



جامعة 20 أوت 1955 - سكيكدة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

آليات تدخل السلطة التنفيذية في الصلاحيات التشريعية للبرلمان

مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر أكاديمي في القانون العام
تخصص مؤسسات دستورية وإدارية

تحت إشراف الأستاذ :
صخري طه

إعداد الطالب :
دربازي عباس

السادة أعضاء لجنة المناقشة :

الأستاذة / نطور أحلام رئيسة.
الأستاذ / صخري طه مشرفا ومقررا.
الأستاذة / قطار كوثر مناقشة.

السنة الجامعية: 2017 / 2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير

بعد حمد الله وشكره على توفيقه لي لإنجاز هذا العمل المتواضع،

أتقدم بأسمى عبارات الشكر والتقدير والامتنان إلى الأستاذ:

صخري طه نظير ما قدمه لنا من جهد ونصح

طيلة انجاز البحث،

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى الأستاذتين: نطور أحلام وقنطار هند

على تفضلهما بقبول مناقشة هذه المذكرة،

والشكر موصول كذلك إلى كل أساتذة كلية الحقوق.

مقدمة

مقدمة:

إن أهم أسس ومبادئ قيام دولة القانون وجود دستور يحكم هذه الدولة، الذي يحمل في طياته الوظائف الأساسية، التي تتولاها كما هو معروف ثلاث سلطات رئيسية؛ التشريعية والتنفيذية والقضائية، وقد أصبح من الثابت أن هذه الهيئات أو السلطات تقوم على أساس مبدأ هام، يُعتبر آلية من آليات خضوع الدولة للقانون، ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يعني توزيع المهام والصلاحيات على ثلاث هيئات، حيث تختص السلطة الأولى بسن القوانين، فيما تختص الثانية بتنفيذ برامجها وفق الأطر القانونية التي حددتها السلطة الأولى، أما الثالثة فتختص بالفصل في النزاعات التي تعرض عليها وذلك تحقيقاً للتوازن بينها.

ومنعاً من تواجد جميع هذه السلطات في يد واحدة وهذا ما يؤدي إلى الاستبداد والظلم، لأن السلطة المطلقة مفسدة مطلقة، تبنت جميع الأنظمة السياسية المعاصرة فكرة الفصل بين السلطات أساساً لتحقيق الديمقراطية التي تكفل الحماية الواجبة لحقوق الأفراد وحيرياتهم، وذلك من خلال إقرار الدساتير لهذا المبدأ، بتحديد العلاقة بين الهيئات أو السلطات العامة في الدولة التي إما أن تقوم على أساس مبدأ الفصل المطلق بينها أو على أساس التوازن والتكامل أي التعاون بينها¹، وتكريساً لذلك تم إقرار أدوات وآليات للرقابة المتبادلة فيما بينها لضمان التوازن داخل النظام السياسي في الدولة.

ونتيجة للتطور الدستوري، بانتقال الدولة من حارسه إلى متدخلة، وتطور وظائف السلطات الثلاث وغيرها من العوامل، تأكد أن هناك فرق شاسع بين المفهوم النظري لمبدأ الفصل بين السلطات (الجامد) والتطبيق العملي له، فالواقعية السياسية فرضت ضرورة قيام علاقات تعاون وتأثير متبادل بين السلطات، فإذا سلمنا باستقلالية السلطة القضائية فإن المقصود بالفصل هنا يكون منحصرًا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ أثبت الواقع العملي أن المعنى الحقيقي لهذا المبدأ يكمن في أن يكون الفصل مرناً، أي ضرورة

¹ موسى بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، السنة الأولى، العدد الثاني،

وجود علاقات وظيفية بين هاتين السلطتين، وهو ما يضمن ديناميكية النظام السياسي وذلك عن طريق رقابة تعاون بآليات متبادلة بينهما، أو ما يعرف بتوازن الرعب.

هذا وقد عرفت الجزائر، تطبيقات مختلفة لهذا المبدأ الدستوري عبر دساتيرها المتعاقبة، بدءاً بالأخذ بمبدأ وحدة السلطة إلى تجسيده كمبدأ دستوري¹، ويتجلى اعتماد المؤسس الدستوري الجزائري لمبدأ الفصل المرن بإقامة مجالات واسعة للتعاون والرقابة بين السلطات، مع منح وسائل لكل سلطة تؤثر بها على نظيرتها، ومن خلال نصه على إجراءات عدة، خاصة في المجال التشريعي، إذ منح للسلطة التنفيذية بقطبيها (رئيس الجمهورية والحكومة) العديد من الصلاحيات والآليات في التشريع، وذلك من خلال النص عليها صراحة في كل من الدستور والقانون المنظم للعلاقات بين البرلمان والحكومة، وكذا في النظام الداخلي لغرفتي البرلمان.

أسباب دراسة الموضوع:

لقد اجتمعت عدة أسباب أدت إلى بحثنا في هذا الموضوع دون غيره، يمكن تلخيصها في أسباب موضوعية تتعلق أساساً بأهمية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك لضمان التوازن بين السلطات في النظام السياسي في الجزائر، وكذلك درجة سيطرة رئيس الجمهورية على النظام السياسي الجزائري، وإلى أي مدى أعطى المؤسس الدستوري هذه الصلاحيات لرئيس الجمهورية؟، بالإضافة إلى محاولة الوقوف على كيفية صناعة التشريع في الجزائر، من خلال دراسة علاقة التأثير والتأثر بين الحكومة والبرلمان.

دون أن ننسى الأسباب الشخصية النابعة أساساً من حب الاطلاع عن كثب على الآليات التي تضمن التوازن بين السلطات في النظام السياسي الجزائري، بالإضافة إلى رغبتنا الملحة في إثراء الدراسات الأكاديمية التي تناولت موضوع البحث باعتبارنا باحثين في تخصص القانون الدستوري والنظم السياسية.

¹ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 5-6.

إشكالية الدراسة:

لتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، جعل المؤسس الدستوري الجزائري عمل التشريع تعاوناً بينهما، حيث منح للسلطة التنفيذية آليات تشارك بها وتساهم في عملية سن القوانين في الدولة، فهل هذه الآليات تخدم فكرة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لضمان استمرارية العمل التشريعي ولمواءمة القوانين مع سياسة الحكومة؟ أم لزيادة ثقل وتقوية مركز رئيس الجمهورية وحكومته، مما يؤدي إلى تعطيل الصلاحية التشريعية للبرلمان؟

للإجابة على هذه الإشكالية نطرح التساؤلات الفرعية التي تشكل محور هذه الدراسة

وهي:

- ما المقصود بالتشريع بأوامر رئاسية؟
- ما المقصود بالاعتراض الرئاسي على القوانين؟
- ما هي مختلف أساليب تدخل الحكومة في سن القوانين؟

صعوبات الدراسة:

واجهتنا أثناء إعداد هذه الدراسة عدة صعوبات أعاققت الجانب الأكاديمي لها، يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

- قلة المراجع والدراسات الأكاديمية التي تناولت موضوع الدراسة في ظل التعديل الجديد للدستور 2016، حيث سجلنا عدة دراسات إلا أنها كانت كلها في ظل دستور 1996.

- أثناء دراستنا وتحليلنا للموضوع واجهتنا صعوبة الفصل بين جوانب الدراسة من منظور قانوني ومنظور سياسي، وهذا لتقاربها الشديد خاصة في مجال علاقة الأحزاب السياسية مع الحكومة أو المعارضة، وتأثير هذه العلاقة في صناعة التشريع في الدولة.

- كما واجهنا صعوبة إجرائية، تتمثل في استحالة إجراء مقابلة علمية لشخصية في الميدان، سواء عضو من الحكومة أو من البرلمان رغم محاولتنا المتكررة،

إيماننا منا بأهمية إجراء مقابلة مع شخصية من أجل تنويرنا فيما يخص موضوع العلاقة بين البرلمان والحكومة.

الإطار المنهجي للدراسة:

فرضت علينا طبيعة الموضوع اعتماد كلا من **المنهج الوصفي** وذلك من خلال استعراض العلاقة بين السلطات وكذا آليات السلطة التنفيذية في عملية التشريع، و**منهج تحليل المضمون** تم إعماله في شرح وتحليل ونقد النصوص الدستورية والقانونية، وذلك للإجابة على إشكالية الدراسة وأسئلتها الفرعية، ومن ثمة اكتشاف الثغرات القانونية فيها، ومحاولة إصلاحها.

تفصيل الخطة:

للإجابة على إشكالية الدراسة وأسئلتها الفرعية، وتحقيقاً للأهداف المرجوة من هذا البحث، اعتمدنا التقسيم الثلاثي لخطة دراستنا وهي:

- يتناول الفصل الأول آلية تشريع رئيس الجمهورية بموجب أوامر رئاسية، وتم تقسيمه إلى مبحثين، خصصنا الأول منهما إلى ماهية التشريع بأوامر، أما الثاني فخصص للتنظيم القانوني للتشريع بأوامر.
- في الفصل الثاني تطرقنا إلى الاعتراض الرئاسي على القوانين، حيث قسمناه إلى مبحثين كذلك، يتضمن الأول منهما مفهوم الاعتراض الرئاسي بشكل عام، في حين تناولنا في المبحث الثاني صور الاعتراض الرئاسي.
- أما الفصل الثالث فتمحور حول آليات تدخل الحكومة في سن القوانين، الذي تم تقسيمه كذلك إلى مبحثين، تناولنا في الأول منهما مبادرة الحكومة بالقوانين وإعداد جدول أعمال البرلمان، أما المبحث الثاني فخصصناه لآلية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان.

الفصل الأول

الأوامر الرئيسية

الفصل الأول:

الأوامر الرئاسية

أحدث دستور 1996 تغييرا جذريا في موضوع العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث رجع الكفة لصالح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، على اعتبار أنه في نفس المستوى من حيث التمثيل الشعبي المتمثل في الانتخاب، بالإضافة إلى المسؤوليات الموكلة له المقررة دستوريا¹، وهذا لتمكينه من أداء هذه المسؤوليات على أحسن وجه، على اعتبار أن النظام الدستوري الجزائري يُصنف ضمن الأنظمة الرئاسية المشددة، القائمة على أساس المزج بين خصائص النظامين البرلماني والرئاسي، لكن مع دعم لمركز رئيس الجمهورية مما يجعل منه مركز ثقل النظام السياسي الجزائري، إذ أصبح يقوم بتقاسم الوظيفة التشريعية مع البرلمان، وذلك عن طريق آلية مباشرة هي الأوامر الرئاسية والتي أقرها له المؤسس الدستوري صراحة، عكس ما كان عليه الحال في دستور 1963 حيث التشريع بأوامر يعتبر حقا لكن عن طريق التفويض.

وعليه نتناول في هذا الفصل ماهية التشريع بأوامر في مبحث أول، ثم نتطرق إلى التنظيم القانوني للتشريع بأوامر في مبحث ثاني.

¹ تنص المادة 90 من القانون رقم 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر عدد 14، لـ 07 مارس 2016، المتضمنة لنص القسم (اليمين الدستورية) الذي يؤديه رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهامه على ما يلي: "يؤدي رئيس الجمهورية اليمين حسب النص الآتي :

بسم الله الرحمن الرحيم،

وفاء للتضحيات الكبرى، ولأرواح شهدائنا الأبرار، وقيم ثورة نوفمبر الخالدة، أقسم بالله العلي العظيم، أن أحترم الدين الإسلامي وأمجده، وأدافع عن الدستور، وأسهر على استمرارية الدولة، وأعمل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري، وأسعى من أجل تدعيم المسار الديمقراطي، وأحترم حرية اختيار الشعب، ومؤسسات الجمهورية وقوانينها، وأحافظ على سلامة التراب الوطني، ووحدة الشعب والأمة، وأحمي الحريات والحقوق الأساسية للإنسان والمواطن، وأعمل بدون هوادة من أجل تطورا لشعب وازدهاره، وأسعى بكل قواي في سبيل تحقيق المثل العليا للعدالة والحرية والسلام في العالم.

والله على ما أقول شهيد"

المبحث الأول:

ماهية التشريع بأوامر

من أجل دراسة آلية التشريع بأوامر من الناحية القانونية، وجب علينا أولاً تحديد مفهوم هذه الآلية بشكل عام وفقاً للفقهاء الدستوريين، وتمييزه عن الأعمال المشابهة له، وبعدها نتطرق لتبيين التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، وذلك في مطلبين، الأول يتضمن مفهوم آلية التشريع بأوامر، أما المطلب الثاني فنخصصه لدراسة التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري.

المطلب الأول:

مفهوم آلية التشريع بأوامر

اكتسب مفهوم الأوامر التشريعية أهمية بالغة بين أوساط الفقهاء الدستوريين، وما يؤكد ذلك هو غزارة التعاريف الفقهية وتعدد التسميات الدالة عليها، بالإضافة إلى كثرة الأعمال المشابهة له، هذا من جهة، وجهة أخرى المبررات التي منحت لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر، وعلى هذا الأساس سنخرج على أهم هذه التعريفات وأهم الأعمال المشابهة له في الفرع الأول، ثم نورد أهم مبررات منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في الفرع ثان.

الفرع الأول:

تعريف الأوامر التشريعية وتمييزها عن بعض الأنظمة المشابهة

اعتمد المؤسس الدستوري تسمية هذه الآلية بـ: (التشريع بأوامر)، لكن هناك عدة تسميات تختلف باختلاف النظم الدستورية لكن المعنى واحد، وباختلاف التسميات تختلف التعاريف كذلك، وللفقه كما هو معتاد اليد الطولى في ذلك.

أولاً: تعريف الأوامر التشريعية.

عرف الدكتور سليمان الطماوي الأوامر التشريعية بـ: "قرارات لها قوة القانون تصدرها السلطة التنفيذية لتنظم بها المسائل التي لا يتناولها إلا التشريع، وذلك بتفويض

خاص من السلطة التشريعية، فهذه اللوائح التي هي في قوة القانون لا تصدر في غيبة البرلمان كلوائح الضرورة، لكن والبرلمان مُنْعَقِدٌ¹.

فيما عرف الفقه الجزائري اللوائح التفويضية بأنها: "القرارات (اللوائح) التي تصدرها السلطات التنفيذية (الإدارية) في ظل الظروف الاستثنائية بناءً على تفويض خاص من طرف السلطة التشريعية المختصة، بواسطة قانون التفويض أو قانون السلطات الكاملة، وتكتسب هذه القرارات طبيعة القانون من حيث المجال، ومن حيث الحصانة النسبية ضد رقابة القضاء، ويطلق على القرارات (اللوائح) التفويضية اصطلاحاً: المراسيم بقوانين أو الأوامر"².

ومما سبق ذكره يمكن القول أن التشريع بأوامر هو آلية قانونية يمتلكها رئيس الجمهورية، تُخوله التشريع في المجال المخصص للبرلمان، وذلك وفق شروط خاصة، وفي فترة زمنية محددة، بسبب ظروف خاصة، ويكون ذلك وفق إجراءات خاصة كذلك، وكل ما سبق ذكره يكون منصوباً عليه دستورياً وبصراحة.

ثانياً: تمييز الأمر التشريعي عن بعض الأنظمة المشابهة.

بعد التخلي عن الأحادية والنهج الاشتراكي والتوجه إلى التعددية الحزبية، أدى التحول الدستوري في الجزائر إلى تغيير جذري في النظام ككل وبالأخص في السلطة التنفيذية، إذ ظهر لها قطبان رئيس الجمهورية من جهة، ومن جهة أخرى رئيس الحكومة في دستور 1989 ثم 1996، ومع تعديل 2008 أصبح رئيس جمهورية والوزير الأول، مما استوجب تقسيم المهام بينهما، وبالأخص ما يصدره كل منهما أثناء أداء مهامه.

أ- تمييز الأمر التشريعي عن المرسوم الرئاسي:

يعتبر المرسوم الرئاسي أساس السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية، إذ نجد المؤسس الدستوري أقر له بذلك من خلال الفقرة الأولى من المادة 143 من دستور

¹ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991، ص 503.

² عمار عوابدي، نظرية القرارات بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 149.

2016، التي حددتها بصورة سلبية، أي فيما عدا ما جاء في المادتين 140 و 141 كل المجالات المتبقية مخصصة له.

1 - تعريف المرسوم الرئاسي:

يعرف المرسوم الرئاسي على أنه: "المراسيم الرئاسية أعمال وقرارات إدارية سواء بالمعيار العضوي أو الموضوعي، تصلح مبدئياً لأن تكون محلاً لدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة ليفصل فيها ابتدائياً نهائياً، إعمالاً للمادة التاسعة من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 جوان 1998"¹، يمكن استخلاص أن المرسوم الرئاسي هو عبارة عن قرار إداري ووسيلة بيد رئيس الجمهورية لإنتاج القانون.

2 - أهمية التمييز:

لعملية التمييز أهمية عظمى سواء من الناحية العلمية أو العملية، وذلك أن العمل إذا كان مرسوماً رئاسياً فيعتبر عملاً إدارياً، فتترتب عليه نتائج، تكون مغايرة عما إذا كان العمل أمراً تشريعياً الذي يعتبر عملاً تشريعياً، واتجه أغلب الفقهاء إلى اعتبار المراسيم الرئاسية قرارات إدارية، لكونها صادرة عن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أي إمكانية خضوعها للرقابة القضائية وتكون محلاً للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة كما ذهب إلى ذلك الدكتور محمد الصغير بعلي في تعريفه لها، وذلك تطبيقاً لنص المادة 9 من القانون العضوي 98-01²، ما لم تشكل عملاً من أعمال السيادة، أما الأمر التشريعي فأمره يختلف نوعاً ما، فإذا كان قبل عرضه على البرلمان، ذهب جانب كبير من الفقه³ إلى اعتباره الأمر التشريعي قراراً إدارياً طبقاً للمعيار الشكلي في هذه المرحلة، رغم أنه يتمتع بقوة القانون ويسري عليه نفس الحكم إذا تم عرضه على البرلمان ولم يوافق عليه، أو في حالة عدم عرضه عليه أصلاً، لذلك فإن هذه الأوامر تبقى مُنضوية تحت أحكام النظام القانوني للقرارات الإدارية، بكل ما يترتب هذا الانضواء من آثار قانونية

¹ محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 139.

² انظر المادة 9 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر، عدد 37، لسنة 1998.

³ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 22-23.

