

جامعة أحمد دراية أدرار



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الاختصاصات التشريعية للوزير الأول في الدستور الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ:

— بومدين محمد.

من إعداد الطالبة:

— بيران يمينة.

لجنة المناقشة:

رئيساً	جامعة أدرار	أستاذ محاضر	الدكتور مهداوي عبد القادر
مشرقاً ومقرباً	جامعة أدرار	أستاذ التعليم العالي	الأستاذ الدكتور بومدين محمد
عضوً مناقشاً	جامعة أدرار	أستاذ مساعد أ	الأستاذ الليل أحمد

السنة الجامعية : 2016 – 2015

جامعة أحمد دراية أدرار



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الاختصاصات التشريعية للوزير الأول في الدستور الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ:

— بومدين محمد.

من إعداد الطالبة:

— بيران يمينة.

لجنة المناقشة:

رئيساً	جامعة أدرار	أستاذ محاضر	الدكتور مهداوي عبد القادر
مشرقاً ومقرياً	جامعة أدرار	أستاذ التعليم العالي	الأستاذ الدكتور بومدين محمد
عضوً مناقشاً	جامعة أدرار	أستاذ مساعد أ	الأستاذ الليل أحمد

السنة الجامعية : 2016 – 2015

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

إلى والدتي الغالية التي تقip حبا وحنانا.

إلى والدي الرائع الصبور والحنون.

إلى إخوتي وأخواتي الأعزاء الكرام.

إلى روح الغالي على قلبي الذي لن أنساه
أخي رحمة الله.

إلى زوجي الودود الغالي، ووالديه الكريمين
الطيبين، وجميع أفراد عائلته.

إلى أبنائي وفلاذات كبدني أحبابي محمد الأزهر، أحمد
الهادي، عماد الدين.

وإلى كل من أعرف

تشكرات

إلهي يا خالقى ومعيني أضع ناصيتي بين يديك حامدة
شاكرة فضلك ونعمتك على أن وفتنى ويسرت لي أمري .
أتقدم بالشكر الجزيل لزوجي ورفيقى الغالى الذى ساندى
ودعنى ووقف إلى جانبي مشجعا ومحضا إلى آخر لحظة .
أتقدم بالشكر الجزيل للأستاذ الدكتور بومدين محمد لأنه وافق على
أن يكون لي مشرفا وموجها ومعينا على إنجاز هذا البحث .
كماأشكر جميع أساتذتي الكرام على ما قدموه لنا من علم نافع .
والشكر موصول للأستاذ المناقشين الأفضل على صبرهم وجهدهم
في اطلاعهم على البحث وإعطاء ملاحظاتهم .

المقدمة

مقدمة

لقد مرت الدول بالعديد من التحولات والتطورات في مختلف الميادين، مما انعكس على مظاهر الحياة السياسية من تغيير دائم في أنظمة حكمها، وأساليب ممارستها لسلطتها وسيادتها سعياً منها إلى ضمان الاستقرار، وتحقيق رغبات شعوبها، وبسط هيمنتها وإظهار هيبتها.

ولأن كل دولة من أجل تثبيت وإرساء دعائم حكمها، وتحقيق الاستمرارية والديمومة، تحتاج إلى سلطات ثلاث:

تشريعية تمارسها مجالس منتخبة على المستوى الوطني، تتكون من ممثلي الشعب الـ ذي اختارهم للنيابة عنه وتمثيله، كما تضطلع بمهمة سن القوانين والتشريعات التي تنظم حياة المجتمع، وتحمي الحقوق والحراء من الظلم والاستبداد.

وتنفيذية تمارس مهامها عن طريق أجهزة ومؤسسات وهيأكل إدارية، ومهمتها تنفيذ القوانين والتشريعات، وتحقيق التنمية والرقي للمجتمعات، والسهور على حفظ الأمن للأشخاص والممتلكات ودعم الاستقرار والسكينة.

وقضائية تمارسها مؤسسات وأجهزة تنصبها الدولة، تقوم بمهام القضاء والفصل في المنازعات وتطبيق القوانين، لتحقيق العدل والسلم بين أفراد المجتمع.

وتخضع هذه السلطات لمبدأ أساسى من مبادئ الديمقراطية ودولة القانون وهو مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يتقتضي توزيع الصالحيات بين هذه السلطات الثلاث دون تدخل إحداها في عمل الأخرى، درءاً لهيمنة إحداها على نشاطات الأخرى، ومنعاً لتكرис الحكم المطلق الذي يعتمد على تركيز السلطة في يد واحدة، الذي غالباً ما تكون نتيجته الحتمية سقوط هذه الدول واحتياز أنظمة حكمها، لأن الظلم لا يختلف إلا الثورة على الحكم الظالم، وبالتالي فيكون ذلك مدعاه لإطاحة به وزوال حكمه ونهاية عهده.

إذن فتوزيع وظائف الدولة بين هذه السلطات، وعمل كل سلطة في إطار تخصصها الوظيفي واستقلالها العضوي، يجعلها متساوية ومستقلة، ويكون ضمانة حقيقة لحماية الحقوق والحراء، وينع الظلم والاستبداد.

لكن هذا التوزيع للاختصاصات يبقى مجرد تصور نظري لأن الواقع العملي أثبت غير ذلك، فدائماً ما نجد أن إحدى هذه السلطات تسعى إلى بسط هيمنتها، والتدخل في عمل السلطات الأخرى، وغالباً ما تكون السلطة التنفيذية صاحبة هذا الدور.

فللسلطة التنفيذية اختصاصات واسعة تتدخل مع باقي السلطات في الدولة، ويظهر ذلك من خلال تدخلها في أعمال السلطة التشريعية، وخوضها مجال التشريع، عن طريق المبادرة بمشاريع القوانين، والسلطة التنظيمية، أين يكفل لها الدستور هذا التدخل فتحصنه بالحماية القانونية من خلال أحکامه وقواعدـه.

فأصبحت بذلك تنافس البرلمان في مجال اختصاصـه، بل وتتفوق عليه فيه، ويتجلـى ذلك من خلال وجودـها في مختلف مراحل العملية التشريعية أثناء صناعة القانون، وكذا من خلال تحديد مجال القانون الذي يعتبر من صميم عمل السلطة التشريعية وسبب وجودـها وتنـسيتها، وإطلاق يد السلطة التنفيذية فيما يعرف بالسلطة التنظيمية التي لا يوجدـ ما يقيـدها أو يحدـ من مجالـها إلا ما يعدـ من اختصاصـ البرلمان.

ومنذ تبني الجزائر لمبدأ الأزدواجية في السلطة التنفيذية من خلال دستور 1989 ومن بعده دستور 1996 الذي سلك نفس النهج - مع بعض التحفظ - أصبح كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة آنذاك يتقاسمـان الاختصاصـات التنفيذية، لكن سرعـان ما بدأت هذه الثنـائية في التلاشي عمـلياً بعد دستور 1996، وقانونـياً بعد التعـديل الدستوري لسنة 2008، حيث أراد رئيسـ الجمهـورية من خلالـه إعطاء الصبغـة الشرـعـية على أعمـالـهـ التيـ كانـ يقومـ بها دونـ مراعـاة لأـحكـامـ الدـستـورـ، بعدـ أنـ استـحوـذـ علىـ جـلـ الصـلاـحيـاتـ والـاختـصـاصـاتـ الـتيـ كانتـ منـوـحةـ لـرـئـيسـ الحـكـومـةـ، وـتـغـيـرـ الـكـثـيرـ منـ المـفـاهـيمـ والمـصـطـلحـاتـ بـعـدـ هـذـاـ التـعـديـلـ، وـتـرـاجـعـتـ صـلاـحيـاتـ الـوزـيرـ الـأـولـ، وـتـرـايـدـتـ مـهـامـ وـصـلاـحيـاتـ رـئـيسـ الجـمـهـورـيـةـ.

ومن الأسبابـ التيـ دفـعتـنا لـدرـاسـةـ هـذـاـ المـوـضـوعـ، هوـ أنهـ منـ خـالـلـ درـاستـنا لـمـقـيـاسـ المؤـسـسـاتـ الدـسـتوـرـيـةـ، لـاحـظـناـ أـنـهـ بـعـدـ التـخلـيـ عنـ منـصـبـ رـئـيسـ الحـكـومـةـ وـتـعـويـضـهـ بـمنـصـبـ الـوزـيرـ الـأـولـ بـعـدـ التـعـديـلـ الدـسـتوـرـيـ لـسـنةـ 2008ـ، وـحتـىـ قـبـلـ ذـلـكـ، أـيـ بـعـدـ دـسـتورـ 1996ـ، عـنـدـمـاـ كـانـ الـأـمـورـ تـحـرـيـ بـطـرـيقـةـ، توـحـيـ بـأنـ رـئـيسـ الجـمـهـورـيـةـ قدـ هـيـمـنـ عـلـىـ

مختلف الصالحيات، ولم يراعي في ذلك قواعد الدستور التي كانت تعطي صالحيات معينة لرئيس الحكومة، فأصبحت صالحيات الوزير الأول مبهمة وغير واضحة، فأردنا من خلال دراستنا هذه أن نسلط الضوء على هذه الصالحيات والاختصاصات من خلال تبع مواد الدستور والقوانين والمراسيم التي تحدها.

إضافة للأسباب التالية:

- تصريحات رئيس الجمهورية في خطاباته المتكررة للشعب بأن يكون رئيس جمهورية بصالحيات كاملة.
- استقالة رئيس الحكومة الأسبق أحمد بن بيتور وما صاحبها في وسائل الإعلام من تغريدة رئيس الجمهورية على صالحياته.
- التعديلات التي أدخلت على الدستور في 2008 و2016 واستبدال منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول.

وتظهر أهمية هذه الدراسة في إزالة اللبس والغموض الذي قد يعترض الباحث في هذا المجال، عن الاختصاصات الحقيقة للوزير الأول من خلال الصالحيات التي منحها إياه الدستور، لنتتمكن من معرفة أساس دوره السياسي والوظيفي.

والإشكالية التي يثيرها هذا الموضوع تتمحور حول صالحيات الوزير الأول ومدى تأثيرها في ظل التعديلات الدستورية الجديدة وخاصة صالحياته في مجال التشريع العادي والتشرع الفرعي؟

وهل هناك صالحيات واحتياطات فعلية يتمتع بها الوزير الأول في المجال التشريعي في إطار ممارسته لهاته باعتبار أن الدستور قد منحه حق المبادرة بالقوانين، والسهير على تنفيذ القوانين والتنظيمات، والتوجيه على المراسيم التنفيذية؟ وأين يتجلّى كل ذلك؟. أم أن الوزير الأول يعتبر مجرد موظف لدى رئيس جمهورية مسحوب الصالحيات، ويعمل على تنسيق عمل حكومته، ويتلقي التعليمات من مرؤوسيه الأول والماضي؟.

لذلك حاولنا من خلال بحثنا هذا والمعنون بـ: الاختصاصات التشريعية للوزير الأول في الدستور الجزائري، معالجة هذه الإشكالات، بالبحث عن المجالات التي يستطيع من خلالها الوزير الأول أن يمارس مهمة التشريع.

ولدراسة هذا الموضوع اعتمدنا المنهج التحليلي من خلال تحليلنا لمختلف النصوص القانونية المتعلقة بهذا الموضوع ، والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، وبعض المراسيم الصادرة بهذا الشأن، مع ربطها بما هو عليه الحال في الواقع.

كما اعتمدنا المنهج الوصفي وذلك عند تطرقنا لكيفيات وطرق سير العمل التشريعي داخل البرلمان.

كما استخدمنا المنهج المقارن في مقارنتنا دستور 1996 م والتعديلات التي طرأت عليه سنة 2008م، مع تعديلات سنة 2016.

أما عن تقسيمنا لخطة هذا البحث فقد ارتأينا أن نجعلها في فصلين، نظراً للتدريج المترمي للقواعد القانونية، فتناولنا في الفصل الأول: اختصاصات الوزير الأول في مجال المبادرة بالتشريع، وقسمناه إلى مبحثين، خصصنا الأول لدراسة: حق المبادرة بالتشريع، أما البحث الثاني فتناولنا فيه: مظاهر التدخل الحكومي أثناء سير العمل التشريعي، وبالنسبة للفصل الثاني فقد خصصناه لدراسة: اختصاصات الوزير الأول في مجال التشريع الفرعي ، وقسمناه إلى مبحثين تناولنا في أحدهما : الأسس الدستورية والقانونية للسلطة التنظيمية المشتقة، أما البحث الثاني فدرستنا فيه: النظام القانوني للسلطة التنظيمية المشتقة.

وانتهي بخاتمة تناولنا فيها أهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا إليها من خلال دراستنا هذه.

الفصل الأول

الفصل الأول : اختصاصات الوزير الأول في مجال المبادرة بالتشريع

بما أن وظائف الدولة الحديثة في تطور دائم، فقد تعددت اختصاصات الهيئات القائمة فيها وتعقدت إلى حد كبير، مما استلزم ضرورة توزيع المهام و الوظائف بين تلك الهيئات والمؤسسات بواسطة الدستور، وتقسيم العمل فيما بينها من أجل حصر وظائف كل هيئة، وعدم تداخل مهامها؛ ونتيجة لهذا التطور الحاصل أصبحت مهمة التشريع التي كانت مناطة بالهيئة التشريعية وحدها، مناصفة بينها وبين السلطة التنفيذية.

لذلك أصبحت السلطة التنفيذية تمارس إلى جانب اختصاصاتها المحددة دستوريا وفي بعض النصوص الخاصة، حق المبادرة بالتشريع (المبحث الأول)، وذلك عن طريق مشاريع القوانين، إضافة إلى حقها في التدخل أثناء مرور النصوص التشريعية عبر البرلمان وهذا ما سنعالجها في (المبحث الثاني).

المبحث الأول : حق المبادرة بالتشريع

يعتبر القانون أهم وسائل تنظيم السلطة وضبط المجتمع ، ونظراً لهذه الأهمية فقد أولاًه المؤسس الدستوري عناية خاصة، وذلك عن طريق اشتراط صدوره من هيئات معينة، و مروره بمراحل خاصة، لذلك سندرس في هذا المبحث مفهوم المبادرة بالقوانين والهيئة المختصة بها (المطلب الأول)، ومراحل إعداد النصوص التشريعية التي تبادر بها الحكومة (المطلب الثاني).

المطلب الأول : مفهوم المبادرة بالقوانين والهيئة المختصة بها

يعتبر البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في المجال التشريعي، ولكننا نجد أن الدستور الجزائري قد أعطى للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول) الحق في ذلك أيضا، ويظهر ذلك من خلال مشاريع القوانين، لذلك ارتأينا أن نتطرق للتعریف بالمبادرة بالتشريع (فرع أول)، وكيفنظم دستور 1996 حق الاقتراح (فرع ثان)، وكيف استطاعت الهيئة التنفيذية احتكار المبادرة في المجال المالي (فرع ثالث) .

الفرع الأول : تعريف المبادرة بالتشريع (القوانين)

قبل الخوض في تعريف المبادرة بالقوانين يتوجب علينا معرفة ما إذا كانت المبادرة بالقوانين هي مرحلة تمهدية خارجة عن العمل التشريعي، أم أنها تعتبر ركناً من أركان العملية التشريعية في حد ذاتها؟.

اختلف الفقه الدستوري بشأن تحديد طبيعة حق المبادرة بالقوانين، حيث نجد من الفقه من يعتبرها عملاً تمهدياً وليس اشتراكاً بالمعنى الصحيح في الاختصاص التشريعي، لأنها تقتصر على إعداد القانون أو التحضير له، لذلك فهو يعتبر عملاً إدارياً يقتصر دوره على كونه الباعث أو الدافع لوجود القانون، وأيدَ جانب من الفقه هذا الرأي بالقول أن الاقتراح ليس هو الحكم، لأنه قابل للتغيير والتبديل، فقد يعدل عدة مرات قبل أن يصبح نافذاً.

أما الرأي الثاني فيرى أنه عنصر أساسي في التشريع، وهو بذلك يعتبر عملاً تشريعياً تبدأ به العملية التشريعية، إذ أن كل تشريع يستند إلى فكرة تكون جوهره ومهنته.¹

من خلال ما سبق يتبين لنا أن الاقتراح هو اللبنة الأولى في البناء القانوني ومن دونه لا يقوم، فهو إذن جزء من التشريع وليس خارجاً عنه، إذن فالاقتراح يعتبر ركناً أساسياً في عملية التشريع، فهو الذي يجعل أعضاء الهيئة التشريعية قادرين على فحص مشروع القانون وإقراره، ويعتبر خلق التشريع ثمرة عدة عمليات مجتمعة.²

وقد اختلف الفقهاء في تعريفهم لحق اقتراح القوانين، فلكل منهم وجهة نظر مختلفة، حيث عرفها بعضهم بأنها : «أولى الإجراءات القانونية التي قد يؤدي اكتمالها إلى ميلاد النص القانوني، وعرفها البعض الآخر بأنها العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه». فهو وفق هذا التعريف العمل الذي يقدم للتشريع مادته، إلا أن هذا التعريف وفق أغلب الفقهاء لا يميز حق الاقتراح عن بعض الحقوق التي تشارك معه في هذا الغرض، كحق تقديم العرائض، والحق الذي تعرف به بعض الدساتير لرئيس الدولة في لفت

1 - فتيحة عمارة، سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين دراسة مقارنة، مقال، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، السنة السابعة والعشرون، رمضان 1434 الموافق بوليو 2013 ص 400-401.

2 - محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية.. مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، مقال بالمجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، العدد 11 السادس الأول 2014، ص 69 بتصرف.

نظر البرلمان إلى المسائل الهامة التي يستحب معالجتها بالتشريع. لذلك فإن الرأي الغالب في الفقه يرى بأن ما يميز حق الاقتراح التشريعي أنه إذ يقدم للتشريع مادته فإنه يلزم البرلمان بضرورة البت فيه إن قبولاً أو رفضاً¹.

أما الفقيه مورو Moreau فاعتبرها: «العمل الذي يُحبر السلطة التشريعية على التصرف، فلا يمكن أن تُعفى من البت فيه نفياً أو تأكيداً»².

أما الأستاذ موريس دوفوجييه فقد عرّفها بقوله أن: «المبادرة هي حق إيداع نص، قانون، موازنة، قرار... الخ بهدف مناقشته، والتصويت عليه من قبل البرلمان»³.

وقد عرّفها الدكتور سعيد بوالشعير بأنه: «حق دستوري مخول للسلطتين، التنفيذية والتشريعية، أو للسلطة التشريعية فقط، بموجبه يُودع مشروع أو اقتراح قانون أو ميزانية أو لائحة أمام البرلمان بغرض المناقشة والتصويت مع احتمال إدخال تعديلات عليه»⁴. وقد أدى المبادرة بالقوانين إلى وضع نصّ قانوني جديد أو تعديل قانون بخلق أحكام قانونية جديدة، لتنظيم سير الحياة العامة.

وبحسب رأي الدكتور حلمي فهمي فإنه يُشترط لوجود اقتراح قانون توفر عنصران، أحدهما موضوعي والآخر شخصي، بمعنى أن ينصبّ الاقتراح على المواضيع التي يعالجها القانون وفقاً للدستور، أي التي يجب أن يشرع فيها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن يتقدم بالاقتراح من له صلحيات دستورية ل القيام بهذه المهمة⁵.

¹- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظمتين الرئاسي والبرلماني دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، سفير للآلات الكاتبة، بدون طبعة، بدون سنة نشر، ص 10.

²- بن صفي علي، تنظيم السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996، ماجستير فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2002-2003، ص 124.

³- موريس دوفوجييه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1990، ص 114.

⁴- سعيد بوالشعير. النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التشريعية والمراقبة، ج 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 116.

⁵- عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 12.

الفرع الثاني : تنظيم حق الاقتراح في دستور 1996

نصت المادة 119 من دستور 1996 المعدل والمتم سنة 2008¹، على أنه: «لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين.

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائباً.

تُعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ثم يُودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني».

وتقابلاً لها المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016²، والتي أضافت الجديد بشأن الأشخاص الذين منحهم المؤسس الدستوري الحق في المبادرة بالقوانين بقولها: «لكل من الوزير الأول والنواب، وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائباً أو عشرون (20) عضواً في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه».

ومن نص المادة أعلاه يتبيّن لنا أن المؤسس الدستوري أعطى لكل من الوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين وأضاف لهم التعديل الدستوري لسنة 2016 أعضاء مجلس الأمة. مما يفهم منه أنه خول للمؤسسين التنفيذية والتشريعية على حد سواء إمكانية المبادرة بالتشريع، فإن كانت هذه المبادرة قد وضعت على مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف الحكومة تُعرف باسم مشروع قانون *Projet de Loi proposition de* وإن أودعت من قبل النواب يطلق عليها اسم اقتراح قانون أي ١٥٠.³

¹- مرسوم رئاسي رقم 438 / 96 مؤرخ في 7 ديسمبر سنة 1996، مُؤرخ في 26 رجب عام 141، الموافق 7 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 78 المؤرخ في 8 ديسمبر 1996)، والمعدل بالقانون 08 / 19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008.

²- قانون رقم 01/16 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437، الموافق 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 14 مؤرخة في 7 مارس 2016).

³- عبد الله بوققة، الوجيز في القانون الدستوري، الدستور الجزائري نشأة — فقها — تشريعا ، دراسة تحليلية نظرية تطبيقية، ط4، دار الهدى الجزائري، سنة 2010، ص 84.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد هو ما مدى إصابة المؤسس الدستوري في إسناده لحق المبادرة بالتشريع لكل من الهيئة التنفيذية والتشريعية؟ فهل كان من الأفضل أن يترك مهمة التشريع للنواب وحدهم دون إشراك الحكومة في ذلك، أم أنه كان محقاً في جعله لحق التشريع قسمة بين الهيئةين؟

نلاحظ أن المؤسس الدستوري قد أصاب بجعل هذا الاختصاص مشتركاً بينهما وتظهر الحكمة من ذلك في أنه إذا منح اختصاص المبادرة بالقانون للنواب وحدهم سوف يجعل من العمل التشريعي منفصلاً عن الواقع العملي، كونهم بعيدين عن مجال التنفيذ ولافتقارهم في كثير من الأحيان للكفاءة الالزامـة، إذ لا يشترط في النواب المستوى الثقافي والعلمي مما يؤدي إلى صدور تشريعات تفتقر للدقة والموضوعية والمتانة والترابط في الأفكار، وربما تكون بعيدة عن الواقع العملي مما يجعلها لا تتماشى والتطور الاقتصادي للدول، ومن جهة أخرى إذا انفردت الحكومة بالعمل التشريعي، فهذا يجعلنا نجد الهيئة التشريعية، أي نواب المجلس الشعبي الوطني من اختصاصهم الأصيل الذي جاءوا من أجل تحقيقه.

كما أن جعل الحكومة محتكرة لسلطة التنفيذ والتشريع يجعل من العمل التشريعي بعيداً عن متطلبات ورغبات المجتمع الذي قام باحتياز ممثليه في البرلمان من أجل هذا الغرض أي التعبير عن آرائه وتلبية حاجياته، إضافة إلى أن الحكومة قد تلجمأ إلى إصدار تشريعات تتماشى وتحقيق برامجها دون مراعاة ما يتربّع عنها من أضرار قد ترهق كاهل المجتمع، في حين أنه إذا كان حق المبادرة بالتشريع مناصفة بين الحكومة ونواب البرلمان فإن النصوص التشريعية سوف تتحقق ذلك التوازن بتعديها عن واقع المجتمع ورغباته، مع مواكبتها للتطور الحاصل في كافة المجالات بأن تصبح مرتبطة بالواقع فيسهل تنفيذها على أرض الواقع¹.

وإن كان الواقع العملي يُظهر خلاف ذلك حيث أنها نجد المبادرة المقدمة من طرف الحكومة هي المهيمنة والمتصدرة على أرض الواقع ليس لكون الحكومة أقوى، وإنما لكون النواب يعوزهم الخبرة والتقنية الكتابية التي تجعل لهم القدرة على أن يبادروا باقتراحات

¹- سعاد رابع، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبوظبي بلقайд، تلمسان، سنة 2007-2008، ص 53، 54.

قوانين مصاغة بطريقة دقيقة ومحكمة و جدية، فالمشاريع التي تقدم بها الحكومة أكثر أهميةً وجديّةً وعمقاً وحسن صياغة وترابطاً في الأفكار وتطابقاً مع البرنامج الحكومي، وهذا ما يجعل من المبادرة الحكومية أكثر من حيث الکم، والوفرة من المبادرة البرلمانية¹.

كما نجد أن من أكثر المسائل حساسية في الاقتراح البرلماني، هي مسألة تحديد النصاب القانوني لعدد النواب المتقدمين بالمبادرة، بمعنى أنه لكي يكون الاقتراح مؤسساً لابد أن يوقعه عشرون (20) نائباً²، وكأن المؤسس الدستوري أراد أن تكون لحق المبادرة طابعاً جماعياً، وربما كان سبب لجوء المؤسس الدستوري لوضع هذا الشرط هو صعوبة إعداد اقتراح برلماني من نائب واحد، لذلك فالعمل الجماعي قد يضفي جدية ودقة على الاقتراح³. ولكن القول بذلك يقيد المبادرة البرلمانية، ويجعل من إعدادها لاقتراح القوانين مسألة صعبة التحقيق، فكيف يعقل أن تقييد الهيئة التشريعية بمثل هذه القيود وهي التي يفترض أنها المخولة دستورياً بهذه المهمة، في حين لا نجد المشروع الحكومي مقيد بنصاب معين.

كما أنه وبرجوعنا لنصوص المواد 122 و 123 من الدستور 1996 (تقابليهما المادتان 139 و 140 من التعديل الدستوري الجديد) والتي حدّدت الحالات التي يشرع فيها البرلمان، نلاحظ بأنها قد حصرت من مجال التشريع بالنسبة للبرلمان، مما يجعل المجال التنظيمي بالنسبة للسلطة التنفيذية عموماً و الحكومة على وجه الخصوص غير محدد أى أنه أوسع بكثير نظراً للحاجة المتزايدة للتشريع.

الفرع الثالث : احتكار المبادرة في المجال المالي :

لقد كان مجال التشريع المالي بالنسبة لبريطانيا من اختصاص الملك، ثم قام هذا الأخير بإشراك نواب عن الشعب للحصول على موافقتهم في فرض الضرائب وتقديم

¹- عبد الله بوقمة، *أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة*، دار هومة، الجزائر، سنة 2002، ص 142.

²- أضافت المادة 136 أعضاء مجلس الأمة، مع العلم أن تعديل القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، وكذا النظمتين الداخلين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، لم يصدروا بعد، مما يجعلنا نجهل كيفية تطبيق ما ورد على الدستور من تعديلات في مجال المبادرة بالتشريع، خاصة وأنه من خلال المادة 137 من الدستور المعدل يبدو أن بعض المبادرات تتوجّع بمكتب مجلس الأمة.

³- عبد الله بوقمة، المرجع السابق، ص 145-146.

المساعدات المالية، ولكن النواب تحكّموا من السيطرة على السلطة التشريعية باستخدامهم لحق الموافقة على الضرائب وتقديم العرائض¹.

وأصبح البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل دون السلطة التنفيذية، وبعد التطور الحاصل في مختلف مجالات الحياة أصبحت الحاجة ملحة لوضع تشريعات متناسبة والتطور الحاصل، لذلك لم تعد السلطة التشريعية قادرة على تحمل عبء التشريع وحدها، فكان من الضروري تدخل الهيئة التنفيذية في هذا المجال وأصبحت الحكومة هي المبادرة بقانون المالية، ومبرر ذلك أن المجال المالي مرتبط بالنشاط السياسي والأهداف الاقتصادية والاجتماعية لنشاط الدولة والحكومة.

وكذلك الأمر بالنسبة للجزائر حيث تقوم الحكومة مع مختلف مصالحها الإدارية وعلى رأسها وزارة المالية بتحضير هذا المشروع، أين تقوم المصالح التقنية لها بما تمتلكه من معلومات وخبرة واطلاع على الحالة الاقتصادية والمالية للدولة، وأوجه الإنفاق وإجراءاته بإعداد مشروع قانون المالية، خلافاً للبرلمان الذي يفتقر إلى وجود جهاز ذي كفاءة عالية في هذا المجال الحيوي يستطيع من خلاله إعداد هذا المشروع الحساس.

