

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أحمد دراية أدرار



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

صناعة التشريع على ضوء تعديل الدستور الجزائري

لسنة 2016

أطروحة دكتوراه "ل م د" تخصص القانون العام المعمق

تحت إشراف الأستاذ:

– أ.د. عبد القادر مهداوي.

إعداد الطالبة:

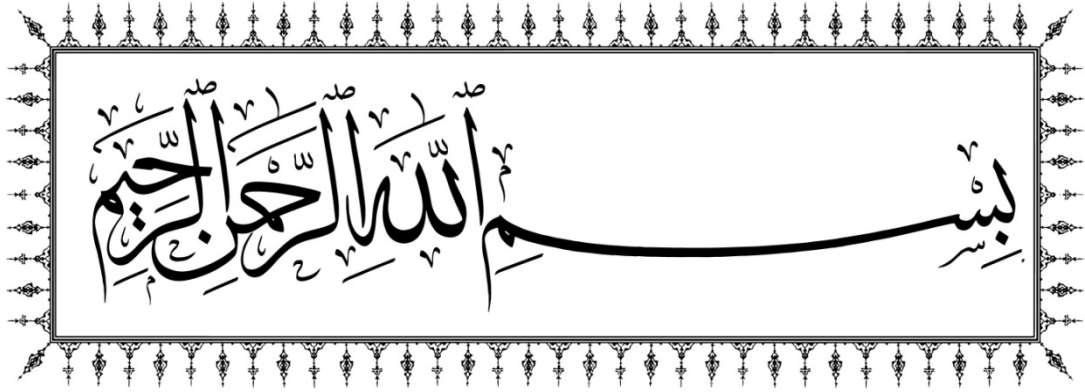
– يمينة بيران.

لجنة المناقشة:

رئيساً	جامعة أدرار	أستاذ التعليم العالي	أ.د. محمد بومدين
مشرفاً ومقرراً	جامعة أدرار	أستاذ التعليم العالي	أ.د. عبد القادر مهداوي
مناقشاً	جامعة أدرار	أستاذ محاضر أ	د. محمد علي
مناقشاً	جامعة بشار	أستاذ محاضر أ	د. أحمد بركات
مناقشاً	جامعة الأغواط	أستاذ محاضر أ	د. بوغفالة بوعيشة

السنة الجامعية: 2019 – 2020

نوقشت يوم: 26 فبراير 2020



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تشكرات

الحمد لله على توفيقه وفضله، بأن منّ عليّ وأعانني على إنجاز هذا العمل فلك الحمد ولك الشكر كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك. أتقدم بالشكر الجزيل للأستاذ المشرف مهداوي عبد القادر الذي لم ينخل عليّ بنصائحه وتوجيهاته، وبذل جهده في تصحيح هذا البحث، كما أتقدم بالشكر الجزيل للأستاذ محمد بومدين الذي أفادني بملاحظاته القيمة، ولا أنسى الأستاذ غيتاوي عبد القادر الذي أعاننا طوال سنوات التكوين في الدكتوراه وشجعنا، والشكر موصول لكل فريق التكوين الذي ذل لنا الصعوبات التي واجهتنا أثناء التكوين وصبروا علينا ووجهونا أحسن توجيه.

كما أتوجه بالشكر الجزيل للجنة المناقشة التي ستعمل على تصحيح هذا البحث وإبداء ملاحظاتها وتوجيهاتها.

إهداء

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، أهدي عملي المتواضع هذا لوالدي
الكريمين الذين بدعواتهما تمكنت من المواصلة.

وإلى زوجي الكريم الذي دعمني وأعانني على إنجاز هذا العمل.

إلى أبنائي الأغزاء: محمد والهادي وعماد الدين والغالية شفاء.

إلى إخوتي وأخواتي الأغزاء الكرام.

إلى عائلة زوجي الكريمة.

إلى الغالية أم عبد البر، وفاطمة الزهراء عوماري.

إلى كل من أحبهم ووسعهم قلبي.

يمينة بيران.

مقدمة

مرت الدول أثناء مراحل تكوينها إلى أن وصلت إلى الشكل الذي هي عليه اليوم بمشكلات عديدة، أهمها الصراع المحتدم بين السلطة والحرية، أي بين الدولة ككيان سلطوي، وبين الحريات الفردية والجماعية.

لذلك بدأت الحاجة الاجتماعية والسياسية والقانونية لإيجاد الطرق الكفيلة لتقييد سلطات الدولة، والحيلولة دون انحرافها أو إهدارها لحقوق وحرريات الأفراد، وكذا كبح جماح الأفراد الراغبين في الاستقواء بأي طريقة دون مراعاة لحقوق وحرريات غيرهم، ودون احترام لممتلكات الدولة أو سلطتها. ومن هنا بدأت بذور مفهوم الدولة القانونية تنتشر تدريجيا في مختلف الديمقراطيات¹.

وقد كثر الجدل حول مدلول دولة القانون لدرجة أضحي من الصعب تحديد مضمونها العلمي الدقيق². وظهرت هذه الفكرة لدى المدرسة الوضعية الألمانية في القرن 19، والتي رأت أن تفصل الدولة عن القانون، ونادت بإرساء دولة القانون كبديل عن الدولة البوليسية التي سادت لديهم لمدة طويلة.

وقد عرفت دولة القانون بأنها الدولة التي تضع لنفسها قيودا قانونية في إطار علاقتها مع المواطنين، وتطبق عليهم أحكاما تستمد أصلها من قانون موضوع وليس مجرد إرادة الحكام، ثم انتقل هذا المصطلح للفقهاء الفرنسي على يد الفقيه دي لمبيرغ بسمى دولة القانون، ثم انتشرت هذه الفكرة عند الأنجلوسكسون تحت تسمية حكم القانون³.

¹ - أحسن راجحي، التشريع والمؤسسة التشريعية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، مصر، سنة 2015، ص 5.

² - Eric Millard. L'Etat de droit : Idéologie contemporaine de la démocratie. J.M. Février P. Cabanel. Question de démocratie, Presses universitaires du Mirail, pp.415-443, 2001, Amphi 7.p 1.

³ - محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، سنة 2011-2012، ص 1.

وفي مطلع القرن العشرين ثار المفكر النمساوي هانس كلسن Hans Kelsen على فكرة دولة القانون من خلال مدرسته التي أسسها "مدرسة القانون المجرد"، فرأى أن الدولة إنما تتجسد في القانون، وأن دولة القانون هي التي تضع لنفسها قيودا قانونية، ويُعترف لها من قبل أفرادها بقدرتها على التصرف كشخص قانوني.

وعليه فإن السلطات العامة في الدولة مقيدة بضرورة احترام منظومتها القانونية بجميع معاييرها السارية المفعول، بغض النظر عن مصادرها وقوة تأثيرها في المراكز القانونية، لذلك فقد جاءت نظرية هانس كلسن لتزيل هذا اللبس من خلال نظريته الشهيرة "النظرية القانونية الخالصة"، حيث اعتبر أن كل دولة تحتوي على مجموعة هائلة من النصوص القانونية بسبب اختلاف مصادرها، إلا أن تطبيق هذه النصوص في آن واحد لا يثير أي إشكالات عملية، إذا طبقنا علاقة التبعية بين هذه النصوص.

وأمام الانتقادات التي وجهت لنظرية كلسن، أعاد الفقه صياغة تعريف دولة القانون، فعرفها البعض بأنها الدولة التي تضمن الحقوق الفردية للمواطنين ضد تعسف السلطة عن طريق نظامها القانوني والدستوري. كما عرفها الفقيه F. Ardant بأنها الدولة التي تقبل التصرف باحترام القواعد واحترام حريات المواطنين كقيد على حريتها¹.

من كل ما سبق يتبين لنا أنه رغم اختلاف الفقهاء حول تعريف دولة القانون، إلا أنهم يجمعون على أن أي نظام مؤسسي يجب أن يخضع للقانون الذي ينبغي أن تتدرج قواعده، ويمارس ويراقب من طرف سلطات متميزة ومستقلة عن بعضها البعض. فمفهوم دولة القانون مبني على

¹ - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 1 و 2.

القانون، وإذا حاد هذا الأخير عن غرضه فإنه سيفقد مصداقيته، أي أنه سيفقد احترامه وفعاليته، فدولة القانون تتعارض مع السلطات المطلقة والدكتاتوريات الفاقدة للشرعية¹.

والقانون كظاهرة اجتماعية ليس مجرد قواعد مُلزمٌ إتباعها وتطبيقها، وإنما هو عبارة عن تركيبة منظمة تتفاعل في إحداثها وخلقها هيئات خاصة وآليات محددة تحقيقا للغاية التي أفضت تاريخيا إلى انبثاق القاعدة القانونية كظاهرة اجتماعية حتمية لضمان استمرارية الدولة، وحفاظها على تماسكها وقوتها، وهذه الآليات تكوّن ما يعرف بـ: "صناعة التشريع" La fabrique du droit، أو الصياغة التشريعية La Technique Juridique، والتي يتم من خلالها بعث قواعد قانونية وبنائها وفق قواعد مضبوطة وإجراءات محددة، لتلبية الحاجات التي استدعت وجودها، لتنظيم سلوك الأفراد والجماعات والهيئات العامة على نحو ملزم، فالصناعة التشريعية هي عملية إخراج للقواعد القانونية التي تحتاجها الدولة بجميع مكوناتها لوضع نظام صارم يكفل استمراريتها، ويحقق الهدف المنشود من وضعها.

وقد اكتسبت عملية صناعة التشريع حيزا كبيرا من الاهتمام والنقاش القانوني، نظرا لأهمية الموضوع في حياة المجتمعات والدول من جهة، وللانحراف الذي أصاب العملية التشريعية، من خلال خدمة جهة معينة، وبسط هيمنتها على العمل التشريعي وعملية بناء النص القانوني من جهة أخرى، عن طريق صياغة دساتير ميّعت من العمل التشريعي ووجهته لإشباع رغباتها في التفوق والهيمنة وبسط النفوذ، وقلصت من صلاحيات المشرع الأصلي وقزمت دوره فأصبح تابعا بعد أن كان سيدا.

وبالنسبة للدساتير الجزائرية المختلفة والتي عرفت الجزائر وطبقتها عبر مختلف المراحل التاريخية، نجد أنها منحت المؤسسة التشريعية صلاحية ممارسة التشريع، وأعطتها السيادة في إعداد

¹ - عبد القادر شربال، دولة القانون والديمقراطية في الجزائر، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، عدد خاص بأشغال المنتدى الوطني حول موضوع مؤشرات الحكم الراشد وتطبيقاتها يومي 6 و 7 أبريل سنة 2011، جامعة وهران، سنة 2012 رقم 1، ص 31 و 32.

القانون والتصويت عليه¹، كما أعطت نفس الحق للسلطة التنفيذية. وقد حدد الدستور إجراءات خاصة وهيئات معينة يمر بها التشريع أثناء إعداده²، تختلف هذه الهيئات في مدى تأثيرها في العملية التشريعية، بين متدخل قوي وفاعل، ومتدخل واجب المرور به دون أن يكون له تأثير إلا في حدود رغبة الهيئة التي تطلب تدخله.

ونظرا لكون التعديل الدستوري لسنة 2016 قد حمل في طياته العديد من التعديلات التي مست كل أبواب وفصول الدستور بما فيها الديباجة وما تعلق بتنظيم السلطات خاصة السلطة التنفيذية والعلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، وكذا تنظيم السلطة التشريعية وإعطاء حقوق للمعارضة، وأصبح بإمكان مجلس الأمة المساهمة في المبادرة بالتشريع عن طريق اقتراحات القوانين في مجالات محددة، إضافة إلى التعديلات التي مست مؤسسات الرقابة خاصة ما تعلق منها بالمجلس الدستوري وتشكيلته وعملية الإخطار.

ولتعدد العملية التشريعية من خلال إجراءاتها وهيئات التي تمر بها، وكذا وجود تناقض في مواد الدستور الذي يعطي الحق في التشريع للبرلمان، بإشراك هيئات أخرى تارة، أو جعل هذا الحق من صلاحيات هيئات أخرى غير البرلمان تارة ثانية، مما جعلنا نتساءل عن المشرع الأصلي. إضافة إلى تنوع التشريعات بتنوع الهيئات التي تصدرها، كل هذا أثار لدينا الإشكالية التي مضمونها:

هل ساهم التعديل الدستوري لسنة 2016 في تقوية سلطة البرلمان الجزائري في إعداد القانون والتصويت عليه؟ وما مظاهر ذلك؟

وقد انبثقت عن هذه الإشكالية عدة تساؤلات أهمها:

¹ - انظر: المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - التشريعات وبالنظر إلى الهيئات التي تصدرها تختلف، فنجد التشريع البرلماني أو ما يصطلح عليه بالتشريع العادي مع أنني أتحفظ على هذه التسمية لكون البرلمان يصدر أكثر من نوع من التشريعات منها العادية والعضوية، وهناك التشريع الفرعي الصادر عن السلطة التنفيذية.

هل ساهم التعديل الدستوري 2016 في تقوية مكانة البرلمان في صناعة التشريع؟ وما هي مظاهر ذلك؟

أم أنه كرس وعمق تفوق السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في مجال صناعة التشريع؟

كيف ساهم كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول والمجلس الدستوري ومجلس الدولة في العملية التشريعية؟

ما مدى قوة هذه الهيئات وفعاليتها في عملية صناعة التشريع؟

وللإجابة عن تلك الإشكالية وهذه التساؤلات انتهجنا المنهج الوصفي بعرضنا لحالة الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، إضافة إلى المنهج التحليلي من خلال تتبعنا لمواد الدستور بالنقد والتحليل، كما استعملنا المنهج التاريخي في بعض الأحيان لتتبع التطور الذي مرت بها العملية التشريعية بمقارنتها بالدساتير السابقة والتغيرات التي طرأت عليها.

ولمعالجة هذا الموضوع قسمنا بحثنا هذا إلى بابين، تناولنا في الباب الأول: صناعة التشريع من خلال البرلمان. والذي قسمناه إلى فصلين تطرقنا في الفصل الأول: لماهية التشريع والمبادرة به، والفصل الثاني تناولنا فيه: المبادرة بالتشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع. أما الباب الثاني فقد خصصناه لدراسة: العملية التشريعية خارج البرلمان، وقسمناه بدوره لفصلين، ناقشنا في الفصل الأول منه: مساهمة رئيس الجمهورية والمجلس الدستوري في صناعة التشريع، أما الفصل الثاني فقد خصصناه ل: مشاركة الهيئة التنفيذية في صناعة التشريع.

وانهينا دراستنا هذه بخاتمة حاولنا من خلالها استخلاص أهم النتائج والتوصيات.

الباب الأول

صناعة التشريع من

خلال البرلمان.

الباب الأول: صناعة التشريع من خلال البرلمان.

الباب الأول: صناعة التشريع من خلال البرلمان.

التشريع هو عملية يتم بمقتضاها وضع أسس الجماعة ورفع قواعد البناء الاجتماعي بهدف تنظيم وضبط الحياة والعلاقات بين المواطنين وإحداث قدر معين من التداخل والترابط وتيسير التعامل بينهم¹. ويعتبر المجال التشريعي اختصاصا أصيلا للبرلمان من خلال اقتراحات القوانين، ولكننا نجد أن الدستور الجزائري قد أعطى للسلطة التنفيذية ممثلة في كل من (رئيس الجمهورية، والوزير الأول) الحق في ذلك أيضا، ويظهر ذلك من خلال التشريع عن طريق المبادرة بالقوانين، إضافة إلى ما خص به الدستور كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول من مجالات ينفرد بها كل منهما، وقد حاولنا من خلال هذا الباب التعرف على ماهية التشريع والمبادرة به (فصل أول)، كما تتبعنا المراحل التي تمر بها المبادرة بالتشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع (فصل ثان).

¹ - علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد؟ إطار مقترح للدول العربية، ورقة خلفية حلقة النقاش، التي ينظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - برنامج إدارة الحكم في الدول العربية "Program on Governance in the Arab Region-POGAR" بالتعاون مع مجلس النواب اللبناني، في إطار ورشة عمل حول " تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية"، بيروت 3-6 فبراير 2003.

الفصل الأول:

ماهية التشريع والمبادرة به

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

تعتمد كل الدول من أجل المحافظة على النظام والاستقرار وتنظيم شؤونها الخاصة إلى سن القوانين، التي تعد أهم وسائل تنظيم السلطة وضبط المجتمع، ولأهميتها هذه أولها المؤسس الدستوري عناية خاصة، واشترط صدورها من هيئات معينة، و مرورها بمراحل خاصة، وقبل التطرق للمراحل التي تمر بها العملية التشريعية علينا أولاً التعرف على الإطار المفاهيمي لظاهرة التشريع والمبادرة به (مبحث أول)، ثم سنتطرق للهيئات التي تتنازع على وضع التشريع (مبحث ثان).

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لظاهرة التشريع والمبادرة به.

يعتبر التشريع أهم مصدر للقاعدة القانونية في أغلب الأنظمة المعاصرة، إلا أن هذا المفهوم العام يراد به جميع النصوص القانونية المكتوبة، الصادرة عن السلطة المختصة في حدود اختصاصاتها، ووفقاً للإجراءات المقررة لذلك.

والتشريع المقصود من هذه الدراسة هو القواعد القانونية التشريعية الصادرة عن البرلمان، أي أننا نستثني المعايير القانونية الأساسية، والتي تدخل ضمن المعنى العام للتشريع أما المعايير القانونية التنظيمية¹، فسنترك لها بالدراسة لأنها تعتبر تشريعات هامة، سواء من ناحية تغطية المجالات التي لا تدخل ضمن المجالات المحددة للتشريعات البرلمانية "التشريعات المستقلة"، أو من ناحية جعل التشريعات البرلمانية قابلة للتطبيق على أرض الواقع "التشريع الفرعي". فالتشريع الذي سنركز عليه في إطار دراستنا هذه ينحصر في جزء من المعنى العام لمفهوم التشريع، وهو التشريعات البرلمانية.

لذلك سنتطرق لمفهوم التشريع (مطلب أول)، ومفهوم المبادرة بالقوانين (مطلب ثان).

¹ - بالنسبة للمعايير القانونية التنظيمية سنتناولها بالدراسة في الفصل الثاني من الباب الثاني لما لها من اتساع، ولأهمية التي تكتسبها في تنظيم جميع مناحي الحياة.

المطلب الأول: مفهوم التشريع.

التشريع هو بمثابة الأداة التي تستطيع بواسطتها الحكومات والبرلمانات إشباع الاحتياجات المتغيرة والمتجددة والمتزايدة لأفراد المجتمع في شتى مجالات الحياة، كما أن الصياغة التشريعية المتماشية والتطورات العالمية تمكن الدولة من إحداث تغييرات في عدة مجالات منها: الاجتماعية والاقتصادية والإدارية... والتي تستهدف الإسراع بتحقيق التنمية في المجال الذي ينظمه القانون .

ورغم أهمية القانون في حياة الأمم والشعوب، إلا أن هناك تحوفاً كبيراً من عملية سن التشريعات، نظراً لكونها عملية ثقيلة ومرهقة ومعقدة، إضافة إلى عدم تكتنها من معالجة الكثير من المشكلات، وتدني مستوى تنفيذها والامثال لها. ومن هذا المنطلق علينا أولاً التطرق لتعريف التشريع (فرع أول)، ثم نتعرف على تدرج التشريعات البرلمانية في النظام القانوني الجزائري (فرع ثان).

الفرع الأول: تعريف التشريع.

للتشريع معنيان، معنى عام (بند أول) ومعنى خاص (بند ثان)، كما أنه يتنوع بحسب الهيئات المختصة بوضعه (بند ثالث). وهو ما سنتناوله كما يلي:

البند الأول: المعنى العام للتشريع.

يعني مصطلح التشريع وفقاً للمعنى العام كل ما قد يوجد في الجماعة من قواعد تحكم سلوك الأفراد حكماً ملزماً بهدف تنظيم حياة الجماعة¹.

فهو مجموعة من القواعد التي تنظم الروابط الاجتماعية وتتوفر على جزاء يكفل طاعتها واحترامها، وهو ضرورة استوجبته طبيعة الإنسان المدنية، لأنه لا يمكنه العيش منفرداً، فهو بحاجة دائماً أن يكون فرداً في جماعة، ولأن الإنسان يتميز بطبيعته الأنانية ويحاول الاستئثار بأكبر قدر من الامتيازات، فهذا يجعل مصالح الأفراد تتضارب، مما يؤدي إلى حدوث نزاعات وخلافات

¹ - نسيم بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، الجزائر، سنة 2006-2007، ص 9.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

بينهم، وهذا ما استدعى إيجاد قواعد قانونية ملزمة لتنظيم المجتمع ومنع قيام النزاعات بين الأفراد¹. بما تمتلكه السلطة العامة من قوة الجبر والإلزام، وهو بهذا المعنى يشمل كافة القواعد التشريعية أيا كان مصدرها وأيا كان المكان الذي تطبق فيه².

وهو مجموعة القواعد التي تجعل هذه العلاقات تسير على منوال واحد وطبقا لنظام ثابت، لذلك فقد تكون التصرفات والأفعال مطابقة أو مخالفة للقانون، ومن هذا المعنى العام أطلق لفظ القانون على العلم الذي يبحث في مجموعة تلك القواعد، ويشمل المعنى العام في ثناياه المعنى الخاص للاصطلاح بمعنى أن يدخل في مفهوم القانون القواعد الصادرة عن السلطة التشريعية والتي تسمى (تشريع) Loi³.

البند الثاني: المعنى الخاص للتشريع.

يقصد بالتشريع القانون في معناه الخاص أو الضيق، وهو مجموعة القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية المختصة بذلك، بقصد تنظيم مسألة معينة في مجال معين، فهو القانون المدون الصادر عن السلطة التشريعية، وبهذا المعنى يعتبر العمل التشريعي أو التشريع مصدرا من مصادر القانون بمعناه الواسع⁴، مثل قانون الموظفين الذي يعتبر مجموعة من القواعد القانونية التي تتعلق بالموظفين فتتظم مركزهم من حيث التعيين والترقية والعزل والإحالة على التقاعد، كما يقال

¹ - حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2003، ص 8.

² - نسيم بلحاج، المرجع السابق، ص 9.

³ - أحمد محمد الرفاعي، المدخل للعلوم القانونية (نظرية الحق)، محاضرات المستوى الأول، جامعة بنها، مصر، سنة 2007-2008، ص 8.

⁴ - سردار عماد الدين محمد سعيد، تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي -دراسة تحليلية مقارنة-، دار قنديل للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 72.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

قانون تنظيم الجامعات وقانون المحاماة... ومعنى القانون هنا ينصرف إلى معنى أضيق، إذ يقصد به "التشريع"¹ الذي هو عبارة عن القانون المدون الصادر عن السلطة التشريعية.

والتشريع كمصدر من مصادر القانون هو وضع قواعد قانونية في نصوص تنظم العلاقات بين الأشخاص في المجتمع بواسطة السلطة المختصة، وطبقا للإجراءات المقررة لذلك، فهو يضع قواعد عامة وبمجردة وملزمة تحكم سلوك الأفراد². ويكون هذا باعتماد أسلوب الكتابة.

وقد عرفت المجتمعات القديمة ظاهرة التشريع كمجموعة حامورابي في بابل، وقانون دراكون وقانون صولون في أثينا والألواح الإثني عشر في روما ومجموعة جوستينيان، وقانون بوخريس في مصر وغيرها³.

وقد يراد به القاعدة القانونية أو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم أمرا من الأمور، مثل تشريع الضرائب والتشريع العمالي...⁴

التشريع هو أهم مصدر للقاعدة القانونية في أغلب الأنظمة المعاصرة، لكن هذا المفهوم عام ويراد به جميع النصوص القانونية المدونة الصادرة عن السلطة المختصة وفقا لاختصاصاتها وبإتباع إجراءات مقررة⁵.

المعنى المراد من هذه الدراسة هو القواعد القانونية البرلمانية، أي الصادرة عن السلطة التشريعية، وقد أضفنا لها التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية "رئيس الجمهورية والوزير

¹ توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية (موجز النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق)، مؤسسة الثقافة الجامعية، مصر، بدون سنة نشر، ص 11.

² سليمان مرقس، المدخل للعلوم القانونية (وشرح الباب التمهيدي للتقنين المدني)، الطبعة السادسة، منشورات مكتبة صادر، مصر، سنة 1998، ص 169.

³ عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية، النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، الطبعة 4، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر سنة 2017، ص 157.

⁴ توفيق حسن فرج، المرجع نفسه، ص 66.

⁵ أحسن راجحي، التشريع والمؤسسة التشريعية، مرجع سابق، ص 17.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

الأول"، نظرا للأهمية البالغة التي تكتسيها، ولما لها من تطبيق واسع، ولخوضها في مجالات لا حصر لها، مما يؤهلها لأن تحوز مكانة لا يستهان بها ضمن التدرج الهرمي للقوانين.

فالتشريعات الصادرة عن رئيس الجمهورية تعتبر بمثابة سد للفراغ التشريعي الذي قد يمس المجالات التي تخرج عن اختصاص البرلمان، أو لأسباب قد تمنع البرلمان من التشريع نتيجة توفر ظروف معينة، كما أن التشريعات التي هي من اختصاص الوزير الأول أو ما يسمى بالتشريع الفرعي أو التفصيلي الذي يسهل تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، أو ينظم المرافق العامة، أو أن الغرض منها المحافظة على الأمن والصحة العامة كالتنظيمات والتعليمات¹.

البند الثالث: التشريع بحسب الهيئات المختصة بوضعه.

سلطة التشريع هي وظيفة الدولة في سن القواعد القانونية. ويعين الدستور في كل دولة الهيئة التي تباشر هذه الوظيفة إذ قد تكون هذه الهيئة فردا حاكما بأمره كما في الملكية المطلقة، أو مجلسا أو مجالس نيابية أو غير نيابية، يشاركها أو لا يشاركها رئيس الدولة. وعبارة "السلطة التشريعية" تستعمل للدلالة على وظيفة الدولة في سن القوانين، كما تستعمل للدلالة على الهيئة التي تباشر هذه الوظيفة، أو عليهما معا².

وتختلف التشريعات عن بعضها البعض بالنظر إلى الهيئات المختصة بوضع كل صنف منها، فقد يكون التشريع دستوريا أو عاديا أو فرعيا، وذلك بالنظر إلى الهيئة المختصة بوضع القواعد التشريعية.

أولا: التشريع الدستوري.

اختلفت الجهة التي تصدر هذا النوع من التشريع على مر العصور، حيث كان الاعتقاد السائد أنه مادامت السيادة الكلية هي للملك، فإن التشريع الدستوري يوضع من طرفه، ويتخذ

¹ - سردار عماد الدين محمد سعيد، مرجع سابق، ص 74.

² - سليمان مرقس، مرجع سابق، ص 170.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

شكل "منحة" أو "هبة"، وبعد تطور الفكر الإنساني واحتدام الصراع بين الحاكم والرعية ساد الاعتقاد بأن السيادة لم تعد مركزة في يد الحاكم وحده بل أصبحت مجزأة بينه وبين الأمة، فكان من الطبيعي أن يوضع التشريع الدستوري في شكل "عقد" مثل (الماجينا كارتا Magna carta 1215)، وبعد حسم الصراع لصالح الأمة والشعب أصبح التشريع الدستوري يوضع عن طريق جمعية تأسيسية أو الاستفتاء الشعبي (الدستوري)¹.

فالقانون الدستوري هو مجموعة القواعد القانونية التي تبين تشكيل وآليات واختصاصات وسلطات المؤسسات (الهيئات) العليا في الدولة، وهو أشمل من الدستور الذي يقتصر معناه على الوثيقة الدستورية أو الدستور العرفي².

ثانيا: التشريع العادي.

التشريع العادي أو القانون هو التشريع الذي تسنه السلطة التشريعية في الدولة في حدود الاختصاصات المبينة في الدستور، وكقاعدة عامة فإن السلطة المختصة به هي السلطة التشريعية أو البرلمان، ولكن التطور الدستوري قد جعل كل من رئيس الدولة ورئيس الحكومة، يشاركون السلطة التشريعية في المبادرة بالتشريع، كما حولهم حق الاعتراض على بعض القوانين التي صوت عليها البرلمان³.

وبالنسبة للجزائر فإن المختص بممارسة الوظيفة التشريعية هو البرلمان بغرفتيه طبقا لنص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁴، ويشركه في ذلك الوزير الأول الذي مكّنه الدستور من حق المبادرة بالتشريع طبقا لما جاء في نص المادة 136 من نفس التعديل

¹ - حسني بوديار، مرجع سابق، ص 24.

² - سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الطبعة العاشرة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2009، ص 12.

³ - حسني بوديار، مرجع سابق، ص 24.

⁴ - انظر: المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 136 من نفس التعديل الدستوري.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

الدستوري¹، كما أنه لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالات محددة في المجالات المخصصة للبرلمان وهو ما تضمنته المادة 142 من نفس التعديل الدستوري².

ثالثا: التشريع الفرعي.

وهو عبارة عن القرارات الإدارية التنظيمية التي تصدرها السلطة التنظيمية في حدود ما هو محول لها في الدستور، وهي: اللوائح التنظيمية، والتنفيذية، ولوائح الضبط.

وهي ليست في مرتبة واحدة إذ أنها تتدرج تدرجا هرميا، فالتشريع الدستوري أسمى من التشريع العادي والتشريع الفرعي، والأصل أنه لا يجوز المساس بقاعدة قانونية، إلا بقاعدة قانونية تصدر من نفس السلطة أو من سلطة أعلى منها درجة³، حيث تختلف هذه التشريعات فيما بينها من حيث الجهة التي لها صلاحية إصدارها، وما يهمننا في هذه الدراسة هي التشريعات البرلمانية، كما أننا سنتطرق أيضا للتشريع الفرعي الذي لا يقل أهمية عن التشريعات البرلمانية.

الفرع الثاني: تدرج التشريعات البرلمانية في النظام القانوني الجزائري.

يقتضي مبدأ المشروعية احترام كل من في الدولة من أفراد وسلطات عامة أحكام القانون بمعناه الواسع، الذي يشمل كافة القواعد القانونية التي يضمها التنظيم القانوني للدولة. واحترام الأفراد للقانون بكافة قواعده، أمر تكفله السلطة العامة بما تملكه من وسائل قانونية مقررّة لكل منها⁴.

وقد كان التدرج الهرمي التقليدي للتشريعات يضم التشريع الأساسي (الدستور)، والتشريع العادي، والتشريع الفرعي. فالتشريع الأساسي (الدستور) هو مجموعة القواعد الأساسية التي تبين

¹ - انظر: المادة 136 من نفس التعديل الدستوري.

² - المادة 142 من نفس التعديل الدستوري.

³ - حسني بوديار، مرجع سابق، ص 25.

⁴ - سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون تاريخ، ص

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

شكل الدولة ونظام الحكم فيها وطبيعة العلاقة بين السلطات واختصاصاتها، والقواعد التي تبين حقوق الأفراد وحررياتهم وضماناتها¹. والتشريع العادي هو الذي تضعه السلطة التشريعية في حدود اختصاصها المبين في الدستور، ويشمل على جميع القوانين العادية التي لا تتعلق بالنظام الأساسي للدولة. أما التشريع الفرعي فهو التشريع الذي تصدره السلطة التنفيذية (اللوائح والقرارات) الصادرة بقصد تنظيم تفاصيل تطبيق التشريع العادي وترتيب المصالح العامة².

في قمة الهرم القواعد الدستورية، تليها القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية، وأخيرا القرارات الإدارية التي هي قاعدة الهرم، ويمثل مبدأ تدرج القوانين ضمانا أساسية لخضوع الدولة للقانون³.

بالنسبة للجزائر فإنه بعد صدور دستور 1996 تبنى المؤسس الدستوري صنفين تشريعيين جديدين تمثلا في القانون الاستثنائي والقانون العضوي اللذين احتلا مكانة أعلى من القانون العادي، وهذا ما يدعونا للبحث عن مكانة هذه التشريعات ضمن السلم الهرمي لتدرج القوانين في الدولة (بند أول) و مكانة التشريعات البرلمانية العادية ضمن النظام القانوني الجزائري (بند ثان).

البند الأول: مكانة التشريعات البرلمانية غير العادية في النظام القانوني الجزائري.

نتج عن دستور 1996 وجود عدة تغيرات شملت النظام القانوني في الدولة، حيث تم استحداث نوعين من التشريعات التي لم تكن موجودة من قبل، ويتعلق الأمر بكل من القانون الاستثنائي والقانون العضوي، اللذين يندرجان ضمن التشريعات البرلمانية غير العادية، نظرا لأهميتها وإجراءاتها الخاصة.

¹ سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 153.

² توفيق حسن فرج، مرجع سابق، ص 68-69.

³ فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الطبعة الثالثة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2009، ص 150. كان للمدرسة النمساوية وعلى رأسها كلسن الفضل في إبراز نظرية تدرج القواعد القانونية والتي مفادها أن النظام القانوني في الدولة يرتبط بعضه ببعض ارتباطا تسلسليا ليس متساويا من حيث القيمة القانونية والقوة، فالقاعدة القانونية الأدنى يجب أن تخضع للقاعدة القانونية الأعلى منها.

أولاً: مكانة القانون الاستفتائي.

القانون الاستفتائي مركب من مصطلحين هما (القانون والاستفتاء)، فالقانون هو مجموعة القواعد التي تسنها السلطة التشريعية في حدود المجالات المخصصة لها في الدستور¹، والاستفتاء هو استشارة الشعب والأخذ برأيه حول موضوع معين²، بالموافقة أو الرفض، ومن خلاله يسمح للشعب بالاحتفاظ بحق البت في القرارات الهامة، وممارسة سلطته الأصلية في المساهمة في شؤون الحكم³.

غير أن كلمة استفتاء استخدمت في البلاد العربية استخداماً واسعاً جعلها تشمل أيضاً عرض شخص واحد على الشعب للموافقة على تنصيبه أو بقاءه رئيساً للدولة، وهو ما يطلق عليه بالفرنسية plébiscite، وتعني أخذ موافقة الشعب على شخص معين كمرشح أوحد لرئاسة الدولة. وهو نظام غير ديمقراطي، فهو يطلق أحياناً على الاستفتاء الشخصي، لأنه ينصب على شخص رئيس الدولة، بالمقارنة بالاستفتاء الموضوعي الذي يتعلق بموضوع معين يراد أخذ الرأي فيه⁴.

ويسمح الاستفتاء للمواطنين بالاحتفاظ بحق الفصل في بعض أمور الحكم، وتجنب استحواذ نوابهم على كل السلطة السياسية، فيتدخل المواطنون بعد إعداد موضوع الاستفتاء من طرف الحكومة أو البرلمان أو هيئة منتخبة خصيصاً أو عدد معين منهم، ليقول كلمته بالقبول أو الرفض، وقد يطلب من المواطنين الاستفتاء حول عدة بدائل ممكنة، لا مجرد الموافقة أو الرفض لأمر

¹ - أحسن راجي، التشريع والمؤسسة التشريعية، مرجع سابق، ص 19.

² - يتنوع الاستفتاء إلى استفتاء دستوري عند تعلقه بموضوع دستوري، واستفتاء تشريعي إذا تعلق بأخذ رأي الشعب حول قانون ما، وقد يكون سياسياً في حال إجرائه بشأن أمر سياسي، انظر: عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر 2007، ص 67.

³ - عز الدين بغداددي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الجزائر، سنة 2009، ص 31.

⁴ - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، مكتبة المنار الإسلامية، الكويت، سنة 1980، ص 10-13.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

واحد. ولا يصبح موضوع الاستفتاء ملزماً وواجب النفاذ إلا بعد حصوله على الموافقة بأغلبية الأصوات¹.

والقانون الاستثنائي هو مجموعة القواعد المدرجة ضمن المجالات التشريعية المحجوزة للبرلمان، يتم إعداده وتحضيره طبقاً للإجراءات التشريعية العادية، ولكن إقرارها النهائي مقترن بمصادقة الشعب عليه عن طريق الاستفتاء.

ويعتبر الاستفتاء الشعبي أهم طرق مساهمة الشعب المباشرة في الحكم، وقد يكون موضوع الاستفتاء قانوناً دستورياً، أو تشريعاً عادياً، أو قراراً سياسياً ذا أهمية خاصة².

1- التشريع الاستثنائي حق محصور لرئيس الجمهورية.

يعود الاختصاص في هذا الصنف من التشريعات لرئيس الجمهورية وحده باعتباره صاحب السلطة في اللجوء للاستفتاء، فلا يمكن للبرلمان أو الحكومة ممارسة هذا الاختصاص دون المرور على رئيس الجمهورية³.

نصت المادة 4/7 من دستور 1996 على أن: «لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة»⁴، كما نصت المادة 8/77 من نفس الدستور على أنه: «يمكنه أن يستشير

¹ - ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2005، ص 218 - 219.

² - المرجع نفسه، ص 219.

³ - يمكن أن تكون المبادرة من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو البرلمان لكن عرض الوثيقة للاستفتاء هو من صلاحيات رئيس الجمهورية وحده، وهو ما يعد أحد الوجوه الهامة التي يهيمن فيها رئيس الجمهورية على التشريع، إذ أنه يملك السلطة التقديرية في عرض مبادرة الوزير الأول والبرلمان من عدمه، دون أن يحق لهما للاعتراض، لأن الدستور منحه تلك السلطة دون غيره، والاستفتاء يمكنه أن يأخذ عدة صور منها: "الاستفتاء الاستثنائي" في حال استئذان الشعب حول قانون ما قبل وضعه، "الاستفتاء التصديقي" أين يتم عرض القانون على الشعب بعد إعداده ويبقى مصير المشروع بيد الشعب الذي يقبله أو يرفضه، انظر: راجحي حسن، التشريع والمؤسسة التشريعية، مرجع سابق، ص 20.

⁴ - المادة 4/7 من دستور 1996، وهو ما استمرت في تأكيده المادة 4/8 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء»¹، الدستور الجزائري لسنة 1996 ورغم أنه كرس حق رئيس الجمهورية في اللجوء للاستفتاء إلا أن هاتين المادتين لم تحددا الحالات أو المجالات التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ فيها لمثل هذه الوسيلة، فالقول أنه يمكنه اللجوء للشعب في كل قضية ذات أهمية يكتنفها الكثير من الغموض، فكيف نصنف قضية ما أنها ذات أهمية وطنية؟

وفي ظل غياب تحديد المجالات التي يستطيع من خلالها رئيس الجمهورية اللجوء للاستفتاء فإن صلاحياته في استعمال هذا الحق تبقى واسعة جدا دون قيود أو شروط تحد منها، كما أن الدستور قد أعطى هذا الحق لرئيس الجمهورية دون غيره²، ولا يمكنه تفويضها لغيره³، وهو ما يؤكد على تفوق رئيس الجمهورية ومكانته التي لا ينافسها فيها أحد، واتساع الصلاحيات التي يمتلكها بموجب الدستور، فوجود مواد مفتوحة تحتل أن يضمنها ما يشاء من مجالات ويمكنه من خلالها الولوج إلى مجالات البرلمان بدعوى أنها قضية ذات أهمية وطنية دون أن يستعين بالبرلمان الذي من المفروض أنه هو المكلف بصلاحيات التشريع في الأصل. فرجوع رئيس الجمهورية للشعب يجعل من تصرفاته تكتسب حصانة ضد أي رفض أو معارضة لما يريد تمريره من قوانين قد تعرقلها هيئات أخرى، وليس الغرض السماح للشعب مباشرة سلطته السيادية⁴.

وتعد التشريعات الاستثنائية عبارة عن مشاريع قوانين مقدمة من قبل الحكومة، تتم مناقشتها والمصادقة عليها من طرف البرلمان، حسب الإجراءات التقليدية، وما يميزها عن غيرها هو الإقرار النهائي لها من قبل الشعب بموافقة عليها بمقتضى الاستفتاء⁵، وقد عرفت الجزائر هذا النوع

¹ - المادة 8/77 من دستور 1996، وكذلك نصت المادة 8/91 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 67-68.

³ - انظر: المادتين 87 و 90 من دستور 1996، وتقابلهما المادتان 101 و 104 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴ - عز الدين بغداددي، مرجع سابق، ص 36.

⁵ - أحسن راجحي، التشريع والمؤسسة التشريعية، مرجع سابق، ص 21.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

من القوانين الاستثنائية في العديد من المناسبات، حيث شهدت في 16 سبتمبر 1999¹ إجراء استفتاء حول قانون الوثام المدني².

الاستفتاء وسيلة هامة لمعرفة رأي الشعب في سياسة الرئيس، فيتمكن المواطن من إبداء رأيه بخصوص المسألة المطروحة للاستفتاء، ومنه يعرف الرئيس بصفة غير مباشرة مدى ثقة الشعب فيه وتدعيمه له. فيمكن أن يشكل الاستفتاء آلية لطرح مسألة الثقة برئيس الجمهورية ومن ثمة إثارة مسؤوليته خاصة إذا قرن الرئيس بقاءه في سدة الحكم بنتيجة الاستفتاء، مثلما حدث عندما ربط الرئيس عبد العزيز بوتفليقة بقاءه بالنتيجة التي يربتها الاستفتاء حول قانون الوثام المدني، والذي اعتبره مسعا خاصا به وأنه مستعد للتنازل عن الرئاسة في حالة التصويت السلبي، ولكن النتيجة كانت إيجابية، مما دعم مركزه³.

وقد ينصب موضوع الاستفتاء على نص معين، وبالتالي يكون التصويت الشعبي له تأثير مباشر على النص، وليس على الشخص الذي طرح النص على الاستفتاء⁴.

وقد يكون الاستفتاء سابقا على القانون أو لاحقا له، ويكون سابقا عندما يتقرر عرض مشروع القانون على الشعب من حيث المبدأ الذي يدور حوله المشروع، فإن وافق عليه الشعب يتولى البرلمان استكمال إجراءات سنه، ويعد هذا النوع من الاستفتاء غير ذي جدوى ويتناقض مع سيادة الشعب ومع المنطق، لأن استفتاء الشعب حول فكرة القانون ثم يتولى البرلمان بعد ذلك صياغة مواده فهذا لا يعد استفتاء تشريعيًا إنما يعد استفتاء سياسيًا، لذلك يعتبر هذا الاستفتاء

¹ - انظر: إعلان رقم 02/مد/99 مؤرخ في 9 جمادى الثانية عام 1420 الموافق 19 سبتمبر سنة 1999، يتعلق بنتائج استفتاء يوم 16 سبتمبر 1999.

² - انظر: القانون رقم 99-08 مؤرخ في 29 ربيع الأول عام 1420 الموافق 13 يوليو سنة 1999، يتعلق باستعادة الوثام المدني.

³ - انظر: عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص70، وانظر أيضا: عز الدين بغداددي، مرجع سابق، ص36 وما بعدها.

⁴ - عز الدين بغداددي، المرجع نفسه، ص36.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

غير ديمقراطي، أما الاستفتاء التشريعي اللاحق فيقصد به استفتاء الشعب في مشروع قانون تم مناقشته وإعداده والتصويت عليه في البرلمان، ويملك الشعب في هذه الحالة سلطة إحلال القانون، فإن نال رضا الشعب صار نهائيا وناظدا وإلا سقط وأصبح كأن لم يكن وعلى ذلك فإن الموافقة الشعبية هي التي ترقى بمشروع القانون وتجعله قانونا واجب النفاذ¹.

وما نستخلصه مما سبق أن الدستور قد عمل على خلق تشريعات جديدة وجعلها حكرا على رئيس الجمهورية، مما قوى مركزه وجعله يستحوذ على النصيب الأكبر في مجال صناعة التشريع، فتدخل رئيس الجمهورية في مجالات كانت حكرا على البرلمان فقط جعل رئيس الجمهورية القطب الوحيد الذي يمكنه التدخل في جميع السلطات بالوسائل التي ضمنها له الدستور، فأصبح تدخله مبرا قانونيا، ولا يمكن لأي سلطة أخرى أن تعترض على هذا التدخل لأنه يتمتع بالحماية الدستورية.

2- تصنيف القانون الاستفتائي ضمن التدرج الهرمي للقوانين.

الاستفتاء هو الوسيلة التي يلجأ لها رئيس الجمهورية والتي يكشف من خلالها عن رغبته في تحصيل إجماع وموافقة الشعب حول موضوع معين، فهو وسيلة مباشرة للاتصال بصاحب السيادة، دون وجود وسيط، لذلك فهو يعد قناة يستطيع من خلالها رئيس الجمهورية تجاوز السلطة التشريعية، واللجوء مباشرة إلى الشعب الذي كان سبب في حصوله على تلك السلطة².

وإذا نظرنا إلى المجالات التي يمكن فيها لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها ويلجأ للشعب لأخذ موافقته عليها فإننا نجد أن الدستور لم يحددها بل تركها مفتوحة وربطها بكل مسألة ذات

¹ - نسيم بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 2006-2007، ص 80.

² - انظر: عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة - الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة - دراسة مقارنة، دار الهدى، الجزائر، سنة 2013، ص 48. وانظر أيضا: أحسن راجحي، التشريع والمؤسسة التشريعية، مرجع سابق، ص 25.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

أهمية وطنية¹، والتي تعتبر عبارة واسعة فضفاضة يحتمل أن يحملها أكثر مما تحتمل، وهو ما يعكس مدى التفوق التنفيذي على حساب البرلمان الذي حوَصر في حدود مجالات محددة، ولم يسلم من التدخل فيها بحجة أنها ذات أهمية وطنية فلا يجب أن نتركها للبرلمان من أجل المصادقة عليها فحسب، بل يجب عرضها على الشعب من أجل الموافقة عليها، وكأن البرلمان غير مؤهل للتشريع في المسائل ذات الأهمية الوطنية.

وإن كان اللجوء للاستفتاء يعد تطبيقاً للديمقراطية شبه المباشرة بالرجوع للشعب² في المسائل المصيرية إلا أن عدم تحديد المسائل ذات الأهمية الوطنية يضعنا أمام إشكالية توسيع دائرة التشريع بالنسبة للسلطة التنفيذية، ويمكن اعتبار أي مسألة مصيرية وذات أهمية وطنية وبذلك يستطيع رئيس الجمهورية تجاوز سلطة البرلمان واللجوء مباشرة للشعب لأخذ موافقته في موضوع ما.

وقد يكون موضوع الاستفتاء يدور حول قانون عادي، كما يمكن أيضاً أن يكون قانوناً عضوياً، بالنظر إلى نص المادة 77 من الدستور³ التي تجعل من الشعب صاحب السيادة، فلا توجد أي عقبة قانونية تمنع رئيس الجمهورية من اقتحام المجالات المخصصة للقوانين العضوية عن طريق الاستفتاء والمساس بترتيب هذه المواضيع المذكورة في المادة 123 من الدستور⁴، بالإضافة إلى مواد أخرى من الدستور⁵. فالاستفتاء في مجال القانون لا يعطي للبرلمان الحق في دراسة موضوع التشريع إلا إذا رغب الرئيس في ذلك، لأن القول الفصل في هذه المسألة يعود للشعب الذي

¹ - انظر المادة 8/77 من دستور 1996، وتقابلها المادة 8/91 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - نصت المواد 7 و8 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على حق الشعب في ممارسة السلطة، وحقه في أن يُستفتى في المسائل الهامة وبذلك يمارس سيادته.

³ - وتقابلها المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴ - تقابلها المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي حددت المجالات التي يشرع فيها البرلمان عن طريق قوانين عضوية.

⁵ - انظر: المواد 7 و8 و8/91 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وانظر: نسيمة بلحاج، مرجع سابق، ص 80.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

يعطي رأيه عن طريق الاستفتاء¹، وبذلك يصفون عليه نوعاً من الشرعية المصطنعة دون دراسة أو إبداء رأي أو تقديم تعديلات أو اقتراحات لأن التصويت يكون "بنعم" أو "لا"، وهو ما لا يسمح لهم بالوقوف على حقيقة التشريع المستفتى عليه.