إصدارًا ونفاذًا ونهاية رقابة قضائية عليه¹، واعتمادًا على المعيار الموضوعي يصبح كلاهما عبارة عن قرار إداري، ويصبح خاضعًا للرقابة القضائية أي يمكن القول أنهما متساويان في القوة القانونية وكأن المرسوم نفسه الأمر، أما بعد عرضه على البرلمان فهناك شبه إجماع فقهي حول اعتبار الأوامر بعد إقرارها من البرلمان أعمالًا تشريعية، وبالتالي تخرج من مجال النظام القانوني للقرارات الإدارية وتتفقت من الرقابة القضائية بعدم قابليتها للطعن أمام مجلس الدولة، مما يجعلها مُحصنة ضد الإلغاء كمثل القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية²، فهي تبقى فقط خاضعة لرقابة المجلس الدستوري إذا أُخطِر بذلك. أي بمجرد إقرار الأمر من طرف البرلمان، يخرج من دائرة القرار الإداري ليصبح عملاً تشريعيًا، إن تحديد مجالات السلطة التنظيمية المستقلة بصفة سلبية، جعل ميدانها منطوقًا وفسيحًا³، أي خارج النطاق التشريعي للبرلمان في المادتين 140 و141 من تعديل 2016، وتقابلها المادة 115 في دستور 1989، وهذا عكس الأوامر التي يقتصر مجالها التشريعي فقط في المجال المحدد للبرلمان، الذي جاء على سبيل الحصر، أما بخصوص إجراءات إصدار المرسوم الرئاسي فهي تمتاز بسرعة نسبية، وذلك لأن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار المرسوم الرئاسي غير مشروطة، وغير محددة، ويعتبر نافذا بمجرد اتخاذه في مجلس الوزراء والتوقيع عليه من قبله وبعد نشره في الجريدة الرسمية كالقوانين⁴، على عكس الأمر التشريعي الذي يتطلب إجراءات خاصة وضوابط محددة، حتى يتسنى لرئيس الجمهورية ممارسة هذه الآلية، فمثلا في دستور 1963 كان الأمر يتطلب تقديم طلب إلى المجلس الشعبي الوطني لمنحه تفويضا بالتشريع لمدة معينة مع اتباع إجراءات محددة⁵، في حين نجد أن آلية التشريع بالأوامر أصبحت حقا دستوريا

¹ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 152.

² سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 508.

³ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، ط 1، منشورات دحلب، 2006، ص 92.

⁴ مرجع نفسه، ص 98.

⁵ انظر المادة 58 من دستور 1963.

مستمدا مباشرة من الدستور، مع إبقاء خضوعها للرقابة البرلمانية وهذا في دستوري 1976 و 1996 المعدل والمتمم في 2016، لكن رغم هذا، يبقى المرسوم الرئاسي يتميز بسرعة في الإصدار، وقلة القيود الواردة عليه مقارنة مع الأمر التشريعي.

ب - تمييز الأمر التشريعي عن المرسوم التنفيذي:

عرّف المؤسس الدستوري هذا النوع من المراسيم في دستور 1989، وذلك بظهور ثنائية السلطة التنفيذية وهي سلطة يمارسها رئيس الحكومة¹، لكن تعديل دستور 1996 تم تقييد والحد من هذه السلطة من خلال اشتراط أن يكون توقيعها عليها بعد موافقة رئيس الجمهورية²، وفي التعديل الأخير تم رفع هذا التقييد، وأصبح الوزير الأول يُوقع المراسيم التنفيذية دون انتظار موافقة رئيس الجمهورية كما هو مبين في البند الرابع من المادة 99 من التعديل الأخير.

1- تعريف المرسوم التنفيذي:

الأصل أن التشريع لا يمكنه الإلزام بكل صغيرة وكبيرة، مما يضطر إلى اللجوء إلى فكرة التنظيم التنفيذي التي بها يظهره إلى حيز التنفيذ والواقع العملي، والوزير الأول هو من يقوم بذلك عن طريق آلية المرسوم التنفيذي، وقد عرّف الفقه المرسوم التنفيذي بأنه أحد اللوائح التنفيذية التي هي: "فئة من القرارات الإدارية العامة المتضمنة للأحكام الجزئية التفصيلية اللازمة لتوفير الشروط والظروف الإدارية والإجرائية التنفيذية اللازمة لتطبيق القانون تطبيقا سليما وفعالا"³.

فيمكن القول أن المرسوم التنفيذي ما هو إلا سلطة مشتقة ومكملة، إذ لا يكون إلا عن طريق دعوة صريحة من المشرع من أجل تنفيذ قانون أو أمر تشريعي، فوجوده مقترن بوجود هذين الأخيرين.

¹ انظر المادة 116 من دستور 1989.

² انظر المادة 85 من دستور 1996 (تعديل 2008).

³ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 130.

2 - أهمية التمييز:

وفقا للمعيار الشكلي تعتبر المراسيم التنفيذية قرارات إدارية، وبذلك تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري، وهذا عكس الأوامر التشريعية التي تصبح في مصاف التشريع الحقيقي بعد إقرار البرلمان لها، ويطبق عليها ما يطبق على القانون الذي ينتج من طرف البرلمان، أما مجال الأوامر التشريعية فهو محصور في حالات محددة دستوريا، بعكس المرسوم التنفيذي الذي يكون مجاله محددا في تنفيذ قانون أو أمر أو مرسوم رئاسي تم إصداره، بل أنه حتى في بعض الحالات لا يتدخل في تنفيذ البعض¹، إذ يمكن القول أن المرسوم التنفيذي وجوده مرتبط بوجود قانون أو أمر رئاسي أو مرسوم رئاسي.

أما سلطة إصدار كل من الأمر التشريعي والرسوم الرئاسي يحتكرها رئيس الجمهورية، لكن مع تبني المؤسس الدستوري لمبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية، فأصبح لها قطبان، أين نجد دستور 1989 جعل ممارسة هذا التشريع المشتق حكرا على رئيس الحكومة، لكن دستور 1996 نزع هذه الصلاحيات وأصبح هذا التشريع مقيدا بموافقة رئيس الجمهورية، وفي التعديل الأخير تم نزع هذا القيد²، إذ أصبح الوزير الأول يمكنه إصدار المراسيم التنفيذية دون انتظار موافقة رئيس الجمهورية، لكن هذا لا يجعله في مأمن من أن يصدر رئيس الجمهورية المراسيم التنفيذية كذلك.

الفرع الثاني:

مبررات منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر

إن ظهور آلية تشريع رئيس الجمهورية بأوامر لم يكن وليد صدفة، بل كانت نتيجة تراكم لمجموعة من الأسباب أو المبررات المختلفة: السياسية، والدستورية، والعملية والعلمية.

¹ انظر المادة 142 دستور 1996.

² انظر المادة 154 من الأمر 97-07 مؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر، عدد 12، لسنة 1997.

أولاً: مبررات سياسية.

مع ظهور النظام المختلط أو شبه الرئاسي في مطلع القرن التاسع عشر، الذي تزامن مع استقلال كم كبير من الدول، وباعتباره الأنسب والأكثر ملائمة لهذه الدول، نظراً لحدائتها في الاستقلال والحياة السياسية، وخوفاً من الانقسامات والانسدادات، تبنت معظم هذه الدول هذا النظام السياسي لما يملكه من سلطة تنفيذية قوية، ومستقرة، وفعالة ممثلة في رئيس الجمهورية، نظير الصلاحيات المخولة له.

والنظام المختلط أو شبه الرئاسي هو نظام يجمع بين النظامين البرلماني والرئاسي مع ترجيح الكفة للسلطة التنفيذية خاصة رئيس الجمهورية، إن أول ظهور لهذا النظام كان بموجب الدستور الفرنسي لعام 1958، الذي تأثر به المؤسس الدستوري كثيراً مما أدى إلى نقل الكثير من مواده إلى دستور 1996 كما هي، التي تهدف إلى دعم مركز رئيس الجمهورية بكل الآليات وعلى رأسها التشريع بأوامر¹.

ثانياً: مبررات دستورية.

يعتبر الانتخاب الوسيلة الأساس لإرساء الديمقراطية، ومنذ استقلال الجزائر جنح المؤسس الدستوري إلى جعل انتخاب رئيس الجمهورية يتم عن طريق الانتخاب المباشر من طرف الشعب²، مما أعطى وزناً كبيراً له، ومكانة في نفس المستوى مع البرلمان أو أكثر، وذلك نظير المسؤوليات الموكلة له، لأنه يمثل إرادة الأمة، ويجسد وحدتها، ويمثلها أمام الأمم الأخرى، وهو حامي الدستور، وموجه السياسة الداخلية والخارجية للدولة، فقوته وشرعيته استمدتها من الهيئة الناجبة التي وضعت في القمة، وبذلك تحرر من كل تبعية، فبذلك تكون سلطته أعلى من كل السلطات، أي أن الشعب فوض سيادته لرئيس الجمهورية مما يخوله المبادرة والمشاركة في تأطير السلطة التشريعية.

¹ رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، بحث مقدم لنيل

شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006، ص 17.

² انظر المادة 85 من دستور 1996.

ثالثاً: مبررات عملية.

مع انتقال الدولة من حارسه في بادئ الأمر إلى متدخلة، وهذا نظير التطور العلمي الكبير ومتطلبات العصر، استلزم الأمر وجود تعاون وتكامل بين السلطات في الدولة، لكن في إطار المبدأ العام الذي يعتبر أهم المبادئ الأساسية التي تقوم عليها النظم الديمقراطية في الدول الحديثة، ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات الذي ارتبط اسمه بالفقيه "مونتيسكيو" الذي كان له الفضل في إبراز هذا المبدأ في تنظيم العلاقات بين السلطات، وبالأخص بين السلطة التشريعية والتنفيذية، إذ تتمتع هذه الأخيرة بسلطات وامتيازات اكتسبتها بحكم الممارسة، وتطور الدولة الحديثة واتساع نشاطها في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية ... الخ، وبحكم تعاملها المباشر مع الأفراد في المجتمع، مما أدى إلى دسترة هذه الهيمنة على مقاليد الأمور في الدولة، وذلك بسبب عجز البرلمان في مواجهة المشاكل والأزمات الاقتصادية خاصة بعد الحربين العالميتين، هذا على المستوى العالمي.

أما على المستوى المحلي فسببه ما شهدته الجزائر من هزات في المجال السياسي والاقتصادي والاجتماعي منذ الاستقلال، مروراً بأحداث 1965 و 1990، وصولاً إلى العشرية السوداء، أين تطلب الأمر استعمال الأوامر لمواجهة هذه الظروف الطارئة وبسرعة لإيجاد حلول لها فجاء دستور 1996 بجديد لم تعهده الدساتير السابقة هو نظام الغرفتين "بيكاميرالية" وهو نظام معتمد في أكثر من 60 دولة في العالم وذلك لاعتبارات سياسية وموضوعية، وأوكل المؤسس الدستوري لهذا البرلمان المكون من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه¹، لكن عملياً ليست مطلقة إذ تشاركه فيها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، وذلك بسبب كثرة المراحل والإجراءات والشروط المتبعة من طرف البرلمان لسن التشريع، كما أن البرلمان لا ينعقد 12 شهراً كاملة، ومع وجود اختلافات بين أعضائه بحكم التركيبة الحزبية له، وبما أن التطور السريع للحياة تمخض عنه أحداث وأزمات مفاجئة تتطلب مواجهتها سرعة

¹ رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 15.

وحزم وإلا تقلت الأمور، ما يؤدي إلى تهديد وجود الدولة والمؤسسات ككل، هذا لا يمكن تواجده في التشريع البرلماني المليء بالإجراءات والتعقيد، والبطء هذا من جهة، ومن جهة أخرى تحديد المجال التشريعي للبرلمان في نص المادتين 140 و141 من تعديل 2016، بالإضافة إلى بعض المواد المتفرقة في الدستور وفي هذا المجال يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع في حالات شغور البرلمان أو العطل البرلمانية¹.

المطلب ثاني:

التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري

اعتمد المؤسس الدستوري على نظام التشريع بأوامر وجعله تقليدا في كل الدساتير باستثناء دستور 1989، لكن استعمال هذه الآلية شهد تطورا نظرا للمنهج السياسي المتبع والأحداث والاختلالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية الحادثة في كل فترة، ما أدى إلى تكريس هذا النظام وبالتبعية تنامي نفوذ السلطة التنفيذية في عملية التشريع، وذلك على حساب السلطة التشريعية ذات الاختصاص الأصيل، فكانت الأوامر حينها الوسيلة القانونية الفعالة المخولة لرئيس الجمهورية لمباشرتها، إما بتفويض من البرلمان أو بطريقة مباشرة كسلطة أصيلة مستمدة من الدستور، حيث استقرت عليها الممارسة التشريعية منذ استرجاع السيادة الوطنية إلى يومنا هذا، وأصبحت الأداة الوحيدة للتشريع في النظام السياسي الجزائري لمواجهة هذه الظروف².

ويمكن أن نقسم هذا التطور إلى مرحلتين، مرحلة الأحادية (دستوري 1963 و1976) مرحلة الانفتاح التعددية (دستوري 1989 و1996).

¹ تنص المادة 142 من دستور 1996 على أنه: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة".

² سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 1984، ص 304.

الفرع الأول:

التشريع بأوامر في ظل الأحادية من 1962 إلى 1989

شهدت هذه الفترة ظهور كل من دستوري 1963 و 1976، وأهم ما يقال عنهما أنهما عبارة عن دستورين برامجيين إيديولوجيين، وذلك لاعتمادهما على الاشتراكية توجهها اقتصاديا والأحادية توجهها سياسيا، فدستور 1963 لم يعمر طويلا إذ بعد 23 يوما تم تجميده من طرف رئيس الجمهورية، وإعلان الحالة الاستثنائية طبقا للمادة 59 منه¹، التي تمثل بالإضافة للمادة 58 المرجعية في هذا الدستور للتشريع بأوامر، لكن مع الأسف لم ترى المادة 58 النور ولم يتم العمل بها ولو لمرة واحدة، وبقي الحال على ما هو عليه إلى غاية أحداث 19 جوان 1965 فيما عرف بالتصحيح الثوري أو الانقلاب العسكري، فبموجب الأمر الصادر في 10 جويلية 1965² المتضمن سبع مواد تم تفويض الحكومة باتخاذ التدابير في شكل أوامر ومراسيم.

واستمرت هذه الحالة الاستثنائية الانتقالية قرابة 11 سنة، وتمخض عنها إصدار 1244 أمرا تشريعا إلى غاية صدور دستور 1976، الذي نصت المادة 153 منه على حق رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر لكن عكس دستور 1963، إذ أصبح عبارة عن حق دستوري خالص ومن هنا أصبح للسلطة التنفيذية التشريع بطريقة أصيلة، لكن بشرط زمني إذ لا يكون إلا بين دورات المجلس الشعبي الوطني، وشرط شكلي يتمثل في عرض الأمر على المجلس الشعبي الوطني من أجل الموافقة وليس له مناقشتها³.

¹ تنص المادة 59 من دستور 1963 على أنه: "في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية، ويجتمع المجلس الوطني وجوبا".

² أمر رقم 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965، المتضمن تشكيل الحكومة، ج.ر، عدد 58، المؤرخة في 13 جويلية 1965.

³ سعيد بوشعير، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 1، مارس 1988، ص 344 وما بعدها.

الفرع ثاني:

التشريع بأوامر في ظل التعددية، مرحلة الانفتاح منذ 1989

نظرا للظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي عرفها المجتمع الجزائري، وبالموازاة مع التغيرات المحيطة في العالم الخارجي، ظهر دستور 1989 الذي يعتبر أول دستور قانون بالمفهوم الدستوري إذ جاء خال من أي توجه اقتصادي، يؤسس نظاما ديمقراطيا وتعددية حزبية، وأهم ما جاء به الفصل بين السلطات، وبالأخص استقلالية السلطة التشريعية في مجال اختصاصها الأصلي أي التشريع، إذ توصل الأمر بالمؤسس الدستوري إلى حرمان رئيس الجمهورية من حق التشريع بأوامر، وهذا نظرا للذكريات التاريخية السيئة للأوامر على اعتبارها عنوانا للدكتاتورية ومصدرا من مصادر اللاشريعة واللاقانون، ومظهرها لاستبداد السلطة الشخصية¹، لكن مع الأسف لم يعمر هذا الدستور كثيرا إذ جمد مؤقتا إثر أحداث 1992.

ودخلت البلاد أزمة تيه عن الشرعية الدستورية إثر انهيار المؤسسات الدستورية المتمثلة في كل من رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني، وتم معالجتها بمرحلة انتقالية أولى² فثانية³ إلى غاية صدور دستور 1996، أين تم اعتماد مؤسسات وهيئات تفتقر للشرعية الدستورية، مما أدى بها إلى المزيد من التجاوز للمبادئ الدستورية، بتغييب السلطة التشريعية وعدم النص أصلا على السلطة القضائية وهذا انتهاك خطير لمبدأ الفصل بين السلطات وخلالها ظهر التشريع بأوامر بشكل فضيع رغم اختلاف مسمياته حيث كان يدعى المراسيم التشريعية أو الأوامر.

تبعا للتجربة الدستورية التي عرفتھا البلاد منذ الاستقلال، حيث أن الممارسة العملية لهذه الآلية أثبتت نجاعتها في حالة غيبة البرلمان المتمثلة في الشغور أو العطل البرلمانية أو في الحالات الاستثنائية، أين تعجز الإجراءات العادية عن التصدي لها،

¹ الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر رسالة دكتوراه الدولة، جامعة قسنطينة، معهد الحقوق، 1991، ص 456.

² من 01 جانفي 1992 إلى 25 جانفي 1994.

³ من 26 جانفي 1994 إلى 28 نوفمبر 1995.

فآلية التشريع بأوامر تعتبر بمثابة أداة احتياطية لضمان استمرار السير العادي للدولة ومؤسساتها خاصة في المراحل الانتقالية التي كانت كثيرة وخطيرة.

لذا اعتنق المشرع الجزائري مرة أخرى أسلوب التشريع بأوامر سلطة أصيلة مخولة لرئيس الجمهورية وذلك في نص المادة 124¹ من دستور 1996، إذ مكنت هذه المادة رئيس الجمهورية من التشريع بأوامر في ميدان التشريع البرلماني سواء في الظروف العادية أو غير العادية، وللحد من تعسفه في استعمال هذا الحق، تم ضبطه بمجموعة من القيود، أبرزها أن تكون بين دورتي البرلمان، وأثناء شغور المجلس الشعبي الوطني، وأن يتخذ بمجلس الوزراء وأخيرا مرورها على موافقة البرلمان، فبالإضافة إلى ما سبق في الظروف غير العادية تتم استشارة بعض الهيئات.

كما أباح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية إصدار قانون المالية بأمر في حالة ما إذا لم يصادق عليه البرلمان خلال 75 يوما من تاريخ إيداعه المجلس الشعبي الوطني، وللاستعمال المفرط لهذا الحق الدستوري بسبب عدم نجاعة الضوابط الرقابية، وذلك للحد من اتساع النفوذ التشريعي لرئيس الجمهورية، أقر المؤسس الدستوري المزيد من القيود على هذه السلطة، وذلك من خلال تعديلاته في 2008 و 2016²، فتعديل 2008 جاء لتركيز السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية وتقوية مركزه لأن النظام ذو طابع رئاسي في الجزائر، ولم يمس التشريع بأوامر إلا إصدار قانون المالية بأمر، ويبقى تعديل 2016 الأهم فيما يخص التشريع بأوامر خاصة المادتين 93 و 124، حيث أصبحت على التوالي 107 و 142، إذ نستشف إرادة المشرع في التقليل من هيمنة رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية، خاصة في الحالة العادية عن طريق تقييد هذه السلطة أكثر، فأضاف شرط الاستعجال صراحة، وكذلك شرط أخذ رأي مجلس الدولة، كما أن المادة 118 التي أصبحت بعد التعديل 135 قلصت مدة عطلة البرلمان فأصبحت شهرين فقط.

¹ انظر المادة 124 من دستور 1996 (تقابلها المادة 142 في تعديل 2016).

² تعديل 2002 جاء لتكريس اللغة الأمازيغية، المؤرخ في 10 أبريل 2002، (ج.ر. عدد 25 مؤرخ في 14 أبريل 2002).

المبحث الثاني:

التنظيم القانوني للتشريع بأوامر

من أجل دراسة التنظيم القانوني لآلية التشريع بأوامر، وجب علينا أولاً التطرق إلى الشروط الواجب توافرها لممارسة رئيس الجمهورية هذه الآلية، وبعدها نبين الآليات الرقابية التي تخضع لها هذه الأوامر في النظام الدستوري الجزائري، وذلك في مطلبين، الأول يتضمن شروط ممارسة رئيس الجمهورية التشريع بأوامر، أما المطلب الثاني فنخصه لدراسة الرقابة على الأوامر التشريعية.

المطلب الأول:

شروط ممارسة رئيس الجمهورية التشريع بأوامر

نظرا لخطورة التشريع بأوامر على مبدأ الفصل بين السلطات وسيادة السلطة التشريعية، لأنها هي السلطة المخولة دستوريا وممثلة للشعب، اعتمد المؤسس الدستوري على تقييد هذه الآلية بمجموعة من الشروط والضوابط، حتى لا يتعسف رئيس الجمهورية في استعمالها ويتحول إلى مشرع أصيل.

الفرع الأول:

اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

حسب الفقرة 5 من المادة 142 من دستور 1996، أشتراط المؤسس الدستوري أن تتخذ هذه الأوامر على مستوى مجلس الوزراء، حتى تأخذ صفة العمل الجماعي للحكومة وليس انفراداً من طرف رئيس الجمهورية، وليأخذ مزيداً من المناقشة والإثراء من طرف كل قطاع وزاري، فرغم أن هذا الجهاز تابع لرئيس الجمهورية ويعمل تحت إمرته فمن غير المعقول بأي حال من الأحوال الخروج عن توجهه، فالمشرع الدستوري في هذه المادة جاء بهذا الشرط على الإطلاق من دون تحديد هل للمجلس رأي استشاري أم مجرد شكلية يجب إتباعها لإكمال هذا الإجراء؟¹.

¹ تنص الفقرة 5 من المادة 142 من دستور 1996 على أنه: " تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء ".

الفرع الثاني:

عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له

قيدت المادة 142 من دستور 2016 رئيس الجمهورية عند استعماله لحق التشريع بأوامر، بضرورة عرضها على البرلمان في أول دورة له، فبالرغم من منح المؤسس الدستوري هذا الحق لرئيس الجمهورية، لكن يبقى في حقيقة الأمر حقا أصيلا للبرلمان، ولهذا الأخير أن يتطرق إلى ما أصدره رئيس الجمهورية ويقول كلمته، وذلك بالمصادقة عليها لتكمل مسارها أو إلغائها هذا نظريا، لكن الجانب العملي فيه ما يقال، إذ لم يحصل أن اعترض نواب المجلس الشعبي الوطني على أمر تشريعي خوفا من سلاح حل المجلس الشعبي الوطني¹.

الفرع ثالث:

وجود حالة الاستعجال واستشارة مجلس الدولة

بما أن التشريع بواسطة أوامر هو استثناء من الأصل، وجب على رئيس الجمهورية اللجوء إلى هذه الآلية بتوفر هذا الشرط، غير أن هذا الأخير جاء فضفاضا وعلى الإطلاق، مما يوفر حيزا واسعا لرئيس الجمهورية للمناورة وإدراج ما يتوافق مع توجه سياسته تحت غطاء مسائل عاجلة²، لكن مع عدم وجود جهة يُحتكم إليها، أو قانون ينظم هذه المسائل على أساس الحصر، يبقى هذا الشرط في صالح رئيس الجمهورية.

إن الجديد الذي يحسب للتعديل الأخير، هو إدراج شرط إلزامية عرض نصوص الأوامر على مجلس الدولة لإبداء رأيه في مدى سلامتها وعدم تعارضها مع القواعد القانونية التي تعلوها، لكن هذا غير كاف إذ كان الأجدر بالمؤسس أن ينص على الاستشارة الوجوبية لمجلس الدولة، كونه هو المخول له الدور الاستشاري للنظر في مدى

¹ تنص الفقرة الأولى من المادة 147 من دستور 1996 على أنه: " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حلّ المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول ".

² انظر الفقرة الأولى من المادة 142 من دستور 1996.

مشروعية القوانين، ولا يتأتى هذا إلا بتعديل القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الذي يقتصر مجال الاستشارة فيه على مشاريع القوانين التي تُحيلها الحكومة فقط بموجب الفقرة الثالثة من المادة 136 من دستور 2016 المعدل دون التطرق إلى رأيه في مشاريع الأوامر¹.

المطلب الثاني:

الرقابة على الأوامر التشريعية

بما أن التشريع بأوامر حق دستوري لرئيس الجمهورية، ونظرا لما يتمتع به هذا الأخير من مكانة في النظام السياسي الجزائري، وخوفا أن يستأثر رئيس الجمهورية بهذا الحق، الذي جاء استثنائيا تبعا لعاملي الظرفية والوقت، وحتى لا ينقلب الاستثناء إلى قاعدة على حساب صاحب الاختصاص الأصيل أي السلطة التشريعية، ولضمان عدم انحراف هذه الأوامر التشريعية عن مبدأ الشرعية كمبدأ عام، أقر المؤسس الدستوري إخضاع هذه الأوامر إلى الرقابة البرلمانية ألا وهي عرضها على البرلمان في أول دورة له من أجل المصادقة عليها، بالإضافة إلى الرقابة الدستورية وذلك للنظر في مدى دستورتها، وكذا رقابة مجلس الدولة للنظر في مدى مشروعيتها.

الفرع الأول:

الرقابة البرلمانية

اعتمادا على احترام مبدأ الفصل بين السلطات المعتمد في الدستور الجزائري القاضي بالفصل المرن، الذي يتمخض عنه التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية جزءا من اختصاص السلطة التشريعية، وبالمقابل أخضع هذا التشريع بأوامر إلى رقابة البرلمان لإضفاء الشرعية عليها، لذا أوجبت المادة 142 من تعديل 2016 على رئيس الجمهورية عرض الأوامر التشريعية المتخذة على البرلمان في أول دورة بعد سن هذا الأمر، ونكون هنا أمام

¹ انظر المادة 04 من القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمية وعمله.

ثلاث حالات، إما موافقة البرلمان على الأوامر المعروضة، وينتج عنه استمرار تطبيق هذا الأمر ويصبح مثل بقية القوانين فيتحصن بذلك من الإلغاء أو التعديل، إلا بأمر أو قانون من نفس المستوى، أما في حالة رفض البرلمان الموافقة على الأمر يعد هذا الأمر لاغياً¹، لكن المؤسس لم يوضح لنا هل الإلغاء للأمر يكون بأثر رجعي أو فوري خاصة إذا كان قد أنشأ مراكز قانونية، عكس المشرع الفرنسي في دستور 1958²، وحتى المشرع المصري في دستور 1971³، حيث تطرقا لمآل الأوامر التشريعية الملغاة من طرف البرلمان.

لكن الإشكال يُطرح في حالة سكوت البرلمان، أي عدم اتخاذ موقف صريح في أول دورة له، هل سكوته يعتبر رفضاً أم موافقة؟ وكذلك يطرح إشكال آخر في حالة عدم عرض رئيس الجمهورية الأوامر المتخذة في أول دورة للبرلمان، هل تصبح هذه الأوامر غير نافذة أم ماذا؟ خاصة والمؤسس بالرغم من أنه فرض على رئيس الجمهورية عرض الأوامر على البرلمان من خلال صفة الفعل يعرض، لكن لا يوجد جزاء في حالة عدم القيام بهذا الفعل، ضيف إلى ذلك لا توجد سلطة تجبره على ذلك وهل يعتبر هذا خرقاً للدستور؟ لذا وجب على المؤسس الدستوري تدارك هذه الهفوات مستقبلاً.

أما في الحالة الاستثنائية⁴ فقد أخرج المؤسس التشريع بأوامر من دائرة الرقابة البرلمانية، لكن مع إبقاء إجراء واحد فقط، وهو اجتماع البرلمان وجوباً طيلة قيام هذه الحالة الاستثنائية المقررة من طرف رئيس الجمهورية، لكن السؤال المطروح ما جدوى هذا الإجراء من الناحية القانونية والعملية؟ وهل له تأثير على رئيس الجمهورية في حالة التشريع بأوامر؟ فإن كان البرلمان دوره في الحالة العادية هش ومهمل، فكيف يكون في الحالة الاستثنائية؟ أين يخول الدستور رئيس الجمهورية جمع كل السلطات في يده خلال هذه الفترة الحرجة.

¹ انظر الفقرة الثالثة من المادة 142 من دستور 1996.

² انظر المادة 38 من الدستور الفرنسي 1958.

³ انظر المادة 147 من الدستور الفرنسي 1958.

⁴ انظر الحالة الاستثنائية كما هو موضح في المادة 107 من دستور 1996.

الفرع الثاني:

الرقابة الدستورية

بما أن الدستور هو أسمى وثيقة في الدولة وتطبيقا لمبدأ سمو الدستور، القاضي بأن لا يعارض أي قانون أو أمر أو أي قرارات كل السلطات الإدارية المركزية وغير المركزية عبر أنحاء الدولة أحكام الدستور، ولتحقيق ذلك استوجب استحداث هيئة تكلف بمهمة الرقابة على دستورية القوانين، واختلفت الدساتير في هذه الهيئة، والجزائر أخذت بالهيئة السياسية أي المجلس الدستوري¹.

حيث شهدت اختصاصات المجلس الدستوري توسعا ملحوظا في دستور 1996، مقارنة بدستور 1963 كما لم تبتعد كثيرا عن دستور 1989، لكن دستور 1976 أوكل جهة حماية الدستور إلى رئيس الجمهورية²، فمجال مهام المجلس الدستوري في دستور 2016 جاء محددا على سبيل الحصر، من دون ذكر لمصطلح الأوامر، وهنا يطرح التساؤل حول إخضاع الأوامر الصادرة أثناء غياب البرلمان للرقابة الدستورية، سواء في الظروف العادية أو غير العادية.

فباستقراء نص المواد 186 و 181 و 191 من الدستور الجزائري، يمكن استخلاص إمكانية خضوع الأوامر إلى رقابة المجلس الدستوري بعد موافقة البرلمان عليها لما تصبح قوانين عادية، كما أن الواقع العملي أثبت خضوع هذه الأوامر التشريعية للرقابة الدستورية سواء كانت إلزامية مثل ما حدث مع الأمر 97-09³، حيث أصدر رأيه بعدم دستورية بعض مواده⁴، إذ تم تعديل هذه المواد وفق رأى المجلس الدستوري وتم إصداره، أما الرقابة الاختيارية فيتعلق الأمر بقرار المجلس الدستوري الصادر في 27 فيفري

¹ انظر المادة 182 من دستور 1996.

² انظر المادة 111 من دستور 1976.

³ الأمر 97-09 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية المؤرخ في 06 مارس 1997.

⁴ رأى رقم: 01/ رأى قانون عضوي/ المجلس الدستوري/ 97 المؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلق بمراقبته مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، ج.ر.ج.د.ش، عدد 12، مؤرخ في 06 مارس 1997.

2000 القاضي بعدم دستورية الأمر 97-15¹ وذلك اعتمادا على أحكام دستور 1996، خاصة المادة 15 منه، وبناء على ذلك أصدر رئيس الجمهورية الأمر رقم 2000-01² المؤرخ في 01 مارس 2000، المتعلق بإدارة ولاية الجزائر العاصمة والبلديات التابعة لها.

وحسن ما فعل المجلس الدستوري لما فصل في دستورية الأوامر التشريعية المطروحة أمامه، رغم عدم النص عليها صراحة، لا في الدستور، ولا في النظام الداخلي للمجلس الدستوري، كل هذا في الظروف العادية، أما في الظروف الاستثنائية فرقابة المجلس الدستوري على أوامر رئيس الجمهورية ضعيفة ومحدودة للغاية، وتكاد تكون منعدمة، فبالرغم من التعديل الأخير إلا أن فعالية المجلس الدستوري كهيئة، وجهات الإخطار رغم توسيعها مازالت بعيدة عن المستوى المطلوب.

الفرع الثالث:

الرقابة القضائية

تم إنشاء مجلس الدولة بموجب القانون العضوي 98-01³، وذلك بناءً على أحكام المادة 152 من دستور 1996 قبل التعديل 2016، باعتباره هيئة وطنية عليا في النظام القضائي الإداري في الجزائر، فهو يتمتع بنوعين من الاختصاصات، استشارية التي كانت مغيبة في دستور 1996، لكن مع تعديل 2016 بهدف إعادة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فيما يخص صناعة القانون، خاصة والمؤسس الدستوري أقر الدور الاستشاري لمجلس الدولة بخصوص الأوامر التشريعية، وذلك من خلال المادة 142 إذ يتعين على رئيس الجمهورية في حالة غيبة البرلمان، وممارسة سلطة التشريع بأوامر أن

¹ انظر الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997، المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر، عدد 32، لسنة 1997.

² انظر الأمر رقم 200-01، المؤرخ في 01 مارس 2000، ج.ر.ج.د.ش، عدد 09، الصادرة بتاريخ 2 مارس 2000.

³ القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر، عدد 37، لسنة 1998.

يقوم بعرضها على مجلس الدولة لإبداء رأيه فيها، وهكذا عاد الدور الأصيل لمجلس الدولة وهو مستشار لرئيس الجمهورية في هذا الجانب، هذا من جهة ومن جهة أخرى اختصاصات قضائية في إطار الرقابة القضائية حول مشروعية التنظيمات والقرارات الفردية والجماعية الصادرة عن الهيئات الإدارية المركزية واللامركزية، فبالرجوع إلى القانون العضوي 98-01 المحدد لاختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ومن خلال نص المادة 9 منه يتجلى لنا بأن مجلس الدولة هو المختص بالنظر في القرارات الإدارية الصادرة عن رئيس الجمهورية، ففي الظروف العادية يمكن أن تبرز لنا مرحلتين: المرحلة السابقة على عرضها على البرلمان، فالأوامر تعتبر في هذه المرحلة عبارة عن قرارات إدارية، ويمكن أن تتعرض للإلغاء من طرف مجلس الدولة، أما المرحلة التي تأتي الموافقة عليها من البرلمان، تتحول فيها إلى قوانين ومن ثم تتحصن من رقابة القضاء ولا تكون محلاً للطعن بالإلغاء، لكن من الناحية العملية لم يحدث وأن تم الطعن في الأوامر الرئاسية أمام مجلس الدولة أو الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقاً، أما فيما يخص الأوامر الرئاسية الصادرة في الظروف الاستثنائية فإنها لا تعرض على البرلمان للموافقة عليها، وهذا بناءً على رأي المجلس الدستوري الخاص بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 99-102¹، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة، مما ينجر عنه أن أوامر المادة 107 من دستور 2016 كذلك لا تخضع لإجراء عرضها على البرلمان إذ يمكن إدراجها تحت أعمال السيادة نظراً للظروف والوقت التي اتخذت فيه ومن ثم فهي محصنة ضد الرقابة القضائية.

¹ القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والمحدد للعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر، عدد 15، بتاريخ 09 مارس 1999.

الفصل الثاني

الاعتراض الرئاسي

الفصل الثاني: الاعتراض الرئاسي

من المُسلّم به أنّ القانون يجب أن يمرّ بمجموعة من المراحل والإجراءات المتعاقبة حتى يصل إلى تحقيق الأثر التشريعي المنوط به، وذلك بدءاً من المبادرة به عن طريق مشروع أو اقتراح، مروراً بمناقشته داخل أروقة البرلمان، ثم بعد ذلك يعرض للتصويت عليه وإقراره وفق شروط وأشكال يحددها كلا من الدستور والنظام الداخلي للبرلمان، وفي آخر المطاف يحال النص المصوت عليه إلى رئيس الجمهورية من أجل إصداره خلال مدة زمنية محددة دستورياً، فإن وافق عليه رئيس الجمهورية أصبح قانوناً نهائياً، وبذلك تكتمل العملية التشريعية ويتحقق الأثر المنوط به، لكن في حالة ما إن بدا لرئيس الجمهورية أن هذا النص المصوت عليه معيب من الناحية الشكلية أو الموضوعية أو أنه يتعارض مع السياسة العامة المنتهجة من قبل السلطة التنفيذية، فمن حقه أن يرفض إصدار هذا القانون خلال مدة زمنية محددة، وهذا ما اصطلح على تسميته في الدستور الجزائري بطلب إجراء مداولة ثانية¹، وهي التسمية التي اعتمدها المؤسس الدستوري الجزائري في كل الدساتير المتعاقبة، أين يمكن لرئيس الجمهورية الاعتراض على نص تشريعي ويطلب من البرلمان إعادة التصويت عليه.

إن منح هذا الحق لرئيس الجمهورية هو حرص من المؤسس الدستوري على فحص وتمحيص ورقابة النصوص التشريعية التي وافق عليها البرلمان كونه يجسد وحدة الأمة وحامي الدستور²، وللتطرق إلى كل ما سبق ذكره قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين، يتضمن الأول منهما مفهوم الاعتراض الرئاسي بشكل عام، في حين تناولنا في المبحث الثاني صور الاعتراض الرئاسي.

¹ تنص المادة 145 من دستور 1996 على أنه: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره ".

² تنص المادة 84 من دستور 1996 على أنه: " يُجسّد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة ".

المبحث الأول:

ماهية حق الاعتراض

ليتسنى لنا دراسة آلية الاعتراض الرئاسي من الناحية القانونية، وجب علينا أولاً تحديد مفهومها بشكل عام في الفقه الدستوري، والأهمية التي تكتسبها في النظام السياسي وبعدها نتطرق لتبيين مختلف أنواع الاعتراض التي يمكن لرئيس الجمهورية إتباعها بغرض تحريكها، وذلك في مطلبين، الأول يتضمن مفهوم حق اعتراض رئيس الجمهورية على القوانين التي صادق عليها البرلمان وبيان أهميته، أما المطلب الثاني فنخصصه لدراسة أنواع الاعتراض الرئاسي على القوانين والنتائج القانونية المترتبة عن كل نوع.

المطلب الأول:

مفهوم حق الاعتراض

نتطرق من خلاله إلى تحديد المقصود بالاعتراض الرئاسي على القوانين من الناحية الفقهية في الفرع الأول، ثم إلى أهمية هذه الآلية من الناحية العملية في الفرع الثاني.

الفرع الأول:

تعريف حق الاعتراض

من أجل تعريف حق الاعتراض¹، لابد من بيان تعريفه لغة ثم اصطلاحاً، لكن قبل هذا وذاك يتوجب أولاً البحث في أصل هذه الكلمة أو المصطلح، أي الاعتراض وهو ما يقابله في اللغتين الانجليزية والفرنسية كلمة Veto وهي كلمة لاتينية الأصل². الاعتراض لغةً: كما جاء في المعجم الوسيط، من الفعل اعترض، اعترض الشيء: صار معترضاً، كما تكون الخشبة في النهر أو الطريق، اعترض له: منعه، اعترض عليه: أنكر قوله.

¹ اختلفت الدساتير فيما بينها حول المصطلح الذي تستخدمه للتعبير عن هذا الحق، فهناك من يستعمل مصطلح حق الاعتراض، وهناك من يستخدم مصطلح مداولة ثانية أو قراءة ثانية، وكلهما يهدفان إلى لفت انتباه أو نظر البرلمان مرة أخرى إلى القانون المصادق عليه الذي يكون به نقائص يجب تداركها.

² كلمة (veto) بالانجليزية والمستخدم حالياً في الدستور الأمريكي وغيره من الدساتير، مشتقة مباشرة من كلمة لاتينية تعني (أنا أمنع)، ولو أنها تستخدم بمعنى (أنا اعترض) أو (أنا أمانع) أو (أنا لا أوافق).

أما اصطلاحًا:

وكما هو معلوم لم تتطرق النصوص التشريعية إلى تعريف حق الاعتراض، إذ تكفل به كالعادة الفقه من خلال تعاريف عدة وإن كانت تختلف في الصياغة إلا أنها لا تخرج عن المفهوم العام له، فقد عُرف على أنه: "سلطة رئيس الدولة في إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان"¹.

أما الفقه الجزائري فعرفه بأنه: "توقيف خروج القانون للوجود طيلة مدة معينة فقط، وبعدها يحدد مصير القانون المعترض عليه فإما أن تعاد دراسته من قبل السلطة التشريعية ويحصل على النصاب المحدد في الدستور، فيكون بذلك الرئيس مجبرا على إصداره، وإما أن لا يحصل على ذلك النصاب، عندها ينتظر تقديم اقتراح قانون حول موضوعه لدراسته من جديد"².

كما عرفه كذلك، ب: "معارضة تنفيذ النص المُصوت عليه من قبل البرلمان لإخلاله بروح الدستور، فيلفت رئيس الجمهورية الانتباه بإدراج هذا الاعتراض حتى يتم تدارك الموقف"³.

ويمكن أن يكون بسبب الشعور بأن سياسة البرلمان المعبرة عن إرادة الشعب لا تتماشى وسياسية الحكومة⁴.

وفي الأخير يمكن تعريف الاعتراض الرئاسي على أنه سلطة رئيس الجمهورية في توقيف صدور النص المُصوت عليه من طرف البرلمان، لعدم دستوريته أو تعارضه مع القوانين سارية المفعول، فيلفت رئيس الجمهورية انتباه السلطة التشريعية لإعادة دراسته وتصحيح هذه الاختلالات، وفق إجراءات وشروط يحددها الدستور، أو لعدم تماشيهِ مع السياسية العامة للدولة، وغالبا ما يكون هذا هو السبب للاعتراض الرئاسي.

¹ عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها (دراسة مقارنة)، ب.د.ن، طبعة 2003، ص 261.

² سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ط2، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1993، ص 255.

³ فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2006، ص 125.

⁴ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأته، أحكامه، محدثاته)، دار الريحانة، الطبعة الأولى، الجزائر، 2002، ص 106.

الفرع الثاني:

أهمية حق الاعتراض

يكتسي اختصاص رئيس الجمهورية في طلبه من البرلمان إجراء مراجعة لقانون قد وافق عليه من قبل أهمية بالغة في النظام الدستوري الجزائري، فحسب الأستاذ عبد الله بوقفة: "مبدأ الاعتراض يعتبر بحق وسيلة فعالة تخول للهيئة التنفيذية سلطة تقدير مدى تلاؤم النص التشريعي مع مبتهاها، وبالتالي إمكانية تعطيل القانون عن الصدور والنفاد إلى أن ينصب عليه تعديل من قبل البرلمان وفق نظرة السلطة التنفيذية"¹.

فمن خلال ما سبق يتضح بأن هذه الآلية الدستورية هي صلاحية تسمح لرئيس الجمهورية بالتدخل المباشر في الاختصاصات التشريعية للبرلمان، لكن رغم ذلك يمكن تسجيل مجموعة من الايجابيات لهذه الآلية نذكر منها:

بما أن رئيس الجمهورية المعني الأول بحماية الدستور واحترامه، فإرجاعه نص القانون للبرلمان من أجل مداولة ثانية ما هو في حقيقة الأمر إلا فرصة لإشعار النواب والأعضاء بالمسؤولية الملقاة على عاتقهم، ولفت انتباههم إلى التصرف الأول في الموافقة على هذا القانون مما تطلب مراجعته وتقييمه من عدة أوجه هي: دستوريته، ومواءمته مع قوانين الدولة، وتماشيه مع سياسة الحكومة، وكذا قابلية تطبيقه على أرض الواقع، وذلك من أجل تصحيح وتقويم الأخطاء والتناقضات التي يمكن أن تعتريه.

حق رئيس الجمهورية في الدفاع عن سياسة حكومته، انطلاقاً من فكرة رئاسته للحكومة التي يعين أعضائها، وتعمل على تنفيذ برنامجها²، هذا من جهة ومن جهة أخرى كونها السلطة المسؤولة عن تنفيذ القوانين في الدولة لتسيير شؤونها، فللرئيس حق معارضة القانون الذي لا يتماشى مع سياسة الحكومة التي تعمل على أرض الواقع وتواجه الأفراد ومشاكلهم.

ومن خلال ما سبق يتبين لنا أن الاعتراض الرئاسي على القوانين هو آلية بفضلها يحاول رئيس الجمهورية تكيف القوانين التي صادق عليها البرلمان لتوافق السياسة

¹ عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 287.

² تنص المادة 93 من دستور 1996 على أنه: "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول".

المنتهجة من طرف الحكومة من أجل تطبيق برنامج فخامته وفق الظروف والمعطيات وما هو متوفر على أرض الواقع.

وحتى لا يكون هناك تعسف من جانب رئيس الجمهورية في استعمال هذا الحق، تحاول الدساتير تقييد رئيس الجمهورية ببعض الشروط، كتسبيب لجوئه إلى هذه الآلية، وأن يكون ذلك خلال أجل محدد بالإضافة إلى حق النواب والأعضاء في قبول أو رفض هذا الاعتراض، كل هذا تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

ويتضح مما سبق أهمية الاعتراض الرئاسي في الحفاظ على علاقات التعاون والتوازن بين السلطات وكذا دعم التداخل الوظيفي في النظام السياسي، بشرط أن يضمن الدستور تقييد سلطة الرئيس في استعمال هذا الحق بشروط وإجراءات قانونية واضحة لا تؤدي إلى سيطرة السلطة التنفيذية على البرلمان¹.

وفي الأخير يمكن القول أن للاعتراض الرئاسي دوران، دور سياسي باعتباره أحد الأدوات أو الآليات المفعلة من أجل إحداث نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك عن طريق تقسيم العمل بينهما لتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات التي تقوم عليه الديمقراطية الحقّة، أما الدور التشريعي باعتباره آلية غرلة لتفادي القوانين المعيبة نتيجة التعصّب الحزبي والنظرة الضيقة للأمور أو السرعة في تمرير القوانين، إضافة لما سبق يعتبر حق الاعتراض سلاحاً بيد السلطة التنفيذية لتمرير برامجها التشريعية لتنفيذ مخططاتها السياسية.

المطلب الثاني:

أنواع الاعتراض

تبعاً لإجراءات إقرارها والنتائج التي تترتب عليها، وذلك باختلاف الدساتير التي تتضمنها، يمكن حصر هذه الأنواع من الاعتراض في قسمين رئيسيين: الاعتراض النسبي في الفرع الأول، وحق الاعتراض المطلق (حق التصديق) في الفرع الثاني.

¹ عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 288.

الفرع الأول:

حق الاعتراض المطلق

وهو حق رفض القوانين بشكل نهائي ومطلق مما يؤدي إلى قبر القانون، بحيث لا توجد أية وسيلة دستورية يستطيع البرلمان من خلالها تجاوز هذا الرفض، بالإضافة إلى ذلك فإن رئيس الجمهورية غير مقيد في استخدام هذا الاعتراض لا بالتسبب ولا بمدة محددة، فهذا النوع لم يعد له وجود في النظم السياسية المعاصرة، وذلك نظرا لتتافيه مع المبدأ الديمقراطي الذي يعطي لممثلي الأمة وظيفة سن القوانين¹.

الفرع الثاني:

الاعتراض النسبي

بموجب هذا الاعتراض يوقف القانون لمدة معينة، مع إرجاعه للسلطة التي سنته، لإعادة النظر فيه والتصويت عليه من جديد وفق إجراءات دستورية محددة، فهو لا يعدم القانون ويلغيه نهائيا وإنما يوقف تنفيذه فقط، وينقسم بدوره إلى أربعة أقسام وهي:

أولا: الاعتراض الواقف.

يعتبر هذا النوع من الاعتراض هو الأقوى على الإطلاق، وذلك لأن البرلمان الذي وافق على القانون لأول مرة لا يمكنه أن يتغلب على هذا الاعتراض بأي أغلبية كانت، إذ يرى الفقه أن هذا الاعتراض يستهدف تحكيم الأمة بخصوص القانون محل الخلاف بين البرلمان ورئيس الجمهورية، فيتطلب الأمر انتظار ما سيقدره البرلمان الجديد، فإن وافق هذا الأخير على القانون محل الخلاف حتى ولو وبدون أغلبية مشددة يكون الرئيس ملزم بإصداره، فهذا الاعتراض واقف على إرادة البرلمان الجديد².

¹ قائد محمّد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت 1996، ص 285.

² باديس سعودي، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006، ص 14.

ثانيا: الاعتراض الناقل.

هذا النوع من الاعتراض تنتقل سلطة الحكم أو التقرير النهائي للفصل في مصير القانون محل النزاع بين رئيس الجمهورية والبرلمان إلى جهة ثالثة، إذ نجد في هذا النوع الشعب هو الذي يقرر ما إذا كان القانون صالحا أم لا، عن طريق الاستفتاء حول نص القانون المعارض عليه أو إلى جهة سياسية أخرى يحددها الدستور¹، ولهذا تنتقل سلطة التشريع من البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل إلى الشعب أو هيئة سياسية تبعا لرغبة رئيس الجمهورية.

ثالثا: الاعتراض البسيط.

إن هذا الحق هو أحد خصائص النظام البرلماني، بالرغم من أن بعض الأنظمة الرئاسية أو المختلطة تبنته، كما يطلق عليه الطريقة الفرنسية لأن أول تطبيق له كان بموجب الدستور الفرنسي الصادر في 4 فيفري 1848م².

ويعتبر هذا النوع أضعف أنواع الاعتراض، إذ يكفي التصويت عليه بالأغلبية العادية فقط للتغلب على إرادة الرئيس ومن ثمة الموافقة من جديد، إذ لا يشترط في الأغلبية المشددة لإعادة تمرير النص القانوني المعارض عليه، وهذا النوع من الاعتراض يعمل لصالح السلطة التشريعية لسهولة كسر إرادة رئيس الجمهورية.

رابعا: الاعتراض الموصوف.

يعتبر هذا النوع أحد خصائص الأنظمة الرئاسية حتى وإن أخذت به بعض الأنظمة البرلمانية، وقد منح هذا النوع من الاعتراض وسيلة جيدة للرقابة والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العمل التشريعي³.

يتم في هذا النوع اشتراط أغلبية مشددة من طرف البرلمان خلال عملية تصويته على القانون المعارض عليه، قد تكون بنسبة لا تقل عن أغلبية الثلثين (3/2) أو ثلاثة أرباع (4/3) أو أربعة أخماس (5/4) الأعضاء، وهذه النسبة يحددها الدستور، وهو ما

¹ عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 265.

² باديس سعودي، مرجع سابق، ص 13.

³ باديس سعودي، مرجع سابق، ص 12.

يجب تحقيقه لمرور القانون محل الاعتراض الرئاسي، وقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بهذا النوع من الاعتراض¹.

المبحث الثاني:

صور الاعتراض

لقد خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية التدخل في عمل البرلمان في سنه لقوانين الدولة، وذلك من خلال اختصاصه في الاعتراض عليها، ويكون وفق شروط وإجراءات دستورية تضبط هذا التدخل، على أن يأتي هذا الاعتراض بعد استنفاد القانون لجميع مراحل سنه، والأساس الذي اعتمد عليه المؤسس الدستوري في منحه هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية نابع من مبدأ أن هذا الأخير يمثل الضامن لوحدة الأمة وحامي الدستور في الدولة²، الأمر الذي يترتب عليه مسألة تقييم مدى دستورية هذه القوانين الجديدة وعدم تعارضها مع المنظومة القانونية ككل، حفاظا على مبدأ تدرج القوانين، هذا من جهة، ومن جهة أخرى لتقييم مدى تناسب وملائمة القوانين الجديدة مع السياسة العامة للدولة، وكذا برنامج السلطة التنفيذية في تسيير الشؤون العامة للبلاد، فإن قدر رئيس الجمهورية أن هذا القانون الجديد غير دستوري أو أنه لا يتوافق مع السياسة المنتهجة في تسيير الدولة، أجاز له المؤسس الدستوري التدخل للاعتراض على إصدار هذا القانون وفق آليات عدة هي:

- **الاعتراض الصريح** وذلك من خلال طلب إعادة النظر أو من خلال إحالة القانون إلى المجلس الدستوري لدراسة مدى دستوريته.
- **الاعتراض الضمني** والمتمثل في امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون الذي صادق عليه البرلمان.

¹ انظر المادة 145 من دستور 1996.

² فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 125.

المطلب الأول:

الاعتراض الصريح في ظل دستور 2016

بعد استكمال القانون الجديد جميع مراحله بين أروقة البرلمان وصولاً إلى آخر محطة ألا وهي مرحلة المصادقة عليه، يسلم إلى رئيس الجمهورية من أجل إصداره، ويكون ذلك في خلال المدة المحددة دستورياً ألا وهي ثلاثون (30) يوماً¹، أين يقوم رئيس الجمهورية بمراقبة وتقييم هذا النص القانوني من حيث مدى موافقته للدستور والقوانين سارية المفعول وحتى من الناحية الشكلية من الصياغة، والعبارات والمعاني... الخ، وبالأخص مدى توافق نصوصه مع السياسة العامة المنتهجة من طرف السلطة التنفيذية في الدولة.

ففي حالة توافق وتماشي هذا القانون مع ما ذكر آنفاً، يوافق عليه رئيس الجمهورية وذلك بإصداره ونشره في الجريدة الرسمية، فيصبح بذلك قانوناً واجب التنفيذ بالنسبة للأفراد وكذا الدولة.

أما في حالة عدم تماشي مع ذلك فيكون مآله عدم الموافقة عليه، ويمكن لرئيس الجمهورية الاعتراض عليه بشكل مباشر وصريح وذلك من خلال تحريك آلية الاعتراض، ويكون ذلك إما عن طريق طلب إعادة النظر فيه من طرف البرلمان أو من خلال إحالة النص على المجلس الدستوري للنظر في مدى دستوريته.

الفرع الأول:

طلب إجراء مداولة ثانية

يتخذ رئيس الجمهورية هذا الإجراء في حالة عدم موافقته على القانون الجديد الذي صادق عليه البرلمان²، وبالأخص إذا تبين للرئيس أن هذا القانون دستوري وموافق للقوانين سارية المفعول، فلا داعي لتحويله على المجلس الدستوري، حيث ذكر بعض

¹ تنص الفقرة الثانية من المادة 144 من دستور 1996 على أنه: " غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص 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 ".

² سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر الإسلامي، ط 4، دار الفكر العربي، بيروت، 1979، ص 176.

الشروط والإجراءات التي يجب على رئيس الجمهورية إتباعها لتحريك هذه الآلية وكذا النتائج المترتبة على ذلك.

أولاً: تعريف طلب إجراء مداولة ثانية.

لقد اعتمد المؤسس الجزائري منذ الاستقلال على مبدأ في الرقابة على القوانين المصادق عليها من طرف البرلمان وذلك بدءاً بدستور 1963¹، ثم حافظ على نفس المبدأ في كل الدساتير اللاحقة: دستور 1976، فدستور 1989 وأخيراً دستور 1996 وفي كل تعديلاته، على أن يكون هذا الحق صريحاً ومباشراً وذلك من خلال طلب قراءة ثانية، أو كما اصطلح عليه المؤسس الدستوري الجزائري طلب إجراء مداولة ثانية.

يعتبر الاعتراض التنفيذي على نص تشريعي وافق عليه البرلمان إحدى الوسائل التقليدية المعقودة لرئيس الجمهورية، وتتفاوت أهمية وفاعلية طلب إجراء مداولة ثانية حول نص قانوني ما بحسب نوع الاعتراض المقرر دستورياً².

كما عرفه البعض على أنه: "معارضة تنفيذ النص المصوت عليه من قبل البرلمان لإخلاله بروح الدستور، فيلفت رئيس الجمهورية الانتباه بإدراج هذا الاعتراض حتى يتم تدارك الموقف"³.

وبناءً على ما سبق يمكن تعريف الاعتراض الرئاسي على قانون ما بأنه إجراء يقوم به رئيس الجمهورية بيدي من خلاله عدم موافقته الصريحة على قانون كان البرلمان قد وافق عليه، وذلك عن طريق إرجاعه إليه من أجل تدارك ما بدا لرئيس الجمهورية من عيوب وأخطاء لتصحيحها ثم التصويت عليه من جديد، ويترتب على ذلك إما قبول التعديلات المقترحة من طرف رئيس الجمهورية والتصويت العادي عليه، أو رفض هذه التعديلات أي إرجاعه كما هو، وهنا يشترط التصويت المشدد بأغلبية ثلثي (3/2) نواب وأعضاء غرفتي البرلمان أي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة⁴.

¹ تنص المادة 50 من دستور 1963 على أنه: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين، للتداول في شأنها مرة ثانية، و لا يمكن رفض طلبه هذا".

² عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تشريعاً، فقهاً)، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2002، ص 123.

³ فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 125.

⁴ انظر المادة 145 من دستور 1996.

مع العلم أنه في حالة عدم المصادقة بأغلبية ثلثي نواب وأعضاء غرفتي البرلمان يعتبر القانون لاغيا¹.

أما بخصوص موضوع الاعتراض الرئاسي فالدستور الجزائري لم يحدد صراحة نطاقه، إن كان يُنصَّب على مواد من القانون فيكون الاعتراض جزئيا، أو على كامل النص فيكون بذلك الاعتراض كلياً²، وهذا ما يعطي سلطة تقديرية وحقا لرئيس الجمهورية في مجال طلب المداولة الثانية، إن كانت تشمل كامل النص أو بعض مواده فقط.

ثانيا: شروط اللجوء إلى حق الاعتراض.

بما أن طلب إجراء مداولة ثانية من السلطات الأصلية والتقديرية لرئيس الجمهورية التي لا يشاركه فيها أحد، كما لا يجوز كذلك تفويضها لأي جهة كانت³، وحتى لا يتعسف رئيس الجمهورية في استعمال هذا الحق الدستوري الذي هو في الوقت نفسه آلية رقابية على البرلمان، ألزمه المؤسس الدستوري بمجموعة من الشروط يجب توافرها، وبإتباع إجراءات خاصة حتى تكون النتائج المترتبة مجدية وهذه الآلية مقبولة من الناحية القانونية.

أ- تسبب طلب إجراء مداولة ثانية.

بحيث يقوم رئيس الجمهورية بتوجيه رسالة مرفقة بطلب إعادة النظر للسلطة التشريعية يشرح فيها الأسباب التي دفعته إلى عدم إصدار القانون الجديد⁴، إن كان مخالفا للدستور أو يتعارض مع القوانين المعمول بها في الدولة، أو أنه يتضمن صعوبة أو استحالة في تطبيق بعض مواده على أرض الواقع، أو من جهة تناقضه مع سياسة الحكومة في تسيير الشؤون العامة للدولة⁵، لكن الأرجح يكون آخر سببين من الأسباب سالفة الذكر هما الذين دفعا برئيس الجمهورية إلى تحريك الاعتراض الرئاسي، باعتبار

¹ انظر الفقرة الثانية من المادة 46 من دستور 1996 (المعدل في 2016).

² عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 284.

³ انظر المادة: 101 من دستور 1996 (المعدل في 2016) إشارة إلى المادة 145 ضمن المواد غير القابلة للتفويض.

⁴ قائد محمد طربوش، مرجع سابق، ص 285.

⁵ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تعريفا، فقها)، مرجع سابق، ص 120.

تحويل النص للرقابة الدستورية هو الإجراء الذي يتبعه رئيس الجمهورية في حالة مخالفة القانون أحكام الدستور.

إن أهمية التسبب تكمن في دوره في إقناع النواب بالاعتراض الرئاسي وجوهره، وبالتالي وضوح الأفكار والأسباب والنقائص التي سجلها رئيس الجمهورية على القانون، الأمر الذي من شأنه أن يعمل على تغيير قناعات النواب حوله، وبالتالي إدخال التعديلات اللازمة عليه، فلم الحرية بعد اتضاح الأمور، في رفض الاعتراض لعدم صحة أسبابه المذكورة في رسالة الرئيس، ومن ثمة الإبقاء على النص دون تغيير متى تحصلوا على الأغلبية المطلوبة لذلك¹.

ب- موافقة البرلمان بأغلبية الثلثين.

وفقا لنص الفقرة الثانية من المادة 145 من التعديل الدستوري 2016، فإنه في حالة ما إذا طلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه، فإنه لا يتم إقراره إلا بأغلبية ثلثي (3/2) نواب وأعضاء غرفتي البرلمان.

فمجرد وصول طلب المداولة الثانية للبرلمان، تبدأ الإجراءات وهي نفسها التي يمر بها القانون العادي²، وذلك من خلال مراجعة نص القانون وفق الملاحظات التي وردت في رسالة التسبب لرئيس الجمهورية ومناقشتها، ويترتب على ذلك نتيجتين:

1- قبول البرلمان هذه الملاحظات:

ما يعني تعديل النصوص بالتناسب معها والتصويت عليها بنفس الحالة السابقة قبل طلب المداولة الثانية ثم إرجاعها إلى رئيس الجمهورية للإصدار.

2- رفض البرلمان هذه الملاحظات:

في هذه الحالة يعرض القانون على التصويت ويجب حصوله على أغلبية ثلثي نواب وأعضاء غرفتي البرلمان حتى يرفض الاعتراض، وفي حالة حصوله على هذه

¹ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 290.

² تنص الفقرة الثانية من المادة 145 من دستور 1996 على أنه: " وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة ".

النسبة يكون هنا رئيس الجمهورية ملزما بقبول هذا القانون وإصداره في الآجال المحددة، أما في حالة فشل البرلمان في تحقيق هذا النصاب فيلغى القانون ولا يتم إصداره¹.

ج- تقديم طلب إجراء مداولة ثانية خلال الآجال.

وفقا لنص الفقرة الأولى من المادة 145 من التعديل دستوري 2016، يقدم رئيس الجمهورية طلب إجراء مداولة ثانية في القانون الجديد في أجل ثلاثين (30) يوما الموالية لإقراره، ويتجلى من خلال المادة سالفه الذكر أن رئيس الجمهورية مقيد بأجل ثلاثين (30) يوما للتعبير صراحة عن موقفه اتجاه هذا القانون الجديد فيما يخص طلب إجراء مداولة ثانية، لأنه بانقضاء هذه المدة يفقد رئيس الجمهورية هذا الحق في الاعتراض الصريح.

ويهدف المؤسس الدستوري بتقييد صلاحيته في الاعتراض على القوانين بمدة زمنية، لمنعه من التحكم في القوانين التي تسنها السلطة التشريعية وعرقلة صدورها، فعند انتهاء الأجل يفقد الرئيس حقه في ممارسة اختصاص الاعتراض الصريح على القانون بتحريك طلب إعادة النظر.

الفرع الثاني:

إخطار المجلس الدستوري لتحريك آلية الرقابة على الدستورية

أوكل المؤسس الدستوري الجزائري مهمة السهر على احترام الدستور في الدولة إلى المجلس الدستوري²، وهو جهاز للرقابة على دستورية القوانين على غرار ما أخذ به المؤسس الدستوري الفرنسي³، ويتكون هذا المجلس من اثني عشرة (12) عضوا، بعدما كان يضم تسعة (09) أعضاء قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، ويشترط في أعضاء هذا الجهاز التمتع بالخبرة المهنية في مجال كل من القانون، والقضاء، والإدارة والتسيير، والسياسة، ويضطلع المجلس الدستوري بمهمة الرقابة الوجوبية على التعديلات

¹ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تعريف، فقها)، مرجع سابق، ص 121.

² تنص الفقرة الأولى من المادة 182 من دستور 1996 على أنه: "المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهر على احترام الدستور".

³ سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 188.

الدستورية، ودستورية المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والقوانين العضوية، بالإضافة إلى رقابة اختيارية على النصوص القانونية العادية، بناء على إخطار إحدى الجهات التي حددها الدستور في نص المادة 187 منه وذلك قبل إصدارها من قبل رئيس الجمهورية. إن الأثر الفوري للإخطار هو وقف مؤقت للإصدار، فيوقف أجل الثلاثين (30) يوما التي تمنح لرئيس الجمهورية لإصدار القانون إلى غاية فصل المجلس الدستوري فيه¹، على أن تستأنف بعد ذلك، أي أن القانون يبقى معلقا أثناء دراسة المجلس لمدى دستوريته.

أولا: القيمة القانونية لقرارات المجلس الدستوري.

وفقا لنص المادة 189 من دستور الجزائر 1996 المعدل في 2016، يصدر المجلس الدستوري قراراته أو يعطي آرائه في مدى مطابقة النص التشريعي الجديد للأحكام الدستورية خلال ثلاثين (30) يوما من تاريخ إخطاره من قبل رئيس الجمهورية، ويعتبر هذا الرأي أو القرار نهائيا وملزما لجميع السلطات العمومية والإدارية والقضائية في الدولة²، فإذا قرر المجلس الدستوري بأن النص محل الإخطار غير دستوري، يفقد أثره ابتداء من تاريخ صدور القرار، وبالتالي يمتنع رئيس الجمهورية عن إصداره بحجة دامغة وهي عدم مطابقته لأحكام الدستور، وهو مبرر قانوني اتجاه السلطة التشريعية، أما إذا قرر المجلس الدستوري بأن النص دستوري، هنا رئيس الجمهورية لا يملك إلا أن يصدر هذا القانون، وذلك لاستنفاده هذه الصلاحية.

وبإلقاء نظرة خاطفة وتحليل بسيط للمجلس الدستوري من حيث تركيبته وقواعد سير عمله، نستشف أنه هيئة سياسية يسيطر عليها رئيس الجمهورية، مما يترتب عنه غياب عنصري الحياد والنزاهة في هذا الجهاز الرقابي الأسمى في الدولة، واضمحلال مهامه النبيلة والسامية المنوط بها ألا وهي حماية الدستور وضمان سموه على جميع القوانين سارية المفعول في الدولة.

¹ انظر الفقرة الثانية من المادة 144 من دستور 1996 (المعدل في 2016).

² تنص الفقرة الأخيرة من المادة 191 من دستور 1996 على أنه: "تكون آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية".

يمكن حصر النقاط التي تدعم فكرة تبعية المجلس الدستوري لرئيس الجمهورية فيما يلي:

- حق رئيس الجمهورية في تعيين أربعة (4) أعضاء من المجلس الدستوري أي ما يمثل ثلث (3/1) الأعضاء، وغالبا ما يتحقق فيهم عامل الولاء أي يتمتعون بثقة الرئيس ومن انتماءه السياسي.
- أن يكون رئيس المجلس ونائبه من الثلث المعين من طرف الرئيس، فهذا الأمر من شأنه دعم رئيس الجمهورية في جميع المسائل التي تفرض على الجهاز الرقابي¹، خاصة بالنظر إلى الفقرة الأخيرة من المادة 10 من القانون المنظم لقواعد المجلس الدستوري التي تعطي رئيس المجلس الدستوري الحق في ترجيح كفة التصويت في حال التعادل.
- إن الأصل في تشكيلة المجلس الدستوري هو الأعضاء ذوو خبرات في المجال القانوني والقضائي نظرا لما يطرح أمامهم من قضايا في غاية الأهمية، كيف لا وهي متعلقة بأسمى ما تسير به البلاد (مدى دستورية القوانين)، لكن هذا الأصل مع الأسف هو المغيب، فباستثناء الأعضاء الأربعة الذين يعينهم مجلس الدولة والمحكمة العليا، فإن الأعضاء الثمانية الآخرون يغلب عليها الطابع السياسي، فعضوي المجلس الشعبي الوطني ينتمون لحزب الأغلبية وعضوي مجلس الأمة يظهر سيطرة رئيس الجمهورية من خلال تعيينه للثلث الرئاسي، أما الأربعة الآخرون فهم أعضاء تابعون لرئيس الجمهورية بامتياز، وهذا ما يضعف مردود المجلس ككل وذلك بسبب جهلهم لمكانزيمات ودقائق العمل التشريعي من دقة للمصطلحات وعمق للمعاني والعبارات، بالإضافة إلى ميولاتهم الحزبية والولاء لجهة التعيين².

¹ مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين-النموذج الجزائري- مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة الجزائري، العدد 09، 2005، ص 27.

² تنص المادة 144 من دستور 1996 على أنه: "يجب على أعضاء المجلس الدستوري المنتخبين أو المعينين ما يأتي:

- بلوغ أربعين (40) سنة كاملة يوم تعيينهم أو انتخابهم،
- التمتع بخبرة مهنية مدتها خمس عشرة (15) سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية، المجلس الدستوري".

سيطرة رئيس الجمهورية على تشكيلة المجلس الدستوري، وامتلاكه آلية إخطاره وتحريك الرقابة على دستورية القوانين متى أراد، كلها أدوات لإيقاف إصدار أي قانون وافق عليه البرلمان يكون لا يتماشى مع ميولات رئيس الجمهورية، هذا في حالة ما إذا أقر المجلس الدستوري قراره بعدم دستوريته، أما في حالة ما إذا أقر المجلس الدستوري عكس ذلك، يكون رئيس الجمهورية قد عطل - على الأقل - إصدار هذا القانون ولو لمدة معينة.

المطلب الثاني:

الاعتراض الضمني لرئيس الجمهورية على القوانين

إذا كان الأصل هو مرور النص القانوني بجميع المراحل في البرلمان من الاقتراح إلى غاية التصويت وإقراره من طرف نواب وأعضاء البرلمان يكون كاملا من طرف السلطة التشريعية، وما على السلطة التنفيذية إلا تطبيقه على أرض الواقع ، لكن الدساتير منحت صلاحية إصداره إلى رئيس الجمهورية حتى يكون واجب النفاذ.

إلا أن الاختلاف يكمن في كيفية إجراءات هذه العملية وآثارها على القانون التي قد تصل في بعض الأحيان إلى حد امتناع الرئيس عن إصدار هذا القانون، حتى بعد نفاذ المدة المسموح بها دستوريا، وهذا يعتبر تدخلا في الاختصاص التشريعي للبرلمان، وهو ما يعد صورة من صور الاعتراض الرئاسي على القوانين ولو بشكل ضمني، وحق الاعتراض على القوانين الذي يمارسه الرئيس وإن توقيفها ينفذ بعد حيازته على أغلبية ثلثي أعضاء البرلمان¹.

الفرع الأول:

إصدار رئيس الجمهورية للقوانين

الإصدار هو عملية يقوم بها رئيس الجمهورية ويتم بموجبها إقرار قانون جديد ليصبح واجب النفاذ في مواجهة الأفراد في الدولة، إذ يعرفه السيد عبد الغاني بسيوني عبد الله: "أنه شهادة بميلاد التشريع، أي إعلان إتمام إجراءات إقراره، وأنه أصبح قانوناً نهائياً،

¹ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق ، ص 193.

كما يتضمن الأمر بتنفيذه كقانون من قوانين الدولة النافذة من جانب أعضاء السلطة التنفيذية¹.

وعرفه الأستاذ عبد الله بوقفة على أنه: "شهادة رئاسية مفادها أن البرلمان سن ووافق على النص التشريعي، في حدود الإجراءات والضوابط الدستورية والقانونية تماشياً مع التشريع المعمول به، و بالتالي يعلن إصدار قانون جديد"².

وهو على حد تعبير العميد هوريو: "أول خطوة تقوم بها السلطة التنفيذية عندما تبدأ في تنفيذ القانون، وبه تثبت وجوده" كما نقله لنا الدكتور فوزي أوصديق.

كما يعرف على أنه إحدى الآليات التي شارك من خلالها رئيس الجمهورية في ممارسة العملية التشريعية، فهو يشكل التقنية التي تنتهي بها هذه العملية ويعد شهادة ميلاد تصدر عن رئيس الجمهورية يعلن بمقتضاها عن نفاذ القانون الجديد وبهذا التصرف يعترف الرئيس للبرلمان، على أنه سن وصوت على النص التشريعي وفقاً لأحكام الدستور³.

من خلال التعاريف السابقة يمكن استخلاص مميزات هذا الإجراء في ما يلي:

- يعتبر الأمر بتنفيذ القانون صلاحية حصرية لرئيس الجمهورية، بعد استكمال مراحل سن القانون.
- وهو عمل تشريعي مكمل لرئيس الجمهورية، إذا لم يتم بالاعتراض الرئاسي على القانون من خلال (مداولة ثانية للقانون، أو إخطار المجلس الدستوري بضرورة إخضاعه للرقابة الدستورية).
- وهو إجراء جوهري في العملية التشريعية، إذ يعد أمراً بتنفيذ القانون في الدولة.
- في الأخير يجب التمييز بين عمليتي الإصدار والنشر، فالإصدار هو تصرف قانوني يقوم به رئيس الجمهورية يهدف إلى إقرار القانون على أنه قد سن وفق الإجراءات

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص 202.

² عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تعريف، فقها)، مرجع سابق، ص 100.

³ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 223.

القانونية التي نص عليها الدستور، وحتى يصبح القانون جاهزا لآبد من إتمام إجراء آخر وهو النشر في الجريدة الرسمية.

أما النشر فهو عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون في تاريخ محدد، أي إبلاغه إلى الكافة وبالتالي العلم به فيصبح حجة عليهم.

الفرع الثاني:

القيمة القانونية لعملية الإصدار

لم يتفق فقهاء القانون الدستوري على تحديد القيمة القانونية لعملية الإصدار من طرف رئيس الجمهورية للقوانين الصادرة عن البرلمان، فمنهم من اعتبره عملا تشريعيا مكملا لسنه كالفقيه دوجي، ومنهم من يعتبره عملا تنفيذيا وتبناه كل من الفقيهين ملبغ وهوريو، أما الرأي الثالث الذي لا يعتبر هذا العمل تشريعيا ولا تنفيذيا، ويمثله الفقه الحديث ومن رواده دي ملبغ إذ يعتبره عملا من نوع خاص، لكن كل الدساتير الجزائرية أقرت إجراء عملية إصدار القوانين وأوكلت مباشرتها لرئيس الجمهورية، فإصدار القانون في الدستور الجزائري ليس مجرد إجراء شكلي لاحق للقانون، بل هو إجراء جوهري لإتمام العملية التشريعية، حتى يتصف بصفة الإلزام والنفاد، فبتخلف هذا الإجراء تبقى القوانين التي أقرها البرلمان دون تطبيق، وهذا حسب المادة 144 من دستور 1996 أين يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون الجديد في أجل ثلاثين (30) يوما تحسب من تاريخ تسلمه للنص المصادق عليه، من طرف رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة¹.

والمتمعن في نص هذه المادة يستشف أن المؤسس الدستوري أعطى الفرصة لرئيس الجمهورية لدراسة هذا النص وقيده بمدة ثلاثين (30) يوما من تاريخ استلامه، عكس المؤسس الدستوري الفرنسي فحددها بخمسة عشر (15) يوما فقط².

¹ تنص المادة 43 من دستور 1996 على أنه: " يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام، ويشعر رئيس الغرفة الأخرى والوزير الأول بهذا الإرسال ".

² انظر المادة 10 من دستور فرنسا 1958.

إلا أن هذه المدة يمكن أن توقف في حالة ما إذا تم إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية النص من طرف إحدى جهات الإخطار المخول لها ذلك قانوناً، أين تستأنف بعد إصدار المجلس قراره وهذا حسب الفقرة 2 من المادة 144 من الدستور الجزائري.

ولكن يبقى الإشكال المطروح هنا، كيف عالج المؤسس الدستوري الجزائري امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار النص القانوني بعد انتهاء المدة؟ أو ما يصطلح عليه دستوريا بالاعتراض الضمني على القوانين، فباستقراء نصوص مواد الدستور الجزائري لا نجد ما يلزم رئيس الجمهورية بإصدار القوانين المصوت عليها في البرلمان، كما لا نجد جزاءات جزاء عدم القيام بهذا الإجراء، وهذا ما يعطي السلطة التقديرية له في إصدارها في الأجل المحدد أو عدم إصدارها دون أن يتخوف من أي جزاء يمكن أن يترتب على ذلك¹، وهذا ما يؤدي إلى زيادة قوة وصلاحيات السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان، لأن نفاذ القوانين التي صادق عليها هذا الأخير مرهون بمصادقة رئيس الجمهورية دون سواء، عكس ما كان عليه الحال في دستور 1963، إذ أعطى صلاحية إصدار القانون الجديد لرئيس الجمهورية وفي نفاذ الآجال المحددة وإن لم يقر به تنتقل هذه الصلاحية مباشرة إلى رئيس المجلس الوطني².

فكان الأجدر بالمؤسس الدستوري الجزائري حل هذا المشكل، أي عدم إصدار رئيس الجمهورية القوانين حتى نفاذ الآجال، وذلك حفاظاً على التوازن بين السلطات ودحراً لتعسف رئيس الجمهورية في استعمال هذه الصلاحية وما ينجر عنها من تعطيل للعمل البرلماني فإضعاف دور ممثلي الشعب في اختصاصهم الأصيل.

وما يقوي أن عملية إصدار القوانين من قبل رئيس الجمهورية في نظر المؤسس الدستوري الجزائري هي عمل تشريعي مكمل لسنها، هو إدراج هذه المادة ضمن الباب الخاص بالتشريع في نص الدستور الجزائري.

¹ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 229.

² انظر المادة 51 من دستور 1963.

الفصل الثالث

آليات تدخل الحكومة

في سن القوانين

الفصل الثالث:

آليات تدخل الحكومة في سن القوانين

إن المقصود بالعمل التشريعي هو سلطة سن القاعدة القانونية بالمفهوم الشكلي التي يتوجب عليها المرور بالعديد من المراحل والإجراءات المختلفة والمتباينة، وصولاً إلى آخر محطة وهي الإقرار من طرف البرلمان، وأول هذه المراحل وأساسها هو حق المبادرة بالتشريع، وقد عرفها الفقه الدستوري الجزائري كما يلي: "المبادرة بالقوانين حق دستوري مخول للسلطة التنفيذية والتشريعية أو السلطة التشريعية فقط، بموجبه يودع مشروع أو اقتراح قانون أو ميزانية أو لائحة عامة أمام البرلمان بغرض المناقشة والتصويت، مع احتمال إدخال تعديلات عليه"¹.

وقد أوكل المؤسس الدستوري الجزائري هذه الصلاحية إلى كل من البرلمان (نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة) صاحب الحق الأصيل، والسلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول².

ويطلق على النص المقدم من طرف السلطة التشريعية باقتراح القانون، لأنها صاحبة الحق فهي تقترح، أما النص المقدم من طرف السلطة التنفيذية فسمي مشروع القانون³.

وقد ألحق المؤسس الدستوري في تعديل 2016 أعضاء مجلس الأمة بنواب المجلس الشعبي الوطني في المبادرة بالقوانين لكن في مجال ضيق ومحدد. وقبل وصول مشروع القانون إلى البرلمان يجب أولاً أخذ رأي مجلس الدولة (إجراء شكلي) ثم يعرض على مجلس الوزراء (إجراء جوهري).

¹ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، ج4 ، ب.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص116.

² تنص الفقرة الأولى من المادة 136 من دستور 1996 على أنه: " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقانون ".

³ مبادرة السلطة التنفيذية لمشاريع القوانين لها خلفية تاريخية، في إنجلترا في عهد هنري السادس عشر، منذ القرن 15 عندما أصبح امتياز التاج يدخل في موضوع اقتراح مشاريع القوانين من قبل رئيس الجمهورية.

- انظر قائد محمد طربوش، مرجع سابق، ص 335.

المبحث الأول:

المبادرة بالقوانين وإعداد جدول الأعمال

من أجل دراسة كيفية تدخل الحكومة في سن القوانين، وفقاً للدستور والتشريع الجزائريين، نتطرق في هذا المبحث إلى أهم آليتين وذلك في مطلبين، يتضمن الأول منهما التدخل عن طريق المبادرة بالقوانين من خلال مشاريع القوانين، أما المطلب الثاني فنخصه لكيفية تدخل الحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان والأولويات الممنوحة لها في ذلك.

المطلب الأول:

المبادرة بالقوانين

سن القوانين حق دستوري مخول السلطة التشريعية فقط، لكن مع تطور الدولة في جميع المناحي وكثرة الأعباء الموكلة إليها، فرض الواقع العملي وجود تعاون وتكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية خاصة في المجال التشريعي، كما هو معروف أساس عملية التشريع المبادرة بالقوانين، بموجبه يودع مشروع أو اقتراح قانون من أجل دراسته والتصويت عليه، لكن وفق ضوابط أو قيود متباينة، ذلك ما سنتطرق له في هذا المطلب من خلال فرعين، الأول يتضمن القيود الواردة على المبادرة بالقوانين، في حين يتضمن الفرع الثاني تعزيز دور الحكومة في المبادرة بالتشريع.

الفرع الأول:

القيود الواردة على المبادرة بالقوانين

أعطى المؤسس الدستوري وكذا المشرع الجزائري الحق للحكومة والبرلمان في المبادرة بالتشريع، لكن بطريقة غير متوازنة، إذ فرض قيوداً شكلية على مشاريع القوانين للحكومة، في حين نجد قيوداً حقيقية على اقتراحات القوانين للبرلمان وهذا ما سنتطرق له فيما يلي:

أولاً: القيود الشكلية على مشاريع القوانين (مبادرة الحكومة).

لقد مهدّ المشرع الجزائري الطريق للحكومة لممارسة حق المبادرة بالقوانين بكل أريحية، اللهم إلا بعض الإجراءات الشكلية البسيطة التي يمكنها تخطيها بسهولة، نظراً للإمكانات البشرية الكفئة والمؤهلة، والإلمام بدقائق الأمور حول هذا الحق، وذلك من خلال التحضير الجيد لهذا المشروع القانوني، ويقوم القطاع الوزاري المعني (عدة قطاعات إذا كان مشروع مشترك) بإعداد الشكل العام لهذا المشروع، ثم يرسل إلى الأمانة العامة للحكومة من أجل تهيئة النص (الجانب القانوني له)، وذلك من أجل صياغته نهائياً وفقاً لتقنيات التشريع المتبعة، بضبطه في شكل مواد وفق مصطلحات قانونية دقيقة ومعبرة، ويكون ذلك بإشراف الأمانة العامة بالتنسيق مع باقي القطاعات الوزارية الأخرى، ثم يسجل في جدول أعمال الحكومة، فإذا تمت المصادقة عليه يصبح هذا المشروع التمهيدي مشروع قانون، فيتم عرضه على مجلس الدولة لإبداء رأيه فيه وذلك وفقاً لنص المادة 4 من القانون العضوي 98-01¹، ثم يرسل مشروع القانون مدعماً بجميع المستندات الخاصة به إلى أمانة مجلس الدولة، ويتم تدوين ذلك في السجل الخاص بالإخطار²، ومن ثم يقوم مجلس الدولة بإعطاء رأيه بخصوص هذه المشاريع وذلك عن طريقة رقابة شكلية وموضوعية بالإضافة إلى رقابة مدى مشروعيتها لها.

ويتم التداول بخصوص إبداء الرأي في مشاريع القوانين في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة، أين تقوم الجمعية العامة بإبداء رأيها بخصوص هذه المشاريع³، وأخيراً يسجل رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسله رئيس المجلس إلى الأمين العام للحكومة⁴.

¹ القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر. ج.د.ش، عدد 37، الصادر في 01 جوان 1998، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر. عدد 43، صادرة في 03 أوت 2011.

² المادة 04 من المرسوم التنفيذي 98-261، المؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج.ر. عدد 46، لسنة 1998.

³ انظر المادتين 36 و37 من القانون العضوي 98-01.

⁴ انظر المادة 09 من المرسوم التنفيذي 98-261.

فبالرغم من كل هذه الإجراءات والطابع الإلزامي للاستشارة في هذا المجال، لكن في آخر المطاف الحكومة غير ملزمة بالأخذ بهذا الرأي، إذا لا يغدو مجرد إجراء شكلي واجب الإلتباع فقط.

وما يمكن استنتاجه مما سبق، تبقى بصمة رئيس الجمهورية حاضرة بقوة في مبادرة الحكومة، وذلك من خلال إلزامية عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء¹، الذي هو من يرأسه وذلك ليطلع على مدى توافق هذه المشاريع مع سياسته الحكومية، لكن من المستبعد جدا أن يكون هناك مشروع قانون يتعارض مع سياسة رئيس الجمهورية، نظرا لتبعية وولاء الوزير الأول والوزراء له، فبفضل هذه المكانة يكون هو المتحكم في مشاريع القوانين إذ هو من في الأصل الذي يقرر.

ثانيا: القيود الواردة على اقتراحات القوانين (مبادرة البرلمان).

نصت المادة 112 من دستور 2016 على: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

فقد أقر المؤسس الدستوري سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، وهذا تماشيا مع كل الأنظمة الديمقراطية التي يكون فيها البرلمان الممثل الوحيد للإرادة الشعبية والمعبر عنها، لأن سبب وجود البرلمان هو التشريع، ومنه أخذ واشتهر بهذا الاسم ألا وهو السلطة التشريعية.

واقترء بأغلب الأنظمة السياسية، فقد أشرك المؤسس الدستوري الجزائري السلطة التنفيذية كذلك في عملية التشريع (المبادرة بالقوانين)، فعبر كل الدساتير بدءا بدستور 1963²، ثم دستور 1976³، فدستور 1989⁴، ووصولاً إلى دستور 1996 بكل

¹ تنص الفقرة الثالثة من المادة 136 من دستور 1996 على أنه: " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول، حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ".

² تنص الفقرة الأولى من المادة 36 من دستور 1963 على أنه: " لرئيس الجمهورية و للنواب حق المبادرة بتقديم القوانين ".

³ انظر الفقرتين الأولى والثانية من المادة 148 من دستور 1976.

⁴ انظر المادة 113 من دستور 1989.

تعديلاته آخرها تعديل 2016، إذ نجد ذلك صراحة في نص الفقرتين الأولى والثانية من المادة 136، لكن الملاحظ هو اصطدام اقتراح القانون بمجموعة من القيود والإجراءات، وهي أن يكون الاقتراح مُوقَّعاً من قبل عشرين (20) نائباً أو عشرين (20) عضواً، وهو نظرياً شرط مقبول، لكن عملياً مع طريقة التمثيل النسبي وأحزاب الموالاة والمستوى العلمي لهم، يصبح جمع هذا النصاب صعب التحقيق، ثم تأتي شروط تحرير النص في شكل مواد مع تقديم عرض الأسباب، وهنا يكمن الإشكال نظراً لغياب الثقافة القانونية بوجه خاص لدى نواب وأعضاء البرلمان هذا من جهة، ومن جهة أخرى الغياب التام للإحصاءات والأرقام الدقيقة حول الموضوع الذي يدور حوله هذا الاقتراح، ثم يودع لدى: إما مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، ليُبلغ بعد ذلك الاقتراح الموافق عليه إلى الحكومة، التي تعطي رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة خلال أجل شهرين من تاريخ التبليغ¹، أما في حالة عدم الرد بعد انقضاء هذا الأجل (شهرين)، يتم إحالة اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة².

وأهم ما يمكن ملاحظته وهو أن مدة شهرين الممنوحة للحكومة، هي مدة طويلة نوعاً ما مما قد يؤدي إلى تأخر في برمجتها في جدول الأعمال، ومن ثم في التصويت عليها في البرلمان، وبالرغم من أن القانون العضوي 16-12 قد حدد الأجل، لكن عملياً يبقى المجلس ينتظر رد الحكومة حتى بعد انقضاء مدة الشهرين، وفي حالة عدم الرد يكتفي المجلس بالتكتم عن الموضوع وإن رفضت في الآجال أو بعدها، فإن المجلس يكتفي بالرد وتقرير رفض الاقتراح دون دراسة مدى دستوريته أو قانونيته، مع أنه لا وجود لنص يمنعه من دراسة رأي الحكومة ومدى جديته ودستوريته وقانونيته³.

وفقاً لنص المادة 135 من دستور 2016، فقد تم حصر المبادرة البرلمانية في فترة واحدة، مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل، وهو ما أكدته كذلك المادة 4 من القانون العضوي 16-12 المنظم لعلاقة البرلمان (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) مع

¹ انظر الفقرة الثانية من المادة 24 من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016.

² انظر المادة 24 من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016.

³ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، ج 4، مرجع سابق، ص 128.

الحكومة، وهو أحسن ما فعل المؤسس الدستوري إذ تتوافق الوظيفة التشريعية مع الوظيفة التنفيذية وهو ما يسهل عملية المراقبة، ويكبح جماح السلطة التنفيذية في التعسف ولو نظريا في غياب البرلمان، كما يمكن أن تطول هذه المدة أكثر، في حالة تمديد الدورة البرلمانية العادية أو حتى في دورة غير العادية¹.

أما من الناحية الموضوعية فالمجال محدد في كل من المادتين 140 و 141 من دستور 1996، بالإضافة إلى مواد جاءت متفرقة في الدستور تخص إما مجال القوانين العادية أو القوانين العضوية، فلو تم اقتراح قانون خارج المجال المخصص للبرلمان فيمكن لمكتب المجلس رفضه، وفي حالة مروره يبقى رئيس الجمهورية له بالمرصاد وذلك عن طريق إخطار المجلس الدستوري للبت في مدى دستوريته، في حين نجد أن الوزير الأول غير مقيد لا زمنيا ولا موضوعيا في مشاريع القوانين، لكن اللافت للنظر هو أن نص المادة 139 تعديل 2016 التي جاء بالصيغة التالية: "لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، المبالغ المقترح إنفاقها"، وكأن الأمر موجه للبرلمان دون الحكومة لأن كلمة اقتراح تخص البرلمان ولو كان قصده غير ذلك لأورد كلمة شاملة وهي مبادرة قانون، فيكون بذلك الخطاب عام وموجه للسلطتين، وبما أن أي مبادرة قانون تكون لها تبعات من الجانب المالي فبالتالي هذه المادة وكأنها تقصي البرلمان من التشريع في الجانب المالي وهو صاحب الاختصاص الأصيل في العمل التشريعي ككل.

الفرع الثاني:

تعزيز دور الحكومة في المبادرة بالتشريع

فبالإضافة إلى ما سبق ذكره نجد أن القانون العضوي 16-12 المنظم للعلاقة بين البرلمان (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) والحكومة قد أقرّ هو الآخر كذلك شروطا إضافية، وذلك من خلال ضرورة تقديم هذا المشروع مرفقا بعرض أسباب ويحرر

¹ تنص الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 135 من دستور 1996 على أنه: " - يمكن الوزير الأول طلب تمديد الدورة

العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال.

- يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية "

في شكل مواد¹، والملاحظ على هذين الشرطين أن أمرها هين للغاية بالنسبة للحكومة نظير ما تمتلكه من ترسانة بشرية متخصصة مدربة وذات خبرة، واحتكارها للكم الهائل من المعلومات في جميع المجالات بالتفصيل والتدقيق، وكذلك اشتراط أن لا يكون هنا المشروع يتوافق مع مضمون مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو قد تم سحبه في أقل من اثني عشرة (12) شهرا²، دون أن ننسى امتياز الحكومة وهو حقها في سحب أي مشروع قانون وفي أي وقت، قبل أن يصوت أو يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة³.

بغض النظر عن الشروط الشكلية المذكورة في العنصرين السابقين، عمليا تبقى الحكومة هي الأجدر والأنسب - خاصة في الوقت الراهن - بعملية التشريع (عن طريق مشروع قانون) وذلك لاعتبارات عدة:

- امتلاك الحكومة ترسانة هائلة سواء من: الناحية البشرية، والناحية المادية، والمعلوماتية (كمًا ودقة وفي الوقت المناسب) ... إلخ.
 - تمتع ما يصدر عنها من مشاريع بدقة في الصياغة، وعمق في الأفكار، وتغطية شاملة للقطاع المعني بهذا القانون، وفي الأخير توافقه التام مع الميزانية العامة للدولة.
 - سرعة اكتشاف وجود هفوات في أي قانون صدر، نظرا لما تتمتع من خبرة في تعاملها المباشر مع المجتمع من جهة، ومن جهة أخرى سرعة انتقال المعلومة بحكم التوزيع المحلي لممثلي الحكومة عبر كامل التراب الوطني.
- هذا ما يفسر الكم الهائل من مشاريع القوانين الصادرة عن الحكومة، مقارنة مع اقتراحات القوانين الصادرة عن البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل، لكن هذا ليس

¹ تنص المادة 19 من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016 على أنه: " علاوة على الشروط المنصوص عليها في المادتين 136 و 137 من الدستور، يرفق كل مشروع أو اقتراح قانون بعرض أسباب، ويحرر نصه في شكل مواد ".

² انظر المادة 23 من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016.

³ انظر الفقرة الأولى من المادة 21 من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016.

مبررا وحجة لبقاء البرلمان متفرجا وفقط، بل عليه كذلك التحرك لاسترجاع حقه الأصيل في التشريع.

المطلب الثاني:

إعداد جدول الأعمال

يظهر كذلك التعاون والتكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجال التشريعي من خلال إعداد جدول الأعمال، إذ لم ينص الدستور الجزائري على طريقة إعداده، بل ترك ذلك للقانون إذ وردت أحكامه في كل من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وذلك ما سنتطرق له في فرعين، نخصص الأول منهما إلى تعريف جدول الأعمال وأولوية الحكومة في ضبطه، في حين يتضمن الفرع الثاني معوقات جدول الأعمال والنتائج المترتبة على ضبطه.

الفرع الأول:

تعريف جدول الأعمال وأولوية الحكومة في ضبطه

قبل التطرق إلى كيفية تأثير هذه الآلية على عملية التشريع ككل، وجب علينا أولا التطرق إلى تعريف جدول الأعمال وكذا الأولوية التي منحها المشرع للحكومة في ضبطه كما سيأتي:

أولا: تعريف جدول الأعمال.

يعرف جدول الأعمال للبرلمان بأنه: "ذلك التصرف البرلماني الذي بموجبه يحدد عمل النواب في دورة تشريعية أو جلسة واحدة / عدة جلسات بحسب العمل المطلوب إنجازه".¹

أما الفقيه مرس دو فرجية فعرفه بقوله: "برنامج مناقشات البرلمان".

إذ أن مسألة تحديد جدول الأعمال، حتى وإن كانت تبدو إجراء شكليا فقط، إلا أنها إجراء مهم ورئيسي كونها تعد مفتاح العمل البرلماني.¹

¹ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، ج 4، مرجع سابق، ص 85.

لأنه ومن خلالها يمكن استخلاص مدى تطبيق المبدأ القائل بأن البرلمان سيد من حيث تنظيم وسير وتحديد جدول أعماله، إذ استمد هذه السيادة من كونه ممثل الشعب والمعبر عن إرادته.

إن تحديد جدول الأعمال له أهمية كبيرة فهو الذي يحدد مصير أي نص تشريعي فإما أن يأتي للمجلس لمناقشته أو يتم إستبعاده وإهماله.²

والملاحظ أن الدستور الجزائري لم ينص على طريقة التحضير لجدول الأعمال، بل ترك ذلك للقانون حيث وردت أحكامه في كل من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حيث يضبط هذا الجدول من قبل مكثبي الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني، وتبعاً لترتيب الأولويات التي تحدده الحكومة.³

وبهذا تكون السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة قد استحوذت على جدول الأعمال وذلك عن طريق تدخلها في وضع برنامج عمل المجلس وفق السياسة العامة المنتهجة من قبل الحكومة.

ثانياً: أولوية الحكومة في ضبط جدول الأعمال.

إذا كان الأصل أن البرلمان هو السيد في إعداد جدول الأعمال لاعتبارات عدة، كونه ممثل الشعب وصاحب الاختصاص الأصيل في العملية التشريعية، لكن الواقع العملي أثبت غير ذلك بمشاركة الحكومة له في إعداد هذا الجدول، وهذا في مختلف الأنظمة والجزائر لم تشذ على ذلك، لكن الدستور الجزائري لم يتطرق لذلك بل تضمنته الأنظمة الداخلية أو القوانين العضوية المنظمة لعلاقة البرلمان بالحكومة.

¹ حميد مزياي، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري - دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزر، جوان 2011، ص96.

² زينب عبد اللاوي، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية والحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004، ص60.

³ انظر المادة 15 من دستور 1996.

ففي دستور 1963 نجد السلطة التشريعية هي من تقوم بوضع وتحديد جدول الأعمال¹، أما في دستور 1976 نجد أن المادة 99 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني قيدت المجلس، بالإضافة إلى كون النواب تابعين لحزب الرئيس وهو رئيس السلطة التنفيذية.

ومع دستور 1989، استعاد المجلس الشعبي الوطني صلاحيته في إعداد جدول الأعمال دون الحاجة إلى موافقة الحكومة².

لكن مع دستور 1996 المعدل في 2016، نجد أن القانون العضوي 99-02 الملغى المعوض بالقانون العضوي 16-12³، أخضع نظام موضوع ضبط جدول أعمال للبرلمان لكن مع إبراز الدور الكبير للحكومة في تحديده.

إذ تمنح المادة 15 من القانون العضوي 16-12 لكل غرفة من غرفتي البرلمان حق المشاركة في ضبط جدول أعمال الدورة، لكن ذلك لا يتم إلا وفقا للترتيب المحدد من طرف الحكومة⁴.

وإن كانت لهذه الأولوية في الترتيب ما يبررها في الواقع، باعتبار أن السلطة التنفيذية هي الأقرب في التعامل مع المواطن، وفي معرفة خصائصه وكذا احتياجاته هذا من جهة، ومن جهة أخرى هي الأدرى بمواردها المالية والكفاءات التي تمتلكها، مما يؤهلها لتقدير الأولى فالأولى، وتحديد القواعد التي تتناسب المجتمع بدقة وتحافظ على استمرارية الدولة، أما في الجانب الآخر فنجد أن اقتراحات القوانين يغلب عليها النظرة الضيقة إما شخصية أو جهوية، وفي الغالب تكون حزبية مع انعدام الخبرة في ضبط المصطلحات وترتيب المواد لأن هذا يتطلب أهل اختصاص وممارسة ميدانية.

¹ انظر المادة 53 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر، عدد 46، الصادرة في 30 جويلية 2000.

² انظر المادة 36 من دستور 1989.

³ القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينها وبين الحكومة، ج.ر. 50، سنة 2016.

⁴ تنص الفقرة الأولى من المادة 15 من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016 على أنه: " يجتمع مكتبتا الغرفتين والحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة، بالتداول، في بداية دورة البرلمان لضبط جدول أعمال الدورة، تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة ".

لكن رغم المبررات السابقة لا يمكن بأي حال من الأحوال فسح المجال للحكومة في الاستحواذ واحتواء جدول الأعمال بما يوافق توجهها، مما يؤدي إلى تهميش وإلغاء صاحب الحق الأساسي فيه وهو البرلمان.

كما أن المادة 16 من القانون العضوي 16-12 تضيف حقا جديدا للحكومة، وهو في حالة إبداع مشروع قانون ويكون مستعجلا أن تؤكد على ذلك¹، إذ أن تصريح الحكومة بالاستعجال لمشروع قانون ما يبرره في الواقع العملي، لكن التساؤل الذي يطرح هو ما مدى هذا الاستعجال؟ ومن يقدره؟

كما أن للحكومة الحق في تعديل جدول الأعمال وذلك بعد طلب منها، مع إجراء شكلي للبرلمان (موافقة مكثبي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)، وذلك بتسجيل مشروع أو اقتراح قانون في جدول أعمال الجلسات، التي تعد تقريرا بشأنه في أجل شهر من طرف اللجنة المختصة بذلك، وبهذا يكون للحكومة أن ترتب وتعُدّل الجدول بما يتماشى مع مصالحها حتى ولو تطلّب الأمر إبعاد اقتراح قانون.

لكن الجديد في هذا القانون العضوي 16-12 ومن خلال المادة 18 منه، هو ابتداء حالة جديدة وهي أن تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة، وذلك تماشيا مع نص المادة 114 من دستور 2016²، وذلك من أجل ترقية المعارضة في المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية والسياسية، لكن السؤال المطروح هو: إذا كانت الأغلبية مقيدة ولا تستطيع فعل شيء، فكيف لحال المعارضة -التي تكون دوماً أقلية- من التأثير في جدول الأعمال؟

¹ انظر المادة 16 من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016.

² تنص الفقرة الثانية من المادة 114 من دستور 1996 على أنه: " تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة ".

الفرع الثاني:

معوقات جدول الأعمال والنتائج المترتبة على ضبطه

كما عَرَفْنَا في الفرع الأول بأن جدول الأعمال هو عبارة عن ترتيب للمواضيع التي سيتم مناقشتها والتصويت عليها من طرف البرلمان، لكن يمكن أن تتدخل مؤثرات تعيق عملية الترتيب، كما أن تدخل الحكومة في ضبط جدول الأعمال يرتب نتائج وهذا سنتطرق له فيما يلي:

أولاً: معوقات جدول الأعمال.

بالإضافة إلى تدخل الجانب السياسي في توجيه النشاط التشريعي، فإن تطور الدولة في جميع مناحي الحياة، وتشعب وتداخل المهام الموكلة لها، أدى كذلك إلى التأثير في إعداد جدول الأعمال.

أ- معوقات سياسية.

إن مسألة تنظيم جدول الأعمال غير مقتصرة فقط على ترتيب المواضيع التي سيتم مناقشتها والتصويت عليها من طرف البرلمان، بل يتعدى الأمر إلى معنى أوسع وهو تحديد الجانب السياسي الذي وفق مقتضياته يتم توجيه النشاط التشريعي وهو ما يقيد البرلمان بما ورد في جدول الأعمال¹.

وعليه فإن تحديد جدول الأعمال يوضح مضمون النشاط السياسي المنتهج بصفة مجملة، أما اختيار النشاط التشريعي فهو تحديد للإطار السياسي، وعليه فإن: "مسألة تحديد جدول الأعمال تعتبر لا محالة نقطة تقاهم واتزان بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية، وعامل صراع وتأثير مؤسسة على أخرى"².

ومما سبق يمكن القول أنه من يملك سلطة تحديد جدول الأعمال يؤثر على النشاط البرلماني ككل، ويجعله مقيدا بما هو محدد وهنا يظهر رجحان كفة الحكومة (السلطة التنفيذية) في توجيه العمل التشريعي عن طريق حق الأولوية في ترتيب المواضيع في جدول الأعمال.

¹ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تشريعاً، فقهاً)، مرجع سابق، ص 127.

² الأمين شريط، مرجع سابق، ص 439.

ب - معوقات فنية.

أدى التطور الذي عرفته الدولة والمهام الموكلة لها بالإضافة إلى التطور التكنولوجي في جميع مناحي الحياة إلى تشعب وتداخل المهام والعلاقات مما يتولد عنه مشاكل يتوجب حلها وفق إطار محدد ومنظم بدقة، وبما أن الدورة البرلمانية محددة زمنيا ومجال التشريع محدد كذلك بالإضافة إلى تداخل وتشعب مهام النواب في اللجان الداخلية، وكذا ارتباطاتهم بمنتخبهم في دوائرهم على المستوى المحلي، وقد تمتد إلى المستوى الدولي في البرلمانات الإقليمية وغيرها، بالإضافة إلى الحالات غير العادية التي تؤثر على جدول الأعمال ومن كل ما سبق يتبين صعوبة تحديده من الناحية الفنية وهذا يؤثر أكثر على السلطة التشريعية.

ثانيا: النتائج المترتبة على ضبط جدول الأعمال (الأولية للحكومة).

إن تدخل الحكومة في ضبط جدول الأعمال يرتب ما يلي:

- تحديد الأولوية من قبل الحكومة يعني إقصاء البرلمان من العملية التشريعية، حيث تتم برمجة مشاريع القوانين بداعي الأهمية والاستعجال، أما الاقتراحات فتبرمج في آخر الدورة التشريعية في أحسن الأحوال (وقد لا تبرمج أصلا).
- حق الحكومة في إدراج مواضيع جديدة غير واردة في جدول الأعمال، وذلك من خلال تأكيدها أو إلحاحها على استعجالها¹.
- تلجأ الحكومة بداعي الاستعجال إلى تعديل وترتيب مشاريع واقتراحات القوانين، التي غالبا ما تمس فقط الاقتراحات، فتدحرجها إلى آخر الترتيب وهذا ما ينجم عنه تدخل سافر في العملية التشريعية، فيصبح البرلمان أداة لإنتاج قوانين السلطة التنفيذية فقط.
- يصبح أغلب العمل التشريعي من أصل السلطة التنفيذية، وتحييد البرلمان عن ممارسة الأصل في وجوده، مما يصيبه بنوع من الفتور في العمل، ويصغر في أعين الشعب بصفته الممثل الرسمي له، وشيئا فشيئا يفقد الثقة فيه ويصبح البرلمان تمثيله

¹ دايم نوال، مدى التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2017، ص23.

شخصي، وفي أحسن الأحوال حزبي، فيحبط البرلمان ويصبح سلبياً أكثر فأكثر، ما يترتب عنه عدم حضور الجلسات، وقتل روح المبادرة لديه وهذا ما يضعف البرلمان ككل، فيصبح هذا الأخير مجرد هيئة تابعة للسلطة التنفيذية، تقوم بدور تقديم الاستشارة والموافقة على المشاريع والاقتراحات التي وضعت في جدول الأعمال. تمنح المادة أولية للحكومة للوقوف أمام أي اقتراح قانون، وهو ما يحد من نشاط النواب في المجال المالي بالرغم من أحقيته التشريع في الجانب المالي، إلا أن المادة 139 من دستور 1996 أقصت البرلمان نهائياً من أن يشرع في هذا الجانب، إذ يستحيل تصور قانون يتعلق بالدولة وليست له انعكاسات مالية¹.

المبحث الثاني:

آلية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان

استكمالاً لدراسة كيفية تدخل الحكومة في سن القوانين، سنتطرق في هذا المبحث إلى آلية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان عن طريق ما يسمى باللجنة المتساوية الأعضاء، وذلك في مطلبين، يتضمن الأول منهما مبررات ظهور هذه اللجنة وتشكيلها، أما المطلب الثاني فنخصه لإجراءات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء وتدخل الحكومة في سير عملها.

المطلب الأول:

مبررات ظهور اللجنة المتساوية الأعضاء وتشكيلها

قبل التطرق لإجراءات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء لحل الخلافات بين غرفتي البرلمان، يتوجب علينا أولاً معرفة أسباب ظهور هذه اللجنة ثم تشكيلتها، ذلك ما سنخرج

¹ تنص مادة 139 من دستور 1996 على أنه: " لا يُقبل اقتراح أيّ قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقلّ المبالغ المقترح إنفاقها".

عليه في هذا المطلب من خلال فرعين، إذ نخصص الأول منهما لمبررات ظهور اللجنة المتساوية الأعضاء، في حين يتضمن الفرع الثاني تشكيل هذه اللجنة.

الفرع الأول:

مبررات ظهور اللجنة المتساوية الأعضاء

لقد تم استحداث نظام الغرفتين (البيكاميرالية) في الجزائر طبقا لدستور 28 نوفمبر 1996، وذلك بإضافة غرفة ثانية هي مجلس الأمة، حيث كان هذا الأخير محروما من حق اقتراح القوانين ولم يمنح له إلا في تعديل 2016، لكن جاءت في مجالات محصورة في التنظيم المحلي، وهيئة الإقليم، والتقسيم الإداري، وكان لاعتماد البيكاميرالية مبررات سياسة وأخرى قانونية، وما يهمننا هو الارتقاء بالجانب التشريعي بإثراء وتمحيص النصوص القانونية، فتكون الغرفة الثانية بحكم تركيبها خاصة الثلث المعين بمثابة مصفاة للتدقيق في صياغة القانون، ورفع اللبس، واختيار المصطلحات اللازمة، ويكون هذا عن طريق مناقشة النصوص القانونية التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني، ماعدا المنصوص عليها في المادة 137¹، تعرض أولا على مجلس الأمة، أين تتم المصادقة على النصوص القانونية بنفس الأغلبية المشترطة على مستوى الغرفة الأولى (الأغلبية البسيطة بالنسبة للقوانين العادية والأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية) والملاحظ هو تخلي المؤسس الدستوري على نصاب ثلاثة أرباع (4/3) في تعديل 2016.

وغالبا ما يكون هناك توافق في الرأي حول النصوص القانونية المعروضة، وهذا أمر مرغوب فيه وذلك لتسريع وتيرة صناعة التشريع، لكن ليس بشكل دائم، فباحتمال وقوع خلاف حول - ولو جزئية - نص قانون غير مستبعد، إذ غالبا ما يكون ذو خلفية سياسية، لذا أوجد المؤسس الدستور آلية للتصدي لهذا الاحتمال في حالة وقوعه وذلك

¹ تنص الفقرة الأولى من المادة 137 من دستور 1996 على أنه: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة"، هذا ما يبين أن ميادين تشريع مجلس الأمة هي: التنظيم المحلي، وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وذلك لخبرة الثلث المعين صاحب الاختصاص في هذا الميدان.

حفاظا على العلاقة بين الغرفتين من جهة ومن جهة أخرى لعدم تعطيل العملية التشريعية، هذه الآلية هي اللجنة متساوية الأعضاء.

الفرع الثاني:

تشكيل اللجنة متساوية الأعضاء

تتكون اللجنة متساوية الأعضاء من عشرين (20) عضوا، تكون كل غرفة مشكلة فيها بعشرة (10) أعضاء¹، بالإضافة إلى تعيين خمسة (05) أعضاء احتياطيين من كل غرفة²، وذلك لاستخلافهم في حالة الغياب، وغالبا ما يطغى الجانب السياسي في اختيار أعضاء هذه اللجنة، نظرا لنظام التمثيل النسبي المتبع في الجزائر، ولكل غرفة طريقة في تعيين الأعضاء العشرة في هذه اللجنة، كما يجب أن تقوم اللجنة باختيار مكتبها الذي يتولى مهمة تنظيم العمل الداخلي لها، بشأن كل نص قانوني ويكون ذلك بالتداول، إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة³، بحيث تتكون اللجنة متساوية الأعضاء من رئيس ونائب رئيس ومقررين (02)، ويتم ذلك عن طريق انتخاب الرئيس من بين أعضاء الغرفة التي يجتمع في مقرها، ونائب الرئيس من بين أعضاء الغرفة الأخرى، والمقررين كل واحد من غرفة، لإضفاء نوع من التوازن والشفافية في العمل⁴، ويعقد أول اجتماع للجنة متساوية الأعضاء بدعوة من أكبر الأعضاء سنا، ثم يصبح عملها عاديا وذلك وفق المادة 91 سالف الذكر، وأهم ما يمكن الإشارة إليه هو أن إنشاء اللجنة المتساوية الأعضاء لا يتم إلا بعد طلب الوزير الأول اجتماع هذه الأخيرة، هذا ما يبين الامتياز الممنوح للسلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول، الذي بموجبه يتدخل في صلاحيات السلطة التشريعية، حتى وإن كانت الغاية من تشكيلها نبيل وهو الوصول إلى حل توافقي للحكم أو الأحكام محل الخلاف بين غرفتي البرلمان.

¹ انظر المادة 89 من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016.

² انظر المادة 56 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

³ انظر المادة 90 من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016.

⁴ انظر المادة 91 من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016.

المطلب الثاني:

إجراءات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء وتدخل الحكومة فيها

إعمالاً لآلية تدخل الحكومة في عملية التشريع عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء، وكذا إجراءات عمل هذه الأخيرة، ولتوضيح ذلك سنتطرق في هذا المطلب إلى فرعين، إذ نخصص الأول منهما لإجراءات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء، في حين يتضمن الفرع الثاني كليات تدخل الحكومة في سير جلسات هذه اللجنة.

الفرع الأول:

إجراءات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء

وفقاً لنص المادة 138 من التعديل الدستوري 2016، ففي حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان، يطلب الوزير الأول اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء (المكونة من أعضاء غرفتي البرلمان) في أجل أقصاه خمسة عشرة (15) يوماً، وذلك من أجل الخروج بنص يتعلق بالحكم أو الأحكام محل الخلاف، أي اقتراح حل توافقي، وهو نفس المنحى التي سارت عليه المادة 88 من القانون العضوي 16-12 في فقرتها الثانية بقولها "تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل خمسة عشرة (15) يوماً من تاريخ تبليغ الطلب لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف".

كما قيد المؤسس الدستوري اللجنة بضرورة الانتهاء من نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشرة (15) يوماً، ثم يسلم هذا النص (التقرير) إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها¹، فتقوم الحكومة بعرض هذا النص أو التقرير على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه²، أين تتم المصادقة بنفس الإجراءات المنصوص عليها في المادة 138 من تعديل 2016 ويترتب على ذلك حالتين:

¹ انظر الفقرة الرابعة من المادة 95 من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016.

² انظر المادة 96 من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016.

1. مصادقة البرلمان على تقرير اللجنة متساوية الأعضاء:

هنا ينتهي الخلاف ويصبح هنا النص (التقرير) جاهزا لعمليتي الإصدار والنشر من طرف رئيس الجمهورية.

2. استمرار الخلاف بين الغرفتين:

هنا نكون أمام موقفين:

أ. طلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وعليه فمن حق المجلس الأخذ بالنص المعد من طرف اللجنة متساوية الأعضاء، أو الآخر بالنص الأخير المصوت عليه¹، وهنا يمكن إهمال دور مجلس الأمة في العملية والتعديلات التي يكون قد أجراها.

والملاحظ هنا هو أن القرار في هذه الحالة بيد المجلس الشعبي الوطني، وفي هذا إجحاف في حق مجلس الأمة في المسائل القانونية الأخرى ويكون الإجحاف أشد في حالة ما إذا كان الخلاف بخصوص اقتراح القوانين المتعلقة بنص المادة 137.

ب. سحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني، وذلك حسب الفقرة 09 من المادة 138 دستور 1996، لكن تبقى الجهة صاحبه الحق في السحب غير محددة بدقة لا في الدستور، ولا حتى في القانون العضوي 16-12 الذي جاء بصيغة مبنية للمجهول كما يلي: "إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني بذلك، يُسحب النص طبقا لأحكام المادة 138 فقرة 8 من الدستور"²، لكن المرجح أن صاحب هذا الحق هو الحكومة، وذلك من خلال أعمال أحكام القانون العضوي الملغى 99-02³، الذي ينص صراحة على أن الحكومة هي التي تسحب النص.

¹ تنص الفقرة 7 من المادة 138 من دستور 1996 على أنه: " وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو، إذا تعذر ذلك، بالنص الأخير الذي صوت عليه ".

² انظر الفقرة الثانية من المادة 97 من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016.

³ إذ نصت صراحة المادة 96 من القانون العضوي 99-02 الملغى، وذلك بقولها "..... إذا استمر الخلاف، تُسحب الحكومة النص".

الفرع الثاني:

تدخل الحكومة في سير جلسات اللجنة

فبعد استدعاء الوزير الأول للجنة متساوية الأعضاء وفق المادة 138 من دستور 2016، وتشكيلها وفق المادة 97 من القانون العضوي 12-16، تبدأ عمليات التشاور والعمل، وذلك عن طريق دراسة الأحكام محل الخلاف المُحالة إليها، حسب الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي للغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها¹، إذا يمكن اللجنة الاستماع إلى أي عضو في البرلمان أو شخص آخر تقدر أنه يكون مفيدا في عملها²، لكن المادة 93 من القانون العضوي 12-16 خولت لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء، دون أن يحصر ذلك في الوزير المعني، وكأن ذلك التقرير أراد المشرع من أن يشارك في عمل اللجنة أكثر من وزير³، وفي العادة يكون وزير العلاقات مع البرلمان حاضرا في جلسات اللجنة، بالإضافة إلى الوزير المعني قطاعه بهذا النص، وهذا يؤثر على توجيه الرأي في المناقشة عمليا من خلال تدخلاتهم، وما يملكون من حجج دامغة ومعلومات دقيقة، وخبرة واسعة في الإقناع، وحتى نفسيا من خلال هيبة ومكانة الوزير كمثل لرئيس الجمهورية وماله من صلاحيات واسعة، هذا التأثير يتدعم أكثر من خلال أعضاء اللجنة أنفسهم، إذا أن النصف المنتمي للغرفة الثانية (مجلس الأمة) يكون أكثر قدرة في إقناع أعضاء اللجنة، نظرا للتركيبة المميزة لمجلس الأمة التي يمكن اعتبارها يد السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) داخل السلطة التشريعية، فاقترحات هذا النصف غالبا ما تبلور عليها الفكرة التي تتبناها اللجنة، وما هي في حقيقة الأمر إلا التوجه الذي يتوافق مع توجه السلطة التنفيذية (الحكومة).

¹ تنص المادة 92 من القانون العضوي رقم 12-16، المؤرخ في 25 أوت 2016 على أنه: " تدرس اللجنة المتساوية الأعضاء الأحكام محل الخلاف التي أحيلت عليها حسب الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي للغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها ".

² انظر المادة 94 من القانون العضوي رقم 12-16، المؤرخ في 25 أوت 2016.

³ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تشريع، فقها)، مرجع سابق، ص 277.

ويبقى تدخل الحكومة مستمرا، وذلك عن طريق تتبع النص التوفيقي المقترح من طرف اللجنة إلى آخر محطة وهي المصادقة عليه، فإذا قرر الوزير الأول عرض هذا النص للمصادقة عليه من طرف غرفتي البرلمان بعد تبليغ رئيسي الغرفتين بذلك، تتم عملية البرمجة لهذا النص في إحدى الجلسات، وفقا للإجراء المتبع في النصوص العادية، ويكون ذلك بالاتفاق مع الحكومة، لكن لا يمكن لأي من الغرفتين القيام بعملية التعديل على النص المقترح من طرف اللجنة متساوية الأعضاء إلا بموافقة الحكومة¹.

¹ تنص الفقرة 7 من المادة 138 من دستور 1996 على أنه: "تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة".

الخلاصة

الخاتمة:

بالرغم من تبني المؤسس الدستوري الجزائري على غرار غالبية المؤسسين الدستوريين في العالم مبدأ الفصل المرن بين السلطات، القاضي بإقامة علاقة توازن وتعاون بينها خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، أي ضرورة وجود علاقات وظيفية بينهما، وهو ما يضمن ديناميكية النظام السياسي، بالأخص استمرارية العمل التشريعي وموائمة القوانين مع سياسة الحكومة، وذلك بفضل آليات الرقابة والتعاون الممنوحة لكليهما، فبعد قيامنا بدراسة وتحليل مختلف النصوص الدستورية والقانونية التي تُنظمها، لحظنا كيف كرس التعديل الدستوري 2016 وقبله دستور 1996 الهيمنة المطلقة للسلطة التنفيذية بقطبيها رئيس الجمهورية والحكومة على العمل التشريعي عبر تلك الآليات الممنوحة لها، ما يجعل من المبدأ القائل بأن "البرلمان مستقل وسيد عمله التشريعي" محل نظر ومؤجل إلى وقت لاحق، فبالرغم من أن هذا التعديل الدستوري جاء ببعض التعديلات التي تحسب له، غير أن هناك نقائص عديدة لا بد من تداركها، الشيء نفسه يقال بخصوص القانون العضوي 16-12 المنظم للعلاقة بين البرلمان بغرفتيه والحكومة، الذي لم يكن في مستوى التطلعات وكرر ما كان واردا في سابقه الملغى، وتتجلى هذه الهيمنة من خلال النتائج التالية:

1 فيما يخص مجال التشريع بأوامر، نجد أن المؤسس الدستوري قد منح آليات لرئيس الجمهورية، للمشاركة في العمل التشريعي ليصبح مشرعا حقيقيا ومنافسا قويا للبرلمان وذلك أثناء غيبة هذا الأخير، فيما تحول البرلمان إلى مجرد هيئة تمارس وظيفة شكلية تقتصر على التصويت أو الموافقة على بعض النصوص، مما عزا بالمؤسس الدستوري في التعديل الأخير 16-01 إلى تقييد رئيس الجمهورية في اللجوء إلى هذه الآلية، وذلك عن طريق اشتراط شرط الاستعجال صراحة، وكذا أخذ رأي مجلس الدولة وحسن ما فعل، غير أن القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة جرد البرلمان من حقه في مناقشة الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية باعتبار أنه يطبق عليها

إجراء التصويت بدون مناقشة، أما في الظروف الاستثنائية فيتولى رئيس الجمهورية السلطة التشريعية لضمان بقاء الدولة.

2 فيما يخص الاعتراض الرئاسي على القوانين، نجد لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة، إذ يمكنه الاعتراض الصريح عليها، إما من خلال طلب إجراء مداولة ثانية وإما بإحالة القانون إلى المجلس الدستوري للنظر في مدى دستوريته، أو عن طريق امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون الجديد، بعد انتهاء مدة الثلاثين يوما التي اشترطها الدستور وهو ما يعرف بالاعتراض الضمني، بما من شأنه أن يعرقل عملية التشريع في الدولة، خاصة وأن الدستور الجزائري لم يلزم رئيس الجمهورية بتسبيب طلب إعادة المداولة ، كما أن نصوصه لم تحمل جزاءات ضد رئيس الجمهورية في حالة امتناعه عن إصدار القانون الجديد بعد انتهاء المدة الدستورية لذلك، ولم تقدم حلاً لهذه المشكلة وما يترتب عنها من عرقلة لسن القوانين في الدولة، إذ تعتبره بعض الأنظمة خيانة عظمى.

3 أما تدخل الحكومة في سن القانون، فنجدها تمتلك آليات مباشرة وغير مباشرة وهي:

- ضبط جدول أعمال البرلمان، فباعتبار جدول أعمال البرلمان مرآة لمدى تحكم البرلمان في تنظيم سير أعماله أو لخضوعه للسلطة التنفيذية، إلا أننا نجد القانون العضوي كرس - كما في سابقه - أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال، الأمر الذي يدعم استحواد الحكومة على هذا الجدول، مما يؤدي إلى تدخلها لفرض مخطط عملها وفق الأولوية التي تتطلبها سياستها المنتهجة، وإعطاء الأولوية بذلك لمشاريع قوانينها، على حساب الاقتراحات خاصة إذا كانت مقدمة من المعارضة، ولو أن القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة تطبيقاً لأحكام التعديل الدستوري الذي يقضي بدسترة حقوق المعارضة بتخصيص جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة لكل غرفة، وهو مسلك حميد سلكه المؤسس الدستوري، لكن الممارسة البرلمانية كفيلة بتبيان مدى نجاعة ذلك.

- المبادرة بالقوانين فجلي تفوق الحكومة فيه، وذلك مؤداه شكلية القيود الواردة على مشاريع القوانين في مقابل قيود حقيقية مفروضة على اقتراحات القوانين سواء تلك الموضوعية، أو الشكلية، أو حتى الزمنية، وفي الأخير يمكن الإشارة إلى أن المدة التي أصبح يجتمع فيها البرلمان هي أطول نسبيا مقارنة بها قبل التعديل، إذ أصبحت بعد تعديل 2016 عشرة أشهر على الأقل، يمكن أن تدوم 11 شهرا إذا مُدّدت.
- عمل اللجنة المتساوية الأعضاء فقد تدارك المؤسس الدستوري بعض الثغرات التي كان من شأنها تعطيل العملية التشريعية، فالوزير الأول يطلب استدعاء اللجنة في حالة حدوث الخلاف والأجل المحدد لهذا الاستدعاء هو 15 يوما، كما أصبح الدستور يلزم اللجنة القيام بعملها في مدة محددة وفي هذا رغبة واضحة من المؤسس الدستوري في عدم إبقاء الخلاف قائما حول النص القانوني، لكن ما يعاب على المؤسس الدستوري إبقائه جهة واحدة تستدعي اللجنة وهي الوزير الأول وكذلك إرجاع كلمة الفصل حول النص في حالة استمرار الخلاف للمجلس الشعبي الوطني فقط دون مبرر.

من خلال هذه النتائج المتوصل إليها، التي تمس مجال التوازن بين السلطات في الدولة تم تسجيل بعض التحسن في التعديل الدستوري 2016، إلا أننا نسجل بعض النقائص والثغرات التي من شأنها أن تؤدي إلى سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وبالأخص في اختصاصها الأصيل وهو عملية التشريع، التي يمكن تجاوزها بالاعتماد على التوصيات والاقتراحات التالية:

- 1 التحديد الدقيق لمفهوم "شرط الاستعجال" الوارد في المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير 2016، وتحديد الجهة التي تراقب مدى توافر هذا الشرط في التشريع بأوامر، وكذا تفعيل الدور الاستشاري لمجلس الدولة من خلال إلزامية الأخذ بالرأي الاستشاري له، مع وجوب تعديل أحكام المادة الرابعة من القانون العضوي 98-01 الخاص بالمجال التشريعي لمجلس الدولة، ليتماشى مع أحكام الدستور هذا من جهة، ومن

جهة أخرى ضرورة اعتماد صيغة المصادقة بدل الموافقة فقط، لأن المصادقة تعني المناقشة أي الإثراء والتعديل ومن ثمّ يكون إما إقرار أو رفض الأوامر التشريعية.

2 ضرورة تسبب رئيس الجمهورية لطلب إجراء مداولة ثانية، من خلال توجيه ملاحظات واضحة ودقيقة حول موضوع القانون، حتى يسهل على أعضاء البرلمان مراجعتها وبالتالي تصحيحها، لكي لا يُستخدم حق الاعتراض من طرف الرئيس بدون سبب وبشكل متكرر، الأمر الذي يؤدي إلى عرقلة عملية التشريع في الدولة.

3 ضرورة إقرار المؤسس الدستوري حلاً لمشكلة امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون الجديد، بعد المصادقة عليه من طرف البرلمان بعد انتهاء المدة، كأن يحيل صلاحية الإصدار لرئيس المجلس الشعبي الوطني بعد امتناع رئيس الجمهورية، كما كان عليه الحال في دستور 1963، وهذا لتفادي استخدام رئيس الجمهورية لفكرة الامتناع بشكل عشوائي ومتكرر بهدف تعطيل عمل البرلمان.

4 تدعيم حظ البرلمان في المبادرة بالتشريع من خلال الاستغناء عن القيود الحقيقية المفروضة على اقتراحات القوانين، مع ضرورة استعادة البرلمان لحقه في ضبط جدول أعماله وذلك دون إشراك الحكومة أو اشتراط موافقتها، حتى يتمكن البرلمان من تنظيم سير أعماله.

5 ضرورة توسيع دائرة الجهة التي تدعو اللجنة المتساوية الأعضاء وعدم قصرها على الوزير الأول، كأن يكون هذا الأخير هو من يستدعي اللجنة إذا تعلق الأمر بخلاف حول مشروع قانون وعلى العكس يُخول حق الاستدعاء لرئيسي الغرفتين إذا كان النص محل الخلاف اقتراح قانون.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولاً: النصوص القانونية.

أ- الدساتير:

الدساتير الجزائرية:

1. دستور 1963، مصادق عليه من قبل الجمعية التأسيسية، بتاريخ 28 أوت 1963، ج.ر.ج.د.ش، عدد 64، لسنة 1963.
2. دستور 1976، صادر بموجب الامر 76-96، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.د.ش، عدد 94، لسنة 1976.
3. دستور 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-19، المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.د.ش، عدد 9، لسنة 1989.
4. دستور 28 نوفمبر 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.د.ش، عدد 76، لسنة 1996 معدل بـ:
5. القانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أفريل 2002، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.د.ش، عدد 25، لسنة 2002.
6. القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.د.ش، عدد 63، لسنة 2008.
7. القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.د.ش، عدد 14، لـ 07 مارس 2016.

الدساتير الأجنبية:

1. دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958.
2. دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971.

ب- القوانين:

القوانين العضوية:

1. القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 37، الصادرة في 01 جوان 1998، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 43، الصادرة في 03 أوت 2011.
2. القانون العضوي 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 50، الصادرة في 28 أوت 2016.

الأوامر الرئاسية:

1. الأمر 65-182، المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 58، الصادرة في 13 جويلية 1965.
2. الأمر 97-07، المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 12، لسنة 1997.
3. الأمر 97-09، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية المؤرخ في 06 مارس 1997.
4. الأمر 97-15، المؤرخ في 31 ماي 1997، المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 32، لسنة 1997.
5. الأمر 200-01، المؤرخ في 01 مارس 2000، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 09، الصادرة في 2 مارس 2000.

المراسيم التنفيذية:

1. المرسوم التنفيذي 98-261، المؤرخ في 29 أوت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج.ر.ج.د.ش، عدد 46، لسنة 1998.

الآراء:

1. رأى رقم: 01/ رأى قانون عضوي/ المجلس الدستوري/ 97 المؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلق بمراقبته مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، ج.ر.ج.د.ش، عدد 12، الصادرة في 06 مارس 1997.

الأنظمة:

1. النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.د.ش، عدد 08، الصادرة في 18 فيفري 1998، معدل ومتم للنظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.د.ش، عدد 84، الصادرة في 23 فيفري 1999، معدل ومتم للنظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.د.ش، عدد 77، الصادرة في 17 ديسمبر 2000.
2. النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.د.ش، عدد 46، الصادرة في 30 جويلية 2000.
3. النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، مؤرخ في 22 مارس 2016، ج.ر.ج.د.ش، عدد 19، الصادرة بتاريخ 11 ماي 2016.

ثانيا: الكتب.

1. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، ج 4 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
2. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1993.

3. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعصرة والفكر الإسلامي، ط 4، دار الفكر العربي، بيروت، 1979.
4. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991.
5. عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها (دراسة مقارنة)، ب.د.ن، طبعة 2003.
6. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1995.
7. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2005.
8. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تشريع، فقها)، دار الهدي، الجزائر، 2005.
9. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية لنشر والتوزيع، 2007.
10. عمار عوابدي، نظرية القرارات بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
11. فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
12. قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996.
13. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.
14. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، الطبعة الأولى، منشورات دحلب، 2006.

ثالثا: الأطروحات

1. سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 1984.
2. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر رسالة دكتوراه الدولة، جامعة قسنطينة، معهد الحقوق، 1991.
3. نوال دايم، مدى التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2017.

رابعا: المقالات العلمية.

1. سعيد بوشعير، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 1، مارس 1988.
2. عوابدي عمار، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 03 و 04، 1986.
3. مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين -النموذج الجزائري- مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة الجزائري، العدد 09، 2005.
4. موسى بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، السنة الأولى، العدد الثاني، 2003.

خامسا: المراجع الالكترونية.

1. زينب عبد اللاوي، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية والحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004.
2. سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006.
3. رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006.
4. حميد مزياني، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري - دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزر، جوان 2011.

فهرس الموضوعات

فهرس الموضوعات:

الصفحة	العنوان
02	مقدمة
07	الفصل الأول: الأوامر الرئاسية
08	المبحث الأول: ماهية التشريع بأوامر
08	المطلب الأول: مفهوم آلية التشريع بأوامر
08	الفرع الأول: تعريف الأوامر التشريعية وتمييزه عن بعض الأنظمة المشابهة
13	الفرع الثاني: مبررات منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر
16	المطلب الثاني: التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري
17	الفرع الأول: التشريع بأوامر في ظل الأحادية (1962-1989)
18	الفرع الثاني: التشريع بأوامر في ظل التعددية، مرحلة الانفتاح منذ 1989
20	المبحث الثاني: التنظيم القانوني للتشريع بأوامر
20	المطلب الأول: شروط ممارسة رئيس الجمهورية التشريع بأوامر
20	الفرع الأول: اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء
21	الفرع الثاني: عرض الأوامر على البرلمان في الأول دورة له
21	الفرع ثالث: وجود حالة الاستعجال واستشارة مجلس الدولة
22	المطلب الثاني: الرقابة على الأوامر التشريعية
22	الفرع الأول: الرقابة البرلمانية
24	الفرع الثاني: الرقابة الدستورية
25	الفرع الثالث: الرقابة القضائية

28	الفصل الثاني: الاعتراض الرئاسي
29	المبحث الأول: ماهية حق الاعتراض
29	المطلب الأول: مفهوم حق الاعتراض
29	الفرع الأول: تعريف حق الاعتراض
31	الفرع الثاني: أهمية الاعتراض
32	المطلب الثاني: أنواع الاعتراض
33	الفرع الأول: حق الاعتراض المطلق
33	الفرع الثاني: الاعتراض النسبي
35	المبحث الثاني: صور الاعتراض
36	المطلب الأول: الاعتراض الصريح في ظل دستور 2016
36	الفرع الأول: طلب إجراء مداولة الثانية
40	الفرع الثاني: إخطار المجلس الدستوري لتحريك آلية الرقابة على الدستورية
43	المطلب الثاني: الاعتراض الضمني لرئيس الجمهورية على القوانين
43	الفرع الأول: المقصود بإصدار رئيس الجمهورية للقوانين
45	الفرع الثاني: القيمة القانونية لعملية الإصدار
48	الفصل الثالث: آليات تدخل الحكومة في سن القوانين
49	المبحث الأول: المبادرة بالقوانين وإعداد جدول الأعمال
49	المطلب الأول: المبادرة بالقوانين
49	الفرع الأول: القيود الواردة على المبادرة بالقوانين
53	الفرع الثاني: تعزيز دور الحكومة في المبادرة بالتشريع

55	المطلب الثاني: إعداد جدول الأعمال
55	الفرع الأول: تعريف جدول الأعمال وأولوية الحكومة في ضبطه
59	الفرع الثاني: معوقات جدول الأعمال والنتائج المترتبة على ضبطه
61	المبحث الثاني: آلية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان
61	المطلب الأول: مبررات ظهور اللّجنة المتساوية الأعضاء وتشكيلها
62	الفرع الأول: مبررات ظهور اللّجنة المتساوية الأعضاء
63	الفرع الثاني: تشكيل اللّجنة المتساوية الأعضاء
64	المطلب الثاني: إجراءات عمل اللّجنة المتساوية الأعضاء وتدخل الحكومة
64	الفرع الأول: إجراءات عمل اللّجنة المتساوية الأعضاء
66	الفرع الثاني: تدخل الحكومة في سير جلسات اللّجنة
69	الخاتمة
74	قائمة المراجع
81	فهرس الموضوعات