قانون المالية الذي تفرد به الحكومة هو: مجموعة القواعد التي تحدد سنوياً موارد الدولة ونفقاتها، أي الميزانية السنوية للدولة، أين يوضع فيها الحساب التقديرى لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة معينة (سنة مالية) ضمن وثيقة تصادق عليها السلطة التشريعية².
وبرجوعنا لنص المادة : 13/122 من دستور 1996³ التي تحدد المجالات التي يشرع فيها البرلمان بحدتها تنص على أن: «إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها»، وكذا الفقرة 15 والتي تنص على أن: «نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقروض والتأمينات»، والتي حددت المجال المالي الذي يمكن للبرلمان

1- سعيد بوالشعيـر، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الخامـدة عشر، ديوـان المطبوعـات الجامـعـية، 2010 ، ص 179.

2- شـريـط ولـيد، السـلـطـةـ التـشـرـيعـيةـ منـ خـالـلـ التـطـورـ الدـسـتوـرـيـ الـجـزاـئـيـ، أـطـرـوـحةـ دـكـتـورـاهـ فيـ القـانـونـ العـامـ، كـلـيـةـ الـحـقـوقـ وـالـعـلـومـ السـيـاسـيـةـ، جـامـعـةـ أـبـوـبـكرـ بـلـقـاـيـدـ، تـلـمـسـانـ، 2011ـ، 2012ـ، صـ 225ـ. وـانـظـرـ: عـبـدـ اللهـ بـوـقـفـةـ، الدـسـتوـرـ الـجـزاـئـيـ، نـشـأـةـ فـقـهـاـ تـشـرـيعـاـ، المـرـجـعـ السـابـقـ، صـ 94ـ.

3- تـقـابـلـهـاـ فيـ التـعـدـيـلـ الدـسـتوـرـيـ لـسـنـةـ 2016ـ اـمـادـهـ 12/140ـ.

أن يشرع فيه، وإذا ما قارناها بنص المادة 8/7/120 (تقابليها المادة 10/9/138) من التعديل الدستوري الجديد) التي جاء فيها أنه: «... يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدره رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.»

ما نفهم منه احتكار الحكومة للتشريع في المجال المالي وبالمقارنة أيضا بين نصي المادتين سابقتي الذكر فإننا نجد أن المؤسس الدستوري بين المجال المالي الذي يشرع فيه البرلمان، والمجال المالي الذي تختص به الحكومة، أما المادة 121 من دستور 1996 المعدل والتمم سنة 2008، (تقابليها المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016)¹ فإنه توحي بأنه يمكن للنواب الاقتراح في المجال المالي لكنها تحتم عليهم إيجاد تدابير تعطي النفقات المترتبة على تلك الاقتراحات مما يصعب عليهم الأمر ويرغمهم على الابتعاد عن الخوض في هذا المجال.

أما بالنسبة لإحداث الضرائب والجبايات والرسوم ... فقد جعلها المؤسس الدستوري من اختصاص المجلس الشعبي الوطني لكونها تمس أفراد المجتمع وباعتبار النواب أكثر قربا منهم فهم أدرى بما يصلح لهم وما قد يرهقهم، إضافة إلى كونها تضيق لميزانية الدولة لا تنقص منها.

ويكفي أن نرجع أسباب إسناد مشروع المالية للحكومة لأسباب منها:

1- أن إعداد الميزانية من الأمور الدقيقة والتي تحتاج عند موازنتها إلى الحكمة و التعلق والتواجد في الميدان.

2- أن الحكومة باعتبارها الجهة المتخصصة بالتنفيذ فهي الأدرى بما تنفقه في كل مجال وهي الأعلم بالأولويات التي ترصد لها أضخم الأموال².

3- تحبب إهدار أموال الخزينة العامة في مشاريع الغرض منها التباهي أو إرضاء لطائفة من الناخبين دون غيرهم أو تحقيق مصالح جهوية¹.

¹- انظر: مضمون المادة 121 من دستور 1996 وتقابليها في تعديل سنة 2016 المادة 139.

²- عمر ثامری، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، ماجستير فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، سنة 2005-2006، ص 95.

المطلب الثاني: المراحل التي تمر بها مشاريع القوانين قبل عرضها على البرلمان
تمر النصوص التشريعية التي تبادر بها الحكومة بعدة مراحل قبل أن تظهر بصورتها على شكل مواد تعرض على البرلمان لمناقشتها والتصويت عليها، وذلك حتى يكون مشروع النص التشريعي سليما من الناحية القانونية ومتسقا مع الدستور، والمعاهدات، والقوانين السارية المفعول، ومصاغا بدقة ووضوح ، فيمر على جهات وأجهزة تتمتع بالخبرة في مجال المهارات التحليلية والكتابية لذلك سندرس هذه المراحل ابتداء من تحضير المشاريع من الوزارة دور الوزير الأول في تنسيق عمل حكومته (فرع أول)، ثم على مستوى الأمانة العامة للحكومة (فرع ثانٍ)، وصولا إلى دراسته على مستوى مجلس الدولة ومجلس الوزراء (فرع ثالث).

الفرع الأول: تحضير المشاريع من الوزارة دور الوزير الأول في تنسيق عمل حكومته

ذكر المؤسس الدستوري في بعض أحكام الدستور عبارة أعضاء الحكومة، والوزير الأول²، ولم يذكر كلمة الوزير أو الوزارة، وتكون الحكومة من الوزير الأول وأعضاء فيها لقبهم القانون والتنظيم باسم الوزارة بما في ذلك وزراء الدولة والوزراء المنتديين وكتاب الدولة³.

وتظهر وظيفة الوزير الأول في الدور الذي خوله إياه الدستور في تشكيل الحكومة، حيث يستشيره رئيس الجمهورية قبل تعيين أعضاء الحكومة المادة 1/79 (تقابلاً لها المادة 1/93 من التعديل الدستوري 2016)، كما أنه يوزع الصلاحيات بين الوزراء حسب نص المادة 1/85 (تقابلاً لها المادة 99 بند 1 من التعديل الدستوري الجديد)، ومن هنا

¹- انظر: سعاد راجح، المرجع السابق، ص 56.

2- نلاحظ أن الوزير الأول معين من قبل رئيس الجمهورية، ويعتبر المنصب الذي يتولاه منصبا سياسيا بطبيعته، ولا يخضع رئيس الجمهورية في تعينه للوزير الأول لأية شروط، فهو الوحد الذي يقدر من يستحق هذا المنصب، مع الأخذ بعين الاعتبار بعض العوامل والاعتبارات الشخصية والسياسية ، وبالمقابل من ذلك يقوم بإكماء مهامه وذلك طبقا للمادة: 5/77 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

3- مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، القوانين، الأوامر، المراسيم، القرارات الإدارية، ط 4 ، دار هومة، الجزائر، سنة 2010، ص 64.

يتبين لنا المركز القانوني للوزير الأول ودوره في إعداد مشاريع القوانين حتى وإن كانت المبادرة من طرف كل وزير حسب صلاحياته و اختصاصاته المخولة له¹.

يمكن لكل وزير أن يقوم بتحضير مشاريع النصوص القانونية في إطار صلاحياته وتطبيقاً للسياسة المرسومة ضمن برنامج عمل الحكومة، إلا أنه ومن حيث المبدأ، وقبل الشروع في عملية الإعداد يتوجب على القطاع الوزاري المعنى مراعاة ما يلي:

- 1- الغاية التي تريدها الحكومة تحقيقها من العمل التشريعي.
- 2- الأدوات التنظيمية التي يمكن استخدامها لتحقيق أهدافها.
- 3- الآثار الإيجابية والسلبية التي يمكن أن تترتب عن تطبيق النص والآليات المطلوبة لتنفيذها، والفوائد التي تعود على المجتمع من هذا النص.
- 4- الأثر المالي، أو التكاليف المحتملة التي قد يستعملها القطاع عند التزامه بالخيارات المعروضة، أي الميزانية التي يمكن رصدها لتحقيق ذلك القانون.
- 5- التأكد من إمكانية تحقيقه دون آية عوائق².

وتخضع النصوص القانونية التي يبادر بها أعضاء الحكومة إلى التشاور مع الوزارات المعنية نظراً لتدخل بعض القطاعات، ويتم تحرير هذه النصوص طبقاً للدستور والإجراءات المعمول بها في هذا الميدان كما يمكن للوزير المبادر أن يوسع عند الاقتضاء الاستشارة إلى جهات غير حكومية (خبراء، مختصين، مهنيين... الخ)، وذلك للحصول على نصوص قانونية أكثر وضواحاً واستجابة لاحتياجات ومصالح الأشخاص المعنيين بها، فضلاً عن تكريس الشفافية في سن النصوص القانونية.

وحتى يكون مشروع النص أكثر تحريراً للغاية المرجوة منه يُفضل أن تقوم مصالح كل قطاع على حدة بصياغة أولية للمشروع التمهيدي للنص، ومراجعةه عدة مرات ليتمكن واضعوه من التعرض لكل المسائل التي تحتاج إلى مزيد من التوضيح والعنایة والتدقيق للوصول بالنص إلى أقصى درجات الإحكام والترابط والسلامة والفائدة³.

1- مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، المرجع السابق، ص 64.

2- انظر: يحيى بخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، مداخلة ألقاها باليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث

القانونية والقضائية، يوم 15 فبراير 2009، (نزل الأوراسي) الجزائر، ص 4، 5.

3- يحيى بخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، المرجع السابق، ص 4.

الفرع الثاني : تحضير المشاريع على مستوى الأمانة العامة للحكومة

بعد استكمال إعداد المشروع التمهيدي للنص التشريعي من طرف القطاع المعنى يُرسل مصحوباً بعرض الأسباب إلى الأمانة العامة للحكومة^١، بعدد من النسخ يساوي عدد نواب البرلمان وأعضائه، زائد عدد أعضاء الحكومة.

يأمر الأمين العام للحكومة بدراسة المشروع التمهيدي في مصالحه المختصة التي تُعطي رأيها القانوني في مطابقة المشروع التمهيدي للدستور وآثاره عند تفديذه، وانسجامه مع النصوص الأخرى التي هي حيز التنفيذ، ويُسلّم كل عضو في الحكومة نسخة من المشروع التمهيدي للقانون لإبداء رأيه وملاحظاته عليه في أجل ١٥ يوماً، يُقلّص إلى ثمانية أيام عند ضرورة الاستعجال.

بعد استلام آراء وملاحظات أعضاء الحكومة تُعدّ الأمانة العامة للحكومة مذكرة تلخص فيها كل الاقتراحات والأراء والملاحظات، وتُبلغها إلى الوزير المعنى، وإلى الوزير الأول، وإلى رئاسة الجمهورية. وإذا حدث اختلاف جوهري في الآراء وتفاوتها، يأمر الوزير الأول بعقد اجتماع لجنة وزارة مشتركة، أو مجلس مصغر للإعداد النهائي للمشروع التمهيدي للنص.

تُراجع الأمانة العامة للحكومة المشروع التمهيدي ثم تقرّه نهائياً، فيُصبح مشروعها بعدما كان مشروع تمهيدياً، وترسل نسخة نهائية منه إلى كل من الوزير الأول، وأعضاء الحكومة، ومدير الديوان برئاسة الجمهورية^٢.

الفرع الثالث: تحضير المشاريع على مستوى مجلس الدولة ومجلس الوزراء

بعد تأكيد الأمين العام للحكومة من القيام بجميع الاستشارات الالزمة مع القطاعات الوزارية، وبعد الحصول على مصادقة الحكومة يتم إخطار مجلس الدولة^١ بكل مشاريع

٢- بعد الاستقلال اتضح جلياً أنه من الضروري إنشاء جهاز لدى رئاسة المجلس يُكلف بتنسيق النصوص ودراستها، وتنظيم العمل الحكومي ومتابعته، وذلك سنة ١٩٦٢، وألغى بعد ذلك سنة ١٩٦٤، وعُوض بأمين عام لرئاسة الجمهورية كُلّف بأعمال ديوان الرئيس، وألغي هو الآخر، ثم أحدثت المديرية العامة للتشريع، وفي سنة ١٩٩٠ حدّدت مهام الأمين العام للحكومة في لرسوم الرئاسي ٣٢١/٩٠ الذي يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهياكلها، ويضبط اختصاصاتها، وكيفية عملها، والذي ألغي بدوره. لمزيد من التفصيل انظر: مirook hussain, المرجع السابق، ص ٨٨ وما بعدها. وانظر: يحيى بخاري، مرجع سابق، ص ٥.

١- انظر: مirook hussain, المرجع نفسه، ص ٩٧. وانظر أيضاً: يحيى بخاري، المرجع نفسه، ص ٦.

القوانين وجواباً، وذلك بإرسال نسخة من مشروع القانون له، لإبداء الرأي القانوني فيه، وتتكلف الأمانة العامة للحكومة بالعلاقات بين الحكومة ومجلس الدولة، فتقوم بإرسال مشروع القانون وجميع عناصر الملف إلى أمانة مجلس الدولة، ويسجل ذلك في السجل الزمني الخاص بالإخطار، ليقوم رئيس مجلس الدولة بموجب أمر بتعيين أحد مستشاري الدولة مقرراً و في حالة الاستعجال الذي يشير إليه الوزير الأول، يحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة الذي يعين في الحال مستشار الدولة المقرر، ثم يقوم رئيس مجلس الدولة بتحديد جدول الأعمال، ويخطر الوزير المعين، أو الوزراء المعينين ، وذلك بحضور محافظ الدولة، أو أحد مساعديه إلى الجلسات أو المداولات، ويقدم مذكراته وفقاً للكيفيات المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 261 / 98²، وتشهد مداولات الجمعية العامة واللجنة الدائمة، بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تعادل الأصوات يرجح صوت الرئيس، ثم يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسل للأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة³.

ويهتم مجلس الدولة على وجه الخصوص في دراسته بالتأكد من أن أحكام المشروع تندرج ضمن المجال المخصص للقانون، ويمكن أن يلفت نظر الحكومة إلى أن بعض أحكام القانون مثلاً تندرج ضمن المجال التنظيمي، ويمكن أن توسع الدراسة أحياناً إلى الملاءمة. وليس هناك في الدستور ما يمنع مجلس الدولة من تحاوز الرأي التقني والدفاع عن انسجام النظام القانوني، مثلاً وجوب تصور لحسن سير الإدارة أو لأخلاقيات الديمقراطية، ولكنه ليس من حقه الحكم على الأساليب السياسية الراهنة، أي هل أصابت الحكومة أو أخطأ她 في التشريع على هذا النحو؟⁴.

¹- لا يتقيّد الوزير صاحب المبادرة بجميع الملاحظات التي يُيدبها مجلس الدولة، غير أنه يجب عليه تبرير أسباب عدم الأخذ بها.

²- مرسوم تنفيذي رقم 261 / 98 المؤرخ في 8 أغشت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفيتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة (ج ر العدد 64 المؤرخ في 30 أوت 1998).

³- بن صفي علي، المرجع السابق، ص 126.

⁴- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مداخلة، جامعة الأمير عبد القادر، قسنطينة، بتاريخ : 5 أيار 2015، موقع المجلس الشعبي الوطني. أو: انظر نفس المقال في: المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد الثاني، ص 11.

يقترب الأمين العام للحكومة على الوزير الأول ورئيس الجمهورية تسجيله في جداول أعمال مجلس الوزراء الموالي^١.

ووفقاً لنص المادة 3/136 من الدستور^٢ (تقابلاً لها المادة 3/119 من تعديل 2016) يُعرض مشروع القانون على مجلس الوزراء.

حيث يشرع الأمين العام للحكومة الاتصال والتشاور مع مدير ديوان رئاسة الجمهورية والوزير الأول لإعداد جدول أعمال مجلس الوزراء وذلك على ضوء الملفات قيد الدراسة وتلك الجاهزة للنظر فيها، ويحتوي جدول الأعمال على ثلاثة أقسام منها القسم الذي يتعلق بمشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية التي يتطلب إقرارها في مجلس الوزراء. وأنباء انعقاد المجلس يعطي رئيس الجمهورية الكلمة إلى الوزير الأول الذي يلخص أعمال حكومته خلال المجلسين، ثم يحيل الرئيس الكلمة إلى الأمين العام للحكومة الذي يتولى مهام الأمانة العامة. حيث يقدم كل وزير معنى بمشاريع النصوص التشريعية عرضه الذي يتبع دائماً بمناقش لأن النصوص المعروضة تكون في مرحلتها النهائية من الإجراء، ويمكن أن يتدخل أي وزير لم يؤخذ رأيه بعين الاعتبار أو لم يتمكن من ترجيح الكفة لصالحه خلال المراحل السابقة لإعادة النظر في بعض النصوص أو يتدخل للتذكير بموقفه المضاد لمحظى النص المعروض.

ثم يُودع الأمين العام للحكومة باسم الوزير الأول مشاريع القوانين مكتب المجلس الشعبي الوطني^٣.

ومن خلال هذا البحث يتضح لنا أن للوزير الأول دور بارز في مرحلة الإعداد لمشروع القانون، ويتخلّى هذا الدور من خلال تنسيق عمل حكومته، وإيداع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني .

^١ - ورد في أحكام المواد 78، 79، 93، 94، 95، 119، 124، من الدستور عبارة "مجلس الوزراء" والذي يتكون من رئيس الجمهورية، رئيساً، والوزير الأول وأعضاء الحكومة، المدعون، والأمين العام للحكومة ومدير الديوان لرئاسة الجمهورية، أعضاء، ويمثل مجلس الوزراء الأسلوب المنظم لاجتماعات أعضاء الحكومة ، فهو أعلى هيئة تداولية. إلا أن آراء أعضائه لا تلزم رئيس الجمهورية.

^٢ - انظر: المادة 119 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2008، وما يقابلها من التعديل الدستوري لسنة 2016.

^٣ - انظر: يحيى بخاري، مرجع سابق، ص6. وانظر: مirook حسین، مرجع سابق، ص98 وما بعدها.

وعلى ذلك فإن الحكومة هي التي ترى مدى حاجتها إلى قوانين جديدة، أو تعديل بعض التشريعات الجاري بها العمل ، لكي تتماشى مع برنامج عملها¹.

المبحث الثاني : مظاهر التدخل الحكومي أثناء سير العمل التشريعي

كما سبق وأن أشرنا فإن سن القوانين عملية طويلة ومعقدة تستدعي الكثير من الإجراءات الخاصة والهيئات المعينة التي يمر بها، فهي تبدأ من المبادرة التي تكون من السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية ثم تعرض للدراسة والمناقشة قبل الموافقة عليها.

وفي هذا المقام يجب أن نذكر بأن المبادرة بمشروع القانون وإن كانت من صلاحيات الوزير الأول، فإن المبادرة باقتراح القانون تخص نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة الذين يقتصر دورهم على المناقشة والمصادقة على النصوص التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني دون اللجوء إلى تعديلهما، وفي حالة وجود اعتراض على بعض النصوص فإنه يتم اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل حل الخلاف. وهذا ما كان معمول به في التعديل الدستوري لسنة 2008 أما فيما يخص تعديل 2016 فقد تغيرت فيه بعض الأمور منها ما يخص حق المبادرة بالقوانين التي أصبح بإمكان أعضاء مجلس الأمة أن يبادروا بها فيما حدده لها الدستور من مجالات وهو ما نصت عليه كل من المادتين (136 - 137 من تعديل الدستوري الأخير).

وعليه فيمكننا القول أن النصوص التشريعية تمر بعدة مراحل وعدة هيئات على مستوى البرلمان، وفي كل مرحلة نجد أن هناك دورا بارزا للحكومة فلا تكاد تخلو مرحلة من هذه المراحل من التدخل الحكومي، وهذا ما سنلاحظه من خلال التدخل في تحضير جدول الأعمال (طلب أول)، وأثناء دراسة النصوص والتصويت عليها (طلب ثاني)، وحتى عند تعديل النصوص (طلب ثالث).

المطلب الأول : دور الحكومة في تحضير جدول الأعمال

إن الأسلوب الذي كان سائدا في كثير من الدول وما زال مطبقا في كثير من البرلمانات حاليا هو تولي البرلمان تحديد جدول أعماله، استنادا للقاعدة العرفية التي تقول (أن

¹ عبد الله بوقنة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 135.

البرلمان سيد جدول الأعمال)¹، كتعبير على هيمنة البرلمان في تنظيم وإدارة سير العمل داخله فيما يتعلق بنشاطه التشريعي. ولكن الحقيقة غير ذلك إذ أن الحكومة تحكم في عمل البرلمان، حتى قيل أن في إنجلترا والتي تعد مهد النظام البرلماني أن الحكومة هي التي تعد مقدماً جدول لأعمال مجلس العموم، بل إن السير العادي والجيد للبرلمان يقتضي بهذا التعاون المستمر والدائم بينهما².

واعتباراً من أن وظائف الدولة الحديثة في تطور دائم، فقد تعددت اختصاصات الهيئات القائمة فيها وتعقدت إلى حد كبير مما استلزم ضرورة توزيع المهام و الوظائف بين تلك الهيئات والمؤسسات بواسطة الدستور وتقسيم العمل فيما بينها من أجل حصر وظائف كل هيئة، وعدم تداخل مهامها. ونتيجة لهذا التطور الحالى أصبحت مهمة التشريع التي كانت مناطقة بالهيئة التشريعية وحدتها مناصفة بينها وبين السلطة التنفيذية.

ونظراً لكثر النصوص التشريعية وتعددتها، وتسهيلها لمهام السلطة التشريعية، وتحقيقاً للفعالية التي يجب أن تتميز بها المؤسسة العصرية، بتنظيم المناقشات وترتيب المواقف أصبحت الدول تلجأ إلى وضع خطة معينة من خلالها تحصر المواقف المطروحة للدراسة والمصادقة في وقت معين من الدورة، ويتم اختيار ذات الأهمية منها والمستعجلة بما يناسب الوقت المقرر للدورة وتحديد أيام وساعات الاجتماعات ونوع العمل، وكل هذا يتم عن طريق جدول الأعمال.

الفرع الأول: تحديد جدول الأعمال

مما لا ريب فيه أن لكل مؤسسة طريقة معينة تلجأ إليها لإنجاز مهامها على أكمل وجه اعتماداً على التنظيم والترتيب والتوكيد الدقيق لكل عمل، وهذا كله يتتحقق بلحوئها إلى خطة مدرورة تسمى عادة جدول الأعمال فما هو المقصود به؟.

¹- إيمان الغري، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكرون الجزائر، سنة 2010-2011، ص 30.

²- فوزي أوصديق، الراوي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثاني، النظرية العامة للدساتير، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2008، ص 172.

هناك عدة تعاريف له منها تعريف الفقيه دوجي duguit العمل الذي يحتوي مجموعة المواضيع التي تكون محل نقاش في جلسة معينة. أو هو كما يقول دوفرجيه duverjer برنامج المناقشات للبرلمان، فإذا كانت الحكومة هي التي تحدده، فقد تتجنب كل المناقشات التي تزعجها وتنبع مناقشة واقتراح القوانين التي لا تعجبها.¹

إلا أننا نلاحظ أن هذه التعاريف قد قصرت عمل النواب على مجرد المناقشة في حين أنه يتعدى ذلك إلى دراستها والتصويت عليها وحتى تعديلها إن رأوا ضرورة لذلك، فضلا عن العمل الرقابي للبرلمان وغيره من المهام.

وقد عرفه الدكتور سعيد بوالشعير بأنه ذلك التصرف البرلماني الذي بموجبه يحدد برنامج عمل النواب في دورة تشريعية أو في جلسة واحدة أو عدة جلسات بحسب طبيعة العمل المطلوب إنمازه.

كما يعد بحسبه طريقة فنية لجدولة وترتيب أعمال البرلمان². إلا أن طبيعة نشاط البرلمان وشروط عمله يجعل من مسألة إعداده وتنظيمه تواجه بعض الاعتبارات الفنية والسياسية.

١- الاعتبارات الفنية

لقد كان لتزايد نشاطات الدولة نتيجة للتطور الفني والتكنولوجي الذي عرفه العالم، وتضاعف وتعقد العلاقات بين أفراد المجتمع، فضلا عن النمو الديمغرافي، مما أضاف على كاهل الدولة الكثير من المشاكل التي تحتاج إلى حلول عاجلة وفعالة، للحفاظ على استقرار المجتمع وتطوره، لذلك فإن السلطة التشريعية لم تعد قادرة على حل كل هذه المشاكل إذا لم تلجأ إلى خطة عمل تتسم بالترتيب والتصنيف الحكيم، فعدم برجمة الأعمال يؤدي إلى الإهمال، وعدم كفاية الوقت للتعرض لمناقشة كافة المسائل رغم أهميتها، وهذا ما استدعي تنظيم العمل وتنسيقه وتحديد الأولويات.³

¹- موريس دوفرجيه، المرجع السابق، ص 114.

²- سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 84.

³- شريط وليد، مرجع سابق، ص 233، وانظر أيضاً: سعيد بوالشعر، المرجع نفسه، ص 85.

ويجب مراعاة الاعتبارات الفنية المؤثرة عند إعداد جدول الأعمال لحسن السير فيه، و اختيار الأوقات الملائمة للمناقشات، لخلق مناخ سياسي ملائم للبرلمان يساعد على إنجاز مشروعاته في جو يسوده التفاهم السياسي.

فعندما تتقدم الحكومة بمشروع قانون أمام البرلمان، قد يحظى بالقبول أو بالرفض، لذلك فهي تتعمد اختيار المواضيع ذات الطابع الجماهيري والانتخابي عند افتتاح الدورة التشريعية حتى يلقى الترحيب والقبول، وقد يكون الوقت الملائم لها لبرمجة مشاريع أخرى في نهاية الدورة التشريعية خصوصا إذا تعلق الأمر بمشروع قانون يتعلق بميزانية، لأن البرلمان في هذه المرحلة تزدهر عليه الموضوعات فلا يدقق فيها جيدا، إضافة إلى رغبته في إنجاز مهامه قبل تاريخ اختتام الدورة كي لا تتمدد بسبب عدم اكتمال الموضوعات.

و تحديد جدول الأعمال ينجر عنه تحديد كمية العمل المراد إنجازها حسب متطلبات واحتياجات المرافق العامة وارزدياد الحاجيات العامة، تماشيا مع حاجة الدولة إلى تشريعات، ونظم جديدة، لمواكبة ما طرأ عليها من تطور، أو تعديل التشريعات القائمة لسلام معها، وهذا كله خاضع للدورة البرلمانية المحددة دستوريا، وكمية العمل المطلوب إنجازه، إضافة إلى كون بعض المواضيع تتطلب مواعيد دستورية خاصة لا يمكن تأخيرها، كما هو الحال بالنسبة لقانون المالية.

وبتجدر الإشارة إلى أنه مهما بلغت درجة التنظيم في جدول الأعمال والتنسيق بين مختلف المواضيع المدرجة فيه، إلا أنه قد تعرّضه بعض الأمور الطارئة التي قد تطرأ للاختلال نتيجة وقوع بعض الحوادث المفاجئة، والحالات غير العادية التي يمكن أن تطرأ دوليا أو داخليا، فيترتب عنها تغيير في جدول الأعمال¹.

2- الاعتبارات السياسية

يتربّ على تحديد جدول الأعمال تحديد مضمون النشاط السياسي، أي اختيار الإطار السياسي للعملية التشريعية، الأمر الذي يؤدي إلى توجيه النشاط

1- سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص86، وانظر أيضا: شريف ولد، المرجع السابق، ص 233.

البرلماني سواء تعلق الأمر بالتشريع أو المراقبة¹، فمسألة تحديد جدول الأعمال تعتبر إما نقطة تفاهم وتوازن بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية، أو عامل صراع وتأثير مؤسسة على الأخرى².

حيث أنها نجد أن مكتبي الغرفتين يقومان بالتشاور مع الحكومة لضبط جدول أعمال الدورة في بدايتها تبعاً لترتيب الأولوية التي تحددها الحكومة، والتي يمكنها فضلاً على ذلك إيداع مشروع قانون تلح في استعجاليته ومن ثم يدرج في جدول أعمال الدورة الجارية، ويتولى كذلك كل مكتب ضبط جدول أعمال جلسات كل غرفة باستشارة الحكومة³.

فقد خولت الحكومة صلاحية تحديد ترتيب الأولوية بالنسبة للمواضيع المراد إدراجها في جدول الأعمال حسب تقديرها مع إمكانية إدراجها المواضيع التي ترى أنها مستعجلة. لذلك نستطيع القول أن الحكومة أصبحت متحكمة بشكل فعال في عصب العمل البرلماني من خلال جدول الأعمال، فهي لم تعد تستشار فحسب، بل أصبحت تتدخل باعتبارها شريك مباشر وقوي، لها من وسائل تأثيرية مباشرة وغير مباشرة ومبررات سياسية وفنية مقنعة⁴.

الفرع الثاني : كيفية تحضير جدول الأعمال

يحضر جدول الأعمال بالاتفاق بين مكتبي الغرفتين وممثل الحكومة، ويقاد دور الحكومة يطغى إذ أنها تحدد أسبقية الأعمال في ترتيب الجدول، كما أنها يمكنها إدراج مشروع قانون جديد غير مدرج ضمن جدول الأعمال الأولي، وتلح في استعجالية مناقشه، مما يدفعنا للقول أن التدخل الحكومي في إعداد جدول الأعمال يكاد يكون هو الأبرز بالنظر إلى الدور الكبير الذي تقوم به في هذا الإطار.

1- فجدول الأعمال لا يتضمن مشاريع القوانين فقط وإنما يتضمن أيضاً بعض وسائل الرقابة التي يباشرها البرلمان على الحكومة بدء من السؤال وصولاً إلى مسألة طرح الثقة، لهذا فهو يعتبر من حيث الأساس والمبدأ من اختصاص المجلس الشعبي الوطني رغم التدخل الحكومي البارز في إعداده.

2- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ج 4، المرجع السابق، ص 86.

3- انظر المواد: 16 - 17 من القانون العضوي 02/99.

4- انظر: سعيد بوالشعير، المرجع نفسه، ص 90.

وبالنسبة لتحضير جدول الأعمال، فيقوم مكتباً الغرفتين وممثل الحكومة المحتمدون في مقر المجلس الشعبي الوطني بضبط جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية، تبعاً لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة. وهذا ما يمكنها من التحرك بحرية كاملة لإدراج ما يمكن إدراجه وتأجيل ما تسعى إلى تأجيله، لتسهيل تمريره عن طريق تضييق المدة الزمنية المخصصة لدراسته ومناقشته أمام البرلمان.

كما أن من أهم المزايا التي تتمتع بها الحكومة في هذا الإطار هو أنه يمكنها حين إيداع مشروع قانون، أن تلح على استعجاليته. وهذا كله يدخل ضمن رغبتها في تمرير مشاريعها، دون أن تفتح على نفسها باب النقد والتمحيص وربما حتى رفض التصويت من قبل أعضاء البرلمان.

عندما تصرح الحكومة باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، ويدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية.

فعدما يقوم مكتب كل غرفة بضبط جدول أعمال جلساته. يستشير الحكومة في ذلك.

تنحصر إثر ذلك جلستان شهرياً للأسئلة الشفوية لأعضاء كل غرفة ولأجوبة أعضاء الحكومة عنها.¹ ويبلغ تاريخ الجلسة وجدول أعمالها إلى النواب والحكومة سبعة (7) أيام على الأقل قبل الجلسة المعنية.

يتضمن جدول الأعمال ما يلي:

-مشاريع القوانين التي أعدّت تقارير بشأنها بالأسبقية.

-اقتراحات القوانين التي أعدّت تقارير بشأنها.

-الأسئلة الشفوية.

-المسائل المختلفة المسجلة طبقاً للدستور، وللقانون، ولهذا النّظام الدّاخلي^٢.

لا يمكن تسجيل مشاريع واقتراحات القوانين في جدول أعمال جلسة إذا لم يتم توزيع تقرير اللجنة قبل ثلاثة (03) أيام عمل على الأقل من تاريخ هذه الجلسة يشترى مشروع قانون المالية من هذه الإجراءات^١.

¹ - انظر المواد: 16-17-18-19 من القانون العضوي 99/02 سابق الذكر.

يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة الحال عليها تقريرا بشأنه في أجل شهرين (02) من تاريخ الشروع في دراسته، بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة².

الفرع الثالث : أسباب طغيان دور الحكومة في تحضير جدول الأعمال
ويعود تدخل السلطة التنفيذية في إعداد جدول الأعمال إلى كونها صاحبة النصيب الأكبر في المبادرة بالتشريع، إضافة إلى كونها صاحبة الاختصاص في تحديد السياسة العامة التي تراها مناسبة من أجل تحقيق المصلحة العامة، اعتمادا على البرنامج الذي اختاره الشعب. ونظرا لصعوبة تحديد وظائف السلطتين (التشريعية والتنفيذية) لعمومية النصوص الدستورية في كثير من الأحيان ما حدا بالسلطة الأقوى (التنفيذية) إلى التدخل بطريقة أو بأخرى في صلاحيات السلطة التشريعية بموافقتها وتعاونها كون الأغلبية البرلمانية تابعة لها.

ومن هنا يمكننا القول أن السلطة التنفيذية تتمتع بحرية التدخل لتوجيه النشاط البرلماني من أجل تحقيق السياسة التي قررها الحكومة عن طريق عدة وسائل (قانونية وسياسية)، منها تحديد جدول الأعمال الذي بموجبه تستطيع توجيه النشاط التشريعي³.

المطلب الثاني : تدخل الحكومة أثناء دراسة النص

بعد دراسة النصوص سواء كانت مشاريع قوانين أو اقتراحاتها مكتب المجلس الشعبي الوطني، يتوجب دراستها حسب إجراءات معينة. وأثناء ذلك نجد أن الحكومة تساهم في دراسة النصوص على مستوى اللجان الدائمة (الفرع الأول)، كما أنها تساهم في مناقشة النصوص والتصويت عليها على مستوى غرفتي البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول : مساعدة الحكومة أثناء دراسة النص على مستوى اللجان الدائمة

إن فكرة اللجان هي فكرة فرنسية بالدرجة الأولى ، بحيث يعود إنشاؤها إلى القرن التاسع عشر ، أما بالنسبة للجزائر فنظام اللجان الدائمة ظهرت منذ الاستقلال⁴ ، تبعا لأحكام

1 - انظر: المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2 - انظر: المادة 26 من القانون العضوي 99/02 السابق الذكر.

3 - انظر: سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 82 وما بعدها.

4 - إعان الغربي، المرجع السابق، ص 36.

الدستور¹، والقانون العضوي²، والنظام الداخلي لكل من المجلسين³، الذي يحدد عدد اللجان على مستوى كل غرفة.

يجري على هذا المستوى العمل التشريعي الأساسي، وتكون الأمور قد حسمت في هذه المرحلة بشكل كبير قبل وصول النص إلى الجلسة العامة، حيث تلعب اللجان⁴ دور المخابر التشريعية.

يدرس النص من قبل اللجنة الدائمة المختصة بها⁵.

فبمجرد إيداع النصوص سواء كانت مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة أو اقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب⁶، مكتب المجلس الشعبي الوطني، يقوم رئيسه بإحالتها مرفقة ببيان الأسباب والوثائق الضرورية إلى اللجنة المختصة بدراستها⁷، وهذا ما أورده المادة 56 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي جاء فيها أنه: «يجيل رئيس المجلس الشعبي الوطني على اللجنة المختصة مشاريع القوانين التي يودعها رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس، كما يجيل على اللجنة المختصة اقتراحات القوانين تطبيقاً للمادة 25 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة».

وفيما يخص اقتراحات القوانين يقوم مكتب المجلس بالتأكد مما إذا كانت مستوفية للشروط الالزمة، ثم يبلغها للحكومة لإبداء رأيها فيها، وفي حالة عدم اعتراض الحكومة عليها أو عدم قيامها بإبداء الرأي فيها بعد شهرين من استلامها تحال على اللجنة المختصة

1 - المادة 117 من الدستور.

2 - المادة 15 من القانون العضوي 02/99.

3 - المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 24 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

4 - عدد هذه اللجان في النظام الداخلي الحالي هو (12) لجنة، ويحدد النظام الداخلي مجال اختصاص كل لجنة (م. 19-31) مما يدل على أن المجلس الشعبي الوطني يتمتع بحرية في تحديد لجانه الدائمة، تتشكل اللجان لمدة سنة قابلة للتجديد بالاتفاق بين المجموعات البرلمانية حسب عدد المقاعد المحصل عليها والمنسوب أن المقاعد المتبقية توزع على النواب غير المسجلين في أية مجموعة حيث يقوم المكتب بتعيين النواب غير المرشحين إلى مجموعة برلمانية في اللجان الدائمة بناء على طلبهم، يتوجب على كل نائب أن ينخرط بلجنة واحدة، تسير كل لجنة من قبل مكتب يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقرر.

5 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 11.

6 - أضافت المادة 136 من التعديل الدستوري الجديد 20 عضواً من مجلس الأمة.

3 - المادة 20 من القانون العضوي 02/99 .

بغرض دراستها¹، لذلك نلاحظ أن هناك فرق في سير العملية التشريعية بين مشاريع القوانين واقتراحات القوانين، لأن هذه الأخيرة خاضعة لرقابة كل من مكتب المجلس والحكومة قبل وصولها إلى اللجنة المختصة.

تتولى اللجان المختصة دراسة مشاريع واقتراحات القوانين، ويمكنها الاستناد إلى ممثل الحكومة أو أحد أعضائها كلما دعت الضرورة إلى ذلك، ويمكن أن يتم الاستناد بطلب من اللجان يوجه إلى رئيس كل من الغرفتين والذي يبلغه إلى رئيس الحكومة، وإما بناء على طلب من الحكومة يبلغ إلى رئيس إحدى الغرفتين².

تقوم اللجنة بإعداد تقريرها حول النص في أجل شهرين من بداية دراسته، وفي حالة عدم قيام اللجنة المختصة بإعداد تقريرها خلال الأجل المذكور يمكن أن يسحل المشروع أو الاقتراح في جدول أعمال الجلسات بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة³.

كما يحق للحكومة أن تسحب مشروع القانون الذي تقدمت به في أي وقت قبل التصويت على النص بكتابته، كما يمكن لثلاثي أصحاب الاقتراح أن يقوموا بسحبه في أي وقت قبل التصويت على النص بكتابته.

كما يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح القانون الحال على اللجنة لدراسته⁴، وتقوم بعرض التقرير التقرير النهائي عند الانتهاء منه أمام المجلس من أجل المناقشة والموافقة عليه.

من خلال ما سبق يتضح لنا أن من بين أهم مظاهر تدخل الحكومة في سير العملية التشريعية تظهر من خلال إمكانية حضورها أشغال اللجان عن طريق مشاركتها في دراسة النص القانوني وذلك بالاستناد إلى عرض مثل الحكومة ومناقشته حول المشروع الذي تقدم به حيث يمكنه الإجابة على كل التساؤلات الموجهة له للدفاع عن موقفه، كما يمكنه

1- المادة 25 من نفس القانون.

2- المادة 27 من القانون العضوي 02/99 .

3- المادة 26 من نفس القانون.

4- المادة 28 من نفس القانون.

حضور جلسات اللجان الدائمة حتى وإن تعلق الأمر باقتراح قانون¹ والاستماع لهم، كما يمكنهم دعوة أشخاص مختصين أو ذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامهم ويساعدتهم طاقم إداري تشعري يتولى عملية تحضير الملفات الوثائق الضرورية للعملية².

وبانتهاء المناقشات في اللجنة، يحرر التقرير ويطبع ويوزع، وذلك قصد إحالته على المناقشة في الجلسة العامة للمجلس التشريعي، ولهذا الغرض يتعين الحصول أولاً على تسجيله في جدول الأعمال الخاص بالجلسة العامة، ويتم هذا التسجيل بقرار من مكتب المجلس بعد استشارة الحكومة، ولذلك فإن الحكومة تستطيع الاعتراض على التسجيل بالنسبة لاقتراحات القوانين التي لا تعجبها³.

وعموماً فإن العلاقة التي تربط الحكومة باللجنة الدائمة تبقى ضرورية حتى تتمكن الحكومة من ضبط رقابتها وسيطرتها على الأعمال البرلمانية بالرد على كل التساؤلات وتقديم التعديلات على مشاريعها إذا رأت أن رأي اللجنة لا يتماشى مع مشاريعها ويس بالسياسة التنفيذية التي تسعى الحكومة لتحقيقها.

الفرع الثاني : مساهمة الحكومة أثناء المناقشة والتصويت على مستوى غرفتي البرلمان عند انتهاء اللجنة المختصة من دراسة مشروع أو اقتراح القانون وإدخال التعديلات الضرورية عليه، تقوم بإعداد تقريرها والذي توزعه على النواب للإطلاع عليه مع إمكانية إدخال تعديلات عليه، كما تقوم بعرض التقرير أمام المجلس بعرض المناقشة والموافقة عليه. وقد تحاشت أغلب الدساتير الخوض في إجراءات المناقشة والتصويت وأحالت الأمر إلى اللوائح والأنظمة الداخلية لتنظيم هذا الأمر⁴.

وتكتسي المناقشة داخل البرلمان بعرفتيه -المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة- مكانة هامة في النشاط البرلماني، ويفسر ذلك من خلال الآراء والأفكار التي ييديها الأعضاء بشأن

1 - المادة 2/27 من نفس القانون..

2 - إيمان الغربي، المرجع السابق، ص 37.

3 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 12.

4 - نعمان عطا الله الحبيتي، تشريع القوانين دراسة دستورية مقارنة، الطبعة الأولى، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، سوريا، سنة 2007، ص 67.

المواضيع المطروحة للمناقشة لإثرائها، والتعرض لمواطن النقص والقصور بتصحيحها وإتمامها وتدارك ما شابها من عيوب حتى يكون النص متكاملاً ومنسجماً.

ويجب أن تتم المناقشة بطريقة منتظمة وسريعة مع مراعاة إجراءات الانضباط^١ ومحدودية الوقت، لتفادي الفوضى وعدم كفاية الوقت بسبب الخروج عن الموضوع.

وقد حدد النظام الداخلي لكل غرفة من البرلمان، وكذا القانون العضوي 02/99 الإجراءات التي يتم من خلالها سير المناقشات المنصبة على النصوص المعروضة أمام الأعضاء بغرض إقرارها والتصويت عليها، فتتم عن طريق التصويت مع المناقشة العامة، أو التصويت مع المناقشة المحدودة، أو بدون مناقشة^٢، وذلك باعتماد التصويت برفع اليد في الاقتراع العام، أو بالاقتراع السري. كما يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية^٣. ولمكتب كل غرفة أن يقرر نمط التصويت طبقاً للشروط المنصوص عليها في هذا القانون وفي نظامها الداخلي^٤.

أولاً: التصويت مع المناقشة العامة

تعد طريقة التصويت مع المناقشة العامة الطريقة العادية لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، وتتم على مرحلتين متتاليتين هما، المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة^٥. وتبدو أهمية التصويت مع المناقشة العامة في أن من صلاحيات المجلس الشعبي الوطني أن يعطي حرية التدخل بغرض إثراء النصوص موضوع الدراسة.

حيث يشرع في مناقشة مشروع القانون بالاستماع إلى مثل الحكومة أولاً والذي تعتبر المناقشة بالنسبة له فرصة لعرض أسباب الموضوع، وشرح الخطوات العريضة التي يتضمنها، في محاولة منه لإقناع الأعضاء في إطار مدة زمنية محددة بأهمية المشروع محل المناقشة، ثم يتم الاستماع إلى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.

١- وهذه الإجراءات محددة في المواد من 75 إلى 79 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة من 84 إلى 88 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 28 نوفمبر 2000.

٢- المادة 29 من القانون العضوي 02/99 السابق الذكر.

٣- المادة 30 من القانون العضوي 02/99 السابق الذكر.

٤- المادة 31 من القانون نفسه.

٥- المادة 32 من القانون نفسه.

ويشرع في مناقشة اقتراح القانون بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح، وممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق. وتنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على كامل النص.

يتناول الكلمة بناء على طلبه ممثل الحكومة، ورئيس اللجنة المختصة، أو مقررها، ومندوب أصحاب اقتراح القانون.

يقرر المجلس الشعبي الوطني إثر المناقشات، إما التصويت على النص بكتامله، وإما التصويت عليه مادة أو تأجيله.

ويبيت المجلس الشعبي الوطني فيه بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع¹. لأنه أثناء المناقشة العامة لا يمكن تقديم تعديلات شفوية بخلاف المناقشة مادة مادة أين يكون بإمكان ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، أن يقدموا تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة مادة.

إذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل المقدم على هذا التحويل يؤثر في فحوى النص، يقرر رئيس الجلسة توقيف الجلسة لتمكين اللجنة من التداول في شأن استنتاجها بخصوص التعديل.

يكون توقيف الجلسة وجوباً، بناء على طلب ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون².

يتدخل خلال المناقشة مادة مادة، وبقصد كل مادة يتحمل تعديليها، مندوب أصحاب كل تعديل، وعند الاقتضاء، مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة.

وبعد هذه التدخلات يعرض للتصويت:

- تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون.
- تعديل اللجنة المختصة، في حالة انعدام تعديل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضهما.

¹ - المادة 33 من القانون العضوي 02/99 السابق الذكر.

² - المادة 34 من القانون نفسه.

- تعديلات النواب حسب الترتيب الذي يحدده رئيس المجلس الشعبي الوطني، في حالة انعدام تعديل اللجنة أو في حالة رفضه.
- مادة مشروع أو اقتراح القانون، في حالة انعدام تعديلات النواب أو في حالة رفضها المتالي¹. وللرئيس خلال المناقشة مادة مادة، أن يعرض للتصويت جزءاً من النص، في حالة عدم إدخال أي تعديل عليه، وبعد التصويت على آخر مادة، يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت².

أما عن التصويت فإنه لمكتب المجلس الشعبي الوطني أن يقرر التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب مثل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.

وخلال المناقشة مادة مادة، لا يأخذ الكلمة إلا مثل الحكومة، ومندوب أصحاب اقتراح القانون، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها، ومندوبي أصحاب التعديلات³. ويظهر تأثير الحكومة في هذه المرحلة - مرحلة المناقشة العامة - من خلال إعطائها الأسبقية بالاستماع إلى مثل الحكومة أولاً من أجل مناقشة المشروع المقدم من طرفها، وما لهذا التقديم من أثر على المناقشة، حيث أن السماع لممثل الحكومة أولاً يترك أثراً على نفس السامع لأن الشخص يتاثر دائماً بالكلام الأول الذي يسمعه، وهذا ما يعطيه فرصة لشرح المشروع وإقناع الأعضاء بأهميته وبالتالي التصويت لصالحه.

في حين أنه يتم الاستماع لممثل الحكومة أيضاً عند مناقشة اقتراح القانون كما ويمكنه التدخل أثناء ذلك، لأن السلطة التنفيذية هي المسئولة على تنفيذ القوانين وتطبيقها، لذلك فمن الأهمية بما كان أن يستفسر ويعترض ويتدخل في مناقشة الاقتراحات حتى يزول عنه اللبس والغموض، أو يظهر سلبيات الاقتراح وما قد يختلفه من آثار إذا ما تم التصويت لصالحه، وبذلك فيقلل من إمكانية التصويت له.

¹ المادة 35 من القانون العضوي 02/99 السابق الذكر.

² المادة 36 من القانون نفسه.

³ المادة 37 من القانون نفسه.

كما أن التعديلات المقدمة أثناء المناقشة إذا كانت تأثر في فحوى النص فيإمكان مثل الحكومة أن يطلب إيقاف الجلسة وجوباً، حتى لا يمس النقاش بالمشروع المقدم للمناقشة، كما يمكنه التدخل أثناء المناقشة مادة مادة، وله الأسبقية بالتصويت على التعديل الذي تقدم به.

وكذلك الأمر بالنسبة لطريقة التصويت مع المناقشة المحدودة فإنه لرئيس المجلس الشعبي الوطني أن يقرر إجراءها في حال طلب ذلك مثل الحكومة، وهذا كله يعتبر من بين الامتيازات التي تتمتع بها الحكومة أثناء المناقشة. وإضافة إلى كل ذلك فإن المركز القوي للحكومة ينبع من كونه صاحبة القدر الأكبر بالنسبة للمبادرة بالتشريع وهذا ما يجعلها صاحبة النصيب الأكبر في المناقشات والتعديلات والتدخلات.

وبعد التصويت على النص في المجلس الشعبي الوطني يتولى رئيسه إرسال النص المصوّت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون عشرة (10) أيام، ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال¹.

ونظراً لسحب حق المبادرة باقتراحات القوانين من مجلس الأمة، فقد مكّنه المشرع من سلطة التأثير في مضمون النصوص التشريعية عن طريق إعمال حقه في التعديل، ويفهم هذا من خلال نص المادة 27 من القانون العضوي 99/02. وبهذا يمثل هذا الحق الشكل الأساسي، للمبادرة البرلمانية لمجلس الأمة. فالمساهمة الذاتية للمجلس في الإنتاج التشريعي تأتي من خلال التعديلات التي يدخلها على النصوص التشريعية التي تحال عليه من المجلس الشعبي الوطني، والتي يعبر عنها بالتوصيات واللاحظات والتي تعبّر عن رأي مجلس الأمة في النص المدروس.

غير أن ضرورات فعالية العملية التشريعية داخل المجلس جعلت المشرع لا يقر بهذا الحق لكل أعضاء مجلس الأمة، وإنما حصر هذا الإجراء على اللجنة المختصة فحسب، إذ لا يمكن ممارسة هذه السلطة إلا من قبل اللجان الدائمة للمجلس، دون بقية الأعضاء. ولا يشترى من

1- المادة 42 من القانون العضوي 99/02 سابق الذكر.

ممارسة هذا الحق أعضاء المجلس فحسب، بل يمتد، أيضاً، إلى مستوى اللجان ذاتها فلا يحق إلا للجنة المختصة تقديم اقتراحات التعديلات¹ دون سواها².

وإثر ذلك تباشر المناقشة في مجلس الأمة على النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، من خلال الاستماع إلى ممثل الحكومة، فإلى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق في القائمة. وتنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على مجمل النص³. ويمكن لرئيس المجلس أن يقلص أثناء المناقشة مدة التدخل في إطار الأجل المحدد للمناقشة العامة⁴. وأنباء ذلك تأخذ اللجنة المختصة وممثل الحكومة الكلمة بناء على طلب كل منهما. وعلى إثر هذه المناقشات يقرر مكتب مجلس إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في المناقشة مادة مادة. على أن يأخذ مجلس الأمة قراره بعد تدخل كل من ممثل الحكومة واللجنة الحال عليها الموضوع⁵. كما يمكن لأعضاء مجلس الأمة تقديم ملاحظاتهم كتابياً في أجل ثلاثة (٠٣) أيام بعد توزيع اللجنة المختصة تقريرها التمهيدي عن النص.

تودع الملاحظات لدى مكتب مجلس الأمة الذي يبت فيها شكلاً قبل إحالتها على اللجنة المختصة.

يمكن للجنة المختصة أن تستمع، عند الاقتضاء إلى أصحاب الملاحظات المكتوبة⁶. كما يمكنها أن تقدم توصيات معللة على ضوء استنتاجاتها وملاحظات أعضاء مجلس الأمة في تقريرها التكميلي⁷.

ليعطي بعد ذلك رئيس الجلسة الكلمة لممثل الحكومة قبل البدء في إجراءات التصويت.

١- المادة 42 من القانون العضوي 02/99 السابق الذكر.

٢- محمد عمران بوليفية، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، مقال، مجلة الفكر، العدد العاشر، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، جانفي 2014، ص 286.

٣- المادة 39 من القانون نفسه.

٤- المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الذكر.

٥- المادة 39 من القانون العضوي 02/99 سابق الذكر.

٦- المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الذكر.

٧- المادة 64 من النظام نفسه.

وخلال المناقشة مادة مادة، يمكن رئيس الجلسة أن يعرض للمصادقة جزءا من النص إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات اللجنة المختصة¹. وبعد التصويت على آخر مادة يعرض رئيس الجلسة النص بكامله للمصادقة.

وبعد مصادقة مجلس الأمة على النص يرسله رئيسه إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام، ويشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول بهذا الإرسال². وكما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني فإن مثل الحكومة له حرية واسعة في التدخل في عمل مجلس الأمة بداية من جدول الأعمال إلى مناقشة النص والتصويت عليه أمام مجلس الأمة، وهذا ما يجعل المبادرة الحكومية تحظى بفرصة كبيرة للمرور عبر هذه الأجهزة والهيئات، لتصل إلى المخطة الأخيرة، والتي لا تمثل عائقا بالنسبة لها.

ثانيا : التصويت مع المناقشة المحدودة

إذا كانت طريقة المناقشة العامة تعد الطريقة العادية لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، كما سبق وأن أشرنا، فإن هناك طريقا آخر يمكن اللجوء إليها من بينها: التصويت مع المناقشة المحدودة، والتصويت بدون مناقشة.

بالنسبة للتصويت مع المناقشة المحدودة، فيقرر التصويت عن طريقه مكتب المجلس الشعبي الوطني بناء على طلب مثل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، وكذلك الأمر بالنسبة لمكتب مجلس الأمة، ويقتصر حق المناقشة فيها على أشخاص معينين وهم: مثل الحكومة، و مندوب أصحاب اقتراح القانون، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها، ومندوبي أصحاب التعديلات³، حيث يمنع لهم وقتا محددا لمناقشة الموضوع المطروح للدراسة، وهو مالا يتعارض مع المساواة في ممارسة الاختصاص وفقا للقوانين بل يؤكده⁴.

1- المادة 65 من النظام نفسه.

2- المادة 43 من القانون العضوي 02/99 السابق الذكر. لمزيد من التفصيل انظر: عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، الجزائر، 2009-2010.

3- المادتين 37 - 41 من القانون العضوي 02/99 سابق الذكر.

4- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ج 4، المرجع السابق، ص 101.

وبالنظر إلى كم المبادرات القانونية المقدمة من طرف الحكومة، فإن طلبها استعمال هذه الطريقة من المناقشة يعد في مصلحتها، إذ أن المناقشة العامة المفتوحة قد تؤدي إلى عرقلة النص أثناء التصويت، أو حدوث تعديلات كبيرة قد تؤثر على المشروع الحكومي، وبالتالي فقد تلجأ الحكومة إلى طلب التصويت مع المناقشة المحدودة لحصر مجال النقاش ضمن أشخاص معينين، وذلك لخدمة المشاريع المقدمة من طرفها، وهذا يظهر تفوق الحكومة من خلال المداخلات وتقدمها على النواب واللجنة المختصة، وإمكانية تدخل ممثلتها في أي وقت مقارنة مع النواب الذين عليهم طلب الكلمة من الرئيس. وتسجيل أنفسهم بعد قبول تعديلاً لهم.

وبعد تدخل الراغبين في المناقشة المحدودة، يعرض الرئيس النص للتصويت، أو التعديلات المقترحة، أو المواد ومشروع القانون بكامله.

ثالثا : التصويت بدون مناقشة

أما عن التصويت بدون مناقشة فيطبق هذا الإجراء على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 124 من دستور 1996 المعدل والمتم سنة 2008¹. وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل. ففيه يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة².

ومن خلال نص المادة أعلاه يتبيّن لنا أن إجراء التصويت بدون مناقشة لا يطبق إلا على الأوامر الرئاسية، حيث ليس هناك إمكانية لمناقشتها أو تعديلها من قبل البرلمان باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في المبادرة بالتشريع، ولا حتى الحكومة باعتبارها صاحبة النصيب الأكبر في مجال المبادرة بالتشريع، إضافة إلى كونها القائمة بتنفيذ تلك الأوامر. وهذا ما يجعل من سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق أوامر تم كلها عبر البرلمان دون

¹ - تقابلها المادة 142 من التعديل الدستوري الجديد، والتي أضافت عبارة بعد رأي مجلس الدولة، ولكننا نعتقد أن هذا الرأي غير ملزم بالنسبة له، لأنه لم يستخدم عبارة "بعد الأخذ برأي مجلس الدولة" التي تعني أن له رأي ملزم، ولكنها جاءت مبتدئة فهذا يعني أنه مجرد إجراء شكلي يوهم بتطبيق مبدأ الشرعية على الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، أثناء عطلة البرلمان.

² - المادة 38 من القانون العضوي 02/99 سابق الذكر.

أن تواجهه بالتعديل أو المناقشة أو الرفض، كيف لا والأغلبية البرلمانية تابعة للرئيس أو موالية له.

المطلب الثالث: المسائل الأخرى التي تتدخل من خلالها الحكومة في العمل التشريعي
هناك بعض المسائل أو الإجراءات التي تطرأ أثناء سير العملية التشريعية أمام البرلمان، والتي تتدخل من خلالها الحكومة في العملية التشريعية فتأثر في سيرها، ومن بين هذه المسائل: التعديلات التي تطرأ على النص المعروض للدراسة أمام البرلمان (فرع أول)، واللجنة المتساوية الأعضاء (الفرع الثاني)، لذلك سوف نتناول كيفية تدخل الحكومة من خلالهما.

الفرع الأول : تدخل الحكومة من خلال التعديلات

تعتبر التعديلات من بين الوسائل التي تملّكتها البرلمانات للضغط على السلطة التنفيذية، وأحياناً لفرض رأيها عليها في الحالات التي يسمح بها الدستور والقوانين، كما أنها طريقة أيضاً في يد الحكومة تستعملها أثناء سير العملية التشريعية على مستوى البرلمان. أو هي كما وصفها الأستاذ Jean Pierre Cambay بأنها لب المبادرة بالقانون، والذي تقابل فيه الحكومة والبرلمان، إذ يمكن للبرلمان أن يقدم تعديلات على مشاريع القوانين، كما يمكن للحكومة تقديم تعديلات على اقتراحات القوانين¹. والتعديل هو كل اقتراح يهدف إلى تغيير أو تبديل أو إلغاء حكم أو عدة أحكام في مشروع أو اقتراح قانون، أو يهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد². وهي كما يعرفها دو فرجيه: حق طلب تغييرات في النصوص المعروضة³.

كما يمكن تعريفه أيضاً بأنه اقتراح تقديم تغيير جزئي للنص يتم إيداعه لدى مكتب الجمعية البرلمانية المختصة بعرض التصويت عليه وفق إجراءات منظمة ومحددة⁴.
وبرجوعنا لنص المادة 28 من القانون العضوي 02/99 نجد أن التعديلات على النصوص المعروضة أمام المجلس الشعبي الوطني سواء كانت مشاريع أو اقتراحات قوانين، هي من حق الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو اللجنة المتساوية الأعضاء (10) نواب¹.

¹- إيمان الغربي، المرجع السابق، ص 24.

²- شريف وليد، المرجع السابق، ص 239.

³- موريس دو فرجيه، المرجع السابق، ص 114.

⁴- عمر ثامر، المرجع سابق، ص 35.

ولتقديم طلب تعديلات على النص محل الدراسة فإن ذلك يستدعي مراعاة بعض الشروط، وبرجوعنا لنص المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، نجد أن هذه الشروط متعلقة أساساً بالنواب دون الحكومة، إذ يشترط النص أن يكون الطلب مقدماً من عشرة (10) نواب، وتحديد هذا العدد يعتبر في حد ذاته تقيد للنواب إذا ما رأوا أن النص يحتاج إلى تعديل فوجهاً نظراً لاختلافه، وبالتالي ربما لا يتفق عشرة نواب على رأي واحد لتعديل النص، إضافة إلى المدة الزمنية الممنوحة لتقديم طلب التعديل والمقدرة بـ (24) ساعة ابتداءً من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل. وهي مدة زمنية قصيرة لكون التعديل يعد صياغة جديدة، وأفكار مبتكرة، وهو ما يتطلب تفرغ النائب لذلك، وهذا ما لا يمكن تحقيقه لأن الدورة البرلمانية محددة بوقت معين وبرنامج مكثف، مما يصعب على النواب التقدم بتعديلاتهم في هذا الوقت القصير، إضافة إلى أنه يجب أن يكون التعديل معللاً وإيجاز وأن يخصّ مادة من مواد النص المودع، أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة إضافية تودع هذه التعديلات مكتب المجلس الشعبي الوطني وهو الذي يقرر إن كانت التعديلات مقبولة قبل إحالتها إلى اللجنة المختصة، وتبلغها للحكومة. مع ضرورة أن يتوافق التعديل ونص المادة 121 من الدستور، بأن لا يمس بالجانب المالي، كتحفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية. وكذلك المادة 122 من الدستور² التي تحدد الحالات التي يمكن للبرلمان أن يشرع فيها. وبالتالي حصر نطاق التعديل بالنسبة للنواب من حيث عددهم، والوقت المحدد لهم، وكذا الحالات التي يمكنهم من خلالها تقديم تعديلات.

وما سبق يمكننا القول أن الشروط التي وضعت للنواب لتقديم تعديلات على النصوص قيد الدراسة، تعتبر بمثابة العقبة بالنسبة لهم، والتي تجعل من حقهم في التعديل مسألة شاقة ومعقدة، وبالمقابل من ذلك نجد أن الحرية الممنوحة للحكومة واسعة بكثير، إذ لا يرد على حقها في تقديم التعديلات أي قيد أو شرط، بل إن لها من الامتيازات ما يخولها ممارسة هذا الحق بدون عوائق، و يجعلها تتفوق على المؤسسة التشريعية في هذا المجال، ومن بين هذه

¹- انظر كذلك: المادة 1/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

²- انظر: المواد 121 و 122 من دستور 1996 المعدل والتمم، وما يقابلها من المواد 139 و 140 من الدستور الجديد.

الامتيازات، نجد أن المدة الزمنية المتاحة لها لتقديم التعديلات مفتوحة في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها المناقشة.

وبرجوعنا لنص المادة 35 من القانون العضوي 02/99 نجد أنه أثناء المناقشة مادة مادة، وبقصد كل مادة يتحمل تعديلها، يتدخل مندوب أصحاب كل تعديل، وعند الاقتضاء، مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة. حيث يمكن لهذا الأخير التدخل أثناء المناقشة في أي وقت للدفاع عن مشاريعه. كما يمكنها ومن خلال المناقشة أن تكيف تعديلها على ضوء ما سبق تقديمه من تعديلات. وهذا ما يجعل هذا الترتيب لصالحها. وفي المقابل من ذلك نجد أنه بعد هذه التدخلات يعرض للتصويت أولاً:

- تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون.
- تعديل اللجنة المختصة، في حالة انعدام تعديل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضهما.
- تعديلات النواب حسب الترتيب الذي يحدده رئيس المجلس الشعبي الوطني، في حالة انعدام تعديل اللجنة أو في حالة رفضه.
- مادة مشروع أو اقتراح القانون، في حالة انعدام تعديلات النواب أو في حالة رفضها المتنالي..

ما يظهر أن التصويت على التعديلات المقدمة من الحكومة تتمتع بالأسقية على التصويت على تعديلات اللجنة المختصة والنواب، وبالتالي فإن الفرصة المتاحة لقبول تعديلها تعتبر الأكثر حظاً من غيرها. كما أنه وفي حالة وجود خلاف حول النص وعرضه على اللجنة المتساوية الأعضاء، فإنه عند عرض الحكومة النص للتصويت عليه أمام غرفتي البرلمان بعد ذلك، لا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة¹.

كما أن المادة 34 من القانون العضوي 02/99 قد أضافت للحكومة مزايا أخرى تمثل في أنه: يمكن لممثل الحكومة، أن يقدم تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة ².

¹ المادة 120/5 من الدستور، وتقبيلها المادة 138 من التعديل الدستوري الجديد.

² وهذه الإمكانية متاحة أيضاً لكل من مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، حسب نص المادة 34 من القانون العضوي 02/99.

إضافة إلى إمكانية طلبه توقف الجلسة وجوبا في حالة تأثير التعديل الشفوي المقدم من اللجنة المختصة أو النواب في فحوى النص ومحاولة الخروج بحل تويفي بين الحكومة والنواب، وفي حالة عجز الحكومة على إقناع النواب بالعدول عن رأيهم ورأت أن هذه التعديلات قد أثرت بشكل كبير في فحوى النص ، فيمكنها اللجوء إلى وسيلة أخرى متاحة لها، وهي إمكانية سحب مشروع القانون من قبلها قبل التصويت عليه¹.

ما يعني أنه في حالة ممارسة المجلس الشعبي الوطني لدوره بكل سيادة، وممارسته لحقه الفعلى والأصيل، في مجال التشريع، وبحاجة في تقديم تعديلات جوهرية على المشروع قيد الدراسة لديه، فإن الحكومة يمكنها الرد عليه بسحب مشروعها نهائيا، وإمكانية إصداره في شكل أمر رئاسي². وهذا ما يجعل البرلمان في كثير من الأحيان يتريث عند مناقشته لمشاريع القوانين بأن لا يتصلب في مواقفه وآرائه، كي لا تضطر الحكومة إلى مثل هذه الإجراءات التي تقلل من وزن البرلمان كهيئه تشريعية، حيث يعتبر التشريع بالنسبة له من صميم عمله وجوده.

أما المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد تغيرت فيها الكثير من الإجراءات التي كانت متبرعة أثناء سير العملية التشريعية داخل البرلمان.

الفرع الثاني : تدخل الحكومة من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء عند انتهاء المجلس الشعبي الوطني من مناقشة النص والتصويت عليه، يتولى رئيسه إرساله إلى رئيس مجلس الأمة للقيام بالإجراءات الازمة من أجل مناقشته والتصويت عليه حيث يتعين أن يصادق عليه هذا الأخير بنسبة ¾ أعضائه، ولكن قد يحدث اختلاف بين الغرفتين في وجهات النظر بشأن جزء من النص أو النص بكامله مما يشكل عائقا أمامه للعبور، فكيف يتم حل هذا الخلاف بين الغرفتين؟.

من المفترض أن حل الخلاف بين الغرفتين هو مسألة برلمانية بحثة، إلا أن المؤسس الدستوري أعطى هذا الحق للحكومة، ومنحه هذا الحق للوزير الأول فقد منح للهيئة التنفيذية مجالا آخر للتدخل في العمل التشريعي، مبررا ذلك بأنها المكلفة بالسهر على تنفيذ

¹- المادة 22 من القانون العضوي 02/99.

²- عبد الله بوقنة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 190.

القوانين والتنظيمات حسب نص المادة 2/85 من دستور¹ 1996، كما أنها الأكثر حرضا على صدور القوانين التي تمثل بالنسبة لها الإطار الذي تتحصن به من أجل تنفيذ برامجها، وقد جاء هذا الإجراء لكونه وسيلة لحل التزاع، بدلاً من أسلوب الذهاب والإياب (La Navette)، ومعنى ذلك أن النص التشريعي يذهب من الغرفة الواحدة ويعود للأخرى حتى يتم التوصل إلى نص موحد وفي حالة عدم حدوث ذلك يستمر النص في الذهاب والإياب².

أما بالنسبة للنظام الدستوري الجزائري فقد أغلق الباب أمام الذهاب والإياب، وتبنى الحل الأفضل بالنسبة له، وهو وجود هيئة تتشكل بطلب من الوزير الأول، تسمى اللجنة المتساوية الأعضاء تكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وهو ما ورد في نص المادة 4/120 من الدستور³.

ونظراً لأهمية هذا الموضوع فإن الوزير الأول يطلب اجتماع اللجنة الذي يبلغ لرئيسى الغرفتين اللذان يتوليان تعين الأعضاء العشرة (10) عن كل غرفة⁴، لتجتمع خلال العشرة (10) أيام المولالية لتاريخ تبليغ الطلب من قبل الوزير الأول⁵، تقابلها المادة 5/138 من التعديل الدستوري الجديد، والتي حددت الأجل الذي تتعقد فيه اللجنة المتساوية الأعضاء بـ (15) يوماً بعد أن كان (10) أيام، ت. لم يحدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني شروطاً لاختيار ممثليه في اللجنة المتساوية الأعضاء، ولكنه أخذ بما جاءت به المادة 88 من القانون العضوي 99/02 والتي تنص على وجوب أن يكون من بين ممثليه خمسة (5) أعضاء على الأقل من اللجنة الدائمة المختصة وذلك لإطلاعهم على محتوى الأحكام المختلف بشأنها. كما يعين خمسة (5) أعضاء احتياطيين للاستخلاف في حالة الغياب⁶. أما عن النظام الداخلي لمجلس الأمة فإنه كان أكثر توفيقاً في مسألة اختياره للأعضاء الذين

¹- تقابلها المادة 99 بند 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

²- وليد شريط، الثانية البرلمانية في ظل النظام الدستوري الجزائري، المبررات وواقع العلاقة بين الغرفتين، مقال منشور عبر الإنترنت، جامعة بوبيكر بلقايد، تلمسان، www.univ-tlemcen.dz

³- انظر: المادة 138 من التعديل الأخير.

⁴- المادة 88 من القانون العضوي 02/99.

⁵- المادة 87 من القانون نفسه.

⁶- المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

يمثلونه في اللجنة المتساوية الأعضاء، حيث لا يمكن أن يكون عدد أعضاء اللجنة المختصة أقل من خمسة (5) أعضاء تقوم اللجنة المختصة بانتخابهم في اللجنة المتساوية الأعضاء¹.

والملاحظ أنه لم يتم تحديد أجل للاجتماع قبل التعديل الأخير، فقد ترك ذلك للسلطة التقديرية للوزير الأول فإن شاء اجتمع وإن لم يشاً تأخر اجتماعها وبذلك يظل النص معلقاً، خير دليل على ذلك ما حدث عند إيداع مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء². فكان من الأجدر أن يحدد النص مهلة لاجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء وجوباً³.

أما بعد التعديل الدستوري الجديد فإن الأمر تغير حيث حدد أجل انعقاد اللجنة بـ (15) يوماً، وأجل (15) يوماً لمناقشة النص، أين ترك فيها فرصة لأعضاء كلتا الغرفتين لتوصلاً لاقتراح نص للأحكام محل الخلاف، وهذا ما يعد ميزة إيجابية إذا ما قارناها بالدستور السابق، لكنها تحد من تماطل الحكومة وتقاعسها في اتخاذ هذا الإجراء الذي يعد جوهرياً لاستكمال العملية التشريعية.

تحتاج اللجنة المتساوية الأعضاء عن كل نص قانوني بالتناوب، إما في مقر المجلس الشعبي الوطني وإما في مقر مجلس الأمة⁴. حيث يعقد الاجتماع الأول لللجنة المتساوية الأعضاء بدعوى من أكبر أعضائها سناً. وتقوم اللجنة بانتخاب مكتب لها من بين أعضائها، يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقررين اثنين (02). وينتخب الرئيس من ضمن أعضاء

¹- المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

²- حيث أنه عند إيداع مشروع القانون من طرف حكومة السيد أحمد أوينحي في 17 ديسمبر 1997 بمكتب المجلس الشعبي الوطني، وتم تسجيله في جدول أعمال دورة الربيع 1998، تم التصويت عليه من قبل الغرفة الأولى في 12 جانفي 1999، وأحيل على مجلس الأمة الذي صادق عليه في 11 ديسمبر 1999 وتحفظ على خمسة (5) مواد منه. ليبقى القانون رغم أهميته وال الحاجة إليه معلقاً حتى تاريخ 3 سبتمبر 2002، أين أعرب رئيس الحكومة آنذاك عن نيته في حل هذا الخلاف ب المناسبة دورة الخريف لعام 2002، وقام باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء التي اجتمعت في 11 سبتمبر 2002، بحضور وزير العدل، وزير العلاقات مع البرلمان، لدراسة المواد محل الخلاف. لمزيد من التفاصيل انظر: الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة الدورة الخريفية، العدد 3 المعقدة في 10 شعبان 1423 الموافق لـ 17 أكتوبر 2002 ، ص 22 إلى 27.

³- عبد الله بوققة، أساليب ممارسة السلطة، المراجع السابق، ص 226.

⁴- المادة 89 من القانون العضوي 02/99 .

الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها. كما ينتخب نائب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى، وينتخب مقرر لكل غرفة^١.

تقوم اللجنة المتساوية الأعضاء بدراسة الأحكام محل الخلاف التي أحيلت عليها حسب الإجراء العادي المتبوع في اللجان الدائمة من حيث دراسة النص، ومناقشته، وإعداد التقرير بشأنه، والتصويت عليه، كما هو منصوص عليه في النظام الداخلي الساري على الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها^٢. وأنباء ذلك يمكن للأعضاء الحكومية حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء^٣. وللحظ من نص المادة أعلاه أنه يستطيع أكثر من عضو في الحكومة (أكثر من وزير) حضور اجتماعات اللجان الدائمة، بمعنى أن هناك إمكانية للحكومة في التدخل في أشغال اللجان، بالنسبة لكل وزير يمس النص قطاعه.

يمكن للجنة المتساوية الأعضاء أن تستمع لكل عضو في البرلمان و/أو أي شخص ترى أن الاستماع إليه مفيدة لأشغالها، ويكون ذلك بطلب يرسله رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو إلى رئيس مجلس الأمة لاستدعاء العضو أو الشخص المعنى حسب الحالة^٤. ويكون ذلك طبعاً بحضور الحكومة التي تستطيع التدخل في أي وقت، وبعد من الوزراء إذا ما كان النص يخص أكثر من قطاع وزاري، مما ينجم عنه تأثير الحكومة في إرادة اللجنة^٥.

ومن خلال دراسة النص ومناقشته تعد اللجنة تقريرها المتضمن اقتراحات حول الحكم أو الأحكام موضوع الخلاف^٦. دون أن يمتد التقرير إلى الأحكام التي حازت على موافقة الغرفتين معاً. بمعنى أنه لا يتم تناول استنتاجات اللجنة المتساوية الأعضاء إلا على الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ولم تحصل على ثلاثة أرباع (٤/٣) أصوات أعضاء

^١- المادة 90 من القانون نفسه.

^٢- المادة 91 من القانون نفسه.

^٣- المادة 92 من القانون نفسه.

^٤- المادة 93 من القانون نفسه.

^٥- عبد الله بوققة، المجمع السابق، ص 227.

^٦- المادة 1/94 من القانون العضوي 02/99.

مجلس الأمة¹. وحتى في حالة رفض مجلس الأمة النص كاملاً أي أنه لم يحظ على النصاب المطلوب وهو (3/4) فإن ذلك لا يمنع من اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء².

وبتوصل اللجنة المتساوية الأعضاء لاتفاق يبلغ تقريرها إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها³. وعلى ضوء ذلك تعرض الحكومة في أي وقت تشاء، النص المقترح على الغرفتين للمصادقة عليه⁴، بدءاً بالمجلس الشعبي وانتهاءً بـ مجلس مجلس الأمة، مع عدم إمكانية إدخال أي تعديلات عليه دون موافقة الحكومة⁵، ويتم الإجراء بعرض التعديلات المقترحة للموافقة عليها، ثم بعرض النص بكامله للمصادقة عليه، أمام كل غرفة على التوالي، فإن حاز النص على النصاب المطلوب في الغرفتين، أرسله رئيس مجلس الأمة لرئيس الجمهورية من أجل إصداره، وإن لم يتم ذلك تقوم الحكومة بسحبه⁶.

وبذلك نستطيع القول أنه إذا لم يكن مجلس الأمة الحق في المبادرة بالتشريع خلافاً للحكومة ونواب المجلس الشعبي الوطني، وتناقضاً مع نص المادة 98 من الدستور، إلا أنه ومن خلال اللجنة المتساوية الأعضاء يمكنها مشاركة الجهتين في تعديل النصوص المبادر بها، أين يحق له إبداء الملاحظات والتوصيات التي إذا ما وافقت عليها الحكومة ومثلي المجلس الشعبي الوطني تحول إلى تعديلات على النص الأولى الذي وافق عليه النواب⁷.

لكن التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 قد غير في كثير من أحکامه، فأعطى الحق لأعضاء مجلس الأمة بأن يشاركوا في المبادرة بالقوانين، إضافة إلى حقه في إدخال التعديلات من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء، أين يمكنها أن تستعمل هذا الحق عند عرض النص على الغرفتين للمصادقة عليه، وإن كان الدستور قد اشترط عدم إدخال التعديلات إلا بعد موافقة الحكومة عليها، إلا أن ذلك يعد تطوراً هاماً بالنسبة بـ مجلس الأمة مقارنة بالدستور

¹- المادة 2/94 من القانون نفسه.

²- المادة 3/94 من القانون نفسه.

³- المادة 4/94 من القانون نفسه.

⁴- المادة 1/95 من القانون نفسه.

⁵- المادة 5/120 من الدستور.

⁶- المادة 6/120 من الدستور.

⁷- سعيد بوالشعيـر، النـظام السـيـاسـي الـجزـائـري، جـ4 ، المرـجـع السـابـق، صـ142.

السابق الذي قيده في هذا الشأن. إلا أن دوره مازال لا يرقى لأن يكون مشرعًا حقيقياً بأتم معنى الكلمة.

وأضافت المادة 138 من التعديل الجديد في فقرتها السادسة (٦) أنه في حالة عدم توصل الغرفتين إلى اتفاق، فللحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة الفصل نهائياً في النص محل الخلاف، ويكون ذلك بأخذ المجلس بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو بالنص الأخير الذي صوت عليه. مع العلم أن القانون العضوي 02/99، والنظمتين الداخلية لغرفتي البرلمان لم يُعدلا بعد لمعرفة كيفية تطبيق هذه المادة، إلا أننا نلاحظ أن هذه المادة تثير الكثير من التساؤلات.

فيما إذا كان الخلاف بين الغرفتين حول نص معين أدى إلى عدم توصلهما إلى اتفاق بشأنه عند انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء، فكيف للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الأخذ به أو بالنص الذي صوت عليه، وإلا سحبته الحكومة. فهذا فيه نوع من الضغط على المجلس الشعبي الوطني، إضافة إلى التقليل من شأن الدور الذي يلعبه مجلس الأمة.

ما سبق يمكّننا القول أن البرلمان يعد بمثابة أداة في يد السلطة التنفيذية، تلجم إليها إضفاء الشرعية على تصرفاها، طالما كانت هذه التصرفات في صالحها، وقد ظهر ذلك جلياً من خلال قدرة الحكومة على التحكم في مسار المبادرة التشريعية من بدايتها ل نهايتها. وما تحوزه هذه الهيئة من امتيازات ووسائل ضغط تجعلها في مركز أقوى من غيرها، وبالتالي أصبح جلياً للعيان أن السلطة التشريعية أصبحت بمثابة الغطاء الذي تستتر من ورائه الحكومة لتنفيذ ما تصبو إليه.

الفصل الثاني

الفصل الثاني : اختصاصات الوزير الأول في مجال التشريع الفرعى

كما سبق وأن أشرنا في الفصل السابق فإن التطورات الحاصلة في الدول وتعقد الحياة السياسية والاقتصادية و الاجتماعية...، جعل من السلطة التنفيذية ليست مجرد هيئة منفذة للقوانين بل إن دورها تعدى ذلك إلى المساهمة في التشريع، فقد حدد الدستور الحالات التي يشرع فيها البرلمان وأطلق يد السلطة التنفيذية في المسائل التي لم يشملها التحديد على شكل تنظيمات أو مراسم.

فأصبح بقدور الحكومة أن تساهم في التشريع عن طريق السلطة التنظيمية المشتقة (المبحث الأول)، كما يمكنها أن تساهم في ذلك عن طريق التوقيع على المراسيم التنفيذية (المبحث الثاني).

المبحث الأول : الأسس الدستورية والقانونية للسلطة التنظيمية المشتقة

تعتبر السلطة التنظيمية المشتقة بمثابة امتداد تكميلي للقوانين الصادرة عن البرلمان والتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، حيث نجد أن المشرع في كثير من الأحيان يدعوا السلطة التنفيذية إلى إصدار تنظيمات من شأنها تسهيل تنفيذ القوانين، وذلك بإضافة عبارة تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم. وكمثال على ذلك نجد القانون العضوي 11/04 المتضمن القانون الأساسي للقضاء¹ تحيل فيه (16) من بين (97) مادة إلى التنظيم وهي المواد (20 - 27 - 28 - 35 - 36 - 37 - 45 - 46 - 47 - 50 - 54 - 55 - 88 - 89 - 90 - 93)، وكذلك الأمر بالنسبة للقانون العضوي 12/04 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته²، والذي تحيل فيه (4) مواد من بين (40) مادة على التنظيم وهي المواد (5 - 8 - 17 - 38)، ومن أمثلة المراسيم التي تحدد كيفيات تطبيق القوانين يمكننا أن نذكر على سبيل المثال المرسوم التنفيذي رقم 356/98 المؤرخ في 24 رجب عام 1419 الموافق 14 نوفمبر سنة 1998، الذي يحدد كيفيات تطبيق القانون رقم

¹- القانون العضوي 11/04 المؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق 6 سبتمبر سنة 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء.

²- القانون العضوي 12/04 المؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق 6 سبتمبر سنة 2004، يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته.

المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998 والمتعلق بالمحاكم الإدارية، إلى غير ذلك من القوانين والتنظيمات.

وقد يصدر التنظيم متعلقا بقانون بكماله كقانون نزع الملكية للمنفعة العامة

¹ المرسوم التنفيذي له².

وقد يتعلق بيان تطبيق مادة واحدة مثل المرسوم التنفيذي رقم 154-06³ يحدد شروط وكيفيات تطبيق أحكام المادة 7 مكرر من القانون رقم 11-84 والمتضمن قانون الأسرة المعديل والمتمم بالأمر رقم 05-02.

وممارسة التنظيم من طرف الوزير الأول مقيدة باعتبارات قانونية وأخرى سياسية، حيث أنه لا يمكنه إصدار تنظيمات إلا إذا كانت متعلقة بقانون أو تنظيم معين، لأن إصدار التنظيمات المستقلة عن القوانين أصبح من الاختصاصات التي ينفرد بها رئيس الجمهورية، مما يفهم منه أن الاختصاص التشريعي في المجال التنظيمي المنوح للوزير الأول يكون في حدود نطاقه الوظيفي، بما تفرضه ضرورات النصوص التشريعية البرلمانية، وكذا النصوص التنظيمية المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية.

لذلك نستطيع القول أنه وبغض النظر عن الحدود المرسومة للوزير الأول والتي يستطيع أن يشرع من خلالها بواسطة المراسيم التنفيذية، إلا أن هذه الوسيلة تعد تطورا هاما على الصعيد المؤسسي، وعلى صعيد ازدواجية السلطة التنفيذية في مجال التشريع.⁴

¹- انظر: قانون رقم 11/91 المؤرخ في 12 شوال عام 1411 الموافق 27 أبريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بشرع الملكية من أجل المنفعة العمومية (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 21)، المؤرخة في 8 مايو 1991.

²- مرسوم تنفيذي رقم 186/93 مؤرخ في 7 صفر 1414 الموافق 27 يوليو 1993، يحدد كيفية تطبيق القانون 11/91 السابق الذكر، (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 51) المؤرخ في أول غشت سنة 1993.

³- مرسوم تنفيذي رقم 154-06 مؤرخ في 13 ربيع الثاني عام 1427 الموافق 11 مايو سنة 2006، يحدد شروط وكيفيات تطبيق أحكام المادة 7 مكرر من القانون رقم 11-84 المؤرخ في 9 رمضان عام 1404 الموافق 9 يونيو 1984 والمتضمن قانون الأسرة المعديل والمتمم بالأمر رقم 05-02 المؤرخ في 18 محرم عام 1426 الموافق 27 فبراير سنة 2005 (الجريدة الرسمية رقم 31 مؤرخة في 14 مايو 2006).

⁴- أحسن راجي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، سنة 2013، ص 150.

لذلك سندرس هذا الموضوع من جانبين هما: السلطة التنظيمية المشتقة كامتداد للنشاط التشريعي (مطلوب أول)، والسلطة التنظيمية المشتقة كأداة لسير العمل الحكومي (مطلوب ثان).

المطلب الأول : السلطة التنظيمية المشتقة كامتداد للنشاط التشريعي

تعتبر المراسيم التنفيذية بمثابة الشكل المعياري للسلطة التنظيمية المشتقة، فهي ليست قرارات إدارية فحسب، بل تشكل كذلك تدابير قانونية ذات محتوى تنظيمي عام، إلا أنها لا تنفرد بتنظيم المسائل الموضوعية بشكل مستقل، وهذا ما يجعل منها تابعة. فلتطبيق القوانين المتفق عليها من قبل البرلمان ارتأى المشرع الدستوري أن تكمل تلك التشريعات بما يستوجب من مراسيم تنفيذية، تحدد بمقتضاها الشروط والضوابط لتطبيق القوانين الواردة في صياغة غير قابلة للتنفيذ. معنى يتطلب إكمالها بمراسيم.

لذلك أصبح الوزير الأول بمثابة الضامن لتطبيق القوانين، حيث خوله الدستور أن يصدر ما يستلزم من مراسيم ضرورية من أجل وضع القانون محل التنفيذ¹.
لذلك ستطرق لتعريف التنظيم المشتق أي المراسيم التنفيذية (فرع أول)، وحدود المراسيم التنفيذية (فرع ثان).

الفرع الأول: تعريف التنظيم المشتق (المراسيم التنفيذية)

لقد تعددت الاصطلاحات التي أطلقها الفقهاء على التنظيمات، فمنهم من أطلق عليها تسمية اللوائح، ومنهم من سماها القرارات الإدارية التنظيمية، أو الأوامر الإدارية التنظيمية.

والنصوص التنظيمية هي النصوص التي تضع قواعد عامة موضوعية تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة².

كما تعرف القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) بأنها فئة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة وموضوعية مجردة، تتعلق بجملة من الحالات

¹ - عبد الله بوقة، المرجع السابق، ص 322.

² - نسيمة بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 2006-2007، ص 12.

والمراكم القانونية والأفراد غير المحددين بذواهم ووظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكم القانونية العامة¹.

لكن هذا التعريف ينطبق أكثر على اللوائح التنظيمية المستقلة التي هي من اختصاص رئيس الجمهورية لأنها تعتبر تشريعات موازية فهي مستقلة عن القوانين أما المراسيم التنفيذية فهي لا تعديل أو تلغي المراكم والحقوق المنشأة بالقوانين، لأن المراسيم واللوائح التنفيذية تبين كيفية تطبيق القوانين فهي تابعة لها وتستمد شرعيتها منها وليس مستقلة حتى تخلق أو تلغي أو تعديل.

كما عرفها بعضهم بأنها قواعد عامة و مجردة لا تنطبق على أشخاص بذواهم، وإنما تطبق على جميع الأشخاص الذين تتوافر فيهم الصفات المحددة بها، وعلى الواقع التي تتوافر فيها الشروط والأوصاف الواردة بها².

لكن هذا التعريف لا يفرق بين القانون والتنظيم لأن كل منهما عبارة عن قواعد عامة و مجردة ولا تناطح أشخاص محددين بذواهم، فهي تطبق على جميع من تتوافر فيهم صفاتها، وعلى الواقع المتوفرة فيهم شروطها وأوصافها. ولكن ما يميزها عن القانون هو في كونها عبارة عن قواعد مرتبطة به فهي تفسره أو توضح كيفية تطبيقه.

وتعرف المراسيم التنفيذية décrets exécutifs أنها تلك المراسيم أو اللوائح التي تبرز عموم التشريعات العادية أو العضوية بتفصيلها وإيراد الأحكام الجزئية أو التكميلية الالزمة لتسهيل تنفيذ التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية، كما يعرفها البعض الآخر بأنها كل اللوائح التي توضع بواسطة السلطة الإدارية وتكون لازمة لتنفيذ القواعد القانونية، وذلك بقصد تسهيل هذه القواعد أو تفصيل مجملها أو تحديد الإجراءات الواجبة التطبيق. وهي تعتبر من الناحية الموضوعية نوع من القرارات الإدارية المتضمنة قواعد عامة و مجردة تناطح أفراد الدولة أو طائفة منهم، دون تحديد الأشخاص المعنيين بها مثلها مثل القانون،

¹ - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، سنة 2003، ص 111.

² - كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 2011-2012، ص 11.

والتي تصدر لغرض تطبيقه، بحيث تشارك معه في أن كلاً منها يعتبر قاعدة قانونية ملزمة على المواطنين¹.

ويحتل القانون مرتبة أعلى من المرسوم التنفيذي لصدور القانون عن البرلمان مثل إرادة الشعب وصاحب الاختصاص الأصيل في المجال التشريعي، أما المراسيم فإنها صادرة عن السلطة التنفيذية، وتعد بمثابة الأداة في يدها تطبق من خلالها تلك القوانين وتسهل إدخالها حيز التنفيذ، لهذه الأسباب تكيف هذه التدابير بأنها تشكل "تنظيمات" كونها صادرة عن جهاز إداري، أي الوزير الأول، وهذا ما يجعلها بمثابة قرارات إدارية بتطبيق المعيار العضوي².

وهي كذلك مشتقة وغير مبدأة وغير قائمة بذاتها، فهي مرتبطة دائمًا بوجود نصوص شرعية سابقة صادرة عن البرلمان، أو رئيس الجمهورية، وهذا ما يميزها عن التنظيمات المستقلة³.

ولقد ازداد حجم الاختصاص التنفيذي اتساعاً في المجال التشريعي، حيث أصبحت السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في هذا المجال، وأصبح اختصاص البرلمان محدوداً على سبيل الحصر في الدستور، فتحولت السلطة التنفيذية إلى مشروع أصلي وأصيل وتقلص دور البرلمان، وهكذا أصبح نطاق اللائحة يتسع بعض الشيء ويتحرر تدريجياً عن نطاق تنفيذ القوانين، متخدلاً أشكالاً مختلفة ومتباعدة. ومن اللوائح التي تحررت عن نطاق القوانين نجد اللوائح المستقلة، أما اللوائح المرتبطة بالقوانين فهي اللوائح التنفيذية بحيث يتعين عليها ألا تخالفه أو تخرج عن أحکامه، ولكنها تختص بوضع القواعد التفصيلة لتلك القوانين بشرحها ووضعها محل التنفيذ. فتنفيذ تلك القوانين يستوجب إنشاء قواعد جديدة بدونها يكون التنفيذ مستحيلاً، ومن ثم فإن فكرة المراسيم التنظيمية التنفيذية تحمل في طياتها الحق في إنشاء القواعد⁴.

¹ - نسيمة بلحاج، المرجع السابق، ص 142.

² - أحسن راحي، المرجع السابق، ص 151.

³ - المرجع نفسه، ص 152.

⁴ - نسيمة بلحاج، المرجع السابق، ص 45.

وعليه فإن اللوائح بحسب لافروف تمثل عملاً حكومياً محضاً، فهي تشكل عملاً إدارياً طبقاً للمعيار العضوي، وعملاً شريعاً طبقاً للمعيار الموضوعي، لأنها تحوي قواعد قانونية عامة و مجردة شأنها في ذلك شأن القوانين العادلة، ومن ثم فهي تشكل أحد مصادر البناء القانوني في الدولة، لذلك على السلطات العامة في الدولة احترامها وضمان تطبيقها.¹

الفرع الثاني: حدود المراسيم التنفيذية

المسلم به أن يوافق البرلمان على القوانين ثم يتولى رئيس الجمهورية إصدارها، إلا أن بعض المواد ترد بصيغة عامة، فيتطلب التطبيق العملي لها أن تصدر بشأنها مرسوم تنفيذية، وباللحصلة فإن الهيئة التنفيذية تتولى تنظيم ذلك وفق طريقة تفصيلية، وذلك بحكم موقع الحكومة وكوتها على بينة لما يحتاجه تنفيذ القانون من جزئيات ودقائق الأمور، ومن هذا المنطلق عقد الدستور للهيئة التنفيذية صلاحية إعداد وإصدار المراسيم التنفيذية دون عرضها على البرلمان، وبذلك التكامل يصبح القانون قابلاً للتطبيق.².

تعد وظيفة إصدار اللوائح التنفيذية من اختصاص الوزير الأول طبقاً للدستور الجزائري، ولكن هذا الأخير لم يحدد بدقة مجال الاختصاص التنظيمي وهذا فإن هذه التدابير تعتبر تابعة للتشريعات العامة من حيث الإصدار وخاضعة لها من حيث المضمون، معنى أن المرسوم التنفيذي مقيد بالنطاق الموضوعي الذي تحده هذه النصوص. وهذا ما يجعلنا نتساءل عن ما إذا كان الوزير الأول ملزماً سياسياً وقانونياً بالطابقة الحرافية للنصوص التشريعية والتنظيمية؟.

لإجابة عن هذا التساؤل نجد أن الفقه انقسم إلى فريقين :

الاتجاه الأول : يتبنى التفسير الضيق لمفهوم التنفيذ

يرى أنصار هذا الاتجاه بضرورة تحديد وتقييد إطار و مجال السلطة التنظيمية المشتقة في حدود النصوص التشريعية، لأن دور اللوائح التنفيذية يقتصر على وضع الأحكام التفصيلية للمبادئ القانونية التي يحتويها التشريع³. دون إضافة حكم جديد إليه، فلا يجوز

¹ - أحسن راجي، المرجع السابق، ص 114.

² - عبد الله بوقمة، الدستور الجزائري نشأة- فقهها- تشريعاً، مرجع سابق، ص 61.

³ - أحسن راجي، المرجع السابق، ص 154.

تضمين القرارات قواعد خارج إطار النص كأن تضيف شرطاً جديداً أو تحدث تعديلاً فيها أو تسقط من النصوص قواعد وردت فيها¹.

يعنى أنه لا يجوز للائحة التنفيذية أن تعالج ابتداءً موضوعاً لم يتعرض له التشريع (القوانين البرلمانية والتنظيمات المستقلة)، فلا يجوز لها الانحراف عن المعنى الحقيقي للنصوص الأصلية بإضافة عناصر موضوعية جديدة.

ومن أنصار هذا الرأي كل من الأستاذين دوجي Duguit، وبونار Bonnard اللذين توصلا إلى إقرار معيار التمييز بين القواعد الموضوعية والقواعد الإجرائية.

الاتجاه الثاني : يتبنى التفسير الواسع لمعنى التنفيذ

يرى أنصار هذا الاتجاه بأنه لا يمكن ضمان المطابقة الكاملة والتامة بين التشريع والمرسوم التنفيذي بالتطبيق الحرفي للقانون، بل يتبعن عليها المزاوجة بين أحكام القانون والاعتبارات التي تواجهها في الميدان، فإن استدعت هذه الاعتبارات إضافة قواعد جديدة للقانون فيمكن للإدارة تضمين قرارها التنفيذي بما تراه ضرورياً لتنفيذ القانون².

لذلك فإن من صلاحيات الوزير الأول أو رئيس الحكومة الملاءمة والموافقة بين النص الأصلي واللائحة، بإضافة أحكام جديدة للقواعد القانونية الأصلية على أن لا تتعارض معها في نصها وروحها، فلا يشترط المطابقة التامة بين المرسوم التنفيذي والنص التشريعي، بل يكفي أن يكون موافقاً وملائماً له من حيث الجوهر.

هذا المفهوم الواسع هو محل تكريس الفقه والقضاء في العديد من الأنظمة خاصة النظامين الفرنسي والأمريكي، حيث تتسم معظم القوانين بالعمومية، مما يفسح مجالاً واسعاً للسلطة التنفيذية لابدال أحكام جديدة بمقتضى اللوائح التنفيذية لهذه القوانين³.

أما بالنسبة للنظام الجزائري فإن حدود المراسيم التنفيذية لا تشير أبداً إلى إشكال، حيث نجد أن المادة 2/85 من دستور 1996 (تقابلاً لها المادة 2/99 من التعديل الدستوري 2016) والتي يظهر من خلالها أن دور المشرع معلق على تحديد الأسس والقواعد العامة،

¹ - نسيمة بلحاج، المرجع السابق، ص 244.

² - نسيمة بلحاج، المرجع السابق، ص 245.

³ - أحسن راجي، المرجع السابق، ص 156.

تارِكًا المجال للسلطة التنفيذية من أجل وضع الأحكام الإجرائية والتنفيذية المناسبة لتفسير وتطبيق التشريعات.

ورغم الاختلافات الموجودة حول مدى ضيق أو اتساع مجال تفسير معنى التنفيذ، إلا أن اللائحة التنفيذية تبقى مقيدة بحدود النص، حيث أن علاقتها بالتشريع تبقى قائمة على أساس تبعيتها له فلا يمكنها الخروج عن أحكام النص، أو التدخل في مجال لم يسبق للمشرع تنظيمه، لأنها تتعلق بتنفيذ القوانين أو تكميلها، دون تعديل أو تعطيل لبعض نصوصه جزئياً أو كلياً، أو إضافة مواد لم يتطرق لها النص أو ينظمها التشريع، وإلا كان عملها قابلاً للطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري¹. وهو ما يفهم منه أنه لا يجوز دستوريًا للهيئة التنفيذية بأي حال من الأحوال أن تفسر ما لم تفصّح عنه الهيئة التشريعية في مواد القانون الموفق عليه، لأن تقييم القانون لا يكون إلا بمقتضى تعديله من قبل البرلمان، دون ذلك فيعتبر تجاوزاً للهيئة التنفيذية لنطاق اختصاصها، وفي حالة عدم الإلمام بالموضوع الذي صدر من أجله القانون فيما على الهيئة التنفيذية إلا أن تتقدم للبرلمان بمشروع قانون يعدل ويتمم القانون الساري المفعول، أو تلجأ إلى الاعتراض الرئاسي².

فلا يجب أن تتعدي التنظيمات الإطار المخصص لها احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، فالتنظيمات المشتقة ليست بالتشريع بل تسعى لضمان تنفيذ التشريع بإتمامه في التفاصيل دون أن تصل إلى تغيير أو تعديل روح النص، فيبين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية صلاحية وسيطة تكمن في وضع التنظيمات وإصدار القواعد الثانوية الضرورية لتطبيق التشريعات³.

فينبغي على المرسوم التنفيذي احترام - روحًا ونصًا - القانون الذي عليه عبء تطبيقه، إلا إذا كان هذا القانون يتناقض مع اتفاقية دولية انضمت إليها البلاد. كما يمكن اتخاذ عدة مراسم تنفيذية لتطبيق حكم تشعري واحد، كما يمكن تحصيص مرسوم تنفيذي

¹ - أحسن راجي، المرجع السابق، ص 157.

² - عبد الله بوقعة، الدستور الجزائري نشأة - فقها - تشريعاً، مرجع سابق، ص 62.

³ - محمد بودة، سلطة الوزير الأول التنظيمية، دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران، السنة الجامعية 2013-2014، ص 280.

واحد لتطبيق عدة أحكام تشريعية تابعة لنص واحد¹، وهو يعتبر أكثر عملية لتفادي تراكم المراسيم التنفيذية وبالتالي تعطيل العمل التنفيذي².

وتعتبر النصوص التي يتوجب اتخاذها في شكل تنظيمات وسيلة لتحقيق مصلحة الوزير الأول وتعزيز مكانته، لكونها أكثر عدداً، فهي تمثل ما نسبته 90% من تلك المنشورة في الجريدة الرسمية حينما يتعلق الأمر بالمراسيم العادبة أين تكون له حرية الحركة الكاملة، باستثناء المراسيم التي تستوجب التوقيع المزدوج للوزراء المكلفين بالتنفيذ، الأمر الذي لا يطرح أي إشكال لأن الغرض منه هو الحصول على التجانس الوزاري³.

المطلب الثاني: السلطة التنظيمية المشتقة كأداة لسير النشاط الحكومي

يشارك الوزير الأول في العمل التشريعي عن طريق المراسيم التنفيذية التي تعتبر الوسيلة القانونية الملائمة التي تسمح له بالتدخل في التشريع، لذلك فهو يصدر تلك المراسيم التي توحى بأنها أعمال غير تشريعية لكنها من حيث القوة والإلزام تحظى بقوة تشريعية لا شك فيها، أين يقوم من خلالها بملائمة النص القانوني الأصلي مع الاعتبارات التي تواجهه أثناء تنفيذ برنامج حكومته، لهذا ارتبطت هذه التدابير بمنصب الوزير الأول باعتبار مسؤوليته أمام رئيس الجمهورية والبرلمان عن تنفيذ التنظيمات والقوانين. وبعد توزيع الصلاحيات والوظائف بين رئيس الجمهورية والوزير الأول والتحفيض من حدة تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية، أصبح لكل مهما مجاله الخاص الذي يشرع من خلاله، ومن بين هذه المسائل السلطة التنظيمية، لذلك سنعالج في هذا المطلب استحواذ الوزير الأول على السلطة التنظيمية المشتقة (فرع أول)، ومدى تحكمه فيها (فرع ثان).

الفرع الأول : استحواذ الوزير الأول على السلطة التنظيمية المشتقة

اعتمد دستور 1996 ومن قبله دستور 1989 ازدواجية السلطة التنفيذية، كنتيجة لفشل النظام السابق الذي كان يجعل من رئيس الجمهورية المهيمن الوحيد على السلطة

¹ - حسين مبروك، المرجع السابق، ص 60.

² - انظر: المرسوم التنفيذي رقم 438-95 المؤرخ في أول شعبان 1416 الموافق 23 ديسمبر 1995 والمتضمن تطبيق أحكام القانون التجاري المتعلقة بشركات المساهمة والجمعيات، الجريدة الرسمية، العدد 80.

³ - محمد بودة، المرجع السابق، ص 282.

التنفيذية، وذلك للمحافظة على التوازن داخل النظام السياسي الجزائري¹، فأصبح للوزير الأول الحق في ممارسة سلطة التشريع عن طريق إصدار المراسيم التنفيذية، ويتحلى بذلك بوضوح من خلال نص المادة 2/125 من دستور 1996 المعدل والمتمم في 2008 والتي تقابلها المادة 2/143 من تعديل 2016 والتي تنص على أنه: «يندرج تطبيق القوانين في الحال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول».

إضافة إلى صلاحياته في توقيع المراسيم التنفيذية باعتباره المكلف بالسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات² ، ذلك أن بعض النصوص التشريعية والتنظيمية لا يكفي لتنفيذها عملية الإصدار والنشر لها، وإنما يتبع إصدار مراسيم تنفيذية بشأنها، في شكل قرارات توضيحية وتفسيرية للنصوص القانونية وأحكام بعض موادها³.

وقد أسنـد الدستور للوزير الأول سلطة تنفيذ القوانين و التنظيمات من خلال الإدارة العامة المكلف بالسهر على حسن سيرها، من خلال ممارسة السلطة الرئاسية والوصاية المسنـدة للوزراء عليها مركزياً و محلياً كل في مجال اختصاصه، إذ أنه وكما سبقت الإشارة يتطلب الأمر لتنفيذ بعض النصوص التشريعية إصدار مراسيم تنفيذية أو تعليمات أو قرارات وزارة بـنوعيها (المشركة والقطاعية)، فضلاً عن أن سلطة التنفيذ تمتد إلى المتابعة والرقابة والمحاسبة، التي تقوم بها السلطة المعنية بإشراف الوزير الأول باعتباره منسق عمل الحكومة. والقول بـتنفيذ القوانين و التنظيمات لا يفهم منه الاقتصر على القوانين الصادرة عن البرلمان و التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية. وإنما يمتد هذا الاختصاص إلى المراسيم التي يصدرها الوزير الأول سواء تعلقت بـتنفيذ القوانين و التنظيمات وكذا التعليمات والقرارات ذات الصلة باعتبارها كلها تندرج ضمن مجال التنظيم التنفيذي المعقود للوزير الأول⁴.

ولعل الحكمة من تـخويل هذا الاختصاص للوزير الأول يـكمن في المسؤوليات الملقـاة على عاتقه، فهو يـعمل في إطار تنفيذ برامج الحكومة، ولـهذا فإن تحسـيد خطـته السياسية على

¹ - أحسن راجي، المرجع السابق، ص 161.

² - انظر: المادة 3/85 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

³ - أحسن راجي، المرجع نفسه، ص 161.

⁴ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ج 3، مرجع سابق، ص 439.

أرض الواقع لا يكتمل دون إشراكه في العمل التشريعي عن طريق الموافقة والملاءمة بين النصوص القانونية العامة¹، إضافة إلى ما تتميز به السلطة التنفيذية من امتلاكها للأجهزة ذات الديمومة والدرأة الواسعة بالجانب التنظيمي².

كما يمكن تبرير ذلك من خلال المسؤلية السياسية للحكومة أمام البرلمان، إذ لا يعقل أن يُحاسب الوزير الأول إذا لم تكن له حرية كافية في صنع القرارات التي تهم برنامجه وتخدم مشاريعه، والتي تعد بمثابة اللمسات الفنية على النصوص التشريعية العامة، وبدونها يكون هناك إجحاف وتشدد في محاسبة الوزير الأول دون منحه الوسائل الكفيلة لتحقيق الأهداف التي يسعى إليها³.

الفرع الثاني : مدى تحكم الوزير الأول في السلطة التنظيمية المشتقة

تعتبر السلطة التنظيمية المشتقة اختصاصاً أصيلاً للوزير الأول بحكم الدستور الذي منحه هذه المهمة بصرىح النص، ولكن هذا لا يعني احتكاره لهذا النشاط بشكل نهائي، إذ أنَّ الممارسات الواقعية جعلت من رئيس الجمهورية جهة تنفيذية أيضاً للقوانين، وهذا ما سنتناوله في (البند الأول)، حيث يظهر بجلاء مدى التبعية العضوية الوظيفية التي تربط الوزير الأول برئيس الجمهورية، ومدى تأثير هذا الأخير على السلطة وكذا التبعية السياسية التي تربطه بالبرلمان، وهو ما سندرسه من خلال (البند الثاني)، هذه التبعية التي كان لها الأثر البالغ على جل تصرفات الوزير الأول بما فيها ممارسة السلطة التنظيمية التنفيذية.

البند الأول: تأثير رئيس الجمهورية على السلطة التنظيمية المشتقة

بعد مجال الاختصاص التنظيمي المخول للوزير الأول يشمل إلى جانب تنفيذ التشريعات البرلمانية، تنفيذ التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية، بواسطة المراسيم الرئاسية، مما يدل على تبعية الوزير الأول لمسؤوله المباشر (رئيس الجمهورية) على مستوى النشاط التشريعي، عن طريق تنفيذ المراسيم الرئاسية بالشكل الذي حدده رئيس

¹ - أحسن راجي، المرجع السابق، ص 162.

² - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 323.

³ - أحسن راجي، المرجع السابق، ص 162.

الجمهورية دون الانحراف عن حدودها وجوهرها، وهذا ما يجعلها مقيدة ومحددة من حيث موضوعها وجوهرها، ويجعلها تابعة لا مستقلة¹.

ويظهر ذلك من نص المادة 2/85 و 3 حيث نجد بأن الوزير الأول «يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات»، و«يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك»²، (تقابلها المادة 2/99 من التعديل الدستوري 2016 والتي ألغيت فيها عبارة "بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك" بعد التعديل الجديد للدستور 2016)، وكذلك نجد المادة 125 التي تنص على أنه: «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون»، «يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول»³، (وتقابلها المادة 143 من التعديل الجديد)، وهذا ما يفسر القول بأن هناك مجالين للتنظيم، أحدهما معقود لرئيس الجمهورية وهو ما يعرف بالتنظيم المستقل، الذي يوجد بين القوانين والتنظيم التنفيذي باعتباره قانونا من الناحية المادية لاشتماله على قواعد عامة موضوعية، ولكنه لا يرقى شكليا إلى مرتبة القانون، ولذلك سمي بالتنظيم المستقل و المجال واسع بحسب نص الدستور، لكونه ينظم المسائل التي لا تندرج صراحة في مجال القانون، والثاني مستمد من الدستور أيضا، لكنه مرتبط بوظيفة تنفيذ إما القوانين أو التنظيمات المستقلة، ويتجلّى ذلك في تحديد نطاق تدخله فهو مرتبط بالتنفيذ والتطبيق فلا يمتد للتنظيم المستقل ولا للقانون، وإنما يقتصر على تنفيذهما.

وهكذا يظهر بأن المجال التنظيمي الذي منحه دستور 1996 لرئيس الجمهورية واسع جداً وغير محدود لأن نطاقه مفتوح وغير معين بالنقاط التي تنتهي عندها حدوده، بينما يعتبر مجال عمل الوزير الأول محصور ضمن إطار تنفيذ القوانين والتنظيمات دون إمكانية المشاركة في النشاط التشريعي بشكل مستقل. مما يفهم منه أنه يشرع بصفة ثانوية بالموازاة

¹- أحسن راجحي، المرجع السابق، ص 163.

²- انظر المادة 85 من دستور 1996 المعدل والمتمم في 2008، السابق الذكر ، وما يقابلها من مواد بعد تعديل 2016 والمذكورة أعلاه.

³- انظر المادة 125 من دستور 1996 المعدل والمتمم في 2008، السابق الذكر ، وما يقابلها من مواد بعد تعديل 2016 والمذكورة أعلاه.

مع التشريعات العامة، ولا يستطيع التشريع بصفة مستقلة ومبتدأة لأنه لا يملك اختصاص التشريع الموازي.

فرئيس الجمهورية يتتفوق على الوزير الأول بأن مجاله التنظيمي يشمل كل النواحي ماعدا تلك المحوزة للبرلمان. على عكس السلطة التنظيمية المشتقة التي تبدو واسعة جدا وغير محدودة من الناحية الدستورية، إلا أنها لا تملك سلطة تقديرية في ابتداع قواعد قانونية جديدة ومبتكرة، لأنها لا تمثل سلطة قانونية منشأة طالما أن حدودها ترسمها التنظيمات المستقلة، وكل خروج عنها يمثل انحرافاً بالسلطة مما يقود إلى الطعن في شرعية هذه القرارات أمام القضاء الإداري¹.

كما وأنه برجوعنا للواقع الممارس نجد أن رئيس الجمهورية يتدخل بواسطة مراسيم رئاسية لا تدرج ضمن المجال التنظيمي المستقل وإنما ضمن مجال تنفيذ القوانين². ويظهر ذلك من خلال تدخله في تنفيذ القوانين في القطاعات الخاصة بالدفاع والخارجية لكونه القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني، ويقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها.

لذلك يثور التساؤل حول من يؤول له اختصاص تنفيذ القوانين والتنظيمات؟. إذا رجعنا لأحكام الدستور السالف ذكرها نجد أن هذه الصلاحية منوطة بالوزير الأول من حيث المعيار الشكلي والموضوعي لصراحة النص، لكن البعض يذهب إلى إعمال المعيار العضوي لتبرير تدخل رئيس الجمهورية في مجال تنفيذ القوانين إذا كانت تخص القطاعات التي يتولى الإشراف المباشر عليها (الدفاع والخارجية). وفي المقابل نجد أن الوزير الأول ينسق عمل الحكومة (حكومة الرئيس) التي تشمل مختلف القطاعات بما فيها المذكورين أعلاه، وأن وزير الخارجية يحضر الاجتماعات الحكومية كغيره من الوزراء، أما وزير الدفاع فهو الرئيس، الذي يتغدر عليه حضور الاجتماعات يرأسها الوزير الأول، ولكن الوزير المنتدب يحضر تلك الاجتماعات.

¹- أحسن راجحي، المرجع السابق، ص 165.

²- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، ج 3، المرجع السابق، ص 441.

وإذا كان النص الدستوري يسند للرئيس الإشراف على قطاعي (الخارجية والدفاع) إلا أنه لم يوضح له طريقة تنفيذ القوانين والتنظيمات¹، لذلك فإن رئيس الجمهورية الحرية الكاملة في إصدار المراسيم الرئاسية في هذا الشأن دون قيد أو شرط².

وخارج هذين المجالين نجد أن الرئيس يتدخل لتنفيذ القوانين في المجال المالي، أين يصدر مراسيم رئاسية لتنفيذ قانون المالية، إضافة إلى تدخله التنفيذي في القوانين العادلة ذات الصلة بالجوانب الاجتماعية التي تحلى له المساندة والدعم، ومن أمثلة ذلك المرسوم الرئاسي 304/07³ الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم ، وكذلك تدخله في تعديل المراسيم التنفيذية بموجب مراسيم رئاسية⁴.

كل هذه المسائل تقودنا للقول بأن النظام السياسي الجزائري قد مال نحو تكريس هيمنة رئيس الجمهورية على جل اختصاصات السلطة التنفيذية، لتمتعه بصلاحيات واسعة جدا، منها الدستورية ومنها ما منحها لنفسه دون اعتبارات لأحكام الدستور.

وبالمقابل نجد أن دور الوزير الأول يبقى محدوداً وخاصعاً لإرادة مسؤوله الرئيسي، مما يدل على أن السلطة التنظيمية المشتقة هي جزء من النشاط الحكومي، واعتباراً بأن هذا الأخير يشكل جزء لا يتجزأ من الوظيفة التنفيذية فإنه يبقى خاصعاً لرقابة السلطة الإدارية الرئاسية، معنى أنَّ المراسيم التنفيذية تشكل اختصاصاً تنظيمياً يوضع في متناول الوزير الأول مع إمكانية تدخل رئيس الجمهورية في هذه الأعمال طالما أنه يمثل رئيس مجلس الوزراء. وإن لم يشارك الرئيس فعلياً في صياغة هذه النصوص فإنَّ بإمكانه تعديلهما أو إثراها أو مناقضتها أو إلغائهما كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك.

¹ سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 441.

² انظر: مرسوم رئاسي رقم 143/09 المؤرخ في 02 جمادى الأولى عام 1430 الموافق 27 أبريل سنة 2009، الجريدة الرسمية العدد (26)، يتضمن مهام الدرك الوطني وتنظيمه، المنفذ للأمر رقم 62 / 19 المؤرخ في 23 غشت 1962 المتضمن إنشاء الدرك الوطني الجزائري. والتي يستند فيها للمادة 1/77 و 2 و 8 و 125/1 من الدستور.

³ انظر: مرسوم رئاسي 304/07 مؤرخ في 17 رمضان عام 1428، الموافق 29 سبتمبر 2007، يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، (الجريدة الرسمية العدد 61 مؤرخة في 30 سبتمبر 2007)، والذي اعتمد فيه على المادتين 6/77 و 1/125 من الدستور، مع العلم أن أولى هاتين المادتين تنص على أنه: «ممكن رئيس الجمهورية أن يفرض جزء من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة، مع مراعاة أحكام المادة 87 من الدستور».

⁴ سعيد بوالشعير، المرجع نفسه، ص 442.

كل هذا يقودنا للقول أن رئيس الجمهورية محتكر للسلطة التنظيمية بشقيها التنظيمي المستقل والتنفيذي، لممارسته لكل مظاهرها بصفة قانونية أو واقعية دون وجود حماية للاختصاص الائحي المحوز للوزير الأول الذي بدأ وكأنه مجرد موظف لدى رئيس الجمهورية على مستوى الجهاز الحكومي¹.

البند الثاني : تأثير البرلمان على السلطة التنظيمية المشتقة

إن المفهوم الجديد لمبدأ الفصل بين السلطات هو تقرير المؤسسات الدستورية في الدولة من بعضها البعض، بالبحث عن الأطر المناسبة لتنسيق عملها، وتوجيهه لخدمة المصلحة العامة. لهذا نجد أن هناك عدة مظاهر للتداخل بين السلطات التنفيذية والتشريعية تميز تارة بالتعاون واستثمار جهود المؤسستين لخدمة الصالح العام، وتتسم تارة أخرى بالتصادم والصراع باستخدام وسائل التأثير التي تملكها كل سلطة في مواجهة الأخرى والتي قد تؤدي إلى حل البرلمان أو إسقاط الحكومة.

ومن مظاهر التعاون بين المؤسستين يمكننا أن نذكر النشاط التشريعي، حيث أن الوزير الأول يساهم في النشاط التشريعي عن طريق تقديم مشاريع القوانين من أجل تفعيل الوظيفة التشريعية، إضافة إلى حقه في إدخال التعديلات على النصوص التشريعية البرلمانية من أجل ملاءمتها مع الظروف الواقعية لتسهيل تطبيقها على أرض الواقع².

فالتشريعات العادية الصادرة عن السلطة التشريعية غالباً ما تقتصر على وضع القواعد العامة تاركة المجال للسلطة التنفيذية من أجل وضع القواعد التفصيلية التي تقتضيها ضرورات التطبيق، وذلك لقدرة هذه الأخيرة على ملاءمتها مع الواقع وتكيفها مع متطلبات الحياة، وهذا ما من شأنه أن يخفف من العبء على السلطة التشريعية، ويجعلها تهتم بالمبادئ العامة الأساسية وترك التفصيات للسلطة التنفيذية. ولهذا نجد أن سلطة إصدار اللوائح التنفيذية متروكة للإدارة في جميع الأنظمة³.

¹- أحسن راحي، المرجع السابق، ص 166، 167.

²- لمزيد من التفاصيل انظر: الفصل الأول المتعلق باختصاصات الوزير الأول في مجال المبادرة بالتشريع.

³- أحسن راحي، المرجع السابق، ص 168.

وهكذا يظهر لنا أن اختصاص الوزير الأول في المجال التنظيمي مرتبط بالقوانين الصادرة عن البرلمان، أي أنه جزء لا يتجزأ من العمل التشريعي، وذلك بنص المادة 2/125 من دستور 1996 المعدل والمتمم التي جاء فيها أنه: «يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول» (وتقابلاً لها المادة 143 من التعديل الجديد)، والتي أقرت بأن هذا الأخير يتولى تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان، والتي تأتي عامة تحتاج إلى لوائح تفصيلية من أجل إبراز الجزئيات والتفاصيل الالزمة لتنفيذها، ويكون ذلك بموجب المراسيم التنفيذية¹.

وعليه فإن حق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنفيذية مستمد مباشرة من الدستور، دون تفويض من البرلمان الذي لا يمكنه التأثير على هذا الاختصاص المخول للوزير الأول².

والجدير بالذكر أن هناك أسباب عديدة استوجبت وجود المرسوم التنفيذي بجانب القانون من بينها:

1- أن الأوضاع التي تطبق فيها التشريعات تتغير من فترة زمنية لأخرى بسبب التطورات الحاصلة في الحياة العامة، مما يقتضي معها إعادة النظر في كيفيةات وشروط وإجراءات تطبيق تلك القوانين كلما دعت الضرورة إلى ذلك، ولو أنه تم تحديد هذه الكيفيات بواسطة القانون لاستوجبت تعديل هذا الأخير في فترات زمنية متقاربة، مما قد يعطل تطبيق القانون، أو يأخذ وقتاً طويلاً، مما ينعكس على خاصية الثبات والاستقرار النسبيين التي تتمتع بهما النصوص القانونية³.

لذلك اقتضى الأمر أن تناط بالسلطة التنفيذية مهمة السهر على تنفيذ القوانين بواسطة المراسيم التنفيذية، التي يسهل تعديلها كلما اقتضت الضرورة ذلك دون الحاجة إلى تعديل القوانين في حد ذاتها.

¹- كيواني قدم، المرجع السابق، ص 45.

²- أحسن راجحي، المرجع السابق، ص 168.

³- انظر: عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 113.

2- أن السلطة التشريعية لا تمتلك الوقت ولا الخبرة ولا الوسائل الازمة في شؤون التنفيذ، بما يمكنها من الإحاطة بكل الجوانب وتحديد كل القواعد والإجراءات المتعلقة بكيفية التنفيذ، وذلك بسبب كثرة هذه القواعد والإجراءات، ودقة الموضوعات والمسائل.¹

3- امتلاك السلطة التنفيذية لجهاز إداري قوي وفعال ومدعم بالوسائل المادية والبشرية والفنية ما يمكنها من اتخاذ القرارات والتدابير العاجلة لمواجهة الظروف والمشاكل الطارئة والمعقدة. إضافة إلى المكانة التي يحتلها هذا الجهاز الإداري بفضل دوره الأساسي الذي يقوم به بحكم تعامله الدائم مع الجمهور في كافة مجالات الحياة.²

4- إن التشريع الذي يضعه البرلمان غالباً ما يذكر المبادئ العامة والقواعد الأساسية المقررة للحقوق والواجبات، تاركاً مهمة التفاصيل والجزئيات والكيفيات للسلطة التنفيذية التي تحدد القواعد المتعلقة بالتنفيذ والملاءمة بين الأحكام العامة ومقتضيات مبدأ التخصيص.³

حتى إن البرلمان في بعض المواضيع التي يمكنه أن يتدخل فيها لإبراز التفاصيل والجزئيات إلا أنه لا يستطيع الوصول إلى تحديد الكيفيات المناسبة لتطبيق تلك القوانين، لأن بعض هذه المسائل قد تتسم بطابع فني معقد وخاص يتطلب قدراً كبيراً من الخبرة التقنية عند وضعها وإعدادها وهو ما لا يمكن بلوغه دائماً بالنسبة للقوانين الصادرة عن البرلمان، الذي غالباً ما يتكون من أفراد لا علاقة لهم بهذه المسائل الفنية أو إن الظروف المستجدة استدعت صدور بعض هذه المراسيم لمواجهة مثل هذه الظروف.⁴

وعليه فإن الوزير الأول يتمتع بحرية كبيرة في اختيار الوقت المناسب لإصدار المراسيم التنفيذية، كما له حرية اختيار التفصيات الموضوعية المناسبة دون الخروج عن إرادة المشرع، وفهو النص.

ورغم كل ذلك إلا أن هذا لا يعني إطلاق يد الحكومة في ممارستها لاختصاصها اللائحي دون أية قيود، لأن ذلك فيه إهانة وتعطيل للعمل التشريعي بسبب تماطل السلطة التنفيذية في إصدارها للمراسيم التنفيذية.

¹- نسيمة بلحاج، المرجع السابق، ص 145.

²- انظر: عمار عوادي، المرجع السابق، ص 112.

³- نسيمة بلحاج، المرجع نفسه، ص 145.

⁴- نسيمة بلحاج، المرجع السابق، ص 146.

لذلك فإن للبرلمان عدة وسائل يمارسها للتأثير على الحكومة من أجل دفعها لممارسة هذا الاختصاص¹ عن طريق الرقابة البرلمانية التي تمارسها هذه المؤسسة الدستورية السيادية على أساس أحكام الدستور التي تحدد سلطات ووسائل هذه الرقابة على أعمال الحكومة باعتبارها هي الأخرى مؤسسة دستورية تشرف وتقود أعمال الإدارة العامة في الدولة وتحمل المسؤولية السياسية عنها بالمنطق والضرورة الدستورية، ومن أجل ممارسة هذه الرقابة بطريقة فعالة فإنه يتطلب العديد من الوسائل التي يستطيع من خلالها متابعة عمل الحكومة ومنها مناقشة عمل الحكومة والمصادقة عليه، وتقدم بيان السياسة العامة للحكومة، باعتبارها وسائل يمكن أن ترتب عنها مسؤولية الحكومة، وكذلك الأسئلة والاستجواب والتحقيق البرلماني باعتبارها وسائل رقابية إلا أنها لا ترتب مسؤولية الحكومة².

وكذلك يمكن للبرلمان أن يدعو السلطة التنفيذية بشكل صريح لإصدار هذه المراسيم من أجل التعجيل في تنفيذ هذه القوانين. فتحول السلطة التقديرية التي كانت تتمتع بها السلطة التنفيذية إلى سلطة مقيدة بالوقت الذي يحدده البرلمان وإقامة المسئولية السياسية للحكومة أمام البرلمان³.

البحث الثاني : النظام القانوني للسلطة التنظيمية المشتقة

يعتبر مجال السلطة التنظيمية المشتقة واسعاً جداً باعتبارها تغطي كافة النصوص التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية والبرلمان، والتي تحتاج إلى نصوص تنظيمية لبدأ سريانها والعمل بها. مما يترب عنده وفرة في إنتاج المراسيم التنفيذية لتغطية هذا الكم الهائل من التدفق التشريعي، وهذا ما يظهر بجلاء حجم المسؤوليات الملقاة على عاتق الوزير الأول باعتباره المسؤول عن ضمان أداء النشاط التنظيمي بانتظام وكفاءة.

لكن رغم توسيع هذه الاختصاصات التنفيذية المخولة للوزير الأول إلا أنها ليست في نفس المرتبة والدرجة رغم أن جميعها يعتبر مراسيم تنفيذية، وهذا ما يجعلنا نتساءل عن

¹- أحسن راجحي، المرجع السابق، ص 169.

²- إيمان غري، المرجع السابق، ص 133.

³- أحسن راجحي، المرجع السابق، ص 169.

أشكال المراسيم التنفيذية الموقعة من قبل الوزير الأول (المطلب الأول)، والمكانة المعيارية لها (المطلب الثاني).

المطلب الأول : أشكال المراسيم التنفيذية الموقعة من الوزير الأول

يقوم الوزير الأول بوضع برنامج الحكومة، كما يقوم بالسهر على تنفيذ هذا البرنامج بالتنسيق مع الوزراء، وبالتالي فهو يملك حق تسيير شؤون الإدارة المركزية بواسطة المراسيم التنفيذية، التي يصدرها إضافة إلى سهره على تنفيذ القوانين والتنظيمات، بإصدار المراسيم التنظيمية والفردية هو ما يمكن الحكومة من السهر على حسن سير المرافق العامة.

ولما كان الوزير الأول مكلف بالسهر على حسن سير الإدارة العمومية فهو يصدر التعليمات والمنشورات...إلخ، لتوجيه عمل الإدارة سواء منها المركزية أو المحلية، بصفته سلطة إدارية رئيسية، بالإضافة إلى التعيين في الوظائف المدنية وإصدار المراسيم التنفيذية باعتباره سلطة سياسية¹، وهو ما يهمنا في موضوع دراستنا هذه.

وهذا ما نفهم منه أن الوزير الأول يقوم بسن صنفين من المعايير القانونية وذلك اعتباراً من الصالحيات الممنوحة له. فالاحتصاص التنظيمي للوزير الأول يتمثل في إصدار المراسيم التنفيذية التي تختلف من حيث قوتها القانونية اعتباراً من أهمية الموضوعات التي صدرت بشأنها، وهذا ما يجعلنا نفرق بين المراسيم التنفيذية العامة وهو ما سنتناوله في (الفرع الأول)، والمراسيم التنفيذية الخاصة في (الفرع الثاني).

الفرع الأول : المراسيم التنفيذية العامة

يظهر من خلال تسمية المراسيم التنفيذية العامة أنها تمثل تلك النصوص التنظيمية الصادرة عن الوزير الأول (رئيس الحكومة)، في إطار السلطة التنظيمية المشتقة، وهي تتميز بالثبات والجمود النسبي - مثلها مثل القانون - حيث لا تستنفذ مضمونها وآثارها بمجرد تطبيقها أول مرة، وإنما تظل قابلة للتطبيق كلما توفرت شروطها وظروفها²، فهي تتميز بالعمومية لأنها موجهة لتنظيم مسائل موضوعية عامة و مجردة كتلك المتعلقة بتنفيذ القوانين

¹- أحسن راجحي، المرجع السابق، ص 173.

²- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 112.

والتنظيمات أو بضبط وتجهيز النشاط الحكومي، أو توزيع الحقائب الوزارية^١. كما تمتاز بأنها تناطب الكافة، ويحتاجها على الكافة مثل القانون في معناه الخاص والضيق^٢. على خلاف المراسيم التنفيذية الفردية التي تفتقر لهذه العمومية والتجريد، كونها متعلقة بحالة معينة بذاها أو مجموعة حالات بذاها، أو بفرد معين أو مجموعة أفراد محددين بذواهم على سبيل الحصر^٣.

ومثالها المراسيم المتعلقة بالتعيين أو إنهاء مهام موظفي الدولة في الوظائف السامية، حيث تستند هذه النصوص الغرض منها بمجرد تطبيقها مرة واحدة، وتكون قابلة للتمديد مرة أخرى^٤.

لذلك ستتعرض لكل صنف من هذه المراسيم على حدة حيث تتناول مراسيم تنفيذ القوانين والتنظيمات في (البند الأول)، والمراسيم المحددة لاختصاصات أعضاء الحكومة في (البند الثاني).

البند الأول : مراسيم تنفيذ القوانين والتنظيمات

كما سبق وأن أشرنا فإن الدستور حول للوزير الأول صلاحية السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات^٥، عن طريق إصدار المراسيم التنفيذية، من أجل تيسير تطبيق التشريعات العامة الصادرة عن رئيس الجمهورية أو البرلمان، لأن هذه النصوص تتسم بقدر معين من العمومية والتجريد الأمر الذي يجعلها غير قابلة للتطبيق بصيغتها تلك، مما يستدعي تدخل الوزير الأول من أجل وضع الإجراءات والجزئيات والتفاصيل الازمة لتطبيق وتنفيذ الأصول والمبادئ و القواعد القانونية العامة والمحردة في صلب القانون في معناه الضيق بصورة حيدة

^١- أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 174.

^٢- عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص 112.

^٣- المرجع نفسه، ص 91.

^٤- أحسن رابحي، المرجع نفسه، ص 174.

⁵- المادة 2/85 من دستور 1996 المعدل والمتم سنة 2008، والتي أصبحت تحمل الرقم 99 بند 2 من تعديل 2016 والتي تنص على أن الوزير الأول: «يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات».

وفعالة ومشروعه¹، أي أن ينقل هذا المحتوى التشريعي من إطاره العام إلى إطار أكثر دقة ووضوح.

وتتميز مراسم تنفيذ القوانين والتنظيمات بنفس خصائص وسمات اللوائح بمدلولها الواسع، فهي تشكل أ عملاً صادرة عن سلطة إدارية، وهي الوزير الأول، وتتضمن قواعد عامة وبجريدة، وهي تمثل أحكاماً ملزمة واجبة التطبيق، لذلك فهي تتميز بقوة تشريعية كاملة، وهذا ما يجعلها تصنف ضمن قائمة النصوص التنظيمية التنفيذية ذات الطابع العام².
وبرجوعنا لنص المادة 4/99 من دستور 1996 المعديل والمتمم والتي تنص على أن الوزير الأول: «يوقع المراسيم التنفيذية»، وبعد تحضير مشروع المرسوم من قبل السلطة الإدارية التي تتوقع ضروراته، أو من الوزير الأول لإنجاز برنامجه أو من الوزراء المكلفين بإرساء هذا البرنامج كل على مستوىه، يتم تحضير المشروع من قبل المصالح الوزارية بما لها من وسائل مهمة مركبة من كبار الموظفين بخبرة طويلة في مواجهة المشاكل المطروحة على قطاعاتهم وتقنياتهم المطبقة، وبما يملكونه من معلومات محصلة من الميدان بفضل أعون المصالح الخارجية³.

وهذا الإجراء يهدف إلى التأكيد على أن مهمة الوزير الأول تتلخص في تنفيذ سياسة الرئيس، والتنسيق من أجل ذلك فيما بين أعضاء الحكومة، والإقرار بالنتيجة أنه ليس للوزير الأول سياسة خاصة به أو بالحكومة التي ينسق أعمالها، فالكل يعمل تحت سلطة ورقابة رئيس الجمهورية، وهم مسؤولون فردياً وجماعياً أمامه قبل أن يكونوا مسؤولين أمام المجلس الشعبي الوطني.

¹- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 130.

²- أحسن راحي، المرجع السابق، ص 175.

³- محمد بودة، المرجع السابق، ص 134.

فالموافقة على إمضاء المراسيم عملياً تتم بعد دراسة النص من قبل إطار أو إطارين لبحث مدى الملائمة قبل أن يعدوا مذكرة تقدم للرئيس للموافقة على الإمضاء¹.

لذلك نستطيع القول أن الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 لا يستطيع التوقيع على المراسيم التنفيذية إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية، الأمر الذي يجعله يعتبر بمثابة العون السامي التابع لرئيس الجمهورية².

ولكن السؤال الذي يستوجب الإجابة عنه في هذا الشأن هو: هل يمكن تخويل المديرين والولاة سلطة إصدار اللوائح التنفيذية باعتبار أن هذه اللوائح أعدت لوضع الشروط الالزامية لتنفيذ القانون الذي يسري على جميع أرجاء الدولة؟ اعتبر الفقه أنَّ المديرين والولاة لا يملكون حق إصدار اللوائح التنفيذية، لأن سلطتهم مخصوصة في إقليم محدد، الأمر الذي يمنعهم من إصدار لوائح تنفيذية للقوانين، في حين أن هذه الأخيرة تشكل قواعد عامة تطبق على جميع الناس ولهذا فإن اللوائح المنفذة لها يجب أن تكون لها الصفة العامة، وأنه ليس من المقبول أن يقوم كل وال أو مدير بوضع لائحة تنفيذية لقانون ما لأنَّ معنى ذلك اختلاف طرق التنفيذ باختلاف المديريات والولايات الأمر الذي يتنافي مع عمومية القاعدة القانونية.

إلا أنه استثنى من ذلك إنْ نصَّ القانون أو اللائحة التي تصدرها السلطة المركزية على جواز ذلك³.

البند الثاني: المراسيم الخددة لاختصاصات أعضاء الحكومة

¹- الإطار يكون غالباً بمثابة مكلف بمهمة كأعلى منصب غير سياسي في الدولة، وهذا الصنف من الإطارات يتولى دراسة وإبداء الرأي في النصوص بعد أن ترسل من الأمانة العامة للحكومة للديوان والقطاعات الوزارية، حيث يتولى مدير الديوان بالرئاسة إبداء رأيه واقتراحاته حول النص قبل الشروع في دراسته على مستوى الأمانة العامة للحكومة . انظر: سعيد بالشعيبي، المراجع السابق، 446.

²- كيواني قدّم، المراجع السابق، ص 46.

³- أحسن راجي، المراجع السابق، ص 175.

للحكومة عدة معان، فقد يقصد بها الوزراء فقط، ويقال الحكومة مسؤولة أمام البرلمان فيؤدي المعنى هنا إلى مسؤولية الوزراء، أو يقصد بها أن رئيس حزب الأغلبية البرلمانية تعود إليه رئاسة الوزارة، كما هو الحال في النظم البرلمانية، وقد تفيد كلمة الحكومة التعبير عن السلطة التنفيذية (رئيس الدولة والوزراء ومساعدوهم) وحدها دون باقي السلطات، على أساس أنها الأداة السياسية الوحيدة الموجودة على رأس السلطة، أو أنها تعبر عن مجموع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

فالحكومة بهذا المعنى تمثل الأداة التي لا يمكن للدولة أن تقوم من دونها، وقد يرد بها استخدام السلطة ومارسة الحكم¹.

فالحكومة هي المؤسسة التي تدير شؤون الدولة، وفيها يمارس الوزراء الصالحيات الإدارية المنوطة بهم باعتبارهم رئيس الهرم الإداري في الوزارات، وتتألف الحكومة عادةً من رئيس الحكومة وزراء الدولة والوزراء المفوضين ونوابهم.

طبقاً للمادة 5/77 من دستور 1996 يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيسحكومة، ويسرع هذا الأخير في مشاورات مع مختلف الطبقات السياسية والقوات الفاعلة وكذا التشكيلات والأحزاب السياسية ذات الأغلبية البرلمانية لمحاولة تشكيل حكومته، وعند انتهاءه من المشاورات الرامية إلى تكوين فريق حكومي منسجم، يقدم رئيس الحكومة قائمة الوزراء لرئيس الجمهورية الذي يقوم بتعيينهم باعتبار أن صلاحية التعيين يملكتها رئيس الجمهورية² طبقاً للمادة 79 من دستور 1996.

لكنه وبعد التعديل الدستوري لسنة 2008 نجد أن الأمر اختلف، فمن نص المادة 3/78 والتي جاء فيها أنه: «يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية:... 3- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء.»،

¹- علي بن صفي، المرجع السابق، ص 104.

²- انظر: عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الطبعة الأولى، مكتبة لوفاء القانونية، الإسكندرية، سنة 2009، ص 212. انظر: أحسن راتجي، المرجع السابق، ص 176، 177.

وكذلك نص المادة 1/79 والتي جاء فيها: «يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول»، وهو ذا يعني أن اختيار أعضاء الحكومة¹ أصبح من صلاحيات رئيس الجمهورية، وما للوزير الأول إلا الاستشارة في ذلك باعتباره من يشرف على توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة حسب ما ورد في نص المادة 1/85 من الدستور، وهو مسؤول أمام كل من رئيس الجمهورية والبرلمان بأن يتحقق التناسق والتواافق العملي داخل الحكومة عن طريق توزيع الصلاحيات بين أعضائها، لذلك يصدر الوزير الأول المراسيم التنفيذية لتوزيع الحقائب الوزارية². بتحديد الاختصاصات المنوطة بكل عضو من أعضاء الحكومة من أجل توزيع واقتسام الوظائف والصلاحيات³ وتحديد البرامج والمسؤوليات الملقاة على كاهل كل منهم⁴.

ولكن ذلك لا يتم إلا بناء على موافقة الرئيس طبقاً للمادة 3/85 من الدستور والتي تقيد من صلاحية الوزير الأول في التوقيع على المراسيم التنفيذية وترتبطها بالموافقة المسقبة لرئيس الجمهورية. وهذا ما تم التراجع عنه في التعديل الدستوري لسنة 2016، يجعل التوقيع على المراسيم التنفيذية غير مرهون بموافقة رئيس الجمهورية عليها. وعليه فإنه ليس للوزير الأول السلطة المطلقة للبت في توقيع المراسيم التنفيذية لأسباب عده منها، أن صلاحية التعيين وإنهاء المهام هي من الاختصاصات الموكلة لرئيس الجمهورية، وهو يملك الحرية المطلقة في ذلك، فرغم أن المادة 5/91 من دستور 1996 المعدل في 2016 قد جعلت من تعين رئيس الجمهورية للوزير الأول يكون بعد استشارة

¹- يشمل مفهوم أعضاء الحكومة الذي ورد في الدستور على الوزراء ووزراء الدولة والوزراء المنتدبين وكتاب الدولة وكذا الوزراء المستشارين، ويفهم من وظيفة وزير كل عضو في الحكومة يحمل هذه التسمية ويتمتع بكل صلاحيات التي خوّلها إياه الدستور، فهو عضو في مجلس الوزراء ولا يمارس وظائفه تحت سلطة وزير آخر. لمزيد من المعلومات انظر: مبروك حسين، المرجع السابق، ص 69.

²- نلاحظ أن المادة 3/2/1/77 تقيد من صلاحيات الوزير الأول في توزيع الصلاحيات في مجالين وهما الدفاع والخارجية لأنهما مجالان محميان لرئيس الجمهورية بنص الدستور، بوصفه مسؤولاً عن الدفاع الوطني والقائد الأعلى للقوات المسلحة ويقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها، انظر: عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 213.

³- انظر: مرسوم تنفيذي رقم 91-297 مؤرخ في 14 صفر عام 1412 الموافق 24 غشت سنة 1991 يحدد صلاحيات وزير الاتصال و الثقافة (الجريدة الرسمية رقم 40).

⁴- أحسن راجحي، المرجع السابق، ص 177.

الأغلبية البرلمانية في ذلك، إلا أنها لم تلزمه بالأخذ برأيهم في ذلك ولم تبين كيفية الاستشارة ولا أهميتها بالنسبة للتعيين، إضافة إلى أن إنهاء المهام من الصالحيات التي ينفرد بها دون قيد ولا شرط، وهذا ما يجعل الوزير الأول في موقف ضعف لأنه يبقى دائماً في خوف من أن يفقد منصبه.

والملاحظ أنه بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 تغيرت عدة مصطلحات ومفاهيم، فبدل "رئيس الحكومة" جاء مصطلح "الوزير الأول"، وتغيرت معه مهامه، وبعدها كان مصطلح "برنامج الحكومة" أصبح يستخدم مصطلح "مخطط عمل الحكومة"، وهنا يبدو الفرق بين برنامج الحكومة الذي يتضمن الأحكام الموضوعية والمضامين الخاصة بنشاط القطاعات الوزارية المختلفة، وبين مخطط عمل الحكومة الذي يمثل مجرد خطة أو آليات إجرائية توضع من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية¹.

لذلك نجد أن المادة 3/2/79: «ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك، عمل الحكومة.

يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذها، ويعرضه في مجلس الوزراء.»

لكننا نجد أن الأمر تغير بالنسبة للتعديل الأخير، أين نصت المادة 3/2/93 منه على أن: «ينسق الوزير الأول عمل الحكومة»، «تعد الحكومة مخطط عملها و تعرضه في مجلس الوزراء». وبعد أن كان الوزير الأول ينفرد بضبط مخطط عمله، أصبح ذلك عملاً مشتركاً تقوم به الحكومة ككل، وتقوم بعرضه على مجلس الوزراء.

وفي الواقع نجد أن الوزير الأول لا يستطيع ممارسة السلطة الرئيسية على أعضاء الحكومة، فهو لا يستطيع توقيع جزاءات تأديبية عليهم، كتلك المسلط على الموظفين الإداريين، باعتبار أن الوزير الأول هو رجل سياسي، وفي هذه الحالة فهو لا يملك إلا مطالبة الوزير بإلغاء أو سحب القرار محل التزاع، حفاظاً على انسجام العمل الحكومي².

البند الثالث: المراسيم المنظمة لبعض المصالح المركزية

¹- منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري سنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة بسكرة، سنة 2013-2014، صفحة 168 و 169.

²- أحسن راجحي، المرجع السابق، ص 178.

تحضُّرُ أغلب الإدارات العمومية لسلطة ومراقبة الوزير الأول، فهو يتولى تنظيم المصالح المركزية للوزارات¹، ومصالح رئاسة الحكومة²، والمصالح الإدارية للولاية، حيث تحدد المراسيم التنفيذية تنظيم الإدارات المركزية، وخاصة تعداد المديريات والمديريات الفرعية³.

فتوزيع الأعمال والاختصاصات في الحكومة على شكل هرمي يشمل عدة وحدات تنفيذية (أي أقسام وإدارات ومصالح)، متدرجة من القاعدة إلى القمة، أين تتوحد القيادة في شخص يمارس السلطة التنفيذية الكاملة على المنظمة الحكومية كلها.

إذن فصلاحيَّة إصدار المراسيم التنفيذية المنظمة لهذه المصالح هي من اختصاص الوزير الأول دون الوزراء طبقاً لما جاء في الدستور، وهي تعتبر بمثابة الوسائل القانونية التي يعتمد عليها في تأديته لمهامه، وهي تعطينا صورة واضحة عن مجال نشاط الوزير الأول في مختلف القطاعات⁴.

الفرع الثاني : المراسيم التنفيذية الخاصة (الفردية)

ونقصد بالمراسيم الفردية هنا تلك المراسيم التي يصدرها الوزير الأول من أجل تعين وإنهاء موظفي الدولة في الوظائف العليا.

وهي تلك المراسيم التي تُخاطب فرداً أو مجموعة أفراد معينين بذواتهم، مثل المراسيم المتعلقة بالتعيين في الوظائف العليا أو مراسيم إنهاء مهامهم... إلخ⁵. وهي تختلف عن التنظيمات كأصل عام التي تشكل قواعد قانونية عامة و مجردة، لا تستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها مرة واحدة، بل تظل قابلة للتطبيق حتى توفرت شروطها، بعكس المراسيم المتعلقة

¹- انظر: مرسوم تنفيذي رقم 91- 304 مؤرخ في 15 صفر عام 1412 الموافق 25 غشت سنة 1991 يحدد تشكيلاً دوافع الوزراء المنتدبين (الجريدة الرسمية رقم 40). وانظر: مرسوم تنفيذي رقم 92- 157 مؤرخ في 18 شوال 1412 الموافق 21 أبريل سنة 1992 يتضمن تنظيم المصالح الخاصة بكاتب الدولة لدى الوزير (الجريدة الرسمية رقم 30).

²- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 136.

³- انظر: مرسوم تنفيذي رقم 09- 63 المؤرخ في 11 صفر عام 1430 الموافق 7 فبراير سنة 2009 يتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، (الجريدة الرسمية رقم 10).

⁴- علي بن صفي، المرجع السابق، ص 122.

⁵- السعيد سليماني، القرارات الإدارية، ملخص محاضرات في مقاييس القانون الإداري ألقيت على طلبة السنة الثانية LMD، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة حيحل، السنة الجامعية 2012- 2013، ص 7.

بالتعيينات فإنها تشكل قرارات فردية تنقضي بمجرد تطبيقها مرة واحدة لأنها تحدد أصحاب القرار بذواتهم وليس بخصائصهم¹.

إن سلطة التعيين في الوظائف العليا في الدولة حدثت منذ دستور 1989، أين أصبحت صلاحيات التعيين في الوظائف العليا مقاسمة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وذلك بعد اتجاه النظام الجزائري إلى تبني الأزدواجية التنفيذية، ومن أجل تفادي التداخل في الاختصاصات صدر المرسوم الرئاسي رقم 44/89 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية²، من أجل وضع حد للتنازع في الاختصاصات بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة الناتج عن الفراغ وعدم تحديد مجال كل منهما في التعيين.

حيث وضع هذا المرسوم تحديداً للوظائف العليا في الدولة التي تخضع لتعيين رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، كما حدد طريق التعيين في هذه المناصب. وقد نصت المادة الخامسة (5) منه على أن رئيس الحكومة يعين في باقي المناصب المدنية للدولة، أي أن الوظائف التي لا تخضع لتعيين رئيس الجمهورية، فهي تخضع لتعيين رئيس الحكومة³.

ولكن بعد ذلك توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية في التعيين في الوظائف المدنية بإلغاء المرسوم الرئاسي 44-89، عن طريق المرسوم الرئاسي 99-239⁴، وتعويضه بالمرسوم الرئاسي رقم 99-240⁵، والذي سُحب من خلاله صلاحيات الوزير الأول في التعيين، واستحوذ رئيس الجمهورية على جل التعيينات. فبصدور هذا المرسوم الأخير والذى يتضمن قائمة الوظائف التي تخضع فيها التعيين بمرسوم رئاسي، ومنها الوظائف التي كانت من اختصاص رئيس الحكومة، أصبحت صلاحيات تعيين الموظفين السامين في الدولة بشكل كامل من اختصاص رئيس الجمهورية على حساب رئيس الحكومة، حيث أن هذا

¹- أحسن راجحي، المرجع السابق، ص 180.

²- مرسوم رئاسي 89-44 المؤرخ في 4 رمضان 1409 الموافق 10 أبريل 1989 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية.

³- أحسن راجحي، المرجع السابق، 181 و 182.

⁴- مرسوم رئاسي 99-239، مُؤرخ في 17 رجب عام 1420هـ، الموافق لـ 27 أكتوبر 1999م، يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي 44-89 سابق الذكر.

⁵- مرسوم رئاسي 99-240، مُؤرخ في 17 رجب عام 1420هـ، الموافق لـ 27 أكتوبر 1999م، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، الجريدة الرسمية العدد 76.

المرسوم وسع من مجالات تدخل رئيس الجمهورية في الوظيفة التنفيذية، وكرّس فكرة تبعية رئيس الحكومة لرئيس الجمهورية، وتجريده من حقه في تعين الموظفين الساḥرین على تنفيذ سياسة الحكومة، التي يتولى الإشراف على إدارتها، وهو ما أكدته لاحقا التعديلات التي أدخلها رئيس الجمهورية على دستور 1996، وهو ما تحسّد في التعديل الدستوري لسنة 2008.

فكيف لرئيس الحكومة أن ينفذ برنامج الحكومة التي يرأسها هو، مع تجريده من صلاحياته في تعين الإطارات والمساعدين له، القائمين والمكلفين بتنفيذ هذا البرنامج بعد تحويل هذا الاختصاص لفائدة رئيس الجمهورية¹.

المطلب الثاني : المكانة المعيارية للمراسيم التنفيذية

في هذا المطلب سنحاول تحديد مكانة المراسيم التنفيذية ضمن التدرج الهرمي للقوانين (فرع أول)، وهو ما سيساعدنا في تحديد نمط الرقابة الواجب إعمالها في مواجهة هذه التدابير من أجل ضمان صحتها وسلامتها لتحقيق مبدأ المشروعية (فرع ثانٍ).

الفرع الأول: مكانة المراسيم التنفيذية ضمن التدرج الهرمي للقوانين.

تأسيسا على مقتضيات مبدأ المشروعية، ولكفالة احترام السلطات العامة للقانون، استقر الأمر على ضرورة ترتيب القواعد القانونية التي تكون عناصر المشروعية في مراتب متعددة متتالية، بحيث يسمو بعضها على البعض الآخر، في تدرج يشمل كافة هذه القواعد التي تمثل التنظيم القانوني للدولة، فتحضع القاعدة الأدنى مرتبة للقاعدة الأعلى منها مرتبة، فلا تستطيع مخالفتها وإلا عدت غير مشروعة، ويتفق الفقه والقضاء أن تدرج القواعد القانونية هو تدرج شكلي من ناحية، وهو تدرج للمرتبة الإلزامية لتلك القواعد:- التدرج الشكلي للقواعد: والذي يرتكز على مرتبة السلطة التي أصدرت القاعدة القانونية، والإجراءات المتبعة في ذلك.

- تدرج المرتبة الإلزامية للقواعد القانونية: والذي يعني أن بعض القواعد يتمتع بقوة إلزامية أعلى مما تتمتع به القواعد الأخرى التي تليها في المرتبة.

¹ - بورايو محمد، المرجع السابق، ص 97، 98.

والحقيقة أن مظاهر التدرج تقتصر حقاً على القوة القانونية للقواعد، أو قوتها أو مرتبتها الإلزامية، ومقتضى ذلك أن مبدأ تدرج القواعد القانونية يشمل كافة القواعد القانونية، سواء منها ما كان مدوناً أو كان غير مدون ذلك أن مبدأ تدرج القواعد القانونية يتضمن تدرج التشريعات إلى جانب تدرج القواعد القانونية الأخرى^١.

وكما سبق وأن أشرنا فإنه لا يكفي لتسخير شؤون المجتمع في مختلف الحالات سنّ تشريع أساسي، وقوانين عادية، بل يجب فضلاً عن ذلك إصدار تشريعات فرعية، وهذه الأخيرة أو ما يسمى بالتشريع اللاحقي، تسنها السلطة التنفيذية بمقتضى اختصاص أصيل، بغرض تنفيذ نص معين، صادر عن السلطة التشريعية، ذلك أن التشريع العادي، لا يعالج كل صغيرة وكبيرة، بل يترك مسائل معينة يتم تنظيمها بمقتضى لوائح تنفيذية، ويعود سرّ الاعتراف للسلطة التنفيذية بهذه الصلاحية أن هذه السلطة حتى تقوم بالدور المنوط بها تحتاج إلى إصدار نصوص بإرادتها المنفردة لتجسد بمقتضاهما التشريع على أرض الواقع، وأن كل تأخير في إصدار هذه اللوائح سينجر عنه تعطيل تنفيذ القانون، كما أن السلطة التنفيذية أقدر من غيرها على معرفة ما يجب إصداره من لوائح تنفيذية.

وطالما كان التشريع العادي هو الأصل، واللوائح التنفيذية هي الفرع، وجب أن يساير الثاني الأول في مقصده ومضمونه، فإن حاد عنه عدّ غير شرعي، وتعين إلغاؤه^٢. إذن فاللوائح الإدارية أو المراسيم تشكل قرارات صادرة عن السلطة الإدارية، وتتولى إنشاء قواعد عامة ومحرّدة وملزمة، وتطبق على عدد غير محدود وغير معين من الأفراد^٣. لقد كان لازدياد مظاهر تدخل الدولة في الحياة العامة، وضعف اتصال البرلمان مع القاعدة الشعبية، كل ذلك أدى إلى توسيع دور السلطة التنفيذية في مجال سنّ القواعد القانونية من أجل الاستجابة لمتطلبات الواقع.

فلقد كان للدراسات الإحصائية أهمية في إظهار الحجم الكمي للنص التنظيمي، فقد تضاعفت أهميته كمصدر معياري، حيث يوجد حوالي 110.000 مرسوم ساري المفعول

^١- أحمد حميدة، مبدأ تدرج القواعد القانونية وأثره على الوظيفة القضائية، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء، دفعة 2003-2006، ص.8.

²- عمار عرابي، مدخل للعلوم القانونية، ص.133.

³- احسن رابحي، مرجع سابق، ص.186.

حسب آخر إحصاءات مجلس الدولة. ففي سنة 2004-2005 سُجل فقط 94 مشروعًا، أو مقترحاً تشريعياً تم تبنيه، منها 62 عبارة عن مشاريع تشريعية، تراخيص للتصديق أو الموافقة على التزامات دولية، في نفس الفترة تم إحصاء ما يقرب من 4390 مرسوماً تم نشره بالجريدة الرسمية¹.

كل هذه المعطيات كان من شأنها تعزيز الدور التشريعي للسلطة التنفيذية، عن طريق تعميق الفارق بين المجال التشريعي البرلماني، والمجال التنظيمي المخول لها بمقتضى أحکام الدستور.

لذلك فقد أصبحت اللوائح تتخذ أشكالاً مختلفة، حيث نجد اللوائح المستقلة التي تعتبر تشريعات كاملة موازية للتشرعيات البرلمانية، ومستقلة عنها، مجالها واسع فهي تتدخل في كافة المجالات غير المخولة للقانون²، كما نجد اللوائح التنفيذية التي تمثل تشريعات كاملة من المنظور الشكلي، نظراً لتمتعها بنفس خصائص التشريعات العادية، من حيث العمومية والتجريد والإلرام، غير أنها غير مستقلة عنها، فهي مرتبطة بها فتفسرها أو توضحها، تحضيرياً لتطبيقها ونفاذها.

وهذا ما يجعلنا نتساءل حول القيمة القانونية للوائح التنفيذية، وفي أي مرتبة تأتي في التسلسل الهرمي للتشرعيات.

ما سبق قوله يتضح لنا أن المرسوم التنفيذي يوجد في مرتبة أدنى من التشريعات العامة، أي المرسوم الرئاسي والقانوني.

بالنسبة للمراسيم الرئاسية فإنها ترقى على المراسيم التنفيذية من زاويتين أساسيتين

هما:

أولاً: من الناحية العضوية: فالنظر إلى تفاوت مراكز السلطات المختصتين بإصدار هذين المعيارين، فنجد أن اللوائح المستقلة هي اختصاص محتكر من طرف رئيس الجمهورية، بينما نجد أن اللوائح التنفيذية تعتبر من صميم النشاط التنفيذي المخول للوزير الأول، وهكذا يظهر تفوق الأول على الثاني باعتبار أن رئيس الجمهورية يتمتع بسمو مؤسساتي مطلق

¹- محمد بودة، مرجع سابق، ص269.

²- أحسن راجي، المراجع نفسه، ص187.

لكونه منتخب من قبل الشعب، على خلاف الوزير الأول الذي تعود صلاحية تعيينه وإنهاء مهامه لرئيس الجمهورية.

ثانياً: من الناحية الموضوعية: نجد أن نشاط السلطة التنظيمية المشتقة ما هي إلا امتداد للنشاط التشريعي المحول لرئيس الجمهورية في إطار سلطته التنظيمية المستقلة، لهذا يتعين على الوزير الأول توضيح هذه النصوص، ووضع الآليات القانونية لتطبيقها، دون الخروج عن فحواها ومضمونها وإطارها شكلاً وروحاً، معنى أن المراسيم التنفيذية هي جزءٌ فرعيٌ من الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية وبالتالي فهي نابعة منها وتابعة لها، مما يجعلها في مرتبة أدنى منها¹.

أما بالنسبة للقانون فإنه يعلو هو الآخر على المرسوم التنفيذي من زاويتين هما:
أولاً: من الناحية العضوية: نلاحظ أن النص التشريعي أعلى وأقوى درجة من النص التنظيمي، لأن التشريع يعبر عن إرادة الأمة الممثلة في غرفتي البرلمان²، والذي هو في مركز أسمى مقارنة برئيس الحكومة الذي هو غير منتخب من قبل الشعب، ولا يمثل الأغلبية البرلمانية، بل هو مجرد مسؤول سياسي يخضع في تعينه وعزله لإرادة رئيس الجمهورية³.
أضف إلى ذلك أنه يمكن للمجلس الشعبي الوطني عزل الوزير الأول بموجب لائحة سحب الثقة⁴. إضافة إلى وسائل الرقابة الأخرى المسلطة عليه.

ثانياً: من الناحية الموضوعية : نلاحظ أن المرسوم التنفيذي لا يستهدف خلق قواعد قانونية قائمة بذاتها منشأة ومستقلة، بل هو مجرد نصوص تابعة من حيث موضوعها للقانون المختص بوضع القواعد الأساسية في المجالات المحجوزة للبرلمان⁵.
كما لا يمكنه أن يعدل أو يلغى أو يضيف شيئاً جديداً للنصوص التشريعية⁶.

¹- أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 188، 189.

²- نسيمة بلحاج، المرجع السابق، ص 16.

³- أحسن رابحي، المرجع نفسه، ص 190.

⁴- المادة 84 من الدستور.

⁵- أحسن رابحي ، المرجع السابق، ص 190.

⁶- نسيمة بلحاج، المرجع السابق، ص 19.

يتميز بخصائصين أساسيين وهما:

❖ خاصية الابداع والابتكار، فهو يتميز بالقدرة على التشريع إبتداء في أي موضوع،

دون الحاجة لوجود تنظيم سابق في الموضوع،عكس المرسوم التنفيذي الذي يجب

إصداره بناء على تشريع سابق في الموضوع، وأن يلتزم بحدود تفويض ذلك القانون.

❖ خاصية الاستقلال والتحرر من القيود والشروط، فالقانون لا يخضع لقيود أو شروط

تحدد من سلطاته،عكس المرسوم التنفيذي الذي يمثل معياراً ثانوياً مرتبطة بإرادة

المشرع، فلا يجب أن يحيد عنه، أو يتتجاوز حدوده، أي أن العلاقة بينهما هي علاقة

خضوع وتبعة¹.

وعموماً فيمكننا القول أن مرتبة القواعد اللاحقة تتحدد اعتباراً من كونها

تعد أحد عناصر المشروعية، مما يجب إدراجها في التنظيم القانوني للدولة، كما تمثل من

زاوية أخرى أعملاً إدارية تخضع لمبدأ المشروعية وحدوده وقيوده، وخصوصاً ما يترتب على

تدرج القواعد القانونية من نتائج، سواء صدرت هذه اللوائح في الظروف العادية أم في

الظروف الاستثنائية.

لذلك نستطيع القول أن مرتبة اللوائح تختلف حسب الظروف والحالات التي صدرت

فيها:

1- مرتبة اللوائح في الظروف العادية: رغم اتصاف القواعد اللاحقة بميزات القاعدة القانونية، إلا أنها تعد وفقاً للمعيار العضوي أعملاً إدارية، فلا تتساوى مع القواعد التشريعية، فهذه الأخيرة أقوى منها، لكونها تسرى على السلطات الإدارية ذاتها طبقاً لمبدأ المشروعية في الظروف العادية، التي تقتضي خضوع السلطة اللاحقة للقواعد القانونية الأساسية منها، سواء كانت دستورية أو اتفاقية دولية أو تشريعية، وهذا الطرح مسلم به في الفقه والقضاء، إلا بالنسبة للوائح التنظيمية الصادرة عن رئيس الجمهورية، فإن البعض حاول وضعها في نفس المرتبة الإلزامية مع القواعد التشريعية الصادرة عن البرلمان، لكون تلك

¹- أحسن راجحي ، المرجع السابق، ص 191.

اللوائح مستقلة عن القانون، ولا يمكن للبرلمان وضع قواعد في المجال المخصص لها ولا تعديلها ولا إلغاءها، لكنه طرح معتقد، إذ لا علاقة بين استقلالية رئيس الجمهورية في وضعها عن القانون وبين مرتبتها الإلزامية، وعلى ذلك فاللوائح الصادرة في الظروف العادية مهما كان نوعها تقع في مرتبة أدنى من القواعد التشريعية.

2- مرتبة اللوائح في الظروف الاستثنائية: يترتب على وقوع الظروف الاستثنائية قيام حالة الضرورة التي تتيح للسلطة التنفيذية أن تتخذ الإجراءات الاستثنائية الالزمة لمواجهة هذه الظروف، ويطلق الفقه عليها (أعمال الضرورة) هذه التي يندرج ضمنها (لوائح الضرورة) تأسيساً على صدورها إبان قيام حالة الضرورة، وتتبلور آثار نظرية الضرورة في ارتفاع القوة القانونية لتدابير الضرورة، بما فيها لوائح الضرورة التي تصبح لها قوة القانون في تدرج القواعد القانونية، ويتربّ على ذلك أنه يجوز للسلطات الإدارية مخالفتها القانون في إصدارها، بل لها إمكانية إلغاء أحكام القانون أو تعديلها لكونها في جوهرها أعمالاً تشريعية، وتتمتع بقوة القانون في الظروف الاستثنائية.

على أنه ليس معنى ذلك أن السلطة التنفيذية تتحرر من كل قيد أثناء الظروف الاستثنائية، بل أحضّ عنها الدستور إلى بعض الضوابط التي لا يمكن الخروج عنها استناداً لهذه الظروف، وتلك الضوابط يسمّيها الفقه (المشروعية الاستثنائية) التي تصدر في نطاقها اللوائح الاستثنائية¹.

الفرع الثاني: الرقابة الدستورية والقضائية على المراسيم التنفيذية
إنَّ ممارسة أي سلطة لاختصاصاتها يمكن أن يخرجها عن النطاق المرسوم لها، لذلك يمكن للسلطة التنفيذية أن تتجاوز الحدود المرسومة لها أثناء تأديتها لمهامها، مما يستوجب أن تنصب على نشاطها نوع من الرقابة التي تحدّ من تعسّفها وتجاوزها.

فقد تحرّف هذه السلطة في تنفيذها للقوانين مما ينجر عنـه إهـدار وإنـحلـل بـقواعد المـشروعـة فيـالـدولـة، لـذـلـك كـانـ منـ الـضرـوري وجودـ سـلـطـة عـامـة يـنـحـحـهاـ الدـسـتوـرـ صـلاـحـيةـ الرـقـابـةـ عـلـىـ القرـاراتـ التـنـفـيـذـيةـ (الـنـصـوصـ التـنـفـيـذـيـةـ التـطـبـيقـيـةـ)، لـلـتـحرـيـ عنـ مـدـىـ مـشـرـوعـيـتـهاـ وـمـطـابـقـتهاـ لـلـقـوـانـينـ الأـسـمـيـ منـهاـ، وـإـلـغـاءـ ماـ يـكـونـ مـخـلـفاـ منـهاـ.

¹ - أحمد حميدة، المرجع السابق، ص 20، 21.

وتشمل هذه الرقابة على مشروعية القرارات أو اللوائح التنفيذية عدة أنواع، وهي الرقابة الدستورية (بند أول)، والرقابة القضائية (بند ثان).

البند الأول: الرقابة الدستورية على المراسيم التنفيذية

ويقصد بالرقابة على دستورية القوانين والقرارات الإدارية التنظيمية، ألا يخالف أي قانون أحکام وقواعد الدستور على أساس أن الدستور هو مُستَقِرٌ الشرعي في الدولة وبالتالي فإن جميع القواعد الملزمة في نطاقها يجب ألا تختلف حكماً من أحکامه.

كما يمكن أن نعرفها بأنها تلك العملية التي تخضع فيها القواعد القانونية العامة سواء كانت تشريعية أو تنظيمية للرقابة على مدى مطابقتها للأحکام الدستورية نصاً وروحًا¹.

وتنصب الرقابة الدستورية على المعاهدات والقوانين العادية والتنظيمات، وهي رقابة اختيارية، يمكن أن تكون سابقة أو لاحقة على صدور النص، كما قد تكون كافية أو جزئية، حسب ما تراه السلطات الدستورية المخول لها إنخطار المجلس الدستوري بذلك².

في هذا السياق ذهب جانب من الفقه إلى اعتبار اللوائح التنفيذية غير معنية بالرقابة الدستورية، طالما أنها غير منشأة ومستقلة بذاتها.

فالالأصل أن هذه الرقابة موجهة لتأثير النصوص التشريعية العامة (اللوائح المستقلة والتشريعات البرلمانية)، على خلاف اللوائح التنفيذية التي لا تتمتع بالصفة التشريعية المبدأة، ومن ثم يتعين إعفاؤها من هذه الرقابة.

وحتى إن ثبت مخالفتها أحکامها للدستور، فذلك قد يرجع إلى عدم دستورية القانون الصادرة استناداً إليه، وفي هذه الحالة يتعين تحريك الرقابة الدستورية، ضد ذلك القانون وحده، دون الائحة الصادرة تبعاً له.

وإما أن تكون عدم دستوريتها راجعة إلى تفسيرها الخاطئ للنص التشريعي، وفي هذه الحالة يباشر مجلس الدولة رقابته عليها بإلغائها أو بتعويض المضرورين منها.

¹ - كيواني قديم، المرجع السابق، ص 47.

² - عبد القادر شريال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحکام الدستور الجزائري، دار هومة، الجزائر، بدون سنة، ص 39.

و يذهب أصحاب هذا الرأي إلى القول بأن اللوائح التنفيذية أقل أهمية من القوانين والتنظيمات المستقلة، لذلك لا يجب تحريك الرقابة الدستورية ضدها بما أن مجلس الدولة يكفل تحقيق نفس الدور الذي تسعى إلى تحقيقه الرقابة الدستورية¹.

و في هذا السياق نلاحظ بأن المؤسس الدستوري قد حدد من خلال المادة 125 من دستور 1996، التي أصبحت بعد التعديل الأخير تحت الرقم 143² مجالين للنصوص التنظيمية، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية والتي لا علاقة لها بـمجال القانون وتجسد فيما يعرف بالمراسيم الرئاسية، والسلطة التنظيمية المشتقة للوزير الأول المنحصرة في تطبيق القوانين والتنظيمات المعروفة بالمراسيم التنفيذية، وهذا يستدعي التساؤل عن المراسيم المقصودة، أهي المراسيم الرئاسية، أم التنفيذية، أم الصنفين معا؟ وهل بإمكان أي نص تنظيمي أن يكون محلاً للرقابة الدستورية؟.

من خلال نص المادة 5 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري³، وكذا نص المادتين 1/165 و 1/169 من الدستور، أصبحت تحملان الرقم 1/186 و 1/191⁴ في التعديل الدستوري لسنة 2016، نلاحظ أن لفظ التنظيمات قد ورد مطلقاً، وعلى هذا الأساس يبدو من الصعب تفويتها على المراسيم الرئاسية أو التنفيذية، غير أنه الراجح فقها أن النصوص التنظيمية المقصودة هي تلك التي يُطلق عليها عادة التشريعات الفرعية الصادرة عن السلطة التنفيذية في حدود صلاحياتها⁵، وذهبت العام رشيدة إلى القول بأن الرقابة الدستورية تحصر في تلك التي يصدرها رئيس الجمهورية، أما المجال التنظيمي المخصص لرئيس الحكومة (الوزير الأول) فتمارس عليها رقابة المشروعية من طرف مجلس الدولة لأنه تنظيم تنفيذي للقوانين أي يعتبر امتداداً لها.

¹- أحسن راجحي، المرجع السابق، ص 192 و 193.

²- انظر: التعديل الدستوري لسنة 2016.

³- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، الصادر بتاريخ 11 جمادى الثانية عام 1433 الموافق لـ 3 مايو سنة 2012، الجريدة الرسمية العدد 26. تنص المادة 5 على أنه: «يفصل المجلس الدستوري في دستورية المعاهدات، والقوانين، والتنظيمات إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية طبقاً للفقرة الأولى من المادة 165 من الدستور».

⁴- انظر: المواد 1/186 و 191 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁵- عبد القادر شرياب، المرجع السابق، ص 41. وانظر: المواد: 125، 169، 1/165 من دستور 1996.

فالرقابة الدستورية تمارس حينما يتعدى المجال التنظيمي إلى المجال القانوني المنصوص عليه في الدستور، ومن المفروض أن يخطر المجلس الدستوري بهذا التجاوز من طرف أحد رئيسي غرفتي البرلمان، كما يقوم رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري عندما يتضمن أي نص قانوني إجراءات أو نصوص خاصة بحاله، ففي هذه الحالة يقوم المجلس الدستوري بمراقبة مدى احترام قواعد الاختصاص المحددة بصفة واضحة في الدستور لكل منها، ومدى مطابقته وآثاره للمبادئ والإجراءات الدستورية¹.

وهكذا فإذا كان الأصل أن القوانين والتنظيمات المستقلة خاضعة لرقابة المجلس الدستوري، فلا ضرر من تمديد هذه الرقابة إلى المراسيم التنفيذية طالما أنها تشكل تشريعات كاملة للأشخاص، علاوة على دورها في تمديد وتوسيع المجال التنظيمي المخول للسلطة التنفيذية².

وعموما فإن رقابة الدستورية هي رقابة اختيارية كما سبق القول، تنصب على المعاهدات والقوانين والتنظيمات، فخضوعها لرقابة الدستورية من طرف المجلس الدستوري مرهون ومرتبط بإرادة السلطات أو الهيئات المخول لها صلاحية الإخطار، وهذا الإجراء خاضع للسلطة التقديرية للهيئات المعنية باتخاذه، وليس لقوة القانون، كما هو الحال فيما يخص رقابة المطابقة³، وذلك يعني أنه حتى ولو كان نص معاهدة أو قانون عادي أو تنظيمي مخالف للدستور وتم إصداره ودخوله حيز التنفيذ، فإنه ليس للمجلس الدستوري تحريك ساكن لهذا الشأن ما لم يخطر⁴ بذلك من قبل الهيئات المعنية⁵.

¹- رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، سنة 2006، ص 161 . 162

²- أحسن راجحي، المرجع السابق، ص 194.

³- يهدف هذا النوع من الرقابة إلى التتحقق من مطابقة القوانين أو مخالفتها للدستور ، وهي رقابة إجبارية وجوبية، بحيث أنها تشمل نصوصا محددة حسرا بواسطة الدستور، والنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، وهي القوانين العضوية، والنظم والآليات الداخلية لكل من غرفتي البرلمان. انظر: صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 318.

⁴- الإخطار هو طلب تقدم به إحدى السلطات التي تتمتع بحق الإخطار، من أجل النظر في دستورية نص من النصوص الخاضعة لرقابة الدستورية.

⁵- صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 319.

لكن الفرق بين هذه النصوص والمراسيم المستقلة يكمن من حيث تقدير الرقابة الدستورية الموجهة لكل منها، فالمراسم المستقلة نادراً ما يتم الإخطار بشأن دستوريتها، باعتبارها صادرة عن رئيس الجمهورية أسمى سلطة في الدولة.

بخلاف المراسيم التنفيذية التي تخضع لرقابة دستورية صارمة، بحكم هيمنة السلطات المخولة حق الإخطار، على نشاط الوزير الأول مما يجعلها لا تخشى معارضته¹.

وبت hydr الملاحظة أن التجربة الجزائرية خلال حياة المجلس الدستوري وإلى اليوم لم يتم فيها الطعن أمام المجلس الدستوري في دستورية المراسيم التنفيذية فضلاً عن المراسيم الرئاسية. لكن التعديل الدستوري الجديد 2016 قد منح المعارضة ممثلة في 50 نائباً أو 30 عضواً من مجلس الأمة حق إخطار المجلس الدستوري طبقاً للمادة 187 مما قد يسمح في المستقبل لل المعارضة بالطعن أمام المجلس بخصوص المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية².

البند الثاني : الرقابة القضائية على المراسيم التنفيذية

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة إحدى الضمانات الأساسية لحماية حقوق الأفراد وحريا them من تعسف الإدارة، حيث تعتبر اللوائح التنظيمية من حيث معيار الشكل قرارات إدارية، مما يجعلها محل رقابة من طرف القاضي الإداري³، بواسطة الوسائل القانونية المعهود بها، لاسيما دعاوى الإلغاء، ودعاوى القضاء الكامل.

فمهما كان القضاء تمثل في تطبيق القانون وحماية مبدأ المشروعية أثناء النظر في القرارات والفصل في دعاوى الإلغاء، أو التفسير، أو فحص المشروعية المروفة أمامه ضد القرارات التنظيمية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية أو الالامركزية.

ولتحقيق ذلك يقوم القاضي الإداري برقابة وفحص جميع الأعمال التي يتخذها الجهاز التنفيذي، سواء كانت مراسم أو قرارات أو مقررات للتأكد من شرعيتها وعدم مخالفتها لأحكام القانون⁴، وذلك استناداً لنص المادة 143 من دستور 1996 المعدل

¹- أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 195.

²- انظر: المادة 2/187 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³- كيواني قدم، المرجع السابق، ص 47.

⁴- نسيمة بلحاج، المرجع السابق، ص 269.

والمتمم التي أصبحت تحمل الرقم 161 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تنص على أنه: «ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطة الإدارية».

وتطبيقاً لذلك فقد حددت المادة 9 المعدلة من القانون العضوي 98-01 نطاق الاختصاص القضائي الإداري بقولها: «يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيراً، بالفصل في دعوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والميئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

ويختص أيضاً بالفصل في القضايا المخولة بموجب نصوص خاصة»¹.

وهكذا يظهر أن المراسيم التنفيذية تندرج ضمن قرارات السلطات الإدارية المركزية، ومن ثم فإنها تخضع لرقابة مجلس الدولة بمناسبة تلقيه لدعوى الإلغاء المرفوعة ضدها².

وقد أثبتت عملية الرقابة القضائية جدواها وفاعليتها في النظم القانونية المقارنة، حيث استطاع القضاء عن طريق صور وأنواع الرقابة القضائية التي بسطها على اللوائح أن يوفر ضمانات جدية وفعالة لحماية الشرعية وحرمات الأفراد وحقوقهم في مواجهة السلطة التنفيذية، التي أجبرها القضاء على الخضوع للقانون واحترام مبدأ المشروعية، وتتخذ رقابة القضاء على اللوائح عدة صور حسب الجهة التي تتولاها، فقد تكون رقابة إلغاء من طرف القضاء الإداري، وقد يختص بها القاضي العادي عن طريق الدفع بعدم الشرعية فيختص بها طبقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية³، أو أن يقتصر دوره على مجرد الامتناع عن تطبيق هذه النصوص دون إلغائها⁴.

غير أنه يتبع ملاحظة أنه بصدق فحص مشروعية اللوائح بمطابقتها لقواعد الدستورية فإن ذلك وجهاً آخر للرقابة القضائية على مشروعية اللوائح، عمد إليها القاضي لتوسيع مساحة رقابته على أعمال السلطة التنفيذية، هذا إضافة إلى إنشائه نظرية المبادئ العامة للقانون لتوسيع سلطته الرقابية على تلك الأعمال.

¹- انظر: قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 مايو سنة 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، معدل وتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011.

²- أحسن راجحي، المرجع السابق، ص 197.

³- أحمد حميدة، المرجع السابق، ص 110.

⁴- نسمة بلحاج، المرجع السابق، ص 269.

ولذلك فقد تكون الرقابة القضائية على مشروعية اللوائح بواسطة إجبار الجهاز التنفيذي على احترام مبدأ المشروعية، والخضوع للقانون عن طريق إلغاء القاضي الإداري للقرارات المعيبة بعدم الاختصاص، أو عيب الشكل، أو عيب مخالفة القانون، أو الخطأ في تطبيقه أو تفسيره، أو الانحراف في استعمال السلطة.

وهكذا فالرقابة القضائية تعطي دوراً هاماً وضمناً حقيقياً للأفراد في مواجهة أخطاء الإدارة، والمخالفات والانحرافات التي يقع فيها الجهاز التنفيذي أثناء تطبيقه للقانون¹.

¹ انظر: المرجع نفسه، ص 270، وأحمد حميودة، مرجع سابق، ص 110.

الخاتمة

تعتبر السلطة التنفيذية من أهم السلطات في الدولة نظراً لكونها تضطلع بمهام تداخل مع باقي السلطات الأخرى، ومن بينها السلطة التشريعية، صاحبة الاختصاص الأصيل في المجال التشريعي، لكونها تعمل على سن القوانين، التي تمثل أهم وسائل تنظيم السلطة وضبط المجتمع. ونظراً لهذه الأهمية التي تتسم بها التشريعات في حياة المجتمعات، فقد أولتها الدساتير عناية خاصة، وذلك عن طريق اشتراط صدورها من هيئات معينة، وبكيفيات خاصة.

لكننا نجد أن بعض الدساتير ومن بينها الدستور الجزائري، قد أعطى للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول) الحق في التشريع أيضاً. وهذا ما لمسناه من نص الدستور، فلم يعد دور السلطة التنفيذية يقتصر على مجرد التنفيذ بل أصبح لها الحق في المبادرة بالتشريع العادي والتشريع الفرعي، مما جعلها تتفوق على البرلمان في اختصاصه الأصيل.

لكننا نجد أن هناك جانباً من الصحة يجعل هذا الاختصاص مشتركاً بينهما ، وتبين أهمية ذلك في أنه إذا منح اختصاص المبادرة بالتشريع، إضافة إلى إصدار اللوائح والتنظيمات للنواب وحدهم، فسوف تتعطل العملية التشريعية، ويكون هناك بطء شديد في إصدار وسن القوانين التي تنظم حياة المجتمع مما يخالف الفوضى والشلل في جميع نواحي الحياة، ويجعل من العمل التشريعي منفصلاً تماماً عن الواقع العملي. إضافة إلى أن السلطة التنفيذية وعلى رأسها الحكومة، هي الأدرى بمتطلبات الواقع وما تحتاجه الدولة لضمان سيرورتها وتطورها، بما تملكه من أجهزة وخبراء وتقنيين، وهذا ما أضاف لها مجالاً آخر تستطيع من خلاله المساهمة في التشريع، وذلك عن طريق السلطة التنظيمية.

وبهذا استحوذت هذه السلطة على أغلب العمل التشريعي، فأصبحت تزاحم البرلمان أثناء عمله في مختلف مراحل العملية التشريعية، بداية من جدول الأعمال وانتهاء بالتعديلات، وحتى من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء، وأصبحت تحكم بشكل فعال في عصب العمل البرلماني من خلال ما تملكه من وسائل، بل وأصبح البرلمان بمثابة وسيلة في يد السلطة التنفيذية، تلحاً إليه لإضفاء الشرعية على تصرفاتها ، ليس هذا فحسب بل احتكرت بعض الحالات فأصبحت من الأمور التي ليس لغيرها أن تشرع فيها، ومنها المبادرة في المجال المالي.

وازداد دور الوزير الأول أهمية من خلال الإمكانية الثانية التي منحه إياها الدستور وهي ممارسة السلطة التنظيمية المشتقة، فبغض النظر عن الحدود المرسومة له، إلا أنه يستطيع من خلالها أن يشرع بواسطة المراسيم التنفيذية، وهذه الوسيلة تعد تطورا هاما على الصعيد المؤسسي، فل eius بـ الوزير الأول بمثابة الضامن لتطبيق القوانين، حيث حوله الدستور أن يصدر ما يستلزم من مراسيم ضرورية من أجل وضع القانون محل التنفيذ. حيث يستطيع من خلالها ملائمة النص القانوني الأصلي مع الاعتبارات التي تواجهه أثناء تنفيذ برنامج حكومته.

لهذا ارتبطت هذه التدابير بمنصب باعتبار مسؤوليته أمام رئيس الجمهورية والبرلمان عن تنفيذ التنظيمات والقوانين . وبعد توزيع الصلاحيات والوظائف بين رئيس الجمهورية والوزير الأول والتحفيض نسبيا من حدة تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية، أصبح لكل منها مجاله الخاص الذي يشرع من خلاله .

وتظهر الحكمة من تخويل هذا الاختصاص للوزير الأول في أن المسؤوليات الملقاة على عاتقه كبيرة ، فهو يعمل في إطار تنفيذ برنامج الحكومة، وهذا فإن تحسيد خطته السياسية على أرض الواقع لا يكتمل دون إشراكه في العمل التشريعي.

وهذا ما يبرر القدر المنوح له من الحرية في وضع التنظيمات المشتقة، إذ لا يمكن ملخصته إذا لم تكن له حرية كافية في صنع القرارات التي تهم برنامجه وتخدم مشاريعه، وإلا كان هناك إجحاف وتشدد في ذلك.

كما لاحظنا أن البرلمان ورغم أن من حقه أن يستخدم عدة وسائل رقابية ضد الحكومة، إلا أنه يمتنع عن ذلك، لضعفه وخوفه من أن تتد آثارها إليه.

وقد لمسنا مظاهر تفوق رئيس الجمهورية على الوزير الأول في كون مجاله التنظيمي المستقل يشمل كل النواحي ماعدا تلك المحجوزة للبرلمان. على خلاف السلطة التنظيمية المشتقة التي لا تملك سلطة تقديرية في ابتداع قواعد قانونية جديدة ومبتكرة، لأنها لا تمثل سلطة قانونية منشأة لأن حدودها ترسمها التنظيمات المستقلة.

إضافة إلى تدخله بواسطة مراسيم رئاسية في مجال تنفيذ القوانين في بعض القطاعات الخاصة.

و هذا ما جعلنا نستنتاج أن النظام السياسي الجزائري قد مال نحو تكريس هيمنة رئيس الجمهورية على جل اختصاصات السلطة التنفيذية، لتمتعه بصلاحيات واسعة جدا، منها الدستورية ومنها ما منحها لنفسه دون اعتبارات لأحكام الدستور ، مما جعل الوزير الأول خاضعاً لإرادة مسؤوله الرئيسي، بمعنى أنَّ المراسيم التنفيذية تشكل اختصاصاً تنظيمياً يوضع في متناول الوزير الأول مع إمكانية تدخل رئيس الجمهورية في أعماله طالما أنه يمثل رئيس مجلس الوزراء.

لقد تبين من خلال هذا البحث أن رئيس الجمهورية أصبح محتكراً للسلطة التنظيمية بشقيها التنظيمي المستقل والتنفيذي، لممارسته لكل مظاهرها بصفة قانونية أو واقعية دون وجود حماية للاختصاص الائحي المحجوز للوزير الأول والذى أصبح وكأنه موظف لدى رئيس الجمهورية.

فالدستور قد قلل كثيراً من صلاحيات الوزير الأول، بينما وسع من صلاحيات رئيس الجمهورية، مما جعله يكرس للنظام الرئاسي، في حين أنه كان من الأجرد أن يترك مساحة أوسع لكل من البرلمان مثل الشعب، والوزير الأول الذي من المفترض أن تسميته هذه توحى بأن له من الصلاحيات ما هو أوسع بكثير مما هو منوط له، لكي يكون هناك تحقيق للصالح العام، والذي تسعى أي دولة لبلوغه.

و كان من الأفضل لو رجعت الجزائر لتبني الأزدواجية في السلطة التنفيذية لأن النظام الرئاسي الذي كان سائداً في دستور 1989 أثبت فشله على أرض الواقع، فكيف بنا العودة إلى إتباع نفس النظام الذي كان له العديد من السلبيات، والذي أدخل البلاد في دوامة من العنف والفوضى.

إضافة إلى أن طريقة تعيين الوزير الأول كان من الأجرد أن تكون وفق معايير ومقاييس معينة، تراعي فيها الكفاءة والمستوى العلمي والخبرة، والتوافق مع مختلف التوجهات السياسية لضمان الانسجام ضمن التشكيلة الحكومية التي يعمل على رأسها.

وفي الختام نستطيع القول أنه من خلال دراستنا هذه تبين لنا أن صلاحيات و اختصاصات الوزير الأول تتراوح بين الضيق والواسع، ليس لكون البرلمان يحد منها وإنما لأن رئيس الجمهورية هو المتحكم الحقيقي في جميع تصرفاته فإن شاء تنازل له عن جزء من

صلاحياته، وإن لم يشأ فإنه بإمكانه حتى الاعتداء على الصلاحيات التي منحها إياه الدستور،
كيف لا وهو من يملك صلاحية تعيينه وعزله.

وفي الأخير نحمد الله الذي جلت قدرته وتعالى أسماؤه أن وفقنا على إتمام هذا
البحث، ونسأله عز وجل أن يجعله في ميزان حسناتنا، فإن أصبنا فمن الله وإن أخطأنا فمن
أنفسنا ومن الشيطان.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الصوخص القانونية

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بالمرسوم الرئاسي 18-89 مؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق 28 فبراير 1989، يتعلّق بنشر نص تعديل الدستور المُوافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، الصادر في (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 9 المؤرخ في أول مارس 1989).
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 26 رجب عام 1417، الموافق 7 ديسمبر سنة 1996، يتعلّق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه باستفتاء 28 نوفمبر 1996 (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 76 المؤرخ في 8 ديسمبر سنة 1996).
- المعدل بالقانون 08-19 المؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر 2008 (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 63 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2008).
- والمعدل بالقانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437، الموافق 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 14 مؤرخة في 7 مارس 2016).
- 3- قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 مايو سنة 1998، يتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 37 مؤرخ في أول يونيو سنة 1998)، معدل وتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 24 شعبان عام 1432 الموافق 26 يوليو 2011 (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 43 مؤرخ في 3 غشت سنة 2011).
- 4- قانون عضوي 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1419، الموافق 8 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 15 مؤرخ في 9 مارس سنة 1999).

- 5- قانون عضوي 11-04 المؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق 6 سبتمبر سنة 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 57 المؤرخ في 8 سبتمبر سنة 2004).
- 6- قانون عضوي 12-04 المؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق 6 سبتمبر سنة 2004، يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 57 المؤرخ في 8 سبتمبر سنة 2004).
- 7 - قانون رقم 91-11 المؤرخ في 12 شوال عام 1411 الموافق 27 أفريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بترع الملكية من أجل المنفعة العمومية (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 21 ، مؤرخ في 8 مايو 1991).
- 8- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مؤرخ في 28 ربيع الثاني عام 1421 ، الموافق 30 يوليو 2000، (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46).
- 9- النظام الداخلي للمجلس ب مجلس الأمة، مؤرخ في 28 نوفمبر 2000، المعدل بإضافة مادتين، الصادر بـ (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 77 ، مؤرخ في 21 رمضان عام 1421 الموافق 17 ديسمبر 2000).
- 10- مرسوم رئاسي 89-44 المؤرخ في 4 رمضان 1409 الموافق 10 أبريل 1989 والمتصل بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15 مؤرخ في 12 أبريل 1989).
- 11- مرسوم رئاسي 99-239، مؤرخ في 17 رجب عام 1420هـ، الموافق لـ 27 أكتوبر 1999م، (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76 مؤرخ في 31 أكتوبر 1999) يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي 89-44.
- 12- مرسوم رئاسي 99-240، مؤرخ في 17 رجب عام 1420هـ، الموافق لـ 27 أكتوبر 1999م، يتعلّق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية،(الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76 مؤرخ في 31 أكتوبر 1999).

- 13- مرسوم رئاسي 304-07 مؤرخ في 17 رمضان عام 1428، الموافق 29 سبتمبر 2007، يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، (الجريدة الرسمية العدد 61 مؤرخة في 30 سبتمبر 2007).
- 14- مرسوم رئاسي رقم 1430-09 المؤرخ في 02 جمادى الأولى عام 1430 الموافق 27 أبريل سنة 2009، يتضمن مهام الدرك الوطني وتنظيمه، (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 26 مؤرخ في 3 مايو سنة 2009)، المنفذ للأمر رقم 62-19 المؤرخ في 23 غشت 1962 المتضمن إنشاء الدرك الوطني الجزائري.
- 15- مرسوم تنفيذي رقم 91-304 مؤرخ في 15 صفر عام 1412 الموافق 25 غشت سنة 1991 يحدد تشكيلة دواعين الوزراء المنتدبين(الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 40 مؤرخ في 28 غشت سنة 1991).
- 16- مرسوم تنفيذي رقم 297-91 مؤرخ في 14 صفر عام 1412 الموافق 24 غشت سنة 1991 يحدد صلاحيات وزير الاتصال و الثقافة(الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 40 مؤرخ في 28 غشت سنة 1991).
- 17- مرسوم تنفيذي رقم 157-92 مؤرخ في 18 شوال 1412 الموافق 21 أبريل سنة 1992 يتضمن تنظيم المصالح الخاصة بكاتب الدولة لدى الوزير (الجريدة الرسمية رقم 30).
- 18- مرسوم تنفيذي رقم 186-93 مؤرخ في 7 صفر 1414 الموافق 27 يوليو 1993، يحدد كيفيات تطبيق القانون 11-91 السابق الذكر، (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 51) المؤرخ في أول غشت سنة 1993.
- 19- مرسوم تنفيذي رقم 95-438 المؤرخ في أول شعبان 1416 الموافق 23 ديسمبر 1995 والمتضمن تطبيق أحكام القانون التجاري المتعلقة بشركات المساعدة والتجمعات، (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 80 مؤرخ في 24 ديسمبر 1995).
- 20- مرسوم تنفيذي رقم 261-98 المؤرخ في 8 أغشت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64 المؤرخ في 30 أوت 1998).

- 21- مرسوم تنفيذي رقم 154-06 مؤرخ في 13 ربيع الثاني عام 1427 الموافق 11 مايو سنة 2006، يحدد شروط وكيفيات تطبيق أحكام المادة 7 مكرر من القانون رقم 84-11 المؤرخ في 9 رمضان عام 1404 الموافق 9 يونيو 1984 والمتضمن قانون الأسرة المعديل والمتمم بالأمر رقم 02-05 المؤرخ في 18 محرم عام 1426 الموافق 27 فبراير سنة 2005 (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 31 مؤرخة في 14 مايو 2006).
- 22- مرسوم تنفيذي رقم 63-09 المؤرخ في 11 صفر عام 1430 الموافق 7 فبراير سنة 2009 يتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 10 المؤرخ في 11 فبراير سنة 2009).
- 23- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، الصادر بتاريخ 11 جمادى الثانية عام 1433 الموافق لـ 3 مايو سنة 2012، (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 26 المؤرخ في 3 مايو سنة 2012).
- 24- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة الدورة الخريفية، العدد 3 المعقودة في 10 شعبان 1423 الموافق لـ 17 أكتوبر 2002.

ثانيا: الكتب

- 1- أحسن راحجي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث القاهرة، سنة 2013.
- 2- رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع ، القاهرة، سنة 2006.
- 3- سعيد بوالشعير: - القانون الدستوري والنظم السياسية المقارن، الجزء الثاني، الطبعة الحادية عشر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010 .
- النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التنفيذية، ج3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

- النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التشريعية والمراقبة، ج 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 4- عبد القادر شربال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومة، الجزائر، بدون سنة.
- 5- عبد الله بووقفة:
- أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر، سنة 2002.
- الوجيز في القانون الدستوري، الدستور الجزائري نشأة — فقها — تشريعا ، دراسة تحليلية نظرية تطبيقية ، ط 4 ، دار الهدى الجزائري، سنة 2010.
- 6- عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الطبعة الأولى، مكتبة لوفاء القانونية، الإسكندرية، سنة 2009.
- 7- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، سنة 2003.
- 8- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظمتين الرئاسي و البرلماني دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، سفير للآلات الكاتبة، بدون طبعة، بدون سنة نشر.
- 9- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثاني، النظرية العامة للدستير، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2008.
- 10- مirok حسين، تحرير النصوص القانونية، القوانين، الأوامر، المراسيم، القرارات الإدارية، ط 4، دار هومة، الجزائر، سنة 2010.
- 11- موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1990.
- 12- ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة ، منشورات لباد، بدون بلد النشر، بدون تاريخ النشر.

13- نعمان عطا الله الهبيتي، تشريع القوانين دراسة دستورية مقارنة، الطبعة الأولى، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، سوريا، سنة 2007.

ثالثا: الأطروحات والرسائل الجامعية

- 1- أحمد حميودة، مبدأ تدرج القواعد القانونية وأثره على الوظيفة القضائية، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء، دفعة 2003-2006.
- 2- إيمان الغريبي، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكnon، الجزائر، سنة 2010-2011.
- 3- سعاد رابح، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2007-2008.
- 4- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، الجزائر، 2009-2010.
- 5- علي بن صفي، تنظيم السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996، ماجستير فرع الإدارة المالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2002-2003.
- 6- عمر ثامر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، ماجستير فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، سنة 2005-2006.
- 7- قدیم کیوانی، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 2011-2012.
- 8- محمد بودة، سلطة الوزير الأول التنظيمية، دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران، السنة الجامعية 2013-2014.
- 9- منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري سنة 1996م وأثره على النظام السياسي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة بسكرة، سنة 2013-2014.

10- نسيمة بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 2006-2007.

11- ولid شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011.

رابعا: المقالات والمداخلات

1- السعيد سليماني، القرارات الإدارية، ملخص محاضرات في مقاييس القانون الإداري أقيمت على طلبة السنة الثانية LMD، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة حيجل، السنة الجامعية 2012-2013.

2- فتيحة عمارة، سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين دراسة مقارنة، مقال، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، السنة السابعة والعشرون، رمضان 1434هـ، الموافق يوليوليو 2013م.

3- محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية، مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، مقال بالمحللة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسيبة بن بو علي ، الشلف، العدد 11 السادس الأول . 2014.

4- محمد عمران بوليفية، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، مقال، مجلة الفكر، العدد العاشر، جامعة محمد خضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، جانفي . 2014.

5- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مداخلة، جامعة الأمير عبد القادر، قسنطينة، بتاريخ: 5 أيار 2015م، موقع المجلس الشعبي الوطني.

- وانظر نفس المقال في: المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مقال، مجلة النائب، العدد الثاني.

6- ولد شريط، الشائبة البرلمانية في ظل النظام الدستوري الجزائري، المبررات وواقع العلاقة
بين الغرفين، مقال منشور عبر الإنترنـت، جامعة بوبكر بلقايد، تلمسان،
www.univ-tlemcen.dz

7- يحيى بوخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، مداخلة ألقيت باليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية، يوم 15 فبراير 2009، (نزل الأوراسي) الجزائر.

فهرسة المحتويات

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	العنوان
1	مقدمة
6	الفصل الأول: اختصاصات الوزير الأول في مجال المبادرة بالتشريع
6	المبحث الأول: حق المبادرة بالتشريع
6	المطلب الأول: مفهوم المبادرة بالتشريع وهيئة المختصة بها
7	الفرع الأول: تعريف المبادرة بالتشريع (القوانين)
9	الفرع الثاني: تنظيم حق الاقتراح في دستور 1996
13	الفرع الثالث: احتكار المبادرة في المجال المالي
15	المطلب الثاني: المراحل التي تمر بها مشاريع القوانين قبل عرضها على البرلمان
16	الفرع الأول: تحضير المشاريع من الوزراء ودور الوزير الأول في تنسيق عمل حكومته
18	الفرع الثاني: على مستوى الأمانة العامة للحكومة
19	الفرع الثالث: على مستوى مجلس الدولة ومجلس الوزراء
22	المبحث الثاني: مظاهر التدخل الحكومي أثناء سير العمل التشريعي
23	المطلب الأول: دور الحكومة في تحضير جدول الأعمال
24	الفرع الأول: تحديد جدول الأعمال
25	1- الاعتبارات الفنية
26	2- الاعتبارات السياسية
27	الفرع الثاني: كيفية تحضير جدول الأعمال
29	الفرع الثالث: أسباب طغيان دور الحكومة في تحضير جدول الأعمال
30	المطلب الثاني: تدخل الحكومة أثناء دراسة النص
30	الفرع الأول: مساهمة الحكومة أثناء دراسة النص على مستوى اللجان الدائمة
33	الفرع الثاني: مساهمة الحكومة أثناء المناقشة والتصويت على مستوى غرفتي البرلمان
35	أولاً: التصويت مع المناقشة العامة

41	ثانياً: التصويت مع المناقشة المحددة
42	ثالثاً: التصويت بدون مناقشة
43	المطلب الثالث: المسائل الأخرى التي تتدخل من خلالها الحكومة في العمل التشريعي
43	الفرع الأول: تدخل الحكومة من خلال التعديلات
47	الفرع الثاني: تدخل الحكومة من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء
55	الفصل الثاني: اختصاصات الوزير الأول في مجال التشريع الفرعي
55	المبحث الأول: الأسس الدستورية والقانونية للسلطة التنظيمية المشتقة
57	المطلب الأول: السلطة التنظيمية المشتقة كامتداد للنشاط التشريعي
58	الفرع الأول: تعريف التنظيم المشتق (المراسيم التنفيذية)
61	الفرع الثاني: حدود المراسيم التنفيذية
65	المطلب الثاني: السلطة التنظيمية المشتقة كأداة لسير النشاط الحكومي
66	الفرع الأول: استحواذ الوزير الأول على السلطة التنظيمية المشتقة
68	الفرع الثاني: مدى تحكم الوزير الأول في السلطة التنظيمية المشتقة
68	البند الأول: تأثير رئيس الجمهورية على السلطة التنظيمية المشتقة
73	البند الثاني: تأثير البرلمان على السلطة التنظيمية المشتقة
77	المبحث الثاني: النظام القانوني للسلطة التنظيمية المشتقة
78	المطلب الأول: أشكال المراسيم التنفيذية الموقعة من الوزير الأول
79	الفرع الأول: المراسيم التنفيذية العامة
80	البند الأول: مراسيم تنفيذ القوانين والتنظيمات
82	البند الثاني: المراسيم المحددة لاختصاصات أعضاء الحكومة
86	البند الثالث: المراسيم المنظمة لبعض المصالح المركزية
87	الفرع الثاني: المراسيم التنفيذية الخاصة (الفردية)
89	المطلب الثاني: المكانة المعيارية للمراسيم التنفيذية
89	الفرع الأول: مكانة المراسيم التنفيذية ضمن التدرج الهرمي للقوانين.
96	الفرع الثاني: الرقابة الدستورية والقضائية على المراسيم التنفيذية

97	البند الأول: الرقابة الدستورية على المراسيم التنفيذية
101	البند الثاني: الرقابة القضائية على المراسيم التنفيذية
105	الخاتمة
110	قائمة المصادر والمراجع
119	فهرسة المحتويات