان ملكاً أو رئيساً للجمهورية - سلطة الاعتراض على القوانين، إلا أن الفقهاء اختلفوا حول تحديد الطبيعة القانونية لحق الاعتراض، فعلى الرغم من أن الفقه المقارن يكاد يجمع على إصباح الصفة التشريعية على حق الاعتراض المطلق، غير أن الشراح اختلفوا حول تحديد طبيعة حق الاعتراض النسبي، حيث ذهب جانبٌ منهم إلى اعتبار أن حق الاعتراض النسبي هو ذو طبيعة تشريعية و استندوا في ذلك على أن سلطة التشريع تتمثل في " سنّ و صياغة القانون "، و عليه فإن أي هيئة تتدخل في وضع القانون بمقتضى أحكام الدستور فهي بذلك تمارس نشاطاً تشريعياً⁴، و استندوا أيضاً على أن مشروع أو اقتراح القانون لا يصبح قانوناً مادام رئيس الجمهورية يستطيع أن يعترض عليه، و بالتالي هو معرضٌ للإبطال و هذا ما يجعل قرار البرلمان لا يكتسي صفة القاعدة القانونية⁵.

و هناك اتجاه آخر يرى بالطبيعة التنفيذية لحق الاعتراض النسبي، ذلك أن وصف العمل التشريعي لا يمكن أن ينطبق إلا على ذلك الذي تصنعه السلطة التشريعية، فاعتراض الرئيس على القانون يفترض وجود القانون و اكتماله⁶، فجميع الإجراءات التي

¹ هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 45 .

² عز الدين بغدادي ، مرجع سابق ، ص 90 .

³ هاملي محمد ، المرجع نفسه ، ص 46 .

⁴ هاملي محمد ، المرجع نفسه ، ص 44 .

⁵ عيادي سعاد ، مرجع سابق ، ص 35 .

⁶ حافظي سعاد ، مرجع سابق ، ص 118 .

تسبق موافقة البرلمان على النص القانوني هي مجرد إجراءات تمهيدية لا تكتسي الوصف التشريعي¹، فاعتراض الرئيس على القانون الهدف منه وضع عقبة تحول دون نفاذه .

و بين هذا و ذلك، يرى اتجاه آخر من الفقه و على رأسهم الأستاذ "بوش" بضرورة تحديد طبيعة كل نوع من أنواع الاعتراضات النسبية على حدة، حيث يعتبر الاعتراض الموصوف دون غيره ذا طبيعة تشريعية، لأن القانون الذي يعترض عليه رئيس الدولة لا يكتسب خصائص التشريع بل يظل قراراً خالياً من كل قيمة إلزامية إلا إذا وافق عليه البرلمان مجدداً بأغلبية مشددة، و هذا الاتجاه يلاقي قبولا كبيرا في الفقه الأمريكي²، و هو الراجح .

و بالرجوع لنص المادة 145 من الدستور و المذكورة سلفاً، يتضح لنا جليا أن طلب إجراء مداولة ثانية للقانون يعتبر من صلاحيات رئيس الجمهورية التقديرية من حيث تقدير ما هو ملائم من مواد النص و ما هو غير ملائم، فهي سلطة شخصية لا يشاركه فيها أحد، و هي بذلك من السلطات الحصرية لرئيس الجمهورية و لا يجوز له تفويضها إلى أي جهة أخرى، ذلك أن المادة 101 من الدستور تمنعه من ذلك، و الملاحظ أن الدستور لم يشرك الوزير الأول أو على الأقل الوزير المعني في ممارسة هذا الإجراء، بحكم أن الوزير الأول و أعضاء حكومته هم من صاغوا القانون المعترض عليه فيما لو كان أصله مشروع قانون، أو على الأقل أبدوا رأيهم فيه فيما لو كان أصل النص اقتراح قانون، ذلك أن المادة 25 من القانون العضوي رقم 99-02 تفرض على المجلس الشعبي الوطني تبليغ اقتراحات القانون للحكومة لتبدي رأيها فيها³، و إن كان اعتراض رئيس الجمهورية لا يمكن من الناحية الفعلية أن يصدر منه وحده، بل لابد أن تشترك معه الحكومة في الرأي و اتخاذ القرار، و غالب الظن أن تكون ممارسة الرئيس لسلطة الاعتراض بناء على سعي و توجيه من جانب الحكومة باعتبارها المسؤولة سياسيا أمام البرلمان⁴ .

¹ هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 44،45 .

² حافظي سعاد ، مرجع سابق ، ص 118 .

³ هاملي محمد ، المرجع نفسه ، ص 46 .

⁴ عيادي سعاد ، مرجع سابق ، ص 37 ؛ عزالدّين بغداداي ، مرجع سابق ، ص 92 .

و من خلال القراءة المتأنية لنص المادة 145 من الدستور، الملفت للنظر هو ضعف الضوابط و القيود الواردة على ممارسة رئيس الجمهورية لهذه السلطة، فنص المادة السابقة الذكر لم تشر إلى ضرورة تسبيب الطلب، فاعتراض الرئيس على قانون ما دون تقديم الحجج و الأسباب، من شأنه إضفاء قدر من الغموض على الهدف من هذا الطلب ، و بالتالي يفقد هذا الإجراء مغزى إقراره ¹.

و عليه يعتبر شرط التسبيب، الوسيلة الوحيدة لإقناع النواب بالاعتراض الذي تقدّم به الرئيس و من ثمة العدول عن وجهة نظرهم الأولى بتعديل القانون محل الاعتراض بما يتماشى مع غاية الرئيس، فتقديم هذا الأخير لأسباب رفضه إصدار القانون، و ذكره لملاحظات حول طريقة إعداده في الرسالة المرفقة بالطلب سيؤدي إلى وضوح الأمور أكثر من ذي قبل، كما يشكل هذا القيد ضماناً حقيقية للسلطة التشريعية، و ذلك لأنه يمنع تعسف رئيس الجمهورية في استعمال سلطته في الاعتراض على القوانين²، و عليه هذه الأهمية التي يكتسبها شرط التسبيب جعلت منه شرطاً أساسياً و إلزامياً يجب توافره في طلب الرئيس إجراء مداولة ثانية للقانون، و جدير بالذكر أن ذات الإغفال طبع نص المواد 155 من دستور 1976 و المادة 118 من دستور 1989 و طبعاً المادة 127 من دستور 1996، و هذا خلافاً لدستور 1963 و الذي ألزم الرئيس بضرورة تسبيب و تعليل طلب الاعتراض طبقاً لنص المادة 50 منه³، و الأكيد أن اعتراض الرئيس على قانون ما سيكون حتماً مُدْمِغاً بالحجج و القرائن اللازمة، لأن عدم نجاح الاعتراض سيؤثر حتماً على سياسة السلطة التنفيذية أمام الرأي العام .

و في سياق آخر، نلاحظ أن نص المادة 145 من الدستور قد ألزم رئيس الجمهورية بتقديم طلبه المتمثل في طلب إجراء مداولة ثانية للقانون الموافق عليه خلال الثلاثين يوماً الموالية لإقراره، و هذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من نص المادة 45 من القانون

¹ هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 46 ؛ عز الدين بغدادي ، مرجع سابق ، ص 93 .

² بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 94،95 .

³ تنص المادة 50 من دستور سنة 1963 على أنه : " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني بموجب رسالة مسببة، خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين للتداول حولها مرة ثانية و لا يمكن رفض طلبه هذا " .

العضوي 99-02¹، و لو تأملنا في النصوص القانونية المنظمة لحق الاعتراض نذكر أن مدة 30 يوما المقررة دستورا لا يستفيد منها رئيس الجمهورية كاملة، و ذلك يتضح من خلال حساب المدة الفعلية المقررة للاعتراض، فعلى الرغم من أن المادتين 145 من الدستور و المادة 45 من القانون العضوي 99-02 قد حددت أجل الاعتراض على نص قانوني بـ 30 يوما الموالية لإقراره، غير أن المادة 43 من القانون العضوي 99-02 قد قلصت من أجل الثلاثين يوما بنصها على أنه : " مع مراعاة أحكام المادتين 166 و 167 من الدستور، يرسل رئيس مجلس الأمة النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام، و يشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني و الوزير الأول بهذا الإرسال ". و بالتالي يمكن لرئيس مجلس الأمة تأخير إرسال النص القانوني المصوّت عليه إلى غاية اليوم العاشر الموالي لتاريخ التصديق عليه، فمدة (10) أيام ستتقصر من مدة (30) يوما المقررة لرئيس الجمهورية لممارسة حق الاعتراض، و عليه يتبقى للرئيس سوى (20) يوما للإطلاع على القانون المصوّت عليه و طلب إجراء مداولة بشأنه².

و الملاحظ أن نص المادة 50 من دستور سنة 1963 كان أكثر دقة بخصوص هذا الأمر، و ذلك حين حددت تاريخ سريان أجل (10) أيام الممنوحة لرئيس الجمهورية من أجل الاعتراض على القانون، من تاريخ إرسال النص إليه من قبل البرلمان (المجلس الوطني آنذاك).

و في سياق آخر، نلاحظ أن السمة المميزة لمداول طلب إجراء مداولة ثانية للقانون، تدلّ على أنه اعتراض بسيط ذو طابع موقف و مؤقت، ذلك أن طلب قراءة ثانية للقانون لا ينال من السلطة التشريعية، و ذلك بحكم حيازة أعضاء البرلمان لإمكانية تجاوز اعتراض الرئيس بتحقيق الأغلبية الموصوفة و المحددة في نص المادة 145 من الدستور بأغلبية الثلثين ($\frac{2}{3}$)، غير أن الملاحظ من نص المادة السابقة الذكر أنها قد اشترطت

¹ تنص المادة 1/45 من القانون العضوي 99-02 على أنه : " يمكن رئيس الجمهورية، وفقا لأحكام المادة 127 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصوت عليه، و ذلك خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لمصادقة مجلس الأمة عليه ".

² هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 47 ؛ عيادي سعاد ، مرجع سابق ، ص 39 .

موافقة البرلمان على القانون المعترض عليه في المداولة الثانية بأغلبية الثلثين، و دون مراعاة الأغلبية التي حصل عليها في التصويت الأول، و يكون هذا الأمر مفهوما فيما لو كان التصويت الأول على القانون قد تم بالأغلبية البسيطة سواءً بالنسبة للقانون العادي أو العضوي، لكن ماذا لو وافق المجلس الشعبي الوطني على القانون المعترض عليه بأغلبية معتبرة كثلاثة أرباع مثلا (3/4) أو حتى بالإجماع خلال المداولة الأولى و هو وارد الحدوث نظريا ؟ هنا سيكون من غير المنطقي أن نخول لرئيس الجمهورية سلطة طلب إجراء مداولة ثانية بشأنه واشتراط التصويت عليه بأغلبية الثلثين، لأن النص المعترض عليه و ببساطة كان قد حصل على أغلبية أكبر خلال التصويت الأول، و الأصح لو عمل المؤسس الدستوري على مراعاة هذا الأمر، و بالتالي النص على عدم جواز قيام الرئيس بطلب إجراء قراءة ثانية فيما لو كان القانون قد تم التصويت عليه في المجلس الشعبي الوطني بأغلبية تفوق الثلثين¹ .

و من جانب آخر، قد يقوم رئيس الجمهورية بإحالة القانون الموافق عليه على المجلس الدستوري لإبداء الرأي فيه في خلال الثلاثين(30) يوما الموالية لتاريخ إخطاره²، فإذا ما رأى المجلس بعدم دستورية القانون الموافق عليه فلا إشكال هنا على اعتبار أن النص سيفقد أثره من يوم صدور رأي المجلس³، لكن الإشكال يطرح في حال ما إذا رأى المجلس بدستورية القانون المحال إليه و صدر الرأي قبل انقضاء أجل الثلاثين يوما المحدد لطلب إجراء مداولة ثانية للقانون الموافق عليه، هل يكون للرئيس على الرغم من ذلك الاعتراض على هذا النص؟ و بتفحص المادتين 145 من الدستور و المادة 45 من

¹ هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 48 .

² و تجدر الإشارة إلى أن الأجل الممنوح للمجلس الدستوري للإدلاء برأيه قد عرف جديدا بموجب المادة 189 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 و التي تنص على أنه : " يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، و يعطي رأيه في ظرف ثلاثين(30) يوما من تاريخ الإخطار..." فالجديد بخصوص هذا الموضوع هو تمديد أجل المجلس الدستوري للإدلاء برأيه إلى 30 يوما بعد أن كان محددًا ب 20 يوما بموجب المادة 167 من دستور 1996 قبل تعديل سنة 2016 ، غير أن المادة 189 تنص أيضا على إمكانية تخفيض هذا الأجل (30 يوما) إلى 10 أيام في حالات الاستعجال ويكون هذا التخفيض بطلب من رئيس الجمهورية .

³ إذ تنص المادة 191 من الدستور(المادة 169 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016) على أنه : " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيًا أو تنظيميًا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداءً من يوم قرار المجلس..."

القانون العضوي 99-02 لا نجد إجابة عن هذا الإشكال، و هو الأمر الذي دفع ببعض الشراح إلى القول بإمكانية طلب الرئيس إجراء مداولة ثانية طالما أن ميعاد الثلاثين يوماً المذكور في المادة 145 من الدستور لم ينقضي بعد¹.

و ما يجب التنويه له، هو أن التجربة الدستورية الجزائرية تُثبِتُ لجوء رئيس الجمهورية لممارسة سلطته في طلب إجراء مداولة ثانية للقانون سوى في مناسبتين فقط، الأولى كانت سنة 1982 و تعلقت بالقانون المحدد لساعات العمل القانونية²، و الثانية كانت بخصوص قانون الإعلام³.

و خلاصة القول، إن سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين ما هي إلا وسيلة من وسائل هيمنة و سيطرة رئيس الجمهورية على البرلمان، بل و تعتبر من أهم الصلاحيات التي يحوزها، فعلى الرغم من منح المؤسس الدستوري للبرلمان إمكانية تجاوز اعتراض الرئيس، غير أن تحقيق أغلبية الثلثين ليس بالأمر الهين خاصة في ظل تواجد برلمان يضم العديد من التشكيلات السياسية .

¹ هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 49، 50 .

² بعد إيداع الحكومة لمشروع قانون يحدد ساعات العمل القانونية بـ 44 ساعة أسبوعياً لدى البرلمان، طالب هذا الأخير بتقليص هذا الحجم إلى 40 ساعة فقط و صوتوا على هذا التعديل بـ 114 صوتاً لصالح اقتراح "40 ساعة" و بـ 43 صوتاً لصالح اقتراح "44 ساعة"، بعد ذلك تمت إحالة هذا النص إلى رئيس الجمهورية لإصداره غير أنه لجأ إلى حقه في طلب إجراء مداولة ثانية لهذا القانون استناداً لنص المادة 115 من دستور 1976، و أثناء المداولة الثانية تم العمل باقتراح اللجنة الاجتماعية و الذي ذهب إلى ضرورة تأجيل تطبيق خفض ساعات العمل إلى حين الانتهاء من العمل بالمخطط الخماسي الذي أعلنته الحكومة، و بعد انقضاء هذا المشروع (المخطط الخماسي)، طالب وزير الخارجية آنذاك " بن يحيى " بتأجيل تطبيق اقتراح "40 ساعة"، و بالتالي صادق النواب على مدة 44 ساعة بدل 40 ساعة، غير أن الملفت للنظر هو عدم إشارة المجلس الشعبي الوطني لاعدد النواب الحاضرين و لاعدد الموافقين أو المعارضين .
³ تم إرجاع قانون الإعلام إلى المجلس الشعبي الوطني بقصد إجراء مداولة ثانية بصدده، و قد تم إعادة التصويت عليه بدون مناقشة، و خلال التصويت صوت لصالحه 23 صوتاً، و رفضه 181 نائباً، و غاب عن جلسة التصويت 22 نائباً، و تم ذلك خلال افتتاح الدورة الخريفية بتاريخ 20 نوفمبر 1989 .

المطلب الثاني

سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني

في إطار تكريس مبدأ الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، تحوز هذه الأخيرة على جملة من الأدوات و الوسائل التي تستطيع من خلالها بسط رقابتها على الهيئة التنفيذية، من ذلك الأسئلة البرلمانية، الاستجواب، لجان التحقيق و غيرها¹، و لعل أهم سلاح يحوزه البرلمان في مواجهة الحكومة يتمثل في إثارة المسؤولية السياسية لهذه الأخيرة، و ذلك من خلال استيفاء النصاب القانوني المحدد عند التوقيع على ملتمس الرقابة. و في المقابل تحوز السلطة التنفيذية هي الأخرى على وسيلة رقابية أقل ما يمكن قوله بشأنها أنها سلاح فتاك محجوز لرئيس الجمهورية، والذي يتمثل في سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني .

و عليه يعد إجراء الحل ضروريا لتحقيق التوازن الفعلي و الحقيقي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، و عليه سنعرض في دراستنا لموضوع سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني لمفهوم إجراء الحل(الفرع الأول)، إضافة للضوابط و الموانع المقررة دستوريا في ممارسة سلطة الحل(الفرع الثاني) .

الفرع الأول

مفهوم سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني

لقد تعرض دستور سنة 1996 المعدل و المتمم إلى إجراء الحل و الذي يرد على المجلس الشعبي الوطني لوحده دون مجلس الأمة، و ذلك واضح من خلال نص المادة 147 من الدستور(المادة 129 قبل التعديل الدستوري لسنة 2016) و التي تنص على أنه: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها ... "، و لعل غاية المؤسس الدستوري من وراء قصر ممارسة سلطة الحل على الغرفة السفلى دون الغرفة العليا، ترجع أساسا لرغبته في ضمان استقرار

¹ راجع في ذلك المواد من 151 إلى 155 و المادتين 179 و 180 من الدستور و التي تنص عن الآليات الرقابية التي يحوزها البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية.

مؤسسات الدولة و استمراريتها عن طريق إنشاء مجلس ثاني- مجلس الأمة - غير قابل للحل¹، وذلك عقب الفراغ الدستوري الذي عرفته الجزائر سنة 1992 بعد حل المجلس الشعبي الوطني و استقالة رئيس الجمهورية. وعليه سنتطرق في هذا الشق من دراستنا، لتعريف سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني(البند الأول)، و كذا مميزات و خصائص إجراء الحل(البند الثاني).

البند الأول

تعريف سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني

يعتبر إجراء حل المجلس الشعبي الوطني من أهم الصلاحيات الخطيرة و القوية التي خولها الدستور لرئيس الجمهورية، و يعرف هذا الإجراء بأنه حق وضع حد لسلطات الجهاز الممثل للأمة قبل انتهاء ولايته²، كما عرفه الدكتور "إبراهيم عبد العزيز شيجا" على أنه إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل إنهاء مدة ولايته الدستورية، أي قبل إنهاء مدة الفصل التشريعي للمجلس³، كما يعرفه الدكتور "محسن خليل" أنه إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة لنيابته، أي قبل نهاية الفصل التشريعي .

وعليه يستنتج من هذه التعاريف الفقهية لإجراء حل المجلس الشعبي الوطني، أن الحل هو الإجراء الذي بموجبه يقوم رئيس الجمهورية بإنهاء الفترة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني قبل نهايتها المحددة في الدستور، و تدوم كل فترة تشريعية للمجلس الشعبي الوطني خمس سنوات وهو ما تنص عليه المادة 119 من الدستور في فقرتها الأولى بقولها : " ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس(5) سنوات "⁴ .

ولا يستوي الحديث عن موضوع الحل الرئاسي للمجلس الشعبي الوطني دون التطرق للنوع الثاني من أنواع الحل، و هو ما يعرف بالحل الوجوبي أو التلقائي و

¹ عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص 220 .

² محمد إبراهيم ، حق الحل في دستور 1989 ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، 1993 ، العدد 03 ، ص 682 .

³ بالجيلالي خالد ، مرجع سابق ، ص 187 .

⁴ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 100 .

المنصوص عنه في المادة 96 من الدستور و التي تنص على أنه : " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً "، و يتقرر هذا الحل بقوة القانون، وذلك بمجرد رفض المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة بعد عرضه عليه للمرة الثانية، و الأكيد أن الآثار المترتبة عن هذين النوعين المختلفتين من الحل هي واحدة وتتمثل في نهاية ولاية المجلس الشعبي الوطني قبل نهاية المدة القانونية المقررة لنيابته، إضافة لإجراء انتخابات تشريعية جديدة في أجل أقصاه ثلاثة أشهر.

غير أنهما يختلفان في عدة نقاط ، فمن حيث سبب الحل، فالحل التلقائي أو الوجوبي مقترن برفض المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة للمرة الثانية بعد عرضه عليه، أي دون أن يكون هناك دخل لرئيس الجمهورية، في حين أن الحل الرئاسي مرتبط بإرادة رئيس الجمهورية مادام يتمتع هذا الأخير بسلطة تقديرية واسعة في القيام بذلك، و غالباً ما يلجأ إليه في حال قيام نزاع بين البرلمان و الحكومة . ثم إن الغاية من وراء الحل الرئاسي تكمن في ضمان عدم تعسف المجلس الشعبي الوطني في استعمال وسائل الرقابة التي يملكها، خاصة إجراء ملتصق الرقابة¹ أو "سحب الثقة"، كما تكمن الغاية من وراء هذا الحل في تمكين رئيس الجمهورية من البحث عن أغلبية نيابية مريحة موالية له في حال ما إذا كان المجلس مشكلاً في غالبية من نواب المعارضة²، في حين أن الهدف من وراء التنصيص على الحل الوجوبي أو التلقائي، يكمن في تقادي حدوث الأزمات الوزارية المتكررة في حال رفض المجلس الشعبي الوطني المتكرر الموافقة على برنامج عمل الحكومة³.

¹ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 101 .

² هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 82 .

³ تنص المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه : " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول. ينسق الوزير الأول عمل الحكومة . تعد الحكومة مخطط عملها و تعرضه في مجلس الوزراء". و عليه وموجب هذا التعديل أصبح الوزير الأول ينسق عمل الحكومة وأصبحت هذه الأخيرة هي من تعد مخطط عملها وهي من تقوم بعرض هذا المخطط في مجلس الوزراء، فالمادة 93 أي المادة 79 من دستور 1996 قبل تعديل 2016 كانت تنص على تنفيذ الوزير الأول لبرنامج رئيس الجمهورية و ينسق من أجل ذلك عمل الحكومة، كما كان الوزير الأول هو من يضبط و ينفذ مخطط عمله و يقوم بعرضه في مجلس الوزراء .

كما تكتسي سلطة الحل أهمية بالغة في إطار عملية ضمان تحقيق التوازن السياسي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، فبمقتضاه تتمكن هذه الأخيرة ممثلة في رئيس الجمهورية من حل المجلس التشريعي قبل انتهاء مدته، فهو بذلك الحل المقابل للمسؤولية الوزارية (الحكومية) أو الموازي لها، فاللجوء إليه يمثل ضرورة يقتضيها الصالح العام فقد تلجأ إليه السلطة التنفيذية في حالة وجود نزاع أو خلاف قائم بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، و رغم تعارض هذا الحق مع مبدأ الفصل بين السلطات إلا أنه يمثل ضمانة حقيقية لتحقيق استقلال السلطة التنفيذية عن البرلمان¹ .

البند الثاني

مميزات و خصائص إجراء حل المجلس الشعبي الوطني

انطلاقا من نص المادة 147 من الدستور يتضح لنا جليا أن سلطة حل المجلس الشعبي الوطني تعتبر من أهم و أخطر السلطات الحصرية لرئيس الجمهورية، و يتميز الحل الرئاسي بميزتين أساسيتين هما :

أولا: الحل اختصاص حصري لرئيس الجمهورية :

بالرجوع للنظام الدستوري الجزائري نجد أن جميع الدساتير قد أوردت حق الحل بإسم رئيس الجمهورية ما عدا دستور 1963²، حيث تنص الفقرة الأولى من المادة 147 من الدستور على أنه: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها ... " . فالواضح من نص هذه المادة هو أن سلطة حل المجلس الشعبي الوطني هي اختصاص حصري و خاص بشخص رئيس الجمهورية فقط³، ذلك أن المؤسس الدستوري لم يخول لأي جهة أخرى في السلطة مهما

¹ بولوم محمد الأمين ، البنية القانونية و الدستورية للسلطة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان ، 2008/2007 ، ص 77،76 .

² فالحل الوارد في دستور سنة 1963 يكون نتيجة إصدار لائحة سحب الثقة من رئيس الجمهورية التي توجب عليه الاستقالة، فيكون حل المجلس تلقائيا، ذلك أن هذا الإجراء تطغى عليه اعتبارات سياسية أكثر منها قانونية، فإقامة النواب المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية يؤدي إلى تنحيهم .

³ محمد ابراهيمي ، مرجع سابق ، ص 674 .

كانت مرتبتها ممارسة هذه السلطة فهي بذلك اختصاص شخصي محجوز لرئيس الجمهورية لوحده .

إن قصر ممارسة هذه السلطة في يد رئيس الجمهورية لوحده دون غيره، إنما هو راجع في الأساس لتقلّ منصب رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، إذ يعتبر الحارس الأول للدستور و حاميه طبقاً للمادة 84 منه ، بل و هو المعني الأول بفرض احترام الدستور، ناهيك عن أنه المكلف بضمان السير العادي للسلطات و المؤسسات العمومية، فهو يسعى دائماً لتجنب الاختلافات التي يمكن أن تعطل سير هذه المؤسسات بما في ذلك البرلمان، فإذا وقعت أزمة سياسية فهو المعني الأول بالتدخل من أجل إعادة التوازن و السير الحسن لهذه الهيئات، و بذلك يتدخل في الفصل في الخلاف الذي قد يقع بين الحكومة و المجلس الشعبي الوطني عن طريق حلّ هذا الأخير¹.

وزيادة على ذلك إن طريقة انتخاب رئيس الجمهورية² تؤدي إلى منحه هذه الصلاحية، فطريقة انتخابه هذه تجعله يرتقي إلى مركز ممثل الأمة، و بذلك تسمح له هذه الترقية بأن يكون بعيداً عن النزاعات الحزبية باعتباره رئيس كل الجزائريين، فموقعه هذا يجعله المتخصص الوحيد لممارسة هذه السلطة³.

ثانياً: الحل كآلية للديمقراطية الشبه مباشرة :

تنصّ الفقرة الثانية من المادة 147 السابقة الذكر على أنه : " و تجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر"، وعليه يؤدي حل المجلس الشعبي الوطني إلى إجراء انتخابات سابقة لأوانها، و يترتب على حل الغرفة السفلى ضرورة إجراء انتخابات تشريعية جديدة لانتخاب مجلس شعبي وطني جديد يحل محل المجلس المنحل، و اشترط المؤسس الدستوري أن يتم ذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر تسري من يوم حل المجلس القديم، و عليه تتدخل هيئة الناخبين للإدلاء برأيها حول المشكل الذي كان سبباً لإنهاء المدة القانونية للجهاز الممثل للأمة⁴، و هو ما يجعل من هذا

¹ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 102،103 .

² تنص المادة 85 من الدستور على أنه : " ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري " .

³ محمد ابراهيمي ، مرجع سابق ، ص 669،670 .

⁴ محمد ابراهيمي ، المرجع نفسه ، ص 666 .

الاختصاص أداة لتحقيق الديمقراطية الشبه مباشرة، و الملاحظ أن اللجوء إلى تحكيم الشعب في الخلاف الناشئ بين البرلمان و الحكومة، لم يهدف المشرع من ورائه لمعرفة رأي الهيئة الناخبة حول هذا النزاع، بقدر ما يهدف إلى الحفاظ على بقاء الحكومة في السلطة و سيطرتها على البرلمان، و هذا ما جعل الهيئة التشريعية تسعى دائماً للموافقة، ومنح الثقة للحكومة متى طلبت ذلك، بمعنى أن البرلمان دائماً ما كان خاضعاً لسياسة السلطة التنفيذية المتبعة و المعروضة عليه¹.

وبالمحصلة، إن إجراء انتخابات تشريعية جديدة تعني أن الشعب هو صاحب السيادة، فقد يؤيد البرلمان وذلك بإعادة انتخابه للأغلبية البرلمانية التي كانت موجودة قبل الحل، و قد يؤيد السلطة التنفيذية وذلك بانتخابه لأغلبية برلمانية جديدة، فهذا الاختصاص يضع ممثلي الشعب تحت رقابة الشعب نفسه، ومن ثمة فالحل يظهر مثل الاستفتاء من حيث كونه أداة للديمقراطية الشبه مباشرة، وذلك لأن الغرض منهما واحد، وهو تنظيم تدخل الهيئة الانتخابية في الحياة السياسية².

الفرع الثاني

ضوابط و موانع ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة حلّ المجلس

الشعبي الوطني

من بين أهم السلطات الخطيرة والمخولة لرئيس الجمهورية بموجب الدستور، سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني، و تكمن خطورتها في إنهاء ولاية المجلس الشعبي الوطني قبل أوانها، و على الرغم من أن الدستور الجزائري قد قصر ممارسة هذا الاختصاص على شخص الرئيس فقط، غير أنه - ونظراً لخطورة هذا الإجراء على البرلمان - قد قيّد رئيس الجمهورية ببعض الضوابط . وعليه سنحاول في هذا الشق الأخير من موضوع دراستنا لسلطة الحل، تسليط الضوء على الضوابط و القيود التي تحكم ممارسة رئيس الجمهورية لهذا الاختصاص (البند الأول)، و كذا الموانع التي تحول دون ممارسته لهذه السلطة (البند الثاني) .

¹ بالجيلالي خالد ، مرجع سابق ، ص 191 .

² بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 103،104 .

البند الأول

الضوابط الواردة على ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة حل المجلس

الشعبي الوطني

يتضح لنا من خلال تصفّح مواد الدستور، أن المؤسس الدستوري لم يقيّد سلطة الرئيس في حل المجلس الشعبي الوطني بأي قيد موضوعي باستثناء بعض الضوابط و القيود الشكلية، و التي لا تؤثر على حق الرئيس في اللجوء إلى إجراء الحل.

فبداية نلاحظ أن المادة 101 من الدستور تمنع رئيس الجمهورية من تفويض سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني، كما تنصّ المادة 147 من الدستور و المذكورة سابقا على ضرورة استشارة الرئيس لبعض الشخصيات حتى يتمكن من حل المجلس، و تتمثل هذه الجهات في رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة و الوزير الأول، و قد أضاف التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 إلى هذه الشخصيات، شخصية أخرى تتمثل في رئيس المجلس الدستوري، و عليه أصبح رئيس الجمهورية ملزماً باستشارة أربع شخصيات حتى يستطيع تقرير حل المجلس .

و الأكيد أن هذه الاستشارة تنطوي على عدة محاسن، على اعتبار أنها تمكن الرئيس من تجنب مخاطر التسرّع و الانفعال الذي قد يتسبّب فيه المجلس الشعبي الوطني بعرقلة هذا الأخير إنجاز الحكومة لمخطّط عملها، أو بعرقلته لمشاريع القوانين التي تتقدم بها، كما تمكنه من الوقوف على مدى ملاءمة قرار الحلّ لحدّة الخلاف القائم بين الحكومة و المجلس الشعبي الوطني، فإذا أشار رئيسي غرفتي البرلمان و الوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري لرئيس الجمهورية بعدم الحاجة إلى حل المجلس، فإن ذلك يكون دافعا له للعدول عن مسعاه¹، أما في حال تأييد هذه الشخصيات لرئيس الجمهورية في قرار الحل فإن ذلك يعتبر من الناحية الشكلية بمثابة موافقة على قرار الحل، مما يؤدي من الناحية السياسية إلى تدعيم قرار الرئيس بحل المجلس التشريعي .

¹ هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 82 .

وعليه فالغرض من وراء هذه الاستشارة هو توفير "سِتَارٍ" للسلطة الرئاسية عن طريق إبراز أن قرار حل المجلس لم يصدر نتيجة تعسف من جانب الرئيس، وإنما هو صدر بعد موافقة الهيئات الواجب استشارتها¹، وتجدر الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية غير مخير باستشارة الهيئات المذكورة أعلاه بل هو ملزم بذلك، فطلب رأي هذه الشخصيات بالرغم من أنه غير ملزم للرئيس، إلا أنه مع ذلك يكتسي أهمية كبيرة على اعتبار أنه سيساعد رئيس الجمهورية في تقدير مدى ملاءمة قرار الحل، ناهيك عن أن أية مبادرة من قبل الرئيس يكون الهدف من ورائها حل المجلس الشعبي الوطني و تكون دون استيفاء شرط الاستشارة، تعتبر غير مشروعة و غير نافذة بل و غير دستورية².

و بالرجوع للتجربة الدستورية الجزائرية، الملفت للنظر هو أن ممارسة سلطة حل المجلس الشعبي الوطني لم تمارس سوى مرة واحدة فقط ، وكانت في سنة 1992 أين قام الرئيس " الشادلي بن جديد " آنذاك بحل المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة 120 من دستور 1989 إثر فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ في الدور الأول من الانتخابات التشريعية بالأغلبية الساحقة، و المُلْفِتُ للنظر هو عدم استشارة رئيس الجمهورية لا لرئيس المجلس الشعبي الوطني، و لا لرئيس الحكومة³ على الرغم من أن المادة 120 من الدستور كانت تشترط الاستشارة، و عليه اعتبر العديد من الشراح أن قرار الحل هذا كان - من الناحية القانونية - غير دستوري⁴.

البند الثاني

موانع ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة حل المجلس الشعبي الوطني

إذا كان رئيس الجمهورية غير مقيد بأي ظرف في ممارسته لسلطة حل المجلس الشعبي الوطني، فإن الأمر يختلف بالنسبة لمن يتولى مهام رئاسة الدولة في حال قيام مانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته أو في حالة وفاة أحد المترشحين للانتخابات

¹ عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري ،مرجع سابق ، ص 223،224 ؛ بركات أحمد، مرجع سابق ، ص 105 .

² بركات أحمد ، المرجع نفسه ، ص 105 ؛ هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 83 .

³ أنظر المرسوم الرئاسي رقم 01/92 ، الجريدة الرسمية رقم 01 لسنة 1992 ، ص 45 .

⁴ بركات أحمد ، المرجع نفسه ، ص 106 ؛ هاملي محمد ، المرجع نفسه ، ص 84 .

الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو وقوع أي مانع له، ففي كلتا هاتين الحالتين لا يمكن لرئيس الدولة أن يقوم بممارسة سلطة الحل، ذلك أن المادة 104 من الدستور السابقة الذكر قد حددت جملة من الصلاحيات التي يُحظرُ ممارستها خلال فترتي الخمسة و الأربعين(45) أو الستين(60) يوما المرتبطتين بالحالتين المذكورتين أعلاه، و من ضمنها سلطة حل المجلس الشعبي الوطني¹ .

وفي سياق آخر، يترتب على إعلان رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية أو حالة الحرب، وجوب اجتماع البرلمان وذلك طبقا لنص المادتين 107 الفقرة الرابعة و 109 الفقرة الثانية من الدستور²، ونستنتج من نصي هاتين المادتين أن رئيس الجمهورية ملزم بعدم حل المجلس الشعبي الوطني أثناء سريان الحالة الاستثنائية و حالة الحرب، و الواقع أن هذا المنع ليس صريحا بل مستفاد من نصي المادتين 107 و 109 من الدستور، و لعلَّ السبب في عدم جواز قيام الرئيس بممارسة حقّه في الحل خلال سريان هاتين الحالتين، هو أنه لو تم حل المجلس أثناء قيام هاتين الحالتين لا يمكن للانعقاد الوجوبي للبرلمان أن يتحقّق، ذلك أن المؤسس الدستوري قد نص صراحة على وجوب اجتماع البرلمان بغرفتيه معاً و ليس غرفة واحدة³ .

ومن جهة أخرى، إن اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم التي يوقعها رئيس الجمهورية طبقا لنص المادتين 111 و 149 من الدستور، تتطلب وجوب موافقة البرلمان عليها و طبعا لن يتأتّى ذلك في حال قيام الرئيس بحلّ المجلس .

و من جانب آخر، لقد تعرّض الدكتور " محمد هاملي " لإشكال قانوني هام قد يُطرح في النظام الدستوري الجزائري، و ذلك في حالة قيام رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني، وقبل إجراء انتخابات تشريعية جديدة طرأت ظروف استدعت إعلان الرئيس للحالة الاستثنائية أو حالة الحرب، فما هو الحل هنا ؟ هل يزول أثر حل المجلس ويُستدعى هذا الأخير للانعقاد، و يُستشارُ رئيسه بشأن الحالة المُزمع إعلانها ؟ أم أن

¹ هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 84 .

² تنص المادة 4/107 و المادة 2/109 من الدستور على أنه : " ويجتمع البرلمان وجوبا " .

³ عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص 239 ؛ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 106 .

إجراء الحل ينفذ و يعفى الرئيس من استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و ينعقد مجلس الأمة لوحده¹ ؟ هذا ما لم تجبنا عنه بنود الدستور .

و الأكيد أن تنظيم المؤسس الدستوري الجزائري لسلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني جاء قاصراً، لاسيما بغياب بند التسبيب، كما أنه لم ينص على وجود قيد جوهري يؤدي إلى استعمال هذه السلطة كقيد الضرورة مثلاً، كما لم يحدّد المؤسس الدستوري المدّة التي لا يجوز فيها للرئيس حل المجلس التشريعي الجديد مثلما فعل نظيره الفرنسي و الذي منع الرئيس من حل الجمعية الوطنية بعد سنة من انتخابها، وذلك حتى لا يسمح لرئيس الجمهورية بتعطيل سير و عمل البرلمان² .

وما نخلص إليه في الأخير، هو أن حق حل المجلس الشعبي الوطني يعتبر وسيلة رقابية في غاية الخطورة و الأهمية ، فهي سلاح ذو حدّين ، فإذا ما تم استخدامه في إطاره الدستوري و في إطار الغاية التي شرّع من أجلها، كان وسيلة للحفاظ على استقرار العلاقات بين السلطات العامة في الدولة، كما قد يصبح وسيلة لهيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات في حالة إساءة استخدامه، كما يخلق وضعية عدم الثقة و الاستقرار في العلاقات بين هذه السلطات .

¹ هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 85 .

² هاملي محمد ، المرجع نفسه ، ص 86 ؛ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 108 .

الخاتمة

لقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري على غرار غالبية المؤسسين الدستوريين في العالم مبدأ الفصل التعاوني بين السلطات، و الذي يقتضي إقامة علاقة توازن و اتصال بين مختلف السلطات داخل الدولة، خاصة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، ذلك أن المرحلة التي سبقت صدور دستور سنة 1989 عرفت هيمنة السلطة التنفيذية على اختصاصات و صلاحيات السلطتين القضائية - و خاصة - التشريعية .

فعلى الرغم من أن ملامح مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري موجودة فعلا بل و منذ سنوات عدة، غير أن الكفة لا تزال راجحة لفائدة السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية، ذلك أن المؤسس الدستوري لم يوفق في تحقيق ما يتطلبه إنشاء تعاون بين السلطات من ضرورة وجود توازن وظيفي بين السلطات خاصة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في مجال إعداد و صنع القانون، الأمر الذي نجم عنه استحواذ رئيس الجمهورية على المجال التشريعي المحجوز للبرلمان، بل و أضحى المشرع الأول و الرئيسي في البلاد .

كما أن توزيع المؤسس الدستوري للوظيفة التشريعية بين البرلمان و رئيس السلطة التنفيذية لم يكن عادلا، لأنه اعتمد في ذلك على معيار شديد الخصوصية نتج عنه احتكار الرئيس لسلطة اتخاذ القرار التشريعي بشكل مبالغ فيه، وعليه أصبح هذا الأخير هو المعني الأول بممارسة سلطة التشريع، فيما تحول البرلمان إلى مجرد هيئة تمارس وظيفة شكلية تقتصر على التصويت أو الموافقة على بعض النصوص فقط .

وعلاوة على ذلك، إن المؤسس الدستوري لم يوفق في تنظيم ممارسة رئيس الجمهورية لهذه الاختصاصات، فمن جهة كشف الواقع العملي أن القيود الواردة على ممارسة بعض هذه الصلاحيات لم تكن كافية، أو أنها افتقدت لصفة الإلزام، و من جهة أخرى هناك البعض الآخر من هذه الصلاحيات من لم يضع لها المؤسس الدستوري قيود جوهرية أصلا، الأمر الذي أدى إلى تركيز كل آليات وضع القانون في يد المؤسسة الرئاسية .

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

و مما لاشك فيه أن توسيع الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية يحقق فعالية في التدخل لوضع النصوص في الوقت المناسب خاصة في حال ما إذا كان النظام في حالة فراغ تشريعي أو مؤسساتي، لكن لم يكن هناك من مبرر كاف لمنح كل تلك الحصانة على أعمال الرئيس، ذلك أن منح المؤسس الدستوري لكل هذه الصلاحيات لرئيس الجمهورية لا يخلو من المخاطر، كون أن الأمر قد يمتد ليصبح النظام القانوني في الدولة قائما على إرادة الرئيس لوحده، الأمر الذي قد يشكل تهديدا حقيقيا لاستقرار البلاد و مؤسساتها، حيث أضحى الرئيس يختار آليات التشريع بحسب الحالة، فقد يستبعد البرلمان لمواجهة الشعب أو العكس في سبيل تمرير مشروعه .

و بالتالي يجب على البرلمان أن يمارس وظيفة ما، فلا يعقل أن تتكبد الدولة كل تلك المصاريف المتعلقة بالحملة الانتخابية و التعويضات التي يتلقاها النواب و الأعضاء ليبقى جانبا، و لعل خير وظيفة يمارسها البرلمان على الأقل في الفترة الحالية، هي الرقابة و ليس التشريع .

و في المحصلة حاولنا من خلال هذه الدراسة، صياغة اقتراحات قد تتماشى إلى حد ما مع فكرة رؤية بلادنا بين مصاف الدول الديمقراطية، و كذا إقامة علاقة توازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، سلطة تشريع و أخرى تراقب، وقد يتحقق ما سبق ذكره في بعض الاقتراحات التالية :

1. تقليص الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية أو على الأقل تقييد ممارسة هذا الأخير لهذه السلطات ببعض الضوابط الجوهرية، فعلى الرغم من تقييد المؤسس

الدستوري بموجب التعديل الأخير لسنة 2016 رئيس الجمهورية خلال ممارسته لسلطة التشريع بأوامر بقيدي قيام حالة الضرورة، و كذا استشارة مجلس الدولة - وحسن فعل المؤسس الدستوري بهذا الخصوص - غير أننا ننادي بضرورة منح البرلمان سلطة مناقشة و تعديل مضامين هذه الأوامر، و ذلك بتعديل القانون العضوي رقم 99-02، أما بخصوص سلطته في إصدار قانون المالية بموجب أمر، فيا حبذا لو يتم تعديل آجال تصويت البرلمان على قانون المالية .

2. كما نلتمس من المؤسس الدستوري وضع جزاء على عدم إصدار رئيس الجمهورية للقوانين بعد انقضاء مدة الثلاثين (30) يوما المخصصة لإصدارها، كتحويل هذا الاختصاص لرئيس مجلس الأمة أو لرئيس المجلس الشعبي الوطني، و نفس السياق النص أيضا على جزاء آخر يتمثل في إلزام الحكومة بنشر هذه القوانين خلال أجل عشرة (10) أيام تحت طائلة مساءلتها سياسيا .

3. ويجب على المؤسس الدستوري ضبط و تقييد العبارات الواردة في المادة 107 من الدستور و المتعلقة بالحالة الاستثنائية، حتى لا يرجع تفسيرها للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، و إضافة لذلك نلتمس من المؤسس الدستوري أيضا منح سلطة تمديد آجال سريان الحالة الاستثنائية للبرلمان وحده، على أن يمارس هذا الأخير رقابته المباشرة على الأعمال التي تصدر عن الرئيس خلال فترة سريان هذه الحالة .

4. أما بخصوص سلطة الرئيس في اللجوء للاستفتاء، فإننا ننادي المؤسس الدستوري بالسماح لنسبة معينة من النواب باقتراح نص الاستفتاء، على أن يعرض هذا النص على رئيس الجمهورية، أما بالنسبة لحق البرلمان في المبادرة بتعديل الدستور، فنقترح في هذا الصدد أن يتم الرجوع إلى ما كان منصوص عليه في دستور سنة 1963، و ذلك بجعل حق المبادرة بتعديل الدستور حقا مشتركا بين رئيس الجمهورية و الأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان، على أن تتم المناقشة و التصويت عليه مرة أولى، ثم يعاد مناقشته و التصويت عليه مرة ثانية، و يشترط هنا أن

يحصل النص على الأغلبية المطلقة من أصوات النواب في كلا التصويتين اللذين يفصل بينهما أجل شهرين، ثم يعرض التعديل على الموافقة الشعبية .

5. أما بخصوص سلطة الرئيس في التصديق على المعاهدات الدولية، فإننا نلتمس من المؤسس الدستوري بأن تكون رقابة البرلمان على المعاهدات ملزمة قبل التصديق عليها، بمعنى أن يوافق عليها الجهاز التشريعي أولاً حتى يتمكن الرئيس من التصديق عليها، وذلك حتى لا يحتكر هذا الأخير سلطة التشريع في المجال الخارجي .

6. وفي سياق آخر نلتمس من المؤسس الدستوري أن يدرج بندا في الدستور يشترط من خلاله أن يذكر رئيس الجمهورية أسباب اعتراضه على القانون عند ممارسته لسلطة طلب إجراء مداولة ثانية للقانون .

7. أما بالنسبة لسلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني، فنقترح اشتراط قيد الضرورة حتى يمارس الرئيس سلطته هذه، و التي تعتبر من اخطر اختصاصاته التشريعية على البرلمان، و ذلك لأنها تؤدي إلى إنهاء الفترة التشريعية للمجلس قبل أوانها .

و نشير في الأخير إلى أن النظام الدستوري الجزائري أثبت فعاليته في مواجهة الأزمات، كما أن المؤسسات الحاكمة في الدولة التزمت إلى حد بعيد في ممارسة الوظيفة التشريعية باحترام إرادة الشعب و مصلحته العامة، إلا أن ذلك غير كاف لاعتبار النظام عادلا، كما أن تغير الأوضاع السياسية و الاقتصادية في الدولة سيؤدي حتما إلى ارتباك في كامل المؤسسات، و قد يتسبب في سقوط النظام ككل بسبب ارتباطه برئيس الجمهورية. هذه الفكرة تعد محورية في التغييرات التي يفترض على المؤسس الدستوري اتخاذها، إذ يقع على عاتقه بناء نسق قانوني دقيق يعتمد فيه على معايير عادلة لتوزيع الوظائف التشريعية و الرقابية في الدولة، آخذا فيه بعين الاعتبار الظروف الخاصة للمجتمع الجزائري و الضغوطات الدولية التي تتعرض لها الأنظمة الإسلامية مما يحول دون حريتها في اتخاذ القرارات السياسية على المستويين الداخلي و الخارجي .

قائمة المراجع

أولا : النصوص الرسمية :

أ . الدساتير :

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 10 سبتمبر 1963 ،
الجريدة الرسمية رقم 64 ، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963 .
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 22 نوفمبر 1976 ،
الجريدة الرسمية رقم 94 ، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976 .
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 23 فيفري 1989 ،
الجريدة الرسمية رقم 09 ، المؤرخة في 01 ماي 1989 .
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28 نوفمبر 1996 ،
الجريدة الرسمية رقم 76 ، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996 .
- القانون رقم 01-16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 06 مارس
2016 المتضمن التعديل الدستوري .
- دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي الصادر في 04 أكتوبر 1958 .
- دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 .

ب . القوانين العضوية ، القوانين العادية ، الأوامر :

- القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المعدل و المتمم بالقانون
العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 24 شعبان عام 1432 الموافق 26 يوليو 2011
المتضمن اختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله .
- القانون العضوي رقم 02-99 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق لـ 08
مارس 1999 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان و المحدد للعلاقة الوظيفية بينها و بين
الحكومة ، الجريدة الرسمية العدد 15 بتاريخ 09 مارس 1999 .
- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان 1395 الموافق لـ 26 سبتمبر 1975
المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم .

ج . آراء ، مقررات :

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

ثانيا : المؤلفات العامة :

1. أحمد بلقاسم ، القانون الدولي العام (المفهوم و المصادر) ، الطبعة الرابعة ، دار هومه للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر، 2011 .
2. خالد جواد الجعشمي ، المعاهدات الدولية و السيادة الوطنية ، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الأولى ، الأردن ، 2014 .
3. خرباشي عقيلة ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، دار الخلدونية ، الجزائر، 2007 .
4. سعيد بوشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، الجزء الثاني ، الطبعة السادسة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2004 .
5. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة) ، الطبعة الخامسة ، دار الفكر العربي ، 1984 .
6. طربوش محمد قائد ، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع ، بيروت ، 1996 .
7. عبد العزيز الجوهري ، القانون و القرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار و النشر، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1995 .
8. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع ، بيروت ، 1995 .
9. عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري (نشأته، أحكامه، محدداته) ، دار الريحانة ، الطبعة الأولى ، الجزائر ، 2002 .
10. عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دار هومه للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2005 .

11. عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري (نشأة، تعريف، فقها) ، دار الهدى ، الجزائر، 2005 .
12. عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دار هومه ، الجزائر ، 2009 .
13. عبد الله بوقفة ، الوجيز في القانون الدستوري الجزائري (نشأة، فقها، تشريعا) ، الطبعة الخامسة ، دار الهدى ، عين مليية ، الجزائر ، 2011 .
14. عبد الله بوقفة ، القانون الدولي المعاصر و القانون الدستوري ، دار الهدى ، عين مليية ، الجزائر ، 2012 .
15. عزالدين بغدادى ، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة ، مكتبة الوفاء القانونية ، الطبعة الأولى ، الإسكندرية ، 2009 .
16. علي صادق أبو هيف ، القانون الدولي العام ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، (بدون سنة طبع) .
17. عمار بوضياف ، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون و تطبيقاتها في الجزائر) ، دار الريحانة ، الجزائر .
18. عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الريحانة ، الجزائر ، (بدون سنة الطبع) .
19. عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية العامة بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري ، دار هومه ، الجزائر .
20. فوزي اوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري ، الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2008 .
21. كمال زغوم ، مصادر القانون الدولي (المعاهدات ، العرف) ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، (بدون سنة طبع) .
22. محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري) ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، 2002 .
23. محمد بوسلطان ، مبادئ القانون الدولي العام ، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2005 .

24. مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ، دار بلقيس للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2014 .

25. هاملي محمد ، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري و الفرنسي) ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 2014 .

ثالثا : المؤلفات الخاصة :

أ . الرسائل و المذكرات :

1. أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري ، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2013 .

2. بالجيلالي خالد، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري (دراسة مقارنة مع الدستورين الفرنسي و المصري)، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2010 .

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

4. بشير بن مالك ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة ماجستير، جامعة الجيلالي الياصب، سيدي بلعباس، 1999/1998 .

5. بولوم محمد الأمين ، البنية القانونية و الدستورية للسلطة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان ، 2008/2007 .

6. حافظي سعاد، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2008/2007 .

7. رداة نور الدين ، التشريع عن طريق الأوامر و أثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الإخوة منتوري ، قسنطينة، 2006/2005 .
8. عيادي سعاد ، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية (دستور 1996) ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية،كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق ،جامعة الحاج لخضر، باتنة ، 2014 /2013 .
9. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية ، رسالة دكتوراه ، جامعة الجيلالي اليااس ، سيدي بلعباس ، 2005/2004 .
10. منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العام ، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، 2014/2013 .
11. ميمونة سعاد ، الطبعة القانونية للتشريع بأوامر، مذكرة لنيل درجة الماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان ، 2011/2010 .

ب . المقالات :

1. محمد براهيم ، حق الحل في دستور 1989 ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية والسياسية ، العدد 03 ، 1993 .
2. مراد بدران ، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور ، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، المجلد 10 ، العدد 2 ، 2002 .
3. مراد بدران ، قانون المالية و فكرة سيادة البرلمان ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، العدد الثالث ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2010 .
4. مسعود شيهوب ، الحماية القانونية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، العدد 01 ، 1998 .

رابعا : المواقع الإلكترونية :

- موقع المجلس الشعبي الوطني : www.apn-dz.org

فهرس المحتويات :

1	.....مقدمة:
7	.....الفصل الأول : سلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر التشريعية.....
7	.....المبحث الأول : سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الظروف العادية
8	.....المطلب الأول : حالات التشريع بأوامر في الظروف العادية.....
	.....الفرع الأول : سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر طبقا لنص المادة 142
8	.....من الدستور.....
9	.....البند الأول : ضوابط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر.....
	.....البند الثاني : الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة طبقا لنص المادة 142 من
15	.....الدستور.....
18	.....الفرع الثاني : سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية بموجب أمر.....
	.....البند الأول : ضوابط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة إصدار قانون المالية
19	.....بموجب أمر.....
20	.....البند الثاني : الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في المجال المالي.....
	.....المطلب الثاني : سلطة البرلمان في مواجهة الأوامر الصادرة عن رئيس
23	.....الجمهورية في الظروف العادية.....
	.....الفرع الأول : الضمانات الدستورية المقررة للبرلمان لمواجهة سلطة التشريع
23	.....بأوامر.....
27	.....الفرع الثاني : آثار سلطة التشريع بأوامر على البرلمان.....
30	.....المبحث الثاني : سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية
31	.....المطلب الأول : التنظيم القانوني للحالة الاستثنائية.....
	.....الفرع الأول : الضوابط الموضوعية لإعلان الحالة الاستثنائية.....
31	.....البند الأول : وجود خطر داهم.....
33	.....البند الثاني : إصابة الخطر لإحدى الموضوعات المحددة دستوريا.....
34	.....الفرع الثاني : الضوابط الشكلية و الإجرائية لإعلان الحالة الاستثنائية.....
34	.....البند الأول : استشارة رئيسي غرفتي البرلمان.....

- 35 البند الثاني : استشارة رئيس المجلس الدستوري.....
- 36 البند الثالث : الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و إلى مجلس الوزراء.....
- 38 البند الرابع : اجتماع البرلمان وجوبا.....
- المطلب الثاني : النظام القانوني لممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر
- 38 في الحالة الاستثنائية.....
- الفرع الأول : ضوابط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر في الحالة
- 39 الاستثنائية.....
- 39 البند الأول : القيود المتعلقة باختصاص و إجراءات إصدار الأوامر التشريعية....
- 40 البند الثاني : الظروف الواجب توافرها لإصدار الأوامر التشريعية.....
- البند الثالث : الغاية المتوخاة من إصدار الأوامر التشريعية في ظل الحالة
- 40 الاستثنائية.....
- 41 الفرع الثاني : الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية...
- 42 البند الأول : اتخاذ الأوامر التشريعية في ظل انعقاد البرلمان.....
- 43 البند الثاني : الطبيعة المؤقتة للأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية.....
- 46 الفصل الثاني : اتساع مجال الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية.....
- 46 المبحث الأول : سلطات رئيس الجمهورية التشريعية المساهمة في صنع القانون..
- 47 المطلب الأول : تفوق رئيس الجمهورية في المجال التشريعي على البرلمان.....
- 47 الفرع الأول : سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين.....
- 47 البند الأول : مفهوم سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين.....
- 50 البند الثاني : الطبيعة القانونية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين.....
- 54 الفرع الثاني : التشريع الرئاسي عن طريق اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة.....
- 55 البند الأول : سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الاستفتاء.....
- 58 البند الثاني : استتار رئيس الجمهورية بحق المبادرة بتعديل الدستور.....
- 61 المطلب الثاني : سلطة رئيس الجمهورية في المصادقة على المعاهدات الدولية....
- 62 الفرع الأول : مفهوم التصديق على المعاهدات الدولية.....
- 62 البند الأول : تعريف إجراء التصديق على المعاهدات الدولية.....

64	.....البند الثاني : أهمية إجراء التصديق على المعاهدات الدولية.
66	.....الفرع الثاني : ضوابط التصديق على المعاهدات الدولية.
66	.....البند الأول : موافقة البرلمان على المعاهدة.
70	.....البند الثاني : عدم مخالفة المعاهدة للدستور.
73	.....المبحث الثاني : سلطات رئيس الجمهورية التشريعية المراقبة لأعمال البرلمان...
73	.....المطلب الأول : سلطة رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية للقانون....
74	.....الفرع الأول : مفهوم سلطة طلب إجراء مداولة ثانية للقانون.....
75	.....البند الأول : تعريف سلطة طلب إجراء مداولة ثانية للقانون.....
77	.....البند الثاني : أهمية سلطة طلب إجراء مداولة ثانية للقانون.....
79	.....الفرع الثاني : النظام القانوني لممارسة سلطة طلب إجراء مداولة ثانية للقانون...
85	.....المطلب الثاني : سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني.....
85	.....الفرع الأول : مفهوم سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني....
86	.....البند الأول : تعريف سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني....
88	.....البند الثاني : مميزات و خصائص سلطة حل المجلس الشعبي الوطني.....
	.....الفرع الثاني : ضوابط و موانع ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة حل المجلس
90	.....الشعبي الوطني.....
	.....البند الأول : الضوابط الواردة على ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة حل المجلس
91	.....الشعبي الوطني.....
	.....البند الثاني : موانع ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة حل المجلس الشعبي
92	.....الوطني.....
95	.....خاتمة :.....
99	.....قائمة المراجع :.....
104	.....فهرس المحتويات :.....

المُلخَص:

انطلاقاً من تفحص بنود دستور 1996 المعدل و المتمم ، يتضح لنا جلياً أن المؤسس الدستوري الجزائري قد تبنى نظام الفصل التعاوني بين السلطات خاصة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، وهو ما يظهر من خلال علاقات التعاون و التداخل القائمة بين هاتين السلطتين لاسيما في مجال صنع القانون، غير أن المؤسس الدستوري قد ركز سلطة اتخاذ القرار التشريعي في يد الرئيس الأمر الذي نجم عنه فقدان البرلمان لاختصاصه الأصيل المتمثل في صنع القانون، وان كنا نؤيد في الواقع هذا التركيز خلال المراحل الانتقالية للنظام أين يكون القرار بيد هيئة واحدة تبت فيه بشكل سريع و فعال، غير أن التوزيع الذي أخذ به المؤسس الدستوري أثر كثيرا على معايير العدالة الدستورية، ذلك أن عدم إخضاع أعمال الرئيس لآليات رقابية فعالة يؤثر سلبا على استقرار النظام ، لذا يفترض أن يتم توزيع الوظيفة التشريعية بين رئيس الجمهورية و البرلمان بشكل يحقق العدالة و التوازن في الأداء التشريعي على المستويين الداخلي و الخارجي للدولة .

الكلمات المفتاحية : رئيس الجمهورية ، دستور 1996 المعدل و المتمم ، السلطة التنفيذية .

Résumé :

A partir de l'examen des dispositions de la constitution modifié et complété de l'année 1996, on peut donc affirmer que le fondateur de la constitution algérienne a adopté le système coopératif entre les pouvoirs spéciaux :les pouvoirs législatif et exécutif, c'est ce que l'on trouve à travers les coopérations mise en place entre ces deux pouvoirs en particulier dans le domaine du droit, tandis que le fondateur de la constitution a focaliser la prise de décision du pouvoir décisionnaire dans la main du président de la république, chose qui a mener le parlement à la perte de sa spécificité originale qui est celle de mettre la loi, et même si nous soutenons la consécration de cette mise au point pendant les phases de transition du système politique où la décision est faite par un seul organe, malgré que la répartition qui a été faite par le fondateur de la constitution a eu un grand impact sur les normes de la justice constitutionnelle, c'est pour cela il faut que la fonction législative soit répartie entre le président de la république et le parlement d'une façon qui permette à la justice et à l'équilibrage dans la performance législative aux deux niveaux de l'état : l'interne et l'externe.

Les mots clés : le président de la république, la constitution modifié et complété de 1996, le pouvoir exécutif.

Abstract :

And from examining the amended and completed constitution of 1996, It seems to Be clear to us clear that the founder of the algerian constitution has adopted a cooperative separation of powers specially between the executive and legislative branches, which appears through coopération relations established between these two powers, specially in the Field of Law-making. Yet, the constitutional founder has placed the authorities of legislative décision in the hands of the president, which resulted in the loss of parliament for its inherent compétence, even through we support the consécration of This focus during the transition stages of the system where the decisions Is, However, a single body, which quickly and effectively decides in It, but the distribution taken by the algerian constitutional founder has exercised much impact on the constitutional standards of justice. There fore, It Is assumed that the distribution of the legislative function between the president and parliament Is to Be carried out So as to achieve justice and balance in the legislative performance at the internal and external levels of the state.

The Key words : the président of the republic, constitution amended and completed of 1996 , the authority executive .