أما عن إجراءات اللجوء للاستفتاء فإن رئيس الجمهورية يمكنه تحقيق ذلك باستعمال إحدى الوسيلتين المخولة له في الدستور:

أولاهما: أن يعرض مشروعه على مجلس الوزراء، ويتولى رئيس الحكومة تقديمه للبرلمان في شكل مشروع قانون، من أجل مناقشته والمصادقة عليه، لكن هذه الوسيلة قد تجعل من إرادة الرئيس مرهونة بإرادة البرلمان²، فالرئيس من صالحه أن يمرر مشروعه دون عقبات أو حواجز، وإن كان رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة قد لجأ لهذه الوسيلة أثناء عرضه لقانون الوثام المدني الذي حصل فيه على الموافقة البرلمانية قبل عرضه على الشعب³، وكان الغرض من ذلك هو رغبة الرئيس في الحصول على قاعدة شعبية عريضة وواسعة عن طريق إشراك ممثلي الشعب في تحقيق مشاريعه، ورغم ذلك فإن هذه المسألة تعد مجازفة من الرئيس إذا كان بصدد برلمان قوي وقادر على التصدي لرغباته التي قد تكون مخالفة لرغبات الأغلبية البرلمانية، ولكن ثقة الرئيس بنفسه جعلته يتحفظ لاستخدام هذا الأسلوب رغم مخاطره لكونه متيقن من أن نتيجة الاستفتاء ستكون لصالحه.

¹ - انظر: المواد 7 و 8 و 8/91 من التعديل الدستوري لسنة 2016

² - انظر: أحسن راجحي، التشريع والمؤسسة التشريعية، مرجع سابق، ص 26.

³ - انظر: القانون رقم 99-08، يتعلق باستعادة الوثام المدني، سابق الذكر، وكذلك ميثاق السلم والمصالحة الوطنية الذي قدمه الرئيس عبد العزيز بوتفليقة كمبادرة لإنهاء أحداث العشرية السوداء والذي منح بموجبه عفو عن معظم أعمال العنف التي ارتكبت خلال تلك الفترة، وأجري الاستفتاء في 29 سبتمبر 2005، وحصل الميثاق على موافقة شعبية بنسبة 97%، وقد صدر في الجريدة الرسمية عن طريق الأمر 06-01 المؤرخ في 28 محرم عام 1427 الموافق 27 فبراير سنة 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية العدد (11) المؤرخ في 28 فبراير سنة 2006.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

ثانيهما: انتظار غيبة البرلمان وإصدار مشروعه بمقتضى أمر¹، وهنا يستطيع الرئيس انتظار خروج البرلمان في عطلة من أجل التشريع بأمر في مسألة ما يعتبرها ذات أهمية وطنية وفي هذه الحالة يتفادى التصادم مع البرلمان وتمير مشروعته دون الحاجة إلى المصادقة البرلمانية وتعطيله بالإجراءات الكثيرة داخل غرفتي البرلمان، ثم يعرضه للموافقة الشعبية عليه عن طريق الاستفتاء، وبذلك يكتسب النص المعروض على الاستفتاء الشعبي قوة إلزامية ومكانة قيمة.

وعليه فالقانون الاستفتائي يمثل قانونا طبقا للمعيار المادي الموضوعي، لأنه يتناول الموضوعات التي تندرج ضمن المجالات المحددة في الدستور للقانون، ولا يرتبط بالمعيار العضوي لأنه غير صادر عن البرلمان، ولا يتم إقراره النهائي بمجرد المصادقة البرلمانية، بل بموافقة الشعب عن طريق الاستفتاء، وهو ما أنتج معيارا تشريعا جديدا يطلق عليه "القانون الاستفتائي"².

إن تحديد تصنيف هذا النوع من التشريع ضمن التدرج الهرمي للقوانين، قد شكل مسألة غير اعتيادية بالنسبة للفقهاء، مما جعل البعض منهم يرى أن القيمة القانونية له تبقى متغيرة حسب الموضوع الذي عاجله الاستفتاء، وعليه فإن التشريع الاستفتائي يمكنه أن يشكل قانونا دستوريا أو قانونا عاديا أو لائحة، ويرى جانب آخر بأن له قيمة القانون العادي كأقصى تقدير له³.

ومنهم من يعتبر أنه بالنظر إلى طبيعة الموضوعات التي يتناولها التشريع الاستفتائي، وكذا إلى إجراءات إعدادده، والطريقة التي يصبح من خلالها قابلا للنفاد، من خلال عرضه على الموافقة الشعبية، فإنهم يعتقدون أن القانون الاستفتائي رغم كونه يتناول المجالات التشريعية المخصصة للبرلمان، إلا أن قوته تكمن في حصول الموافقة الشعبية عليه من خلال الاستفتاء الذي يكسبه قبولا شعبيا، لأن الشعب هو من ارتضاه له تشريعا، وبذلك فإنه يمكن اعتباره أسمى من التشريعات العادية الصادرة عن البرلمان.

¹ - أحسن راجي، المرجع نفسه، ص 26.

² - المرجع نفسه، ص 28.

³ - أحسن راجي، المرجع نفسه، ص 28.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

لكن في رأينا نجد أن القانون الاستفتائي هو تعد على صلاحيات البرلمان التشريعية التي وجدت المؤسسة التشريعية من أجل تحقيقها، بداعي أنها تحمل أهمية وطنية، فالأولى بالمؤسسة التشريعية التي تمثل الشعب أن تسن هذه التشريعات، وإن كانت عبارة عن مشاريع قوانين تتقدم بها الحكومة، فإن دراستها ومناقشتها والمصادقة عليها على مستوى البرلمان يكسبها قوة وشرعية، ولا يجعل من المؤسسة التشريعية مجرد هيئة مصادقة على القوانين، أو هيئة مراقبة لصلاحياتها تنتزع منها دون تحريك ساكن، وإن سلمنا بأن الدستور قد أعطى الحق للرئيس في استشارة الشعب في المسائل ذات الأهمية الوطنية، فكان من المفروض أن يوضح تلك المسائل، وأن تكون في ظروف معينة، وأن يأخذ موافقة البرلمان في إمكانية التشريع في مجالاته المخصصة له، وأن يكون ذلك مبررا.

وعموما مادامت التشريعات الاستفتائية قد أخذت حظها من التطبيق على أرض الواقع، فيمكن أن تصنف على حسب النص الذي تناولته، سواء قانونا عضويا أو قانونا عاديا أو غير ذلك فإنها تأخذ نفس قوته، ولا يمكن اعتبارها أسمى منه لأن ذلك يخول الرئيس أن يعتدي على صلاحيات البرلمان بحجة أنها ذات أهمية وطنية كلما سمحت له الفرصة لذلك، وما يعزز موقفه هو اعتبارها أسمى من التشريعات البرلمانية، الشيء الذي من شأنه أن يضعف دور البرلمان وينازعه في صلب حقه.

ثانيا: مكانة القانون العضوي ضمن النظام القانوني الجزائري.

تبني المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 صنفا جديدا من التشريعات على غرار المؤسس الدستوري الفرنسي، وهذا الصنف من التشريعات أطلق عليه اسم القوانين العضوية، وللبحث عن مكانة هذا النوع من التشريعات البرلمانية في التدرج الهرمي للقوانين لا بد من التعرف على مفهومه ومقارنته بالتشريعات الأخرى الصادرة عن البرلمان لمعرفة الدرجة التي يصنف ضمنها.

1-مدلول القانون العضوي.

لم تكن القوانين العضوية معروفة بالشكل الذي هو عليه الآن قبل الدستور الفرنسي لعام 1958، فقد استخدم مصطلح القوانين الأساسية *Lois organiques* لأول مرة في الدستور الفرنسي لسنة 1848¹، ولكن الدستور الفرنسي لسنة 1958 أعطى لهذه القوانين أهمية وفرق بينها وبين القوانين العادية، من خلال نص المادة 46 منه، والتي بيّن فيها أن القوانين العضوية هي طائفة القوانين التي ورد النص عليها في الدستور، وتسن وفقا لإجراءات خاصة تختلف عن سن القوانين العادية دون النظر إلى مواضيع هذه القوانين². فالقوانين العضوية هو نوع من التشريعات التي يتطلب سنها وتعديلها العديد من الشروط من بينها رقابة المجلس الدستوري³.

فالدستور يقوم بإرساء أسس الحكم في الدولة، وتصدر القوانين طبقا لتلك الأسس، والتي تتفاوت في مرتبتها وقوتها، ومن بين هذه القوانين هناك "القوانين العضوية"، والتي تعد مكملة للدستور. فالصياغة الفنية الدقيقة توجب أن تقتصر مواد الدستور على الأصول الكلية والمبادئ الأساسية التي تتميز بالاستقرار والدوام النسبي، دون التعرض للتفاصيل والجزئيات المتغيرة باستمرار لضمان ثبات الدستور وحمايته من التغيرات المستمرة⁴ التي تؤدي إلى عدم ثباته.

¹ - وقبل هذا التاريخ عرفت نوعا مقاربا للقوانين العضوية تسمى *Les sénatus consultes*، والتي كانت عبارة عن مجموعة من القوانين الصادرة عن مجلس الشيوخ، وتكون متصلة بهيئات الدولة لتكملة ما قد ينطوي عليه الدستور من نقص، ومع ذلك فقد تضمن الدستور الفرنسي لسنة 1946 بعض الإشارات إلى القوانين العضوية، من خلال المادة 1/16 المتعلقة بكيفية تقديم الميزانية، وكذلك ما ورد في مواد أخرى من ذات الدستور، إلا أن هذه القوانين لم تخترم وكانت تعدل بموجب قوانين عادية. انظر: شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، 2011، 2012، ص 209.

² - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 209.

³ - Sergio Verdugo, How to Identify Quasi-Constitutional Legislation? An example from Chile, Paper presented in the "Symposium on Quasi-Constitutionality and Constitutional Statutes," Victoria University of Wellington (May 2016).

⁴ - جيحقة لوناسي، مرجع سابق، ص 69.

أما الجزائر فلم تعرف القوانين العضوية إلا بعد صدور دستور 1996، وهو ما سار عليه أيضا التعديل الدستوري لسنة 2016. فما المقصود بالقوانين العضوية وما أهميتها؟

أ- تعريف القانون العضوي على أساس المعيار الشكلي.

وقد وجد رجال القانون صعوبة في تحديد معنى القانون العضوي بدقة، كما تعددت محاولاتهم للوصول إلى تعريف دقيق، فمنهم من ركز على المعيار الشكلي *Le Critère Formel*، أي تعريفه انطلاقا من الإجراءات الواجبة لتحضير ومناقشة وإصدار هذا القانون، والتي تميزه عن سائر المعايير القانونية الأخرى¹، فعرف بأنه: "مجموعة القواعد التي تصدر عن البرلمان وتخضع في وضعها وتعديلها لإجراءات خاصة"².

عرفه الأستاذ *Querinone* على أنه: "أحكام تشريعية تكمل النصوص الدستورية وينظم بعض المؤسسات"، وهي مجموعة الأحكام التي تكمل الدستور فيما يتعلق بتنظيم السلطات العامة، حتى لو كانت تخضع لنفس الإجراءات والشكليات التي يخضع لها القانون العادي³.

ب- تعريف القانون العضوي على أساس المعيار الموضوعي.

بينما ينطلق البعض من زاوية المعيار المادي *Le Critère Matériel*، أو المعيار الموضوعي *Le Critère Objectif*، أي تعريفه انطلاقا من طبيعة ومضمون وجوهر المواضيع التي ينظمها القانون العضوي⁴، دون النظر إلى الشكل أو الإجراءات المعتمدة في سنه، سواء تضمنها الدستور أو تم النص عليها في القوانين الصادرة عن البرلمان، فالقانون العضوي وفق هذا

¹ - أحسن راجحي، المرجع نفسه، ص 31.

² - شريط وليد، المرجع نفسه، ص 210.

³ - محمد صدراتي، الإجراءات الخاصة للبرلمان في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق جامعة الجزائر، سنة 2013-2014، ص 40.

⁴ - أحسن راجحي، المرجع نفسه، ص 31.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

المعيار هو: "ذلك القانون الصادر من المشرع العادي، والمرتبط بموضوع من الموضوعات المتصلة بالنظام السياسي للدولة، سواء من حيث شكلها أو نظام الحكم فيها، أو بتنظيم السلطات العليا في الدولة، وتحديد اختصاصاتها، وكيفية ممارستها لوظيفتها، ومن هنا فالصفة الغالبة لهذه النوعية من القوانين هي أنها قوانين مكملة لأحكام الدستور".

إلا أن هذا التعريف لم يصل إلى التحديد الصحيح لمعنى القوانين العضوية وقد لقي العديد من الانتقادات لصعوبة تحديد المسائل التي تدخل في مجال القانون العضوي، لذلك لجأ الفقه الدستوري إلى التوفيق بين الاعتبارين، للوصول إلى تعريف أكثر دقة، وهو ما نتج عنه الجمع بين المعيارين.

ج-تعريف القانون العضوي على أساس الجمع بين المعيارين.

عرف الأستاذ عمار عوابدي القانون بالقول أنه: "ذلك القانون الذي يتضمن مجموعة من القواعد القانونية العامة والمجردة والملزمة، أساسها الدستور ومنحها طبيعة القانون الأساسي العضوي، في حدود مجالها على سبيل الحصر، ونص على وجوب سنها وصدورها في ظل مجموعة من الإجراءات الخاصة والاستثنائية وغير المألوفة بالإضافة إلى خضوعها لمجموع الإجراءات والشكليات العادية التي يخضع لها كل تشريع، فيكتسب القانون الأساسي العضوي هذه الطبيعة والصفة الخاصة نظرا لوظائفه الحيوية الهامة في تكميل أحكام الدستور المشيمة بالجمود والاقتضاب في صياغتها، وذلك بواسطة توفير عناصر التفسير والتكييف والملائمة والتجسيد والتخصيص والتحيين، فيما يعالجه بالتنظيم لموضوعات ومسائل دستورية هامة وحيوية مثل تنظيم السلطات العامة الدستورية، وضبط العلاقات الوظيفية فيما بينها ضبطا دقيقا وسليما في نطاق مبدأ الفصل بين السلطات"¹.

¹ - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 210-211.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

ومن هنا يمكننا القول أن القانون العضوي عبارة عن مجموعة من القوانين المحددة حصرا في الدستور، والتي تعنى بتنظيم مسائل محددة ومؤسسات خاصة ذات طبيعة دستورية، وهي صادرة عن البرلمان وفق إجراءات خاصة، فهي قوانين مكملة للدستور ومرتبطة به.

بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري فإنه لم يعط تعريفا للقانون العضوي لأنه ليس من مهام الدستور إعطاء تعريفات، إلا أنه لمح لبعض معالمه من خلال النص عليه في مواضع متفرقة، منها قوله: «إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بموجب قوانين عضوية في المجالات التالية: ... تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره»¹، «ييدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية² القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان»³.

2-مكانة القانون العضوي ضمن التدرج الهرمي للقوانين.

يعتبر القانون العضوي من المواضيع القانونية الهامة فهي لا تقل أهمية عن الدستور ذاته لتجنيبها التعديل المتكرر، كما أنها تمثل أداة لإعادة التوازن بين السلطات، على اعتبار أن القوانين العضوية وضعت لتوضيح القواعد الكلية التي وضعها الدستور.

وقد قام الفقيه النمساوي "هانز كلسن Hans Kelsen" في نظريته القانونية الخالصة "la théorie pur de droit" بتصنيف المعايير القانونية، وقال بأنها مرتبة ومصنفة ومرتجة ومتسلسلة في شكل هرمي، في اتجاه نحو الأعلى حسب قوة كل معيار ومكانته ودرجة تأثيره في

¹ - انظر: المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - المفروض مطابقة.

³ - انظر: المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

النظام القانوني بشكل عام. وإن تحديد مكانة ومرتبة كل معيار على حدا، مرهونة بتقدير ظروف وإجراءات تحضيره وإصداره، وكذا تقدير أهمية الموضوعات التي يعالجها وينظمها. فالقانون العضوي يعالج موضوعات دستورية كاملة، كما يخضع في جانبه الشكلي لإجراءات أكثر تعقيدا من تلك المتعلقة بالقوانين العادية¹.

وبالاعتماد على الجانب الشكلي والموضوعي في تصنيف القانون العضوي يتبين لنا أنه يحتل مكانة تسمو على المكانة التي يحتلها القانون العادي، هذا ما ذهب إليه جل اجتهادات الفقه الدستوري، و التي فسرت بطريقة منطقية أن القانون العضوي يحتل مكانة ذات طبيعة دستورية، باحتلاله درجة أدنى من الدستور لكن تسمو على القانون العادي²، دون أن تسمو على المعاهدات الدولية³، كما أنه يتقدم على سائر المعايير التنظيمية الأخرى، باعتبار أن هذه الأخيرة توجد في مرتبة أدنى من القوانين العادية⁴.

البند الثاني: مكانة التشريعات البرلمانية العادية ضمن النظام القانوني الجزائري.

إضافة إلى التشريعات البرلمانية السامية السالف ذكرها، يتولى البرلمان إصدار صنف آخر من المعايير القانونية والتي يطلق عليها اسم "التشريعات العادية"، والتي تمثل حيزا أوسع من التشريعات السامية السالفة الذكر، إلا أنها تلمس مجالات محددة ومذكورة حصرا في الدستور، ورغم قدم هذا الصنف من التشريعات وكثرة المفاهيم التي تناولته إلا أن تحديد عناصرها الدقيقة لم يحدد بدقة. لذلك سنتناول ماهية التشريع العادي (أولا)، ومرتبته ضمن التدرج الهرمي للقوانين (ثانيا).

¹ - Humaira Siddiqua Malik :Kelson's pure theory of law, www.academia.edu /39088769/ KELSON_THEORY_OF_PURE_LAW.PDF?auto=download,p 3- 4.

- أحسن راجحي، تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 200.

² - محمد صدراتي، مرجع سابق، ص 45.

³ - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 213.

⁴ - أحسن راجحي، تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 200.

أولاً: مدلول التشريع العادي.

يعتبر التشريع العادي أهم المعايير القانونية في المنظومة القانونية لأي دولة، لأهمية وطبيعة المواضيع التي يعالجها وتقنينها لخدمة الصالح العام، ولكونها صادرة في أغلب الأحيان عن السلطة التشريعية التي تمثل الشعب وتعمل على تأسيس قوانين تخدمه وتحافظ على حقوقه وحرياته، ومع هذه الأهمية التي تكتسيها القوانين العادية واتساع النطاق الذي تعالجه، إلا أن الفقهاء لم يتوصلوا إلى تعريفها تعريفاً دقيقاً يستوفيها حقها من الإمام.

التشريع العادي هو التشريع الحقيقي بالمعنى الفني لهذا المصطلح ويطلق عليه اسم "القانون"، وإطلاق اسم القانون على التشريع هو من قبيل إطلاق الكل على الجزء لتبيان أهمية الجزء، فالقانون كما وضحنا سابقاً يشمل التشريع كما يشمل العرف، والمبرر من إطلاق الكل على الجزء هو أن القواعد التشريعية أكثر أهمية وعدداً من القواعد الأخرى كقواعد العرف وأحكام القضاء¹.

فالتشريع العادي أو القانون كما سبق وأن أشرنا هو التشريع الذي تسنه السلطة التشريعية في الدولة في حدود اختصاصاتها المبينة في الدستور، وكقاعدة عامة فإن التشريع العادي هو من اختصاص السلطة التشريعية أو البرلمان، ولكن لا يمنع ذلك من إشراك رئيس الدولة أو رئيس الحكومة في المبادرة بالقوانين، والاعتراض على القوانين التي صوت عليها البرلمان²، إلا أن هذا التعريف فيه تحديد لمجالات تدخل البرلمان بالتشريع حد من سلطته في إصدار القوانين التي تخدم المجتمع وتجعل من اختصاص البرلمان في التشريع نسبي بمشاركة هيئات أخرى فيه. كما يعتبر جانب

¹ - عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية، مرجع سابق، ص 167، ما عدا في الدول التي تأخذ بالسوابق القضائية كمصدر للقانون كبريطانيا مثلاً. أو كانت هذه الأحكام اجتهادية صادرة عن أعلى محكمة في الهرم القضائي، كالحكمة العليا للقضاء العادي ومجلس الدولة للقضاء الإداري. أو كانت صادرة عن القضاء الدستوري في رقابة دستورية القوانين، كأراء وقرارات المجلس الدستوري الجزائري، فأراء وقرارات المجلس الدستوري لا تلزم القضاء فحسب بل تلزم جميع السلطات بما فيها رئيس الجمهورية والبرلمان، فهي تفسيرات للدستور تقيد القانون (العادي والعضوي)، كما تقيد التنظيم المستقل والتنفيذي.

² - حسني بوديار، مرجع سابق، ص 24.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

من الفقه بأن تحديد مجالات تدخل التشريع العادي يمثل أمرا مستحيلا ، ولذلك يتعين التركيز فقط على المعيار الشكلي في التعريف دون أي شيء آخر، كما عبر عن ذلك العميد "كاري دي مالبرغ": "إن مجال القانون يمتد إلى ما لا نهاية".

أما بالنسبة للعميد "موريس دوفرليه فقد اعتبر أن التشريع العادي يعرف فقط انطلاقا من الجهاز الذي يقوم بتحضيره وسنه. وهكذا فإنه يمثل مجموعة من القواعد القانونية الصادرة عن البرلمان طبقا للإجراءات التشريعية المحددة في الدستور، بغض النظر عن مضمونه أو موضوعاته¹.

لكن هذه التعاريف قد ركزت على الجانب الشكلي وأهملت الجانب الموضوعي فتناولت السلطة المصدرة والشكليات والإجراءات والمجالات، ولم تتناول الموضوعات التي يتناولها القانون العادي.

لذلك يمكن تعريفه بأنه مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن الهيئة المختصة بالتشريع "البرلمان" تشاركها فيه هيئات أخرى، وفق إجراءات محددة في الدستور والقوانين والأنظمة المرتبطة به، ويتناول موضوعات محددة تنظم شؤون المجتمع وحياة الأفراد، لحماية الحقوق والحريات، وكل ما له علاقة بالمجتمع.

إلا أننا نجد أن المجالات المسموح للبرلمان أن يشرع فيها قد حددت في الدستور على سبيل الحصر، مما قيد سلطة البرلمان في التشريع، ويعتبر دستور الجمهورية الخامسة أول دستور لجأ إلى هذا التحديد.

وتبنى المؤسس الدستوري الجزائري نفس المبدأ، والدافع من وراء ذلك التحديد هو منح السلطة التنفيذية مجالاً تنظيمياً واسعاً يمكنها من اتخاذ بنود ذات طبيعة عامة دون اللجوء في كل مرة للبرلمان من أجل إصدارها، بحجة أن الهيئة التنفيذية هي المكلفة بتكليف الهياكل المؤسساتية

¹ - أحسن راجحي، تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 209.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

والقواعد القانونية حسب تطور الظروف في أرض الواقع، مما يستدعي ضرورة إصدار قرارات واتخاذ إجراءات عامة باستمرار، وفي أقل وقت ممكن¹.

وبالنسبة للدستور الجزائري فقد حددت المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 المجالات التي يشرع من خلالها البرلمان بقوانين عادية، وحصرتها في 29 مجالاً²، وكأن مهمة التشريع البرلماني أصبحت مجرد وظيفة تقوم بها الهيئة التشريعية في إطار محدد لا يمكنها الخروج عنه وإلا عدت منتهكة لصلاحيات غيرها من السلطات التي من المفترض أن لا تمارس مهمة التشريع.

ثانياً: مرتبة القوانين العادية ضمن التدرج الهرمي للقوانين.

يختص البرلمان بسن صنفين من التشريعات وهي القوانين العضوية والتي سبق وأن تناولناها، والقوانين العادية، وقد تكون هذه القوانين صادرة عن رئيس الجمهورية بحكم صلاحيته بالتشريع بأوامر كما سنرى لاحقاً. لذلك يتبادر إلى الأذهان التساؤل حول درجة كل معيار من المعايير السابقة في النظام القانوني؟

إن تحديد تصنيف المعايير القانونية في الدولة، يرجعنا إلى "نظرية التدرج" أو "عملية التوالد القانوني" التي قال بها الفقيه النمساوي "هانز كلسن"، والتي تقضي بأن الاختلاف والتدرج في تحديد التصنيف المعياري، إنما يرجع إلى أهمية ومصدر كل معيار قانوني على حداً، ومدى تأثيره في كل الرزنامة القانونية بشكل عام. وعليه فإن وجود التشريع العادي في قمة السلم الهرمي للقوانين مباشرة بعد القواعد الدستورية وكذا القواعد التشريعية السامية، إنما يدل على سمو أبعاده النظرية³.

يترتب عن ذلك تصنيف القانون بنوعيه العضوي والعادي في درجة أسمى وأرقى من الأوامر التشريعية، بحكم أنهما صادران عن السلطة المختصة أصلاً بالتشريع، فتكون أسمى من القواعد

¹ - محمد ياهو، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، رسالة ماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، سنة 2013، ص 37.

² - انظر: المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تحدد المجالات التي يشرع فيها البرلمان.

³ - أحسن راجحي، تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 208.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

الموضوعة من طرف جهة أخرى بحكم الاستثناء لا الوضع الطبيعي، ويكون للقوانين العضوية سمو على القوانين العادية نظرا للإجراءات الخاصة بالتصويت عليها وبالرقابة عليها قياسا على الإجراءات المعتمدة بشأن القوانين العادية، وعلى ذلك فالقوانين العضوية أسمى من القوانين العادية، وهي بدورها تسمو على الأوامر التشريعية.

المطلب الثاني: مفهوم المبادرة بالقوانين.

أصبحت وظائف الدولة الحديثة في تطور دائم، في جميع مجالات الحياة على الصعيدين الداخلي والخارجي، لذلك فقد تعددت اختصاصات الهيئات القائمة فيها وتعددت إلى حد كبير، مما استلزم ضرورة توزيع المهام والوظائف بين تلك الهيئات والمؤسسات بواسطة الدستور، ووضع حدود فاصلة فيما بينها من أجل حصر وظائف كل هيئة، وعدم تداخل مهامها¹، ونتيجة لهذه التطورات أصبحت مهمة التشريع التي كانت موكلة للهيئة التشريعية وحدها، تقاسمها فيها السلطة التنفيذية، وأصبحت كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية تمارس إلى جانب اختصاصاتها المحددة دستوريا وفي بعض النصوص الخاصة، حق المبادرة بالتشريع، لذلك سندرس في هذا المطلب تعريف المبادرة بالقوانين والهيئات المختصة بها (فرع أول)، وتنظيم حق الاقتراح من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016. (فرع ثان).

¹ - يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات مظهرًا من مظاهر دولة القانون بحيث تسند لكل سلطة وظائف محددة، فللسلطة التشريعية سن القوانين وللسلطة التنفيذية تطبيقها واتخاذ التنظيم، وللسلطة القضائية وظيفة الفصل في النزاعات ومراقبة مدى تطبيق القانون. لكن مبدأ الفصل لا يعني استئثار كل سلطة بوظيفتها لوحدها، بل إن هناك علاقات تربطهم وأعمال تجمعهم، ووظائف يشتركون فيها، منها إعداد النصوص القانونية الذي تتعاون فيه أكثر من سلطة ومؤسسة دستورية، انظر: بوحميده عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2017، ص 83.

الفرع الأول: تعريف المبادرة بالتشريع (القوانين).

قبل تعريف المبادرة بالقوانين يتعين أن نعرف ما إذا كانت المبادرة بالقوانين مرحلة تمهيدية لا تدخل في صلب العمل التشريعي، أم أنها تعتبر ركنا من أركان العملية التشريعية ومرحلة أساسية، بمعنى أنها القاعدة الأساسية التي تنبني عليها العملية التشريعية؟

اختلف فقهاء القانون الدستوري بشأن تحديد طبيعة حق المبادرة بالقوانين، حيث نجد أنهم انقسموا بين من يعتبرها عملاً تمهيدياً وليس اشتراكاً بالمعنى الدقيق في العمل التشريعي، لأنها تقتصر على إعداد القانون أو التحضير له، لذلك فهو يعتبر عملاً إدارياً لكونه مجرد الباعث أو الدافع لوجود القانون، وأيد 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 وماهيته.¹

من خلال ما سبق يتبين لنا أن الاقتراح هو أولى لبنات البناء القانوني، ومن دونه لا يقوم القانون، فهو إذن جزء لا يتجزأ من العملية التشريعية وليس خارجاً عنها، إذن فالاقترح يعتبر ركنا أساسياً في التشريع، فهو الذي يجعل أعضاء الهيئة التشريعية قادرين على وضع اقتراحات القوانين وفحص مشاريع القوانين وإقرارها، حيث يعتبر خلق التشريع ثمرة عدة عمليات مجتمعة² مبتدئة بالمبادرة ومنتهاية بالنشر.

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 يوليو 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 حسينية بن بوعلي الشلف، العدد 11 السداسي الأول 2014، ص 69 بتصرف.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

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 ويُحدد 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 تشترك معه في هذا الغرض، كحق تقديم العرائض¹، والحق الذي تعترف به بعض الدساتير لرئيس الدولة في لفت نظر البرلمان إلى المسائل الهامة التي يستحب معالجتها بالتشريع. لذلك فإن الرأي الغالب في الفقه يرى أن ما يميز حق الاقتراح التشريعي أنه إذ يقدم للتشريع مادته فإنه يلزم البرلمان بضرورة البت فيه إن قبولاً أو رفضاً².

أما الفقيه مورو Moreau فاعتبر أن المبادرة بالتشريع هي: «العمل الذي يُجبر السلطة التشريعية على التصرف، فلا يُمكن أن تُعفى من البت فيه نفيًا أو تأكيداً»³.

أما الأستاذ مورييس دوفورجيه فقد عرّفها بقوله أن: «المبادرة هي حق إيداع نص، قانون، موازنة، قرار... الخ بهدف مناقشته، والتصويت عليه من قبل البرلمان»⁴.

¹ - عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، الدستور الجزائري نشأة - فقها - تشريعا، دراسة تحليلية نظرية تطبيقية، ط 4 دار الهدى الجزائر، سنة 2010، ص 82.

² - عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، سفير للألات الكاتبة، بدون طبعة، بدون سنة نشر، ص 10.

³ - بن صفي علي، تنظيم السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996، ماجستير فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2002-2003، ص 124.

⁴ - مورييس دوفورجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1990، ص 114.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

وقد عرّفها الدكتور سعيد بوالشعير بأنه: «حق دستوري مخوّل 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»¹.

وتهدف المبادرة بالقوانين إلى وضع نصّ قانوني جديد أو تعديل قانون ساري المفعول بخلق أحكام قانونية جديدة، تتماشى ومتطلبات الساعة، لتنظيم سير الحياة العامة في جميع المجالات المحددة بنص الدستور، ومن قبل الهيئات المخول لها صلاحية التشريع.

وحسب رأي الدكتور حلمي فهمي فإنه يُشترط لوجود اقتراح قانون توفرّ عنصرين، أحدهما موضوعي والآخر شخصي، بمعنى أن ينصبّ الاقتراح على المواضيع التي يُعالجها القانون وفقاً للدستور، أي التي يجب أن يشرّع فيها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن يتقدّم بالاقتراح من له صلاحيات دستورية للقيام بهذه المهمة².

وحسب رأيي فإن المبادرة بالتشريع هي مرحلة أساسية في العملية التشريعية، لأنها تعد بمثابة أولى مراحل التشريع، وهي عبارة عن صلاحية مخولة للسلطة التشريعية والتنفيذية، يتم بموجبها وضع اقتراح أو مشروع قانون أو ميزانية أو تعديل قانون أمام البرلمان بغرض المناقشة والتصويت مع إمكانية إدخال تعديلات وفقاً لإجراءات محددة دستوريا وقانونيا وتنظيميا.

ومن المبررات الدستورية التي تؤكد أن المبادرة بالتشريع تعد من صلب العملية التشريعية يمكننا أن نذكر:

¹ - سعيد بوالشعير. النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التشريعية والمراقبة، ج4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص116.

² - عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 12.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

- أنه لا يمكن وضع تشريع ما دون أن تكون هناك مبادرة لإحدى المؤسسات المخولة قانونا بذلك، حيث تعرض على البرلمان الذي يصوت عليها في غالب الأحيان دون إدخال تعديلات خصوصا إذا كانت مشاريع قوانين بالنسبة للجزائر.
 - وفي نظام الفصل المطلق (النظام الرئاسي) لا يسمح لرئيس الجمهورية بتقديم مشاريع قوانين ولكن له لفت نظر البرلمان إلى التشريع دون تقديم مشروع بذلك، وهو ما يدل على ضرورة وجود مبادرة.
 - وكذلك لأن المبادرة تخضع لشروط دستورية خاصة سواء كانت (مشروع قانون أو اقتراح قانون)، ولو ل تكن بهذه الأهمية لما نظمتها أحكام الدستور، مثلا القوانين العضوية يراقب المجلس الدستوري مدى توفر شروطها، كوجوب عرضها على مجلس الدولة.
- وقد أكد القانون العضوي 16-12 على أن المبادرة بالتشريع من صلب العملية التشريعية وذلك للمبررات التالية:

- أنه خص أصحاب المبادرة بتناول الكلمة أثناء المناقشة.
- كما خصهم باقتراح نمط التصويت.
- لهم حق سحب المبادرة قبل التصويت عليها.

الفرع الثاني: تنظيم حق الاقتراح في التعديل الدستوري لسنة 2016.

من نص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹ يتبين لنا أن المؤسس الدستوري أعطى لكل من الوزير الأول، ونواب المجلس الشعبي الوطني، وأعضاء مجلس الأمة (في مسائل محددة بنص المادة 137 من التعديل الدستوري)، حق المبادرة بالقوانين. مما يفهم منه أنه حوّل للمؤسستين التنفيذية والتشريعية على حد سواء إمكانية المبادرة بالتشريع، فإن كانت هذه المبادرة قد وضعت من طرف الحكومة تُعرف باسم مشروع قانون "Projet de Loi"، وإن أودعت من قبل النواب أو أعضاء مجلس الأمة يطلق عليها اسم اقتراح قانون أي " proposition de loi"².

والسؤال الذي يتبادر للأذهان في هذا الصدد هو: هل أصاب المؤسس الدستوري في إسناده لحق المبادرة بالتشريع لكل من الهيئة التنفيذية والتشريعية؟ وهل كان من الأجدر أن يترك مهمة التشريع للنواب وحدهم دون إشراك الوزير الأول في ذلك، أم أنه أصاب في جعله لحق التشريع إشراك كلا الهيئتين؟

في نظرنا نلاحظ أن المؤسس الدستوري قد أصاب إلى حد ما بجعل هذا الاختصاص مشتركا بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية³. وتظهر الحكمة من ذلك في أنه إذا منح اختصاص المبادرة بالقانون للنواب وأعضاء مجلس الأمة وحدهم سوف يجعل من العمل التشريعي منفصلا عن الواقع العملي، كونهم بعيدين عن مجال التنفيذ، ولافتقارهم في كثير من الأحيان للكفاءة اللازمة، إذ أننا نجد أنه لا يشترط في النواب وأعضاء مجلس الأمة المستوى الثقافي والعلمي، مما يؤدي إلى صدور

¹ - تنص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: «لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه. تُعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة، ثم يُودعها الوزير الأول، حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة».

² - عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، الدستور الجزائري نشأة. فقها. تشريعا، المرجع السابق، ص 84.

³ - انظر: المادة 1/136 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

تشريعات تفتقر للدقة والموضوعية والمتانة والترابط في الأفكار، وربما تكون بعيدة عن الواقع العملي مما يجعلها لا تتماشى والتطور الاقتصادي للدول.

إلا أنه رجح كفة السلطة التنفيذية في المبادرة بالتشريع ويظهر ذلك من خلال تقديم الوزير الأول على النواب وأعضاء مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع عندما تناول هذه المسألة في المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016. وكذلك الأمر عند حدوث خلاف بين الغرفتين وعرض ذلك الخلاف على اللجنة المتساوية الأعضاء نجد أن الوزير الأول هو من يطلب اجتماع هذه اللجنة¹...

وفي المقابل من ذلك إذا انفردت الهيئة التنفيذية بالعمل التشريعي، فهذا يجعلنا نجرد الهيئة التشريعية، أي نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة من اختصاصهم الأصيل الذي انتخبوا من أجله، كما أن جعل الهيئة التنفيذية محتكرة لسلطة التنفيذ والتشريع يجعل من العمل التشريعي بعيداً عن متطلبات ورغبات المجتمع الذي قام باختيار ممثليه في البرلمان من أجل هذا الغرض، أي التعبير عن آرائه وتلبية حاجياته، إضافة إلى أن الحكومة قد تلجأ إلى إصدار تشريعات تتماشى وتحقيق برامجها دون مراعاة ما يترتب عنها من أضرار قد ترهق كاهل المجتمع، في حين أنه إذا كان حق المبادرة بالتشريع مشاركة بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية فإن النصوص التشريعية سوف تحقق ذلك التوازن بتعبيرها عن واقع المجتمع ورغباته مع مواكبتها للتطور الحاصل في كافة المجالات بان تصبح مرتبطة بالواقع فيسهل تنفيذها.

ولا نعني بالمشاركة أن تصبح كل من الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية على قدم المساواة في ممارسة التشريع، بل يجب تغليب دور الهيئة التشريعية لكونها صاحبة الاختصاص الأصيل مع مرافقة الهيئة التنفيذية لها لربط التشريعات بالواقع وجعلها قابلة للتطبيق. ووضع حدود لتدخل الهيئة

¹ - انظر: المادتين 136 و138 من التعديل الدستوري 2016.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

التففيذية لأن لا تحتكر العمل التشريعي وتقرّم من دور البرلمان في ممارسته لحقه في التشريع الذي اكتسبه من إرادة الشعب وتمثيله له.

لكن ما يُعاب على المؤسس الدستوري هو تحديده مجال التشريع بالنسبة للهيئة التشريعية وإطلاق يد الهيئة التنفيذية، مما يجعل المساحة المخصصة لهذه الهيئة مفتوحة ولا حدود لها، بعكس الهيئة التشريعية التي لا يمكنها التحرك إلا في الحدود التي رسمها لها الدستور، مع كون التشريع هو صلب اختصاص الهيئة التشريعية وسبب وجودها.

كما أنه ومن خلال رصدنا للواقع العملي نجد أن المبادرة المقدمة من طرف الهيئة التنفيذية هي المهيمنة والمتصدرة على أرض الواقع، ليس لكون الحكومة أقوى فحسب، وإنما أيضا لكون النواب تعوزهم الخبرة والتقنية الكتابية التي تجعل لهم القدرة على أن يبادروا باقتراحات قوانين مصاغة بطريقة دقيقة ومحكمة وجديّة، مع أنه بإمكانهم الاستعانة بالخبراء والتقنيين لمساعدتهم في الصياغة والإنتاج التشريعي، كما أن ضعف أعضاء البرلمان يجعل من مبادراتهم محدودة إن لم نقل منعدمة، إضافة إلى كون الحكومة هي المتحكمة في إعداد جدول الأعمال¹ كما سنرى لاحقا، فالنواب حتى وإن تقدموا باقتراحات قوانين فإن الحكومة ستقوم بإهمالها أثناء وضعها لجدول الأعمال، ووضع الأسبقية للمشاريع التي تتقدم بها هي وتأجيل مقترحات النواب. كما أن المشاريع التي تتقدم بها الحكومة تمتاز بكونها أكثر أهمية وجديّة وعمقا وحسن صياغة وأكثر ترابطا في الأفكار وتطابقا مع البرنامج الحكومي، وهذا ما يجعل من المبادرة الحكومية أكثر من المبادرة البرلمانية.

كما نجد أن من أكثر المسائل المقيدة للاقتراح البرلماني، هي مسألة تحديد النصاب القانوني لعدد النواب المتقدمين بالمبادرة، بمعنى أنه لكي يكون الاقتراح مؤسسا لابد أن يوقعه

¹ - انظر المواد: 15، 16، 17 من القانون العضوي 16-12، مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة¹، وكأن المؤسس الدستوري أراد أن تكون لحق المبادرة طابع جماعي، وربما كان سبب لجوء المؤسس الدستوري لوضع هذا الشرط هو صعوبة إعداد اقتراح برلماني من نائب واحد، لذلك فالعمل الجماعي قد يضمن جدية ودقة على الاقتراح². ولكن القول بذلك يقيد المبادرة البرلمانية، ويجعل إعدادها لاقتراح القوانين مسألة صعبة التحقيق، فكيف يعقل أن تقيد الهيئة التشريعية بمثل هذه القيود وهي التي يفترض أنها المخولة دستوريا بهذه المهمة، في حين لا نجد المشروع الحكومي مقيد بنصاب معين.

وبرجوعنا لنصوص المواد 140 و141³ وبعض المواد المتفرقة من التعديل الدستوري نجد أنها حددت المجالات التي يشرع فيها البرلمان، وحصرت من مجال التشريع بالنسبة له، مما يجعل مجالات التشريع بالنسبة للسلطة التنفيذية عموما والحكومة على وجه الخصوص غير محدد، أي أنه أوسع بكثير نظرا للحاجة المتزايدة للتشريع.

ولحل مشكلة هيمنة السلطة التنفيذية على التشريع يجب القيام بعدة خطوات منها:

-إعادة النظر في مواد الدستور التي تغلب السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال التشريع.

-عدم تحديد المجالات التشريعية بالنسبة للبرلمان.

- وضع شروط الكفاءة والدرجة العلمية والخبرة بالنسبة لأعضاء البرلمان لتكون التشريعات صادر عن أشخاص جديرين بالتشريع.

-رفع العقوبات التي تؤرق النواب وأعضاء البرلمان لوضع مبادراتهم، مثل شرط العدد.

¹ - انظر: المادة 136 / 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - عبدالله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر، سنة 2002، ص 145-146.

³ - انظر: المادتين 140 و141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، اللتان حددتا المجالات التي يشرع فيها البرلمان.

المبحث الثاني: التنازع على وضع التشريع بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية.

يكتسب التشريع أهمية بالغة لما له من دور أساسي في تنظيم جميع مناحي الحياة، وذلك كنتيجة للحاجة إلى التنظيم السياسي للمجتمع ورسوخ فكرة الدولة التي تضع قواعدها القانونية وتفرض تطبيقها، ووضوح تلك القواعد للمخاطبين بها، باعتبارها صادرة عن هيئات متخصصة تعنى بصياغتها بطريقة يسهل معها فهمها وتطبيقها، إضافة إلى الحرص على وضع الآليات المناسبة التي تضمن وضعه وتعديله وإلغائه، فهو وسيلة لضمان الوحدة الوطنية¹ بوضعه محل التطبيق على جميع أفراد الدولة دون تمييز أو محاباة، فالجميع على قدم المساواة أمام تطبيق القانون.

لذلك فإن التشريعات بمختلف أنواعها هي الوسيلة المعتمدة من طرف الدول لضبط علاقاتها بين سلطاتها أو بينها وبين الأفراد، أو بين الأفراد فيما بينهم.

وقد ميّز الفقهاء بين الإرادة والتصرف، في دراستهم لآليات عمل الدولة، فالسلطة التشريعية هي التعبير عن إرادة الشعب، والسلطة التنفيذية هي التصرف وفقا لهذه الإرادة. بهذا تعتبر الأولى الرأس والثانية الذراع. وقد ميز مونتسكيو بينهما بحيث لا تجتمع في الهيئة السلطتان: سلطة الإرادة، وسلطة التصرف، وذهب كثير إلى قصر صفة السلطة فقط على الهيئة التشريعية التي تمثل الإرادة العامة وجعلها حكرا على البرلمان كهيئة يختارها الشعب لهذا الغرض².

ونظرا لهذه الأهمية والمكانة التي يتبوؤها التشريع في حياة الدول فقد تنازعت في وضعه وتنافس على سنه كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية. فالسلطة التشريعية تعتبر أن مهمة التشريع هو من صميم اختصاصها، لأنها ممثلة الشعب الذي هو صاحب السيادة، فلا يجب أن ينازعها فيه أحد، في حين تعتبر السلطة التنفيذية نفسها شريكة فاعلة حينما وصاحبة سيادة في

¹ عمر ثامري، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، ماجستير فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، سنة 2005-2006، ص 8.

² - انظر: دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، قسم العلوم القانونية، جامعة باتنة، سنة 2011-2012، ص 16.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

التشريع حيناً آخر، ومبررها في ذلك أن الدولة في تطور دائم وهي بحاجة إلى تشريعات تواكب هذا التطور والتسارع في الأحداث¹، بوضع تقنيات تتماشى وسيرورة هذا التطور. لذلك سنتناول في هذا المبحث: سن التشريع صلاحية برلمانية ظاهرية (مطلب أول)، وكيف أن الحكومة متفوقة في المبادرة بالتشريع (مطلب ثان).

المطلب الأول: سن التشريع صلاحية برلمانية ظاهرية.

إذا كان القانون هو التعبير عن إرادة الشعب، وسبب وجوده هو حمايته وتنظيم وتسهيل حياته، فإن صاحب السيادة في إعداد القانون هو ممثل الشعب، أي السلطة التشريعية، التي تستمد وجودها من ممارسة الشعب لحقه في اختيار ممثليه عن طريق الاقتراع، والذي ينبثق عنه تشكل هذه المؤسسة التي عليها العمل على تحقيق رغبات هذا الشعب، فما مدى سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه؟ (فرع أول)، وما هو نطاق الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان؟ (فرع ثان).

الفرع الأول: مدى سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه.

الهيئة التشريعية ومن منطلق تعبيرها عن الإرادة العامة للشعب، تعمل على تجسيد ذلك بصناعة التشريع الذي يعتبر الوسيلة الأساسية لإظهار هذه الإرادة، وبالتالي ممارسة الشعب سيادته عن طريق ممثليه الذين ينتخبهم من أجل تحقيق هذه الغاية، تطبيقاً للمبدأ الدستوري القاضي بأن الشعب هو مصدر كل سلطة، ويمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها، وعن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين².

¹ - عمر ثامري، مرجع سابق، ص 9.

² - انظر: المواد 7 و8 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ولكن السؤال المطروح هو: هل ما زال البرلمان يحتفظ بكل سلطاته في إعداد القانون والتصويت عليه؟ وهل فعلا المؤسسة التشريعية بكل تلك القيود الدستورية المفروضة عليها قادرة على صناعة تشريعات وفقا لمتطلبات الشعب وتخدم مصالحهم وتلبي رغباتهم وتعبّر عن تطلعاتهم؟

تنص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: «يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه»¹، فالمتصفح لهذه المادة يجد أنها تعطي للبرلمان الحق في ممارسة التشريع وبكل سيادة، دون إدخال لأي جهة أخرى في ممارسة هذا الحق، ودون قيود أو تحديد أو حصر، ، فيظن القارئ لها أن المشرع الجزائري سيد في مجال صناعة القانون وهو يمتلك هذه الصلاحية دون أن ينافسه فيها أحد أو تضغط عليه جهة معينة. ولكن هذه المادة ما هي إلا مقدمة افتتح بها المؤسس الدستوري الفصل الثاني المتعلق بالهيئة التشريعية، ذلك لأننا إذا ما تتبعنا باقي مواد الدستور يتكشف لنا أن المؤسس الدستوري قد تراجع عن موقفه هذا من خلال نص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي نصت على أنه: «لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.

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

تُعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة، ثم يُودعها الوزير الأول، حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة»².

هذه المادة ابتدأت الحديث عن المبادرة بالتشريع بوصفها من الصلاحيات التي يتشارك فيها كل من الوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، والملاحظ من هذه المادة

¹ - المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

أن المؤسس الدستوري قد قدم الوزير الأول عن النواب والأعضاء في ترتيب المبادرين بالتشريع، فهو بذلك يصرح بأحقية الوزير الأول في ممارسة هذه الصلاحية، ويُقرُّ له بتفوقه على باقي المبادرين بالتشريع، ثم أنه حدد عدد النواب والأعضاء حتى يتم قبول اقتراحهم، وهو ما يتنافى مع حرية وسيادة البرلمان في مجال التشريع، إذ أن تحديد العدد بعشرين (20) نائبا أو عضوا¹، يعد إجحافا في حقهم، خاصة إذا ما كان المبادرون من المعارضة الذين تكون حظوظهم في ممارسة هذا الحق ضئيلة نظرا لقلّة تمثيلهم، فالأغلبية البرلمانية هي من الأحزاب التي تربطها بالهيئة التنفيذية علاقة تبعية أو موالاة، وهو ما يضعف مركز المعارضة في صناعة التشريع، لأنها ستتأثر خلال جميع مراحل العملية التشريعية.

ليس هذا فحسب بل إن أعضاء البرلمان سيواجهون العديد من العقبات خلال مختلف مراحل العملية التشريعية لتدخل الهيئة التنفيذية في أغلب المراحل، ولأن الدستور والقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والتي صيغت من أجل خدمة الهيئة التنفيذية وتقوية مركزها على حساب البرلمان الذي أصبح مجرد مصادق على مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة.

الفرع الثاني: نطاق الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان.

اختلف الفقهاء حول موضوع الأخذ بإطلاق مجال القانون أو تحديده، فهناك جانب من الفقه وعلى رأسهم "لاباند" و"هوريو" يرون أنه يجب تحديد مجال القانون والفصل بينه وبين مجال التنظيم، استنادا لمبدأ الفصل بين السلطات، ومعيار تحديد القانون هو معيار موضوعي يتمثل في حالة الأفراد، فكل قاعدة عامة تقتضي مساسا بالحالة القانونية للأفراد وحرّياتهم أو أموالهم، يجب أن تصدر بقانون، وكل ما لا يمس بحالة الأفراد فيصدر عن طريق التنظيم².

¹¹ - المادة 2/136 من نفس التعديل الدستوري لسنة.

² - عمر ثامري، مرجع سابق، ص 13.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

غير أن هذا الاتجاه انتقد لأنه لا يتفق مع المنطق والتطبيق المطلق لمبدأ الفصل بين السلطات، لأنه في الواقع كل اللوائح تمس الأفراد وحررياتهم وأموالهم، حتى اللوائح المتعلقة بالتنظيم الداخلي لبعض الإدارات فأثرها يمتد للأفراد الذين يتصلون بها ويتعاملون معها، إضافة إلى لوائح البوليس التي تمس بحريات الأفراد¹.

وهناك جانب آخر من الفقه يرى بأن كل القواعد القانونية ترتبط بينها علاقة تسلسل تبعية، وكل قاعدة لا تكتسب قيمة قانونية إلا إذا كانت مستندة على القاعدة الأعلى منها درجة، وتطبيقا على ذلك فإن النصوص التشريعية تستمد قيمتها وقوتها الإلزامية باستنادها على الدستور، والنصوص التنظيمية تستمد قيمتها وقوتها القانونية من النصوص التشريعية².

ومن أنصار الرأي كاري دي مالبارغ الذي ذهب للقول أن العلاقة بين القانون واللائحة ليست علاقة انفصال وتضارب توجب تحديد مجال كل منهما، بل هي علاقة تدرج حسب القوة، فاللائحة تابعة للقانون لأن دورها هي تنفيذه، ولا يمكنها مخالفته أو الخروج عنه. إلا أن هذا الاتجاه منتقد من كونه حصر مجال التنظيم في اللوائح التنفيذية، وأهمل اللوائح المستقلة عن القانون³.

و بعد تطور دور الدولة وتدخل السلطة التنفيذية في ممارسة الوظيفة التشريعية، عمدت الدساتير الحديثة على تقييد سلطة البرلمان اقتداء بمبدأ عقلنة العمل التشريعي، تأثرا بالدستور الفرنسي لسنة 1958، والذي عمد إلى تحديد وحصر المواضيع التي يتدخل من خلالها البرلمان، وقد تأثر هذا التحديد بالظروف السياسية والقانونية في الدولة، والتي تنعكس على إرادة المؤسس الدستوري⁴.

¹ - المرجع نفسه، ص 13.

² - نسيم بلحاج، مرجع سابق، ص 18.

³ - عمر ثامري، المرجع السابق، ص 14.

⁴ - وليد شريط، مرجع سابق، ص 203.

بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري فإنه ومن خلال أول تجربة دستورية سنة 1963 أعطى سلطة غير محدودة للمجلس الوطني في مجال التشريع، فلم يحدد له المجالات التي يمكنه ممارسة صلاحياته التشريعية من خلالها، ويظهر ذلك جليا من المادتين 27 و 28 من دستور 1963، والتي مكنت المجلس الوطني من ممارسة التشريع دون قيد أو شرط¹، وفي المقابل من ذلك قيد سلطة الحكومة، أما الدساتير اللاحقة فقد تبنت الأسلوب الفرنسي القائم على تحديد مجال القانون وفتح مجال اللائحة، حيث أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يكتف بوضع العقوبات أمام أعضاء البرلمان أثناء إعدادهم لاقتراحات القوانين، فأراد أن يجعل من المبادرة البرلمانية لا تخرج عن إطار محدد ومجالات معدودة، لا يمكن للهيئة التشريعية أن تخرج عنها، وهو ما تكرس أيضا من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، فالمادتين 140 و 141² حددتا المجالات التي يحق للبرلمان أن يشرع فيها، فالمادة 140 حددت المجالات التي يستطيع أن يشرع من خلالها البرلمان بقوانين عادية وحصرتها في 29 مجال، أما المادة 141 من نفس التعديل الدستوري فحددت المجالات التي يشرع بموجبها البرلمان بقوانين عضوية، إضافة إلى مواضع متفرقة في الدستور والتي يمكن حصرها، وهو ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الفرنسي والذي حدد للسلطة التشريعية مجالات التشريع وحصرتها من خلال المادة 34 من الدستور الفرنسي، وهو ما قيد من الصلاحيات الممنوحة للسلطة التشريعية وأعطى صلاحيات أوسع للسلطة التنفيذية³.

¹ - نصت المادة 27 من دستور 1963 على أن: «السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني، ترشحهم جبهة التحرير الوطني، وينتخبون باقتراع عام مباشر وسري لمدة خمسة سنين»، أما المادة 28 فقد نصت على أن: «يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية، ويتولى التصويت على القوانين، ويراقب النشاط الحكومي»

² - انظر: المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي حددت المجالات التي يستطيع أن يشرع من خلالها البرلمان وحصرتها في 29 مجال، وانظر: المادة 141 من نفس التعديل الدستوري والتي حددت المجالات التي يشرع بموجبها البرلمان بقوانين عضوية، إضافة إلى مواضع متفرقة في الدستور والتي يمكن حصرها.

³ - Avril Pierre. Le Parlement législateur. In: Revue française de science politique, 31^e année, n°1, 1981. pp. 15-31.

ورغم كون التعديل الدستوري لسنة 2016 أعطى لمجلس الأمة صلاحية التشريع إلا أن المادة 137 منه عددت المجالات التي يستطيع من خلالها التشريع فيها¹. كل هذا التحديد والحصر والتضييق يضعف مركز الهيئة التشريعية ويجعلها تتحرك في إطار محدد لا يمكن الخروج عنه، كما أنها تصبح في حالة من الحذر الدائم بأن تتعدى على الصلاحيات التشريعية لغيرها من السلطات، خصوصا وأن هناك آليات قانونية عديدة تعمل على مراقبة العمل التشريعي وغربلته وجمعه. كل هذا يجعلنا نتساءل عن المشرع الحقيقي هل هو من يمتلك مجالات محصورة أم الذي له حرية التشريع في أي مجال شاء؟

المطلب الثاني: تفوق الحكومة في المبادرة بالتشريع.

تعتبر الوظيفة التشريعية أسمى الوظائف السياسية وقد كانت لمدة طويلة مرتبطة بالبرلمان الممثل الوحيد لإرادة الشعب العامة، إلا أنها لم تعد حكرا عليه وحده، حيث ظهرت عوامل غيرت كل المفاهيم المتعلقة به. فلم يعد البرلمان الممثل الوحيد لإرادة الشعب، وأصبحت السلطة التنفيذية²، أكثر صناعة للتشريع وأهم مساهم فعال في إنتاجه في الدولة. لذلك سنتناول في هذا العنصر كيف أنه تم تعزيز دور الحكومة في المبادرة بالقوانين (فرع أول)، وكيف تم منح الحكومة حرية واسعة في المبادرة بمشاريع القوانين (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أسباب تعزيز دور الحكومة في المبادرة بالقوانين.

عملت الدساتير الجزائرية على تكريس تركيز السلطة بيد الهيئة التنفيذية خاصة (رئيس الجمهورية)، فصُنعت الدساتير من أجل خدمة هذه الهيئة وتلبية رغباتها في الاستحواذ على مركز القوة والتحكم في باقي الهيئات الأخرى "التشريعية والقضائية"، وبالنسبة للهيئة التشريعية نجد أنها

¹ - المادة 137 من نفس التعديل الدستوري، والتي حصرت المجالات التي يستطيع أن يبادر من خلالها مجلس الأمة بالتشريع.

² - انظر: دلال لوشن، مرجع سابق، ص 18.

تمكنت من بسط سلطتها عليها من خلال ظهورها بشكل لافت في مختلف مراحل العملية التشريعية، بل الأمر تجاوز ذلك إلى تحولها إلى مشروع أصلي في كثير من الحالات.

وعلى إثر الانزلاقات الخطيرة التي عرفت الجزائر في بداية التسعينات، والتي أثرت بشكل كبير على كل مناحي الحياة في الدولة، أعيد تنظيم السلطة عن طريق دستور 28 نوفمبر 1996¹، في محاولة لإرجاع عجلة الحياة في الدولة إلى مسارها الصحيح، فأدخلت عدة تعديلات على الصلاحيات وتركيبية كل هيئة²، وتم توسيع مجالات القانون بإضافة طائفة أخرى من القوانين وهي القوانين العضوية.

ورغم كون هذا الدستور قد حاول إعادة التوازن بين السلطات الثلاث في الدولة كوسيلة لتهدئة الأوضاع التي كانت سائدة آنذاك، إلا أنه لم يتمكن من القضاء على هيمنة السلطة التنفيذية وتدخلها في جميع مراحل العملية التشريعية، كما سنلاحظ ذلك لاحقاً. فمع أن المادة 98 من دستور 1996 أعطت للسلطة التشريعية ممثلة في "المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة" الحق في ممارسة التشريع³، وهو ما تكرر بموجب المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ورغم أن البرلمان هو المكلف بممارسة السلطة التشريعية وهو السيد في إعداد القانون والتصويت عليه حسب ما ورد في الدستور، إلا أن المؤسس الدستوري ما فتى أن أقحم السلطة التنفيذية في ذلك من خلال نص المادة 119 من دستور 1996⁴ والتي وتقابلها المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁵ السابق ذكرها، والتي عوض فيها منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول وأعطت أعضاء مجلس الأمة الحق في المبادرة بالتشريع في مجالات جد محددة. فهذه المادة جعلت الحكومة شريكاً أصلياً في صناعة التشريع عن طريق المبادرة بالتشريع.

¹ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 13.

² - من الهيئات الجديدة التي استحدثت والمؤثرة في العملية التشريعية مجلس الأمة ومجلس الدولة.

³ - المادة 98 من دستور 1996، وتقابلها المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴ - المادة 119 من دستور 1996.

⁵ - انظر: المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

إضافة إلى مواد أخرى أعطت الحق لرئيس الجمهورية في ممارسة هذه الصلاحية في المجالات المحددة للسلطة التشريعية في حالات معينة سنتطرق لها لاحقاً، علاوة على ما يملكه رئيس الجمهورية من وسائل تجعله يساهم في التشريع البرلماني من خلال الإجراءات اللاحقة للمصادقة، والتشريع بأوامر، وفي الحالات الاستثنائية.

وتعود أسباب تفوق الهيئة التنفيذية واكتساحها لمجال صناعة التشريع لعدة مبررات أهمها:

- صناعة دساتير على مقاس رئيس الجمهورية وفي خدمة الحكومة، والتي تستطيع من خلالها الهيمنة على جميع مراحل العملية التشريعية، كما تمكن رئيس الجمهورية من التشريع في المجالات المخصصة للبرلمان عن طريق الأوامر، واللجوء مباشرة للشعب عن طريق الاستفتاء، وتعديل الدستور كلما رأى أنه لم يعد قادراً على استيعاب النهم الدائم إلى امتلاك أكبر قدر من الصلاحيات، فعن طريق الدستور يمكن تأسيس برلمان قوي له كفاءة وسيادة.
- عدم وصول البرلمان إلى درجة النضج التي تمكنه من ممارسة سلطته الكاملة في المجال التشريعي.
- نقص تكوين أعضاء البرلمان¹، وضعف المستوى العلمي والكفاءة والخبرة في العديد من أعضاء البرلمان.
- الأغلبية البرلمانية هي من حزب الرئيس أو من الأحزاب الموالية له، والتي ليس لها أي سلطة أو إمكانية لمعارضة الهيئة التنفيذية فيما تتقدم به من مشاريع أو تعديلات، وهو ما يؤثر على نوعية وكمية التشريعات.

كل هذا يدفعنا للقول أن السلطة التنفيذية هي المتحكم الكبير في مختلف مراحل العملية التشريعية، بامتلاكها مختلف الوسائل المادية والقانونية، والتي تجعل منها مشروع حقيقي، وهذا

¹ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 13.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

ما سنلمسه من خلال دراستنا هذه، فالدستور والقانون العضوي المنظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، وحتى الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان جاءت كلها لخدمة السلطة التنفيذية، وإعطائها الأولوية في كل الإجراءات والمراحل، وفتحت أمامها مجال التشريع من أوسع أبوابه، فلم تعد مجرد مساهم في التشريع بل وأصبحت طرفا فعلا ومهيمننا بل ومحتكرا للعملية التشريعية والصناعة التشريعية.

الفرع الثاني: حرية الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين.

تمارس الحكومة حق المبادرة بالتشريع من خلال الوزير الأول دون أن يجدها أي قيود موضوعية مهمة، فهي تستطيع أن تبادر في جميع المجالات المسموح بها للبرلمان والمحددة في الدستور من قوانين عادية وقوانين عضوية، أما القيود الشكلية فيمكنها تجاوزها دون أي عناء¹ لامتلاكها جميع الوسائل المادية والبشرية التي تمكنها من أداء وظيفتها التشريعية بكل سهولة ويسر.

تحكم العملية التشريعية عدة مراحل وإجراءات وشروط وآليات دستورية وقانونية وتنظيمية، تكوّن في مجموعها النظام القانوني لهذه العملية، وتتمثل هذه المراحل في مراحل تحضيرية للعمل التشريعي، ومراحل وإجراءات يسير وفقها العمل التشريعي في إعداد وصياغته والتصويت عليه، فعمل الهيئة التنفيذية عمل دائم يمتد على مدار السنة² وهو ما يترتب عنه تحضير دائم، ومزامنة لكل المستجدات الحاصلة على الساحة في مختلف الميادين، بخلاف البرلمان الذي تحكمه دورة محددة.

أضف إلى ذلك فإن التسهيلات القانونية وتسخير كل الإمكانيات يجعل من العمل التشريعي التنفيذي أكثر سهولة ويسر.

¹ - عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 25.

² - جيحقة لوناسي، مرجع سابق، ص 90.

الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به.

فمن الناحية القانونية نجد أن الدستور منح حق المبادرة بالتشريع للوزير الأول، مثله مثل أعضاء البرلمان، بل وقدمه في ترتيب المبادرين بالتشريع، ولم يربط مشاركته في التشريع إلا ببعض الإجراءات البسيطة التي من اليسير على الحكومة بما تملكه من إمكانيات وقدرات وخبرات أن تتجاوزها، هذا وقد أعطى الدستور للحكومة الأفضلية في جميع الإجراءات والمراحل، حيث يمكنها التدخل متى شاءت وبالكيفية التي تراها مناسبة، سواء كانت المبادرة مشروع قانون أو اقتراح قانون، وهذا ما سنلمسه من خلال دراستنا اللاحقة.

حتى أن القانون العضوي المنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان وكذا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، قد كُتِبَا ليتناسبا مع خدمة مصالح الحكومة، وتعزيز دورها في مختلف المراحل التشريعية، فتظهر على أنها المتحكم في العملية التشريعية، وتتجلى سيطرتها بوضوح على زمام المبادرة حتى أصبح يُنظر لها أنها المشرع الأصلي وأن البرلمان مجرد مصادق على مشاريع القوانين دون أن يكون له الإمكانية الكافية لمجارة الحكومة فيما تملكه من بسطة قانونية وتسهيلات لا حدود لها.

كل هذا يجعل من العمل التشريعي للسلطة التنفيذية أكثر تفوقا على العمل البرلماني إلى درجة تنتفي معها حالة المشاركة في العمل التشريعي وتقاسم الأدوار والصلاحيات والانتقال إلى حالة الاحتكار وتغليب مشاريع القوانين والدور التشريعي للحكومة، وتكريس مفهوم علو السلطة التنفيذية وبسط سيطرتها وتدخلها في العملية التشريعية، حتى أصبحت تظهر على أنها الممتلكة والمتحكمة في زمام المبادرة التشريعية.

وسنلمس فيما تبقى من البحث غلبة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في صناعة التشريع سواء البرلماني أو التشريعات التي تتفرد بها السلطة التنفيذية باعتبارها مشرعا أصيلا في مجالات عديدة.

الفصل الثاني:

التشريع من مرحلة الإعداد

إلى مرحلة التشريع.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

تمر القوانين بعدة مراحل قبل أن تصبح قابلة للتطبيق على أرض الواقع، وهذه المراحل تبدأ من المبادرة التي تختلف من حيث الجهة التي تقوم بإعدادها، ولأن المبادرة تعتبر من مراحل العملية التشريعية كما سبق وأن وضحنا فإنه لا بد لها أن تمر بعدة إجراءات دستورية وأخرى نظمها القانون العضوي 16-12، وهذه الإجراءات بعضها يسبق عرضها على البرلمان وبعضها لاحق عرضها عليه، والمبادرة إما أن يكون مصدرها الحكومة وإما أعضاء البرلمان، لذلك سنتناول في هذا الفصل مراحل المبادرة بالتشريع (مبحث أول)، العملية التشريعية داخل البرلمان (مبحث ثان).

المبحث الأول: المبادرة بالتشريع.

يجب التمييز بين مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة، واقتراحات القوانين التي يتقدم بها نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة في الحالات المحددة في المادة (137) من التعديل الدستوري الحالي¹. حيث أن كل جهة عند إعدادها للمبادرة بالقوانين لها إجراءاتها ووسائلها وهيئاتها التي تستعين بها من أجل إعداد مبادراتهم قبل أن تكون قابلة لعرضها على البرلمان من أجل الدراسة، فللحكومة إجراءاتها لذلك سنتطرق مشاريع القوانين قبل عرضها على البرلمان (مطلب أول)، و للنواب وأعضاء مجلس الأمة إجراءاتهم الخاصة بهم وهو ما سنتناوله تحت عنوان اقتراحات القوانين قبل دراستها (مطلب ثان).

¹ - انظر نص المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

المطلب الأول: مشاريع القوانين قبل عرضها على البرلمان.

تمر النصوص التشريعية التي تبادر بها الحكومة بعدة مراحل قبل أن تظهر على شكل مواد يمكن عرضها على البرلمان لمناقشتها والتصويت عليها، وذلك حتى يكون مشروع النص التشريعي المقدم من طرفها مستوفيا لجميع الشروط القانونية التي يحتاجها، وأن يكون سليما من الناحية القانونية ومتوافقا مع الدستور، والمعاهدات، والقوانين السارية المفعول، ومصاغا بطريقة سليمة وأن يتمتع بالدقة والوضوح، ويتحقق ذلك بمروره على عدة جهات وأجهزة تتمتع بالخبرة في مجال المهارات التحليلية والكتابية. لذلك سندرس هذه المراحل ابتداء من تحضير المشاريع من الوزراء ودور الوزير الأول في تنسيق عمل حكومته (فرع أول)، ثم على مستوى الأمانة العامة للحكومة (فرع ثاني)، وصولا إلى دراسته على مستوى مجلس الدولة ومجلس الوزراء (فرع ثالث)، كما أن للوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان دوره (فرع رابع).

الفرع الأول: تحضير مشاريع القوانين.

ذكر المؤسس الدستوري في بعض أحكام الدستور عبارة أعضاء الحكومة والوزير الأول ومجلس الوزراء، ولم يذكر كلمة الوزير أو الوزراء، وتتكون الحكومة من الوزير الأول وأعضاء فيها لقبهم القانون والتنظيم باسم الوزراء¹.

وتظهر وظيفة الوزير الأول من خلال الدور الذي خوله إياه الدستور باستشارة رئيس الجمهورية له أثناء تشكيل الحكومة، حيث يستشير رئيس الجمهورية قبل تعيين أعضاء الحكومة (المادة 1/93)، ويقوم بتنسيق عمل الحكومة (المادة 2/93)، كما أنه يوزع الصلاحيات بين الوزراء (المادة 99 بند 1)، ومن هذه المواد يتبين لنا المركز القانوني للوزير الأول والدور الذي يلعبه في إعداد مشاريع القوانين، حتى وإن كانت المبادرة مقدمة من طرف كل وزير حسب صلاحياته واختصاصاته المخولة له والحاجة التي استدعت وضعه لذلك المشروع.

¹ - مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، القوانين، الأوامر، المراسيم، القرارات الإدارية، ط 5، دار هومة، الجزائر، سنة 2014، ص 64.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

يشارك الوزراء في إعداد النصوص القانونية باعتبار كل منهم الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، وهو المسؤول الأول عن تنظيم مصالحه وعملها وحسن سيرها، ولأجل ذلك يتخذ القرارات الإدارية والإجراءات التنظيمية الداخلية التي من شأنها ضمان حسن سير وزارته، ويتخذ في ذلك القرارات السياسية والاقتصادية والإدارية والتنفيذية¹.

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

1- الغاية التي تريد الحكومة تحقيقها من العمل التشريعي الذي تقدمه.

2- الأدوات التنظيمية التي يمكن استخدامها لتحقيق أهدافها.

3- الآثار الإيجابية والسلبية التي يمكن أن تترتب عن تطبيق النص والآليات المطلوبة لتنفيذه، 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 أية عوائق².

كما أن للنص أبعاد يجب مراعاتها وأخذها بعين الاعتبار عند إعداده الأولي وهي:

¹ - بوحميده عطاء الله، المرجع السابق، ص 89.

² - يحي بخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، مداخلة أقيمت باليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية، يوم 15 فبراير 2009، (نزل الأوراسي) الجزائر، ص 4.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

1- مسألة الملاءمة: بمعنى مسايرة النص للواقع والوضعيات القائمة لضبطها وتحقيق الهدف المرجو منها، وتعيين النص بأخذ العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية بعين الاعتبار أثناء وضع النص.

2- مسألة المشروعية: البعد القانوني للنص وصياغته شكلا ومضمونا دون خروجه عن النصوص السارية المفعول.

3- مسألة التكوين والممارسة (الجوانب التقنية): عند الإعداد والتحضير للنصوص يفترض في طاقم العمل أن يكون ملماً بتقنيات إعداد النصوص القانونية، أو أن يستعين بخبراء في هذا المجال. وأن يراعى في إعداد النصوص جميع الأبعاد التقنية والسياسية والقانونية. وأن يكون الطاقم على دراية واطلاع بالتشريعات الوطنية والأجنبية، وأن يكون قادرا على الربط بين النص الأصلي والنصوص التطبيقية، كما يجب تفادي كل ما من شأنه عرقلة تطبيق القانون من تناقضات وملايسات وغموض وبعد عن الواقع¹.

ويخضع الوزراء المتقدمين بمشاريع قوانين يبادرون بها إلى التشاور مع الوزارات الأخرى نظرا لتداخل بعض القطاعات. ويتم تحضير هذه النصوص طبقا للدستور والقوانين والتنظيمات السارية المفعول، والإجراءات المعمول بها في هذا الميدان، كما يمكن للوزير المبادر توسيع الاستشارة إلى جهات غير حكومية (خبراء، مختصين، مهنيين... الخ) إذا اقتضى الأمر ذلك، من أجل الحصول على نصوص قانونية أكثر وضوحا واستجابة لاحتياجات ومصالح الأشخاص المعنيين بها وأكثر ارتباطا بالواقع، فضلا عن تكريس الشفافية في سن النصوص القانونية.

وحتى يكون مشروع النص أكثر تحقيقا للغاية المرجوة منه يُفضل أن تقوم مصالح كل قطاع على حدة بصياغة أولية للمشروع التمهيدي للنص، ومراجعته عدة مرات ليتمكن واضعوه

¹ - بوحيدة عطاء الله، مرجع سابق، ص 86.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

من التعرض لكل المسائل التي تحتاج إلى مزيد من التنقيح والعناية والتدقيق للوصول بالنص إلى أقصى درجات الإحكام والترابط والسلاسة والفائدة¹.

الفرع الثاني: إحالة مشاريع القوانين إلى الأمانة العامة للحكومة.

بعد الانتهاء من إعداد المشروع التمهيدي للنص التشريعي من طرف القطاع المعني يُرسل مصحوبا بعرض الأسباب إلى الأمانة العامة للحكومة²، يتضمن عرض المبررات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية التي أُعتمد عليها للمبادرة بهذا النص، ويكون بعدد من النسخ يساوي عدد نواب البرلمان وأعضائه، زائد عدد أعضاء الحكومة.

تسهر الأمانة العامة للحكومة في إطار التنسيق القانوني لنشاطات الحكومة على ضبط الصياغة النهائية للنصوص التشريعية والتنظيمية المقترحة من الدوائر الوزارية قبل عرضها على السلطات المؤهلة للتوقيع أو إرسالها حسب الحالة، إلى المؤسسات الدستورية للمصادقة أو المراقبة (اجتماع الحكومة - مجلس الوزراء - مجلس الدولة - البرلمان - المجلس الدستوري).

تجري عملية التشاور والتنسيق في النشاط القانوني للحكومة على عدة مراحل تساهم في غايتها إلى ضمان مشاركة واسعة لأعضاء الحكومة في إعداد النصوص وإضفاء الانسجام والتنسيق في الترتيب القانونية المقرر وضعها. وفي هذا الإطار تتلقى الأمانة العامة للحكومة مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية المقترحة من طرف أعضاء الحكومة، حيث تتولى قطاعاتها

¹ - يحي بوخاري، المرجع السابق، ص 4.

² - بعد الاستقلال اتضح جلياً أنه من الضروري إنشاء جهاز لدى رئاسة المجلس يُكلف بتنسيق النصوص ودراساتها، وتنظيم العمل الحكومي ومتابعته، وذلك سنة 1962، وألغي بعد ذلك سنة 1964، وعُوِّض بأمين عام لرئاسة الجمهورية كُلف بأعمال ديوان الرئيس، وألغي هو الآخر، ثم أُحدثت المديرية العامة للتشريع، وفي سنة 1990 حُددت مهام الأمين العام للحكومة في المرسوم الرئاسي 321 /90 الذي يُحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهيكلها، ويضبط اختصاصاتها، وكيفية عملها، والذي أُلغي بدوره. لمزيد من التفصيل انظر: مبروك حسين، المرجع السابق، ص 88 وما بعدها.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

المختصة الدراسة الأولية والتأكد على الصعيد القانوني من مطابقتها وانسجامها مع الإطار القانوني المعمول به ومع الأهداف المقرر تحقيقها¹.

يأمر الأمين العام للحكومة بدراسة المشروع التمهيدي في مصالحه المختصة التي تُعطي رأيها القانوني في مطابقة المشروع التمهيدي للدستور وآثاره عند تنفيذه، وانسجامه مع النصوص الأخرى التي هي حيز التنفيذ، ويتم إعلام السلطة صاحبة المبادرة، عند الاقتضاء، بالملاحظات للأخذ بها عند اللزوم.

ويُسلم كل عضو في الحكومة نسخة من المشروع التمهيدي للقانون لإبداء رأيه وملاحظاته في أجل 15 يوماً، يُقلص إلى ثمانية أيام عند ضرورة الاستعجال².

ويوزع المشروع المعروض في صيغته الأصلية أو المصححة، على ضوء الملاحظات التمهيديّة التي أبدتها مصالح الأمانة العامة للحكومة، على مختلف الدوائر الوزارية لإبداء آرائها وملاحظاتها من حيث الشكل والمضمون على حد سواء.

بعد استلام آراء وملاحظات أعضاء الحكومة تُعدّ الأمانة العامة للحكومة مذكرة تُلخص فيها كل الاقتراحات والآراء والملاحظات، وتُبلّغها إلى الوزير المعني، وإلى الوزير الأول، وإلى رئاسة الجمهورية. وتكون توجيهات وتقديرات الملاءمة التي تبديها هذه السلطات العليا حاسمة فيما يخص القرارات التي تتخذ بشأن مشاريع هذه النصوص.

وعلى ضوء التوجيهات المستقاة والآراء والملاحظات المبدأة تنظم مصالح الأمانة العامة للحكومة اجتماعات عمل تضم ممثلي السلطات التي بادرت بالنصوص وممثلي القطاعات المعنية أو المهتمة مباشرة بالترتيب المعني.

¹ - موقع الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الأمانة العامة للحكومة، <https://www.joradp.dz>

² - انظر: مبروك حسين، مرجع سابق، ص 97. وانظر أيضا: يحيى بخاري، مرجع سابق، ص 6.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

ويجدر التذكير إلى أن ممثلي وزارة المالية وممثلي السلطة المكلفة بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية يشاركون وجوبا في هذه الاجتماعات نظرا إلى الآثار المترتبة في المجال المالي أو التخصيصات من الوسائل البشرية التي تقتضيها في الغالب الترتيب المعروضة.

وعلى إثر الاجتماعات التنسيقية، وعند التوصل إلى اتفاق، يعرض النص على إجراءات المصادقة أو التوقيع من قبل الهيئات أو السلطات المؤهلة. وفي حالة استمرار الخلاف، يعرض الوزير، الأمين العام للحكومة النص على إجراءات التحكيم¹.

وإذا حدث اختلاف جوهري في الآراء وتفاوتت، يأمر الوزير الأول بعقد اجتماع لجنة وزارية مشتركة، أو مجلس مصغر للإعداد النهائي للمشروع التمهيدي للنص.

تُراجع الأمانة العامة للحكومة المشروع التمهيدي ثم تُقرّه نهائيا، فيُصبح مشروعاً بعدما كان مشروعاً تمهيدياً، وتُرسل نسخة نهائية منه إلى كل من الوزير الأول، وأعضاء الحكومة، ومدير الديوان برئاسة الجمهورية².

الفرع الثالث: دراسة مشاريع القوانين على مستوى مجلس الدولة ومجلس الوزراء.

تمر مشاريع القوانين بمراحل خاصة وضرورية لا يستغنى عنها لكون الدستور قد ألزم الحكومة بإتباعها قبل إيداعها لمشاريع القوانين مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة وهي ضرورة استشارة مجلس الدولة (بند أول)، وكذا عرض النص في مجلس الوزراء (بند ثان) قصد الاطلاع والمناقشة وهو ما سنتناوله بشيء من التفصيل.

البند الأول: على مستوى مجلس الدولة.

نصت المادة 3/136 من التعديل الدستوري الحالي على أنه: «تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة...»³، وهذا يعني أن المؤسس الدستوري أوجب أن تعرض

¹ - موقع الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الأمانة العامة للحكومة، <https://www.joradp.dz>

² - انظر: مبروك حسين، مرجع سابق، ص 97. وانظر أيضا: يحيى بخاري، مرجع سابق، ص 6.

³ - انظر: المادة 3/136 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة على مجلس الدولة، لإبداء الرأي فيها. حيث أنه بعد تأكد الأمين العام للحكومة من القيام بجميع الاستشارات اللازمة مع القطاعات الوزارية، وبعد الحصول على مصادقة الحكومة يتم إخطار مجلس الدولة¹ بكل مشاريع القوانين وجوبًا من قبل الأمين العام للحكومة، وهو ما أكدته المادة 41 من القانون العضوي رقم 18-02 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله²، والتي نصت على أنه: « يتم إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين ومشاريع الأوامر من قبل الأمين العام للحكومة بعد مصادقة الحكومة عليها وتكون مرفقة بجميع عناصر الملف ». وذلك بإرسال نسخة من مشروع القانون له، لإبداء الرأي القانوني فيه، حيث «يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل لجنة استشارية»، وهو ما جاء في نص المادة 35 من القانون العضوي 18-02 أين تبدي هذه اللجنة الاستشارية رأيها في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر، وهو ما أكدته المادة 36 من نفس القانون، وتشكل هذه اللجنة من كل من محافظ الدولة ورؤساء الغرف، وثلاث (3) مستشاري الدولة، والذين يتم تعيينهم من قبل رئيس مجلس الدولة³. وتكلف 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 مقررًا، وهو ما نصت عليه المادة 41 مكرر من القانون العضوي رقم 18-02 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله بقولها: « بعد استلام الملف المذكور في المادة 41

¹ - لا يتقيد الوزير صاحب المبادرة بجميع الملاحظات التي يُديها مجلس الدولة، غير أنه يجب عليه تبرير أسباب عدم الأخذ بها. انظر: بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، نوقشت في 13 جويلية 2011، ص 391.

² - قانون عضوي رقم 18-02 مؤرخ في 16 جمادى الثانية عام 1439 الموافق 4 مارس سنة 2018، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله الجريدة الرسمية العدد (15) سنة 2018.

³ - انظر: المادة 37/1 من نفس القانون.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

أعلاه، يعين رئيس مجلس الدولة بموجب أمر، أحد أعضاء اللجنة الاستشارية، مقررًا¹، وفي حالة الاستعجال الذي يشير إليه الوزير الأول المشار إليه في المادة 38 من نفس القانون العضوي بقولها: «تدرس اللجنة الاستشارية، في أقصر الآجال، مشاريع الأوامر ومشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية التي ينبه الوزير الأول على استعجالها»²، ويقوم رئيس مجلس الدولة بتحديد جدول الأعمال، ويخطر الوزير المعني، أو الوزراء المعنيين، وذلك بحضور محافظ الدولة، أو أحد مساعديه إلى الجلسات أو المداولات، ويقدم مذكراته وفقا للكيفيات المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 98 / 261³، وتتخذ مداولات اللجنة الدائمة بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تعادل الأصوات يرجح صوت الرئيس وهو ما أورده المادة 41 مكرر 3 من القانون العضوي 18-402⁴، ثم يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسل للأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة⁵.

يقوم مجلس الدولة بمراجعة صياغة النصوص القانونية، واقتراح التعديلات التي يراها ضرورية، وهو ما جاء في نص المادة 04 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، والتي جاء فيها أنه: «ييدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي»⁶. وتنصب دراسة مجلس الدولة للمشاريع المخاطر بشأنها على وجه الخصوص في التأكد

¹ - انظر: المادة 41 من نفس القانون.

² - انظر: المادة 38 من نفس القانون.

³ - مرسوم تنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 8 أغسطس 1998 يُحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة (ج ر العدد 64 المؤرخ في 30 أوت 1998).

⁴ - انظر: المادة 41 مكرر 3 من القانون العضوي رقم 18-02، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله .

⁵ - بن صفي علي، تنظيم السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996، ماجستير فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2002-2003، ص 126.

⁶ - انظر: المادة 4 من القانون 98-01، المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية العدد (37) سنة 1998.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

من أن أحكام المشروع تندرج ضمن المجال المخصص للقانون، كما يمكنه اقتراح التعديلات التي يراها ضرورية وهو ما نصت المادة 136 من النظام الداخلي لمجلس الدولة والتي جاء فيها: «يقترح مجلس الدولة في رأيه، جميع التعديلات التي يراها ضرورية، ويسهر بصفة خاصة على ما يأتي:

- مطابقة النص للدستور والاتفاقيات الدولية المصادق عليها والنصوص التشريعية السارية المفعول،

- ملاءمة النص،

- صياغة النص وانسجامه والمصطلحات المستعملة فيه،

- قابلية النص للتطبيق وآثاره»¹، ويمكنه لفت نظر الحكومة إلى أن بعض أحكام القانون مثلا تندرج ضمن المجال التنظيمي، ويمكن أن تتوسع الدراسة أحيانا إلى الملاءمة، أي مدى انسجام وتناسب النص مع الظروف القائمة من حيث تربيته الاجتماعية والاقتصادية، فيبدي هنا المجلس ملاحظاته فيما يخص توافقه مع الأهداف المراد تحقيقها ولا يقتصر عند إبدائه لرأيه في مشاريع القوانين على وجهة نظره القانونية البحتة بل يتعداها إلى مجال تقدير الوقائع². وليس هناك في الدستور ما يمنع مجلس الدولة من تجاوز الرأي التقني والدفاع عن انسجام النظام القانوني، مثلا وجوب تصور لحسن سير الإدارة أو لأخلاقيات الديمقراطية، ولكن ليس من حقه الحكم على الأسباب السياسية الراهنة، أي هل أصابت الحكومة أو أخطأت في التشريع على هذا النحو؟³

¹ - النظام الداخلي لمجلس الدولة، المصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة بتاريخ 19 محرم عام 1441 الموافق 19 سبتمبر سنة 2019، الجريدة الرسمية العدد 66 المؤرخ في 27 أكتوبر سنة 2019.

² - صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع قانون عام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، السنة الجامعية: 2007-2008، ص 416.

³ - 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، مقال، مجلة النائب، العدد الثاني، سنة 2003، ص 11.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

الجدير بالذكر أنه لا يتعين على الوزير صاحب المبادرة التقيد بجميع الملاحظات التي يبديها مجلس الدولة، غير أنه يجب تبرير عدم الأخذ بعناصر الرأي قصد شرح ذلك في مجلس الوزراء.

البند الثاني: على مستوى مجلس الوزراء.

تعرضت المادة 3/136 من التعديل الدستور لسنة 2016 لوجوب عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء بقولها: «تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء...»¹. حيث يرأس اجتماع مجلس الوزراء رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 91 البند الرابع من التعديل الدستوري الحالي². يقترح الأمين العام للحكومة على الوزير الأول ورئيس الجمهورية تسجيله في جدول أعمال مجلس الوزراء الموالي³.

فيشروع الأمين العام للحكومة بالاتصال والتشاور مع مديري 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.

وأثناء 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 معني بمشاريع النصوص التشريعية عرضه الذي يتبع دائما بنقاش لأن النصوص المعروضة تكون في مرحلتها النهائية من الإجراء، ويمكن أن يتدخل أي وزير

¹ - انظر المادة 3/136 من التعديل الدستوري 2016.

² - انظر المادة 91 من نفس التعديل الدستوري.

³ - ورد في أحكام المواد 92، 93، 107، 108، 109، 136، 142، من الدستور عبارة "مجلس الوزراء" والذي يتكون من رئيس الجمهورية، رئيسا، والوزير الأول وأعضاء الحكومة، المدعويين، 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.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

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 لمحتوى النص المعروض.

ثم يُودع الأمين العام للحكومة باسم الوزير الأول مشاريع القوانين مكتب المجلس الشعبي الوطني¹.

وعلى ذلك فإن الحكومة هي التي ترى مدى حاجتها إلى قوانين جديدة، أو تعديل بعض التشريعات الجاري بها العمل، لكي تتماشى مع برنامج عملها².

الفرع الرابع: دور الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان.

بعدما كرس الدستور الجزائري مبدأ الثنائية البرلمانية من خلال دستور 1996، والذي تجسّد فعلياً على أرض الواقع بعد الانتخابات التي شهدتها الجزائر سنة 1997، والتي تم من خلالها وضع المؤسستين الدستورتين: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

ومن أجل تحديد وتوضيح العلاقة القائمة بين غرفتي البرلمان والعلاقة بين البرلمان والحكومة صدر القانون العضوي 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة³. وهكذا أنشأت وزارة العلاقات مع البرلمان بموجب المرسوم الرئاسي 97-231 سنة 1997. بهدف توطيد وتنسيق العلاقة بين السلطة التشريعية الممثلة في البرلمان والسلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة، وكذا تسهيل أساليب العمل وترسيخ تقاليد الحوار. ثم أُتبع ذلك بصدور المرسوم التنفيذي رقم 98-04 والذي تم من خلاله تحديد

¹ - انظر: يحي بخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، مداخلة أقيمت باليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية، يوم 15 فبراير 2009، (نزل الأوراسي) الجزائر، ص6. وانظر: مبروك حسين، مرجع سابق، ص98 وما بعدها.

² - عبدالله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 135.

³ - موقع وزارة العلاقات مع البرلمان، تقدم وزارة العلاقات مع البرلمان، <http://www.mrp.gov.dz>.

⁴ - المرسوم الرئاسي 97-231، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، المؤرخ في 20 صفر عام 1418 الموافق 25 يونيو سنة 1997 الجريدة الرسمية العدد (44). والذي تم بموجبه تعيين السيد محمد كشود كأول وزير مكلف بالعلاقات مع البرلمان.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، حيث نصت المادة الأولى منه على أنه: «يتولى الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، مهمة تمثيل الحكومة لدى البرلمان.

وبهذه الصفة يمثل الحكومة لدى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة»¹.

ويعد وزير العلاقات مع البرلمان ممثلاً للحكومة لدى البرلمان، ومن مهامه التي وردت في نص المادة (3) من المرسوم التنفيذي 98-04 يمكن أن نذكرها كما يلي²:

- تمثيل الحكومة لدى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.
- تنسيق العلاقات بين غرفتي البرلمان والهياكل الحكومية.
- متابعة عملية المصادقة على مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي.
- المساهمة في تحيين القوانين السارية المفعول.
- إقامة علاقات واتصالات مع أعضاء البرلمان والمجموعات البرلمانية.
- المشاركة في اللقاءات البرلمانية.

أما عن مهام الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان في مجال التنسيق فقد نصت عليها المادة (4) من المرسوم التنفيذي 98-04، وتتمثل هذه المهام على وجه الخصوص فيما يلي³:

- المشاركة في اجتماعات مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة، بهدف تحديد جدول أعمال الدورات العادية وغير العادية للبرلمان.
- يضبط بالتشاور مع الأجهزة البرلمانية المعنية، كفاءات دراسة مشاريع واقتراحات القوانين، والآجال المخصصة.

¹ - المرسوم التنفيذي 98-04 يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، المؤرخ 19 رمضان عام 1418 الموافق 17 يناير سنة 1998، الجريدة الرسمية العدد (4).

² - انظر: المادة 3 من نفس المرسوم.

³ - انظر: المادة (4) من المرسوم التنفيذي نفسه.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

- التحضير لأشغال الجلسات العلنية والمغلقة وجلسات اللجان البرلمانية قصد تبليغ موقف الحكومة بشأن النقاط المدرجة في جدول الأعمال.
- تنظيم كيفيات تبليغ الأسئلة الشفوية والمكتوبة الموجهة من قبل أعضاء البرلمان إلى أعضاء الحكومة، وكذلك الأجوبة الخاصة بها، وفق الأشكال والآجال المحددة.
- متابعة إجراءات الخاصة بالمراقبة التي يمارسها البرلمان.
- ضمان علاقات منتظمة وناجحة بين الدوائر الوزارية و البرلمان بغرض تحقيق التجسيد الفعلي للأشغال التشريعية والبرلمانية.

أما عن مهمة الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان في مجال متابعة عملية المصادقة على مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي فتتمثل على وجه الخصوص فيما يلي:

- متابعة الإجراءات الخاصة بالمصادقة على القوانين على مستوى غرفتي البرلمان.
 - حضور جلسات التصويت على القوانين على مستوى الغرفتين.
 - متابعة عملية إنشاء اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء وأشغالها.
 - متابعة عملية إصدار ونشر القوانين بالتنسيق مع الهيئات المعنية.
- كما أن للوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان مهام تتعلق بإثراء مشاريع القوانين ذات الطابع التشريعي ونستشف ذلك من نص المادة (6) من المرسوم التنفيذي 98-04 تتمثل في¹:
- إبداء الرأي في مشاريع القوانين التمهيدية من حيث الشكل والمضمون.
 - يبلغ مكتب كل غرفة من غرفتي البرلمان تحفظات الحكومة المحتملة حول اقتراحات القوانين.
 - ضمان متابعة التعديلات التي يقترحها أعضاء البرلمان كما يبلغ رأي الحكومة أو اقتراحاتها المرتبطة بذلك عند الاقتضاء.

¹ - انظر: المادة (6) من المرسوم التنفيذي نفسه.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

وبالنسبة لمهامه في مجال تحين القوانين السارية المفعول فتمثل حسب مل أوردت المادة (7) من المرسوم التنفيذي 98-04 فتمثل في الآتي¹:

- اقتراح كل عمل يهدف إلى تحين القوانين السارية المفعول، وذلك بالتشاور مع الدوائر الوزارية المعنية.

- ضمان نشر مصنف النصوص ذات الطابع التشريعي.

وهكذا نجد أن للوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان مهام عدة تتعلق بالمساهمة في العملية التشريعية، فهو يعتبر بمثابة همزة الوصل بين الحكومة والبرلمان.

المطلب الثاني: اقتراحات القوانين قبل دراستها.

تنقسم المبادرة بالتشريع من حيث الهيئة المبادرة بها إلى مشاريع القوانين التي هي من اختصاص السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول، واقتراحات القوانين المقدمة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، وهو ما أوردته المادة 136 من التعديل الدستوري الحالي، وإن كان التشريع يعد اختصاصاً أصيلاً للبرلمان حسب ما أكدته المادة 112 من التعديل الدستوري 2016، إلا أننا نجد أن مبادراتهم بالتشريع تلفها بعض القيود والشروط التي وضعها المؤسس الدستوري ليكون الاقتراح مقبولاً، وهو ما سنتناوله.

الفرع الأول: إعداد اقتراحات للقوانين.

بما أن اقتراح القوانين يعد عملاً أصيلاً للبرلمان فقد أولاه المؤسس الدستوري عناية خاصة من حيث كيفية إعدادده، والشروط التي يجب توافرها لقبوله، والحدود التي لا يجب على النواب والأعضاء تجاوزها عند المبادرة باقتراح القوانين من خلال عدم الخروج عن المجالات المحددة دستورياً.

¹ - انظر: المادة (6) من المرسوم التنفيذي نفسه.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

نصت المواد: 112، 136، 137، 138، 140، 141 من الدستور على حق السلطة التشريعية في المبادرة بالتشريع، ومنه ما جاء في نص المادة 112 بقولها: «يُمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه»¹.

وهو ما يؤكد ظاهرًا على الحق الدستوري للبرلمان في إعداده للقانون والتصويت عليه، دون أن يكون له أي منازع أو شريك، بمعنى أن له السيادة التامة في ذلك.

كما نصت المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 سابقة الذكر على حق نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين.

ولكن رغم كل ذلك فإن الواقع أثبت أن حق اقتراح القوانين مقيد بعدة شروط دستورية، وأخرى قانونية، يمكننا أن نذكرها كما يلي:

البند الأول: الشروط الدستورية لقبول الاقتراح البرلماني.

أورد المؤسس الدستوري عدة شروط لقبول النظر في الاقتراح البرلماني، منها ما جاء في نص المادة 136 و المادة 137 من التعديل الدستوري، وهي:

1- لتكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة يجب أن يقدمها (20) نائبا من المجلس الشعبي الوطني، أو (20) عضوا من مجلس الأمة في المسائل المحددة في المادة 137 بالنسبة لهذا الأخير. وبالتالي إذا قل عدد المتقدمين عن هذا العدد أو أن بعضهم انسحب فإن مآل الاقتراح سوف يكون الرفض لمخالفته لشروط دستوري².

¹ - انظر: المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - انظر المادة 2/136 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

ولقد مرّ البرلمان الجزائري بحالة مشابهاة أين تقدم أكثر من 20 نائبا باقتراح قانون يتعلق بالانتخابات التشريعية، وأثناء دراسة المقترح على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني، انسحب أغلبية أصحاب الاقتراح لتغيير أحد النواب لانتمائه الحزبي، بانتقاله من حزب جبهة التحرير الوطني إلى حزب الحركة من أجل الديمقراطية في الجزائر¹.

ومن هنا نلاحظ أن المقترح البرلماني كان مآله الرفض لأن النصاب المحدد دستوريا لقبوله قد انتفى بانسحاب عدد كبير من النواب المشتركين في وضعه، وهو ما جعل شرط العدد المحدد بـ (20) نائبا يختل، مما يسوغ رفضه من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني.

2- وجوب تقييد المجلس الشعبي الوطني عند تقديم اقتراحات القوانين بالتشريع في المجالات المحددة حصرا في المواد 140 و141² ومواقع أخرى متفرقة من الدستور، وكذلك الأمر بالنسبة لمجلس الأمة حيث لا يمكنه المبادرة باقتراح القوانين إلا في المجالات المحددة دستوريا بنص المادة 137 من التعديل الدستوري.

3- فيما يخص الشرط الثالث فهو يفهم من نص المادتين 136 و137 من التعديل الدستوري، والتي نصت على أنه تودع اقتراحات القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة، وفيما عدا ذلك من المجالات المحددة دستوريا فإنها تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

4- أما عن الشرط الرابع فقد ورد في نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي اشترطت عدم قبول اقتراح أي قانون يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو

¹ - مبروك حسين، المرجع السابق، ص 135.

² - انظر: المواد 140-141 من التعديل الدستوري 2016، اللتان تناولتا المجالات التي يمكن للبرلمان أن يشرع فيها.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

زيادة الإنفاق العمومي، إلا إذا صاحب ذلك تدابير تهدف إلى زيادة إيرادات الدولة، أو إيجاد مورد مالي بديل يسد المبالغ المتوقع إنفاقها من هذا المقترح البرلماني¹.

البند الثاني: الشروط القانونية لقبول الاقتراح البرلماني.

أما عن الشروط التي جاء بها القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، فيمكن أن نذكرها في ما يلي:

1- أكدت المادة 19 من القانون العضوي 16-12² وجوب التقيد بما جاء في نص المادتين 136 و137 من الدستور والتي سبق وأن تطرقنا لها، كما نصت على ضرورة إرفاق اقتراحات القوانين بعرض الأسباب الموجبة للتشريع، وأضافت نفس المادة شرط تحرير نص الاقتراح في شكل مواد.

2- ونصت المادة 20 من القانون العضوي 16-12 على أن تودع اقتراحات القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة³، أما ماعدا ذلك من المجالات فيودع مكتب المجلس الشعبي الوطني، كما أكدت ذلك المادة 3/22 من نفس القانون⁴.

3- وأكدت المادة 1/22 من نفس القانون العضوي على ضرورة توقيع الاقتراح من قبل عشرون 20 نائباً من المجلس الشعبي الوطني، أو عشرون 20 عضواً من مجلس الأمة⁵.

¹ - انظر: المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - انظر: المادة 19 من القانون العضوي 16-12.

³ - انظر: المادة 20 من القانون العضوي 16-12.

⁴ - انظر: المادة 3/22 من نفس القانون العضوي.

⁵ - انظر: المادة 1/22 من نفس القانون العضوي.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

4- أما عن المادة 2/22 من نفس القانون العضوي فقد أكدت على ضرورة التقيد بنص المادة 139 من الدستور بأن لا يكون الاقتراح البرلماني يكلف خزينة الدولة أموالاً، إلا إذا تم إيجاد مصدر مالي يمكن من خلاله سد نفقات الاقتراح¹.

4- وبالنسبة للمادة 23 من القانون العضوي 16-12 فقد أضافت شرطاً آخر وهو أن لا يكون الاقتراح المقدم مشابهاً لاقتراح أو مشروع قانون تجري دراسته في البرلمان، أو تم سحبه أو رفضه في مدة تقل عن اثني عشر (12) شهراً².

الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن إيداع اقتراح القانون.

نصت المادة 24 من القانون العضوي 16-12 على أنه بعد أن يتم قبول الاقتراح من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها في المادة 137 من الدستور، يبلغ الاقتراح إلزامياً إلى الحكومة لتبدي رأيها فيه لمكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة، حسب نوع الاقتراح المقدم³، حيث تستلمه الأمانة العامة للحكومة، والتي بدورها تسلمه إلى كل أعضاء الحكومة للدراسة وإبداء الرأي والملاحظات، كما تسلم نسخة للوزير الأول ومدير ديوان رئاسة الجمهورية للإطلاع عليه.

في هذه المرحلة تتم معالجة اقتراحات القوانين بنفس الإجراءات والكييفيات التي تدرس بها مشاريع القوانين، ماعدا المرحلة المتعلقة برأي مجلس الدولة، ويتم إدراجها في جدول أعمال مجلس الوزراء قبل إبداء الرأي بشأنها إن قبولاً أو اعتراضاً.

¹ - انظر: المادة 2/22 من نفس القانون العضوي، والمادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - انظر: المادة 23 من القانون العضوي 16-12.

³ - انظر: المادة 24 من القانون العضوي 16-12، والمادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

يمكن للحكومة مثلاً عدم قبول اقتراحات القوانين التي تتعارض ونص المادة 139 من الدستور¹، ويقوم الأمين العام للحكومة بتبليغ هذا الاعتراض لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، وذلك خلال أجل لا يتجاوز الشهرين (2) من تاريخ التبليغ².

وفي حالة عدم إبداء الحكومة لرأيها عند انقضاء أجل الشهرين (2)، يحيل رئيس الغرفة المعنية الاقتراح إلى اللجنة المختصة لدراسته³.

وعند قبول مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة، الاعتراض، بعد أخذ رأي مكتب لجنة المالية والميزانية، يقرر عدم قبول الاقتراح في أجل خمسة عشر (15) يوماً ابتداء من تاريخ استلام رأي الحكومة⁴.

وفي حال عدم اعتراض الحكومة، أو إبدائها لرأيها، يحال اقتراح القانون على اللجنة المختصة في موضوع الاقتراح بالمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة في المسائل المخصصة له لدراسته، بعد انقضاء أجل شهرين من تاريخ إحالته على الحكومة⁵.

¹ - انظر: المادة 139 من التعديل الدستوري تناولت عدم قبول اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات...

² - انظر: المادة 24 من القانون العضوي 16-12.

³ - انظر: المادة 24 / 3 من نفس القانون، وانظر: المادة 56 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المنشور في 28 ربيع الثاني عام 1421 الموافق 30 يوليو 2000.

⁴ - مبروك حسين، المرجع نفسه، ص 137.

⁵ - انظر: المادة 24 / 3 من القانون العضوي 16-12، والمادتين 33، 1/34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، و المادة 56 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

المبحث الثاني: العملية التشريعية داخل البرلمان.

عملية سن القوانين ليست بالعملية السهلة، لطول مراحلها وتعقيد إجراءاتها، فهي تستدعي الكثير من الإجراءات، ابتداء من المبادرة التي تكون من السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية ثم تعرض للدراسة والمناقشة قبل الموافقة عليها، مروراً بالمجلس الدستوري في بعض الحالات، إلى أن تصل إلى رئيس الجمهورية قصد إصدارها ونشرها.

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 وأعضاء مجلس الأمة في المجالات المحددة في نص المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016، أما باقي المجالات فيقتصر دور أعضاء مجلس الأمة على المناقشة والمصادقة على النصوص التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني دون إمكانية اللجوء إلى تعديلها، وفي حالة وجود اعتراض على بعض النصوص فإنه يتم اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل حل الخلاف.

إن النصوص التشريعية تمر بعدة مراحل وعدة هيئات على مستوى البرلمان، وفي كل مرحلة نجد أن هناك دوراً بارزاً للحكومة، فلا تكاد تخلو مرحلة من هذه المراحل من التدخل الحكومي، وهذا ما سنلاحظه من خلال التدخل في تحضير جدول الأعمال (مطلب أول)، وأثناء دراسة النصوص والتصويت عليها (مطلب ثان)، وحتى عند حدوث خلاف بين الغرفتين بشأن النص محل الدراسة، فإن التعديلات واللجنة المتساوية الأعضاء تعد من لآليات تنقح العمل التشريعي (مطلب ثالث).

المطلب الأول: جدولة التشريع.

اعتمدت الكثير من الدول والكثير من البرلمانات على طريقة تولي البرلمان تحديد جدول أعماله، انطلاقا من القاعدة العرفية التي تقول أن (البرلمان سيد جدول الأعمال) ، كتعبير على هيمنة البرلمان في تنظيم وإدارة سير العمل داخله فيما يتعلق بنشاطه التشريعي¹ ، ففي فرنسا مثلا كان البرلمان قبل دستور 1958 يلعب دورا حاسما في وضع جدول الأعمال، ومع صدور دستور 1958 أصبح للحكومة دور مهم ومهيمن في وضع جدول أعمال البرلمان²، وذلك بنص المادة 48 التي جاء فيها أن جدول الأعمال يتضمن الموضوعات بموجب الأولوية والترتيب الذين حددا من قبل الحكومة³.

فالواقع أثبت أن الحكومة هي سيدة جدول أعمال الجمعيات، حيث يسعها إلزام البرلمان مناقشة النصوص التي ترغب بها وإبعاد كل ما عدا ذلك⁴، إذ أن الحكومة تتحكم في عمل البرلمان، حتى قيل أنه في إنجلترا والتي تعد مهد النظام البرلماني أن الحكومة هي التي تعد مقدا جدول أعمال مجلس العموم، بل إن السير العادي والجيد للبرلمان يقضي بهذا التعاون المستمر والدائم بينهما⁵.

¹ - إيمان الغربي، 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 عكون الجزائر، سنة 2010-2011، ص 30.

² - جيحقة لوناسي، مرجع سابق، ص 94.

³ - نصت المادة 48 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أنه: «... يخصص أسبوعان من الجلسات ن أصل أربع أسابيع بحسب الأولوية وبالترتيب الذي تضعه الحكومة لدراسة النصوص والمناقشات التي تطلب الحكومة إدراجها في جدول الأعمال.

وفضلا عن ذلك يدرج في جدول الأعمال بحسب الأولوية ويطلب من الحكومة مشروعات قوانين الموازنة ، ومشروعات قوانين تمويل الضمان الاجتماعي...»

⁴ - موريس دي فورجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ص 244.

⁵ - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثاني، النظرية العامة للدساتير، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2008، ص 172.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

وباعتبار أن وظائف الدولة الحديثة قد تطورت، وتزايدت مهام الهيئات القائمة فيها، وتعددت إلى حد كبير فقد أوجب ذلك ضرورة توزيع المهام والوظائف بين تلك الهيئات والمؤسسات بواسطة الدستور، واستدعى ذلك تقسيم العمل فيما بينها لتفادي التداخل بين وظائف ومهام كل هيئة، ونتيجة لهذا التطور أصبحت مهمة التشريع التي كانت مناطة بالهيئة التشريعية وحدها، تشارك فيها كل من الهيئتين السلطة التنفيذية.

ونظراً لكثرة النصوص التشريعية وتعددتها خصوصاً ما تعلق منها بمشاريع القوانين، ولكون عامل الوقت يتحكم في النصوص التي تستحق الأولوية في الدراسة، وتسهيلاً لمهمة السلطة التشريعية، وتحقيقاً للفعالية التي يجب أن تتميز بها أي مؤسسة، بتنظيم المناقشات وترتيب المواضيع، أصبحت الدول تلجأ إلى وضع خطة معينة، تقوم من خلالها بحصر المواضيع المطروحة للدراسة والمصادقة، إضافة إلى وظائف البرلمان المتعلقة بالرقابة، ويكون ذلك وفق وقت معين من الدورة وترتيب محدد، 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: تعريف جدول الأعمال.

لكل مؤسسة طريقة خاصة تلجأ إليها لإنجاز مهامها على أكمل وجه، رغبة منها في تحقيق أكبر قدر من التنظيم والترتيب ووفق توقيت دقيق ومحدد لكل عمل، ويتحقق كل هذا بلجوئها إلى خطة منهجية ومدروسة تسمى جدول الأعمال، فما المقصود بجدول الأعمال؟

هناك عدة تعاريف له، منها تعريف الفقيه دوجي Duguit الذي عرفه بأنه ذلك العمل الذي يحتوي مجموعة المواضيع التي تكون محل نقاش في جلسة معينة¹.

أو هو كما يقول دوفرجه Duverjer برنامج المناقشات للبرلمان، فإذا كانت الحكومة هي التي تحدده، فقد تتجنب كل المناقشات التي تزعجها وتمنع مناقشة واقتراع القوانين التي لا تعجبها¹.

¹ - سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 84.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

إلا أننا نلاحظ أن هذه التعاريف قد قصرت مفهوم جدول الأعمال على مجرد المواضيع التي تكون محل مناقشة النواب، في حين أنه يتعدى ذلك إلى أنه يعد بمثابة الرزنامة التي تحتوي على إدراج كل المسائل التي يتناولها البرلمان من الدراسة والتصويت على المبادرات المقدمة، وكذلك تعديلها إن رأوا ضرورة لذلك، فضلا عن العمل الرقابي للبرلمان على أعمال الحكومة وغيره من المهام التي يمكن إدراجها فيه وتحتاج إلى حيز زمني يأخذ من وقت الجلسات.

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 إنجازها. كما يعد بحسبه طريقة فنية لجدولة وترتيب أعمال البرلمان².

إلا أننا نجد أن هذا التعريف قد قصر مفهوم جدول الأعمال في التصرف البرلماني الذي يحدد برنامج عمل النواب، في حين أن إعداده يكون بالتشاور مع الحكومة، بل هي من تقوم بتحديد أولوية المواضيع التي تكون محل دراسة، إضافة إلى كون المواضيع المطروحة في جدول الأعمال لا تخص النواب فحسب بل وتخص أيضا أعضاء مجلس الأمة وأعضاء الحكومة.

إلا أن طبيعة نشاط البرلمان وشروط عمله تجعل من مسألة إعداد وتنظيم جدول الأعمال تواجه بعض الاعتبارات الفنية والسياسية.

البند الأول: الاعتبارات الفنية.

لقد تزايدت نشاطات الدولة كنتيجة للتطور الحاصل في جميع مجالات الحياة ومسايرة للتطور التقني والتكنولوجي والاقتصادي والاجتماعي... الذي شهده العالم، وتضاعف وتعقد العلاقات بين أفراد المجتمع، فضلا عن النمو السكاني المتزايد، وللحفاظ على استقرار المجتمع وتطوره، أصبح من الضروري على المنظومة التشريعية أن تواكب هذا الزخم والكم الهائل من

¹ - مورييس دوفرجه، المرجع السابق، ص 114.

² - سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 84.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

النشاطات المتزايدة، وهو ما جعل السلطة التشريعية غير قادرة على حل كل هذه المشاكل إذا لم تلجأ إلى خطة عمل تتسم بالترتيب والتصنيف المحكم، فعدم برمجة الأعمال يؤدي إلى إهمال بعضها، وعدم كفاية الوقت للتعرض لمناقشة كافة المسائل رغم أهميتها، وهذا ما استدعى تنظيم العمل وتنسيقه وتحديد الأولويات¹.

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

ونظرا للدور الذي أصبحت تلعبه الحكومة في إعداد جدول الأعمال فإنها عندما تتقدم بمشروع قانون أمام البرلمان، تضع في اعتبارها أنه قد يحظى بالقبول أو بالرفض، لذلك فهي تعتمد اختيار المواضيع ذات الطابع الجماهيري والانتخابي عند افتتاح الدورة التشريعية حتى يلقي الترحيب والقبول، وتترك المواضيع التي ترغب في تمريرها ببرمجتها في نهاية الدورة التشريعية، خصوصا إذا تعلق الأمر بمشروع قانون يتعلق بميزانية، لأن البرلمان في هذه المرحلة تزدهم عليه الموضوعات فلا يدقق فيها جيدا، إضافة إلى رغبته في إنجاز مهامه قبل تاريخ اختتام الدورة كي لا تمدد بسبب عدم اكتمال الموضوعات.

فتحديد جدول الأعمال ينجر عنه تحديد كمية العمل المراد إنجازه حسب متطلبات واحتياجات المرافق العامة وازدياد الحاجيات العامة، وتماشيا مع حاجة الدولة إلى تشريعات، ونظم جديدة، لمواكبة ما طرأ عليها من تطور، أو تعديل التشريعات القائمة لتتلاءم معها، وهذا كله خاضع للدورة البرلمانية المحددة دستوريا، وكمية العمل المطلوب إنجازه، إضافة إلى كون

¹ - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، 2011، 2012. ص 233. وانظر أيضا: سعيد بوالشعر، المرجع السابق، ص 85.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

بعض المواضيع تتطلب مواعيد دستورية خاصة لا يمكن تأخيرها، كما هو الحال بالنسبة لقانون المالية.

وتجدر الإشارة إلى أنه مهما بلغت درجة التنظيم في جدول الأعمال والتنسيق بين مختلف المواضيع المدرجة فيه، إلا أنه قد تعترضه بعض الأمور الطارئة التي قد تعرضه للاختلال نتيجة وقوع بعض الحوادث المفاجئة، والحالات غير العادية التي يمكن أن تطرأ دوليا أو داخليا، فيترتب عنها تغيير في جدول الأعمال¹. ولذلك فإنه على القائم بإعداد جدول الأعمال، الأخذ بعين الاعتبار أولا، عامل التصنيف والترتيب وفق الأولويات، وثانيا وفق العامل الزمني.

البند الثاني: الاعتبارات السياسية.

يترتب على تحديد جدول الأعمال تحديد مضمون النشاط السياسي، أي اختيار الإطار السياسي للعملية التشريعية، الأمر الذي يؤدي إلى توجيه النشاط البرلماني سواء تعلق الأمر بالتشريع أو المراقبة²، فمسألة تحديد جدول الأعمال تعتبر إما نقطة تفاهم وتوازن بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية، أو عامل صراع وتأثير مؤسسة على الأخرى³.

جدول الأعمال هو الإطار الذي بموجبه تتحدد العلاقة بين البرلمان والحكومة فمن يقوم بتحديد جدول الأعمال يعد المتحكم في زمام النشاط البرلماني ويجعله مقيدا بما هو محدد.

إن تحديد جدول الأعمال قد يكون نقطة تفاهم وقد يكون نقطة توازن، كما قد يكون عامل تأثير مؤسسة على أخرى، غير أن الدساتير المغاربية أعطت الأولوية لمشاريع القوانين

¹ - سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 86. وانظر أيضا: شريط وليد، المرجع السابق، ص 233.

² - فجدول الأعمال لا يتضمن مشاريع القوانين فقط وإنما يتضمن أيضا بعض وسائل الرقابة التي يباشرها البرلمان على الحكومة بدء من السؤال وصولا إلى مسألة طرح الثقة، لهذا فهو يعتبر من حيث الأساس والمبدأ من اختصاص المجلس الشعبي الوطني رغم التدخل الحكومي البارز في إعدادده.

³ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، ج 4، المرجع السابق، ص 86.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

المقدمة من طرف الحكومة ثم الاقتراحات البرلمانية ، وهذه الأخيرة إذا لم ترغب الحكومة فيها فحتما ستقوم بجدولتها في الأخير¹.

يقوم مكثي الغرفتين بالتشاور مع الحكومة لضبط جدول أعمال الدورة في بدايتها تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة، والتي يمكنها فضلا على ذلك إيداع مشروع قانون تلح في استعجاله ومن ثم يدرج في جدول أعمال الدورة الجارية، ويتولى كذلك كل مكتب ضبط جدول أعمال جلسات كل غرفة باستشارة الحكومة².

وقد حُوِّلت الحكومة صلاحية تحديد ترتيب الأولوية بالنسبة للمواضيع المراد إدراجها في جدول الأعمال حسب تقديرها مع إمكانية إدراجها المواضيع التي ترى أنها مستعجلة³.

لذلك نستطيع القول أن الحكومة أصبحت متحكمة بشكل فعال وكبير في عصب العمل البرلماني من خلال مشاركتها في إعداد جدول الأعمال، فهي لم تعد تستشار فحسب، بل أصبحت تتدخل باعتبارها شريك مباشر وقوي، لما لها من وسائل تأثيرية مباشرة وغير مباشرة وتبريرات سياسية وفنية مقنعة⁴.

إلا أننا نجد أن الأمر الجديد الذي جاء به التعديل الدستوري الحالي هو أنه يمكن مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة أن تعد جدول أعمال، حيث تقوم كل غرفة من غرفتي البرلمان بتخصيص جلسة شهرية لمناقشته، وقد تركت هذه المادة للنظام الداخلي لكل غرفة شروط وكيفيات إجراء هذه المناقشة¹.

¹ - شريط وليد، مشاركة الحكومة البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية، في ظل الدساتير المغربية، (دراسة مقارنة)، ص 7.

² - انظر: المواد: 15- 16- 17 من القانون العضوي 16-12.

³ - انظر: المادة 16 من القانون العضوي 16-12.

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

¹ - انظر: المادة 114/2 و 3 من التعديل الدستوري 2016، و المادة 18 من القانون العضوي 16-12.

الفرع الثاني: كيفية تحضير جدول الأعمال.

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

بالنسبة لتحضير جدول الأعمال يقوم مكتبتا الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني، أو مقر مجلس الأمة، بالتداول، بضبط جدول أعمال الدورة في بداية الدورة البرلمانية، ويكون ذلك تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة.

كما أنه يمكن عندما تقضي الضرورة أن تُدرج نقاط أخرى في جدول أعمال الدورة العادية¹.

والمزية التي تتمتع بها الحكومة في هذا الشأن هو أنه بإمكانها حين إيداعها مشروع قانون، أن تلح على استعجاليته². وعند التصريح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، ويدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية.

يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة، جدول أعمال جلساتها³.

تخصص جلستان شهريا للأسئلة الشفوية لأعضاء كل غرفة ولأجوبة أعضاء الحكومة عنها.

¹ - المادة 15 من القانون العضوي 16 - 12.

² - المادة 16 من نفس القانون.

³ - المادة 17 من نفس القانون.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

يبلغ تاريخ الجلسة وجدول أعمالها إلى النواب والحكومة سبعة (7) أيام على الأقل قبل الجلسة المعنية¹. أما بالنسبة لمجلس الأمة فقد حدد تاريخ التبليغ إلى أعضاء المجلس والحكومة بـ عشرة (10) أيام على الأقل² يتضمّن جدول الأعمال.

- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية. وفيما يخص مجلس الأمة

فالأمر متعلق بمشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.

- مشاريع واقتراحات القوانين التي لم تعد تقارير بشأنها في أجل شهرين من تاريخ

الشروع في دراسته ويكون ذلك بناء على طلب الحكومة وموافقة مكاتب الغرفتين³.

- اقتراحات القوانين التي يتقدم بها (20) عضواً من أعضاء مجلس الأمة، طبقاً

للأحكام المادة 2/136 من الدستور، وذلك في المسائل المنصوص عليها في المادة 1/137/

1 من الدستور، والتي أعدت تقارير بشأنها.

- النصوص المصوت عليها في المجلس الشعبي الوطني، والتي أعدت تقارير بشأنها،

بالنسبة لجدول أعمال مجلس الأمة⁴.

- الأسئلة الشفوية.

- المسائل المختلفة المسجلة طبقاً للدستور، والقانون العضوي 16-12، وللنظام

الداخلي لكل غرفة.

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

² - المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1438 الموافق 22 غشت سنة 2017، الجريدة الرسمية العدد 49.

³ - المادة 25 من القانون العضوي 16-12.

⁴ - المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

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

يستثنى مشروع قانون المالية من هذه الإجراءات¹.

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

الفرع الثالث: أسباب تفوق الحكومة في تحضير جدول الأعمال.

تعود أسباب طغيان السلطة التنفيذية وتدخلها في إعداد جدول الأعمال إلى كونها تستحوذ على النصيب الأكبر من المبادرة بالتشريع، من خلال الكم الهائل من مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة، إضافة إلى كونها صاحبة الاختصاص في تحديد السياسة العامة التي تراها مناسبة من أجل تحقيق المصلحة العامة، اعتماداً على البرنامج الذي اختاره الشعب.

رغم أنه من المفروض أن يكون البرلمان سيد جدول أعماله، إلا أنه يجب الاعتراف للسلطة التنفيذية ببعض الامتيازات في وضع جدول الأعمال وهذا لرسم السياسة العامة من طرف الحكومة، وعليه فلا تقوم للسياسة العامة للحكومة أي قائمة، في ظل غياب اعتراف لها بالامتيازات والإمكانات اللازمة لتحقيقها ذلك، إذ تبقى هذه السياسة بين مد وجزر داخل البرلمان، وهو ما جعل العديد من الدساتير تقر بحق السلطة التنفيذية في الحصول على بعض الامتيازات في إعداد جدول الأعمال. فمنها من أقرت بذلك بصفة شبه كاملة، ومنها من أقرت

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

² - أنظر: المادة 25 من القانون العضوي 16-12.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

لها بجزء من الامتيازات يكفي لتحقيق أهداف سياستها العامة، دون إهدار لأحقية البرلمان على جدول أعماله¹.

من خلال قراءتنا لنصوص المواد 15، 16، 17 من القانون العضوي 16-12 نجد أن الحكومة هي المسيطرة على جدول أعمال البرلمان، من خلال تحديد ترتيب الأولوية التي تراها مناسبة، فالقانون ألزم البرلمان باستشارة الحكومة، وألزمه بإتباع ما تمليه عليه هذه الأخيرة.

كما أن تأكيد الحكومة على استعجال مشروع قانون ما يمكنها من إدراجه في جدول أعمال الدورة، ويجعله يتمتع بالأولوية على غيره من المواضيع المدرجة مسبقاً، هذا كله يصب في إطار الامتياز الحكومي في تنفيذ برنامج الحكومة وفق الإطار التشريعي المخول لها، وهو ما يعطي الحق للحكومة في عرقلة الاقتراحات البرلمانية التي ترى أنها تتضارب وإرادتها بذريعة الأولوية إن لم تقم باستبعادها من الأساس من جدول الأعمال.

والسبب الآخر الذي جعل الحكومة تتغول في إعدادها لجدول الأعمال هو صعوبة تحديد وظائف السلطتين (التشريعية والتنفيذية) لعمومية النصوص الدستورية في كثير من الأحيان، ما حدا السلطة الأقوى (التنفيذية) إلى التدخل بطريقة أو بأخرى في صلاحيات السلطة التشريعية بموافقتها وتعاونها كون الأغلبية البرلمانية تابعة لها، ولعدم خبرة وكفاءة ممثلي الشعب، وافتقارهم للجرأة الكافية لإبداء مقترحاتهم بخصوص ترتيب المواضيع المدرجة في جدول الأعمال.

ومن هنا تظهر قوة السلطة التنفيذية وحريتها التامة في التدخل في النشاط البرلماني وتوجيهه، من أجل تحقيق السياسة التي قررتها الحكومة عن طريق عدة وسائل (قانونية وسياسية) منها تحديد جدول الأعمال.

¹ - شريط وليد، مشاركة الحكومة البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية، مرجع سابق، ص 7.

المطلب الثاني: إيداع ودراسة النصوص التشريعية.

بعد دراسة النصوص سواء كانت مشاريع قوانين أو اقتراحاتها من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، يتوجب دراستها حسب إجراءات معينة، حيث تقوم اللجان بدراسة النص (فرع أول)، ثم يلي ذلك المناقشة والتصويت على النصوص (فرع ثان)، حتى تصل النصوص إلى مرحلة التصويت والمصادقة التي تمر بإجراءات محددة (فرع ثالث).

الفرع الأول: 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 الاستقلال¹، تبعا لأحكام الدستور²، وقد نص عليها القانون العضوي 16-12 في المادة 9³، والنظام الداخلي لكل من المجلسين⁴، الذي يحدد عدد اللجان على مستوى كل غرفة.

تجري على مستوى هذه اللجان أهم مراحل العمل التشريعي الأساسي، وتكون الأمور قد توضحت ووصلت إلى مرحلة الحسم في هذه المرحلة بشكل كبير قبل وصول النص إلى الجلسة العامة، حيث تلعب اللجان⁵ دور المخابر التشريعية فيدرس النص من قبل اللجنة الدائمة المختصة بها¹.

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 عكنون الجزائر، سنة 2010-2011، ص 36.

² - المادة 134 من التعديل الدستوري الحالي.

³ - المادة 9 من القانون العضوي 16-12.

⁴ - المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 15 من النظام الداخلي الحالي لمجلس الأمة.

⁵ - عدد هذه اللجان في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 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 والمفروض أن المقاعد المتبقية توزع على النواب غير المسجلين في أية مجموعة، حيث يقوم المكتب بتعيين النواب غير المنتمين 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،

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

بمجرد إيداع النصوص سواء كانت مشاريع أو اقتراحات قوانين مكتب المجلس الشعبي الوطني، يقوم رئيسه بإحالتها مرفقة ببيان الأسباب والوثائق الضرورية إلى اللجنة المختصة بدراستها²، وهذا ما جاء في نص المادة 56 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: «يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني على اللجنة المختصة مشاريع القوانين التي يودعها رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس، كما يحيل 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». وكذلك الأمر بالنسبة لمجلس الأمة وهو ما جاء في نص المادة 33 من نظامه الداخلي والتي جاء فيها: «يحيل رئيس مجلس الأمة على اللجان الدائمة، مشاريع واقتراحات القوانين والنصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وكذا كل المسائل التي تدخل في إطار اختصاصاتها، مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها للدراسة و/ أو إبداء الرأي»، إذ أنه وبعد تمكن مجلس الأمة من الحصول على حقه في المبادرة بالتشريع وإن كان في مجالات محددة فقط في الدستور، فقد أصبح بإمكان لجانه دراسة مشاريع واقتراحات القوانين التي تتعلق باختصاصه ابتداءً قبل إحالتها على المجلس الشعبي الوطني³.

وفيما يخص اقتراحات القوانين يقوم مكتباً المجلسين كل فيما يتعلق باختصاصه، بالتأكد مما إذا كانت مستوفية للشروط اللازمة، ثم يبلغها للحكومة لإبداء رأيها فيها، وفي حالة عدم اعتراض الحكومة عليها أو عدم قيامها بإبداء الرأي فيها بعد شهرين (2) من استلامها تحال على اللجنة

والملاحظ أن عدد نواب المجلس الشعبي الوطني قد ارتفع بعد وضع النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني من 389 نائباً إلى 462 نائباً، وقد حددت المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني عدد النواب في كل لجنة بـ (30) نائباً على الأكثر في كل لجنة ما عدا لجنة المالية والميزانية والمحدد بـ (50) نائباً على الأكثر، مما يجعلنا نتساءل عن وضعية بقية النواب، فهذا النظام لا يتماشى مع التطورات التي حصلت على عدة مستويات. أما عدد لجان مجلس الأمة فهو تسع (9) لجان وهو ما جاء في نص المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، والتي حددت بدورها اختصاصات كل لجنة.

¹ - مسعود شيهوب، مقال سابق، ص 11.

² - المادة 19 من القانون العضوي 16-12.

³ - انظر المادة 20 من القانون العضوي نفسه.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

المختصة بغرض دراستها من قبل رئيسي المجلسين كل حسب اختصاصه¹، لذلك نلاحظ أن هناك فرق في سير العملية التشريعية بين مشاريع القوانين واقتراحات القوانين، لأن هذه الأخيرة خاضعة لرقابة كل من مكاتب المجلسين حسب الحالة والحكومة قبل وصولها إلى اللجنة المختصة، وهو ما يظهر من خلال نص المادة 24 من القانون العضوي 16-12.

تتولى اللجان المختصة دراسة مشاريع واقتراحات القوانين، ويمكنها الاستماع وفق جدول أعمالها، وكذا اختصاصاتها إلى ممثل الحكومة أو أحد أعضائها كلما دعت الضرورة إلى ذلك²، ويتم الاستماع بطلب من اللجان يوجه إلى رئيس كل من الغرفتين والذي يبلغه إلى الحكومة، كما يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان ويمكن الاستماع إليهم بناء على طلب من الحكومة يبلغ إلى رئيس إحدى الغرفتين³.

تقوم اللجنة بإعداد تقريرها حول النص في أجل شهرين (2) من بداية دراسته، وفي حالة عدم قيام اللجنة المختصة بإعداد تقريرها خلال الأجل المذكور يمكن أن يسجل المشروع أو الاقتراح في جدول أعمال الجلسات بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة⁴.

كما يحق للحكومة أن تسحب مشروع القانون الذي تقدمت به في أي وقت قبل التصويت أو المصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة كل حسب اختصاصه، كما يمكن لمندوبي أصحاب الاقتراح أن يقوموا بسحبه قبل التصويت أو المصادقة عليه، ويُعلم المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، والحكومة بذلك⁵.

¹ - المادة 24 من القانون العضوي 16-12 .

² - انظر: المادة 39 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

³ - المادة 26 من القانون العضوي 16-12 .

⁴ - المادة 25 من القانون العضوي نفسه.

⁵ - المادة 21 / 1 / 2 من القانون العضوي نفسه، والمواد 48 و 49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

وهذا ما يترتب عنه حذف النص من جدول أعمال الدورة¹.

كما يحق للجنة المختصة والحكومة ونواب المجلس الشعبي الوطني، وأعضاء مجلس الأمة - في مجال اختصاصاتهم - تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح القانون المحال على اللجنة لدراسته²، مع العلم أنه لا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في إحدى الغرفتين بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى³.

وتقوم بعرض التقرير النهائي عند الانتهاء منه أمام المجلس من أجل المناقشة والموافقة عليه.

من خلال ما سبق يتضح لنا أن الإجراء التشريعي على مستوى اللجان يتميز بالحضور والتدخل الدائم للحكومة أثناء سير العملية التشريعية، ويظهر ذلك من خلال إمكانية حضور الحكومة أشغال اللجان، ومشاركتها في دراسة النص القانوني، وذلك بالاستماع إلى عرض ممثل الحكومة ومناقشته حول المشروع الذي تقدم به، حيث يمكنه الإجابة على كل التساؤلات الموجهة له للدفاع عن موقفه، كما يمكنه حضور جلسات اللجان الدائمة حتى وإن تعلق الأمر باقتراح قانون والاستماع لهم⁴، كما يمكنهم دعوة أشخاص مختصين أو ذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامهم ويساعدهم طاقم إداري تشريعي يتولى عملية تحضير الملفات الوثائق الضرورية للعملية⁵.

وبانتهاء المناقشات في اللجنة، يحرر التقرير ويطبوع ويوزع، وذلك قصد إحالته على المناقشة في الجلسة العامة للمجلس التشريعي، ولهذا الغرض يتعين الحصول أولاً على تسجيله في جدول الأعمال الخاص بالجلسة العامة⁶، ويتم هذا التسجيل بقرار من مكتب المجلس بعد استشارة

¹ - المادة 21 / 3 من القانون العضوي نفسه.

² - المادة 28 / 1 من القانون العضوي 16-12.

³ - المادة 28 / 2 من القانون العضوي نفسه، والمواد من 71 إلى 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

⁴ - المادة 28 من القانون العضوي نفسه.

⁵ - إيمان الغريبي، المرجع السابق، ص 37.

⁶ - انظر: المواد 43 و 44 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

الحكومة، ولذلك فإن الحكومة تستطيع الاعتراض على التسجيل بالنسبة لاقتراحات القوانين التي لا تناسبها¹ ولا تتماشى مع مخططها.

وعموماً فإن العلاقة التي تربط الحكومة باللجان 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 وبمس بالسياسة التنفيذية التي تسعى الحكومة لتحقيقها.

الفرع الثاني: المناقشة والتصويت على النصوص.

عند انتهاء اللجنة المختصة من دراسة مشروع أو اقتراح القانون وإدخال التعديلات الضرورية عليه، تقوم بإعداد تقريرها وتوزعه على النواب أو أعضاء مجلس الأمة، حسب الحالة، للإطلاع عليه مع إمكانية إدخال تعديلات عليه²، كما تقوم بعرض التقرير أمام المجلس بغرض المناقشة والموافقة عليه.

وقد تحاشت أغلب الدساتير الخوض في إجراءات المناقشة والتصويت وأحالت الأمر إلى اللوائح والأنظمة الداخلية لتنظيم هذا الأمر³.

وتكتسي المناقشة داخل البرلمان بغرفتيه - المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة - مكانة هامة في النشاط البرلماني، ويظهر ذلك من خلال الآراء و الأفكار التي يبديها الأعضاء بشأن المواضيع المطروحة للمناقشة لإثرائها، والتعرض لمواطن النقص والقصور بتصحيحها وإتمامها وتدارك ما شابها من عيوب حتى يكون النص متكاملًا ومنسجمًا.

¹ - مسعود شيهوب، مقال سابق، ص 12.

² - انظر المادة 28 من القانون العضوي 16-12.

³ - نعمان عطا الله الهبتي، تشريع القوانين دراسة دستورية مقارنة، الطبعة الأولى، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، سوريا، سنة 2007، ص 67.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

ويجب أن تتم المناقشة بطريقة منظمة وسريعة مع مراعاة إجراءات الانضباط¹ ومحدودية الوقت، لتفادي الفوضى وعدم كفاية الوقت بسبب الخروج عن الموضوع.

وقد حدد النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان، وكذا القانون العضوي 16-12 الإجراءات المتبعة لسير المناقشات المنصبة على النصوص المعروضة أمام النواب والأعضاء بغرض إقرارها والتصويت عليها، فتتم عن طريق التصويت مع المناقشة العامة، أو التصويت مع المناقشة المحدودة، أو بدون مناقشة²، وذلك باعتماد التصويت برفع اليد في الاقتراع العام، أو بالاقتراع السري. كما يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية³. ولمكتب كل غرفة أن يقرر نمط التصويت طبقاً للشروط المنصوص عليها في هذا القانون وفي نظامها الداخلي⁴.

البند الأول: 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 مادة⁵.

وتبدو أهمية التصويت مع المناقشة العامة في أن من صلاحيات المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن يعطيا حرية التدخل بغرض إثراء النصوص موضوع الدراسة.

يشرع في مناقشة مشروع القانون بالاستماع إلى ممثل الحكومة أولاً باعتبار أن المشروع مقدم من طرف الحكومة وذلك كي يعطي عرض مفصل عن ماهية المشروع في محاولة منه لكسب التأييد والقبول للمشروع المقدم من قبلهم، فالمناقشة بالنسبة له فرصة لعرض أسباب المشروع،

¹ - وهذه الإجراءات محددة في المواد من 75 إلى 79 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمواد من 117 إلى 123 من النظام الداخلي الحالي لمجلس الأمة.

² - المواد من 29 إلى 37 من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر.

³ - المادة 30 من القانون العضوي 16-12.

⁴ - المادة 31 من نفس القانون العضوي، وانظر المادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

⁵ - المادة 32 من نفس القانون العضوي.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

وشرح الخطوات العريضة التي يتضمنها، في محاولة منه لإقناع الأعضاء في إطار مدة زمنية محددة يظهر فيها أهمية المشروع محل المناقشة، ثم يتم الاستماع إلى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق¹.

وكذلك الأمر بالنسبة لاقتراح القانون حيث تكون المناقشة بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح، والذي بدوره يعطى الفرصة لشرح أهمية الاقتراح وأسبابه ودوافعه، ثم يشرع في الاستماع لممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق².

وتنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على كامل النص. حيث يتناول الكلمة ممثل الحكومة بناء على طلبه، ورئيس اللجنة المختصة، أو مقررها، ومندوب أصحاب اقتراح القانون³.

يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، إثر المناقشات، إما التصويت على النص بكامله، وإما التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله، وتبت فيه الغرفة المعنية بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع⁴.

وهنا نلاحظ أن هذه الفقرة أهملت مندوب أصحاب الاقتراح إذا ما كان النص موضوع المناقشة عبارة عن اقتراح قانون، حيث أنها ذكرت أن الغرفة المعنية تبت في كيفية التصويت على النص بإعطائها الكلمة لممثل الحكومة واللجنة المختصة في الموضوع فحسب.

وإذا ما اعتمد على طريقة المناقشة مادة مادة يمكن لممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب الاقتراح تقديم تعديلات شفويا¹.

¹ - انظر: المادة 33/1 من القانون العضوي 16-12، والمادة 65/1 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

² - انظر: المادة 33/2 من نفس القانون العضوي، والمادة 65/2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

³ - انظر: المادة 33/3/4 من نفس القانون العضوي، والمادة 65/3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

⁴ - انظر: المادة 33/5 من نفس القانون العضوي.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

والجدير بالذكر أنه أثناء المناقشة العامة لا يمكن تقديم تعديلات شفويا بخلاف المناقشة مادة مادة أين يكون بإمكان ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، أن يقدموا تعديلات شفويا.

من خلال هذه الفقرة نلاحظ أن المشرع ذكر مكتب اللجنة المختصة ولم يقل رئيس اللجنة المختصة يقدم تعديلات شفويا، فما دام قد خصص بالذكر ممثل الحكومة، ومندوب أصحاب الاقتراح كان حري به أن يذكر رئيس اللجنة المختصة، بدل القول مكتبها.

إذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل المقدم على هذا النحو يؤثر في فحوى النص، يقرر رئيس الجلسة إيقافها، لإعطاء الفرصة للجنة من أجل التداول في شأن استنتاجاتها بخصوص التعديلات المقدمة، ويكون توقيف الجلسة وجوبيا إذا ما طلب ذلك ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.²

وأثناء المناقشة مادة مادة ، وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها، يتدخل مندوب أصحاب كل تعديل، وعند الاقتضاء، مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة.³

وهنا نلاحظ أيضا أن هذه الفقرة لم تعط الحق لمندوب أصحاب اقتراح القانون في التدخل أثناء المناقشة مادة مادة، إذا ما كان التعديل المقترح يخص مادة أو مواد في اقتراح القانون المقدم من قبلهم، فكان حري بالمشرع أن يكون منصفا بإعطائه حق التدخل بالمدافعة عن اقتراحه كما أعطى ذلك لكل من ممثل الحكومة ومكتب اللجنة المختصة.

ويُلي هذه التدخلات عرض النص للتصويت، فيؤخذ بـ:

- أولا بتعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون.

¹ - انظر: المادة 34 / 1 من القانون العضوي 16 - 12.

² - انظر: المادة 34 / 2 / 3 من نفس القانون العضوي.

³ - انظر: المادة 35 / 1 من نفس القانون العضوي.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

وفي هذه النقطة من المادة 35 من القانون العضوي 16-12 نجد أن المشرع قد ذكر على سبيل الترتيب الأشخاص الذين يأخذ المشرع بتعديلاتهم، ولم يحدد ما إذا كان النص المعروض للتصويت مشروع قانون، أو اقتراح قانون، وهذا يعني أن تعديل الحكومة يعتبر صاحب الأسبقية، أثناء التصويت على التعديلات، سواء أكان النص المعروض مشروع أو اقتراح قانون.

- ثم يأتي في الدرجة الثالثة تعديل اللجنة المختصة، ويكون ذلك في حالة انعدام تعديل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضهما.

- تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة، حسب الترتيب الذي يحدده رئيس كل غرفة، حسب المجالات المسموح لكل غرفة بالتشريع فيها، ويكون ذلك في حالة انعدام تعديل اللجنة أو في حالة رفضه.

- وفي حالة انعدام تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة أو في حالة رفضها المتتالي، فإنه يُؤخذ بمادة مشروع أو اقتراح القانون، والتي وضعت منذ البداية لدى كل غرفة. وبعد التصويت على آخر مادة يعرض الرئيس خلال المناقشة مادة مادة، النص للتصويت عليه كاملاً¹.

من خلال ما تقدم ذكره يظهر لنا تأثير الحكومة في هذه المرحلة - مرحلة المناقشة العامة - من خلال إعطائها الأسبقية بالاستماع إلى ممثل الحكومة أولاً من أجل مناقشة المشروع المقدم من طرفها، وما قد يتركه هذا التقديم من أثر على المناقشة، حيث أن السماع لممثل الحكومة أولاً يترك أثراً على نفس السامع لأن الشخص يتأثر دائماً بالكلام الأول الذي يسمعه، وهذا ما يعطيه فرصة لشرح المشروع وإقناع الأعضاء بأهميته وبالتالي التصويت لصالحه.

في حين أنه يتم الاستماع لممثل الحكومة أولاً عند مناقشة اقتراح القانون، كما ويمكنه التدخل أثناء ذلك، وقد يكون مبرر ذلك أن السلطة التنفيذية هي المسؤولة على تنفيذ القوانين وتطبيقها، لذلك فمن الأهمية بمكان أن يستفسر ممثل الحكومة ويعترض ويتدخل في مناقشة

¹ - انظر: المادة 35 من القانون العضوي 16-12، وانظر المواد من 71 إلى 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

الاقتراحات حتى يزول عنه اللبس والغموض، أو يظهر سلبيات الاقتراح وما يشوبه من نقص وقصور، وما قد يخلفه هذا الاقتراح من آثار إذا ما تم التصويت لصالحه، وبذلك فيقلل من أهميته ومن إمكانية التصويت له.

كما أن التعديلات المقدمة أثناء المناقشة مادة مادة إذا كانت تؤثر في فحوى النص فيإمكان ممثل الحكومة أن يطلب إيقاف الجلسة وجوبا، وهذا حتى لا يمس النقاش بالمشروع المقدم للمناقشة، كما يمكنه التدخل أثناء المناقشة مادة مادة وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها، وله الأسبقية أيضا بالتصويت على التعديل الذي تقدم به.

ولعل هذه الامتيازات التي تتمتع بها الحكومة أثناء المناقشة نابعة من كونها صاحبة القدر الأكبر بالنسبة للمبادرة بالتشريع وهذا ما يجعلها صاحبة النصيب الأكبر في المناقشات والتعديلات والتدخلات.

البند الثاني: التصويت مع المناقشة المحدودة.

تعد طريقة المناقشة العامة الطريقة العادية لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، كما سبق وأن أشرنا، ولكن هناك طرق أخرى يمكن اللجوء إليها من بينها: التصويت مع المناقشة المحدودة، والتصويت بدون مناقشة.

فبالنسبة للتصويت مع المناقشة المحدودة، يقرر التصويت عن طريقها مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة، ويكون ذلك بناء على طلب ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، وخلال المناقشة مادة مادة لا يأخذ الكلمة فيها إلا أشخاص معينين وهم: ممثل الحكومة، ومندوب أصحاب اقتراح القانون، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها، ومندوبو أصحاب التعديلات¹، حيث يمنح لهم وقتا محددا لمناقشة الموضوع

¹ - المادة 36 من القانون العضوي 16-12.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

المطروح للدراسة، وهو مالا يتعارض مع المساواة في ممارسة الاختصاص وفقا للقوانين بل يؤكد¹.
وخلال المناقشة المحدودة لا يفتح الباب للمناقشة العامة².

والشيء الملفت للنظر في هذه الطريقة من المناقشة هو أن المشرع أعطى لممثل الحكومة الحق في اختيار هذا النمط من المناقشة، إذ أنها سوف تلجأ إليها في أغلب الأحيان لأنها تصب في مصلحتها، بالنظر إلى الكم الهائل من المبادرات القانونية المقدمة من طرف الحكومة، فإن طلبها استعمال هذه الطريقة من المناقشة يعد بالنسبة لها بمثابة الباب المفتوح على مصراعيه لتمرير مشاريعها، إذ أن طريقة 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 التدخلات، وتقدمها على النواب والأعضاء واللجنة المختصة، وإمكانية تدخل ممثليها في أي وقت مقارنة مع النواب والأعضاء الذين عليهم طلب الكلمة من الرئيس. وتسجيل أنفسهم بعد قبول تعديلاتهم.

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

¹ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، ج 4، المرجع السابق، ص 101.

² - المادة 36 / 2 من القانون العضوي 16 - 12.

البند الثالث: التصويت بدون مناقشة.

يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 142 من الدستور. وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل. فيعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة¹.

ومن خلال نص المادة أعلاه يتبين 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 تمر كلها عبر البرلمان دون أن تواجه بالتعديل أو المناقشة أو الرفض.

ورغم ذلك فإننا نجد أن هذه المادة تحمل تناقضا، فمن جهة نجد أنها تؤكد على عدم إمكانية تقديم أي تعديلات على الأوامر الرئاسية، ومن جهة أخرى فإنها تعطي الحق في الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة، إلا إذا كان الغرض من هذا الاستماع هو حصد التأييد والاستماع إلى عبارات الثناء والشكر، وإلا فما الغرض من الاستماع إليهم إذا لم تكن لهم آراء في النص.

¹ - المادة 37 من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر.

الفرع الثالث: إجراءات التصويت والمصادقة.

يصوت ويصادق كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالاقتراع السري، أو بالاقتراع العام برفع اليد أو بالاقتراع العام الاسمي، ويرجع تحديد أنماط الاقتراع لمكتب كل غرفة وذلك بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية¹.

يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي حتى تتم المصادقة عليه، مع مراعاة أحكام المادة 137 من الدستور².

يصوت كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على مشاريع واقتراحات القوانين التي هي من اختصاصه وفقا لما حدده الدستور، حيث تقوم الحكومة بعرض النص الذي صوتت عليه إحدى الغرفتين على الغرفة الأخرى، أين تتم المصادقة عليها من طرف الغرفة الأخرى³.

وذلك وفق إجراءات محددة، حيث تباشر المناقشة في كلتا الغرفتين حسب اختصاصات كل منهما، على النص الذي تم التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى، وذلك بالاستماع إلى ممثل الحكومة، ثم إلى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق⁴.

وتنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على كامل النص⁵.

وفي هذه المرحلة يمكن لكل من اللجنة المختصة وممثل الحكومة أن يأخذ الكلمة، بناء على طلبهما⁶.

¹ - انظر: المادة 30 من القانون العضوي 16-12، والمادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

² - انظر: المادة 1/138 من التعديل الدستوري الحالي.

³ - انظر: المادة 138 من التعديل الدستوري الحالي، والمادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

⁴ - انظر: المادة 1/39 من القانون العضوي 16-12.

⁵ - انظر: المادة 2/39 من نفس القانون العضوي.

⁶ - انظر: المادة 3/39 من نفس القانون العضوي.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

وعلى إثر المناقشات يقرر كل من مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة إما المصادقة على النص بكامله، إذا لم يكن عليه أي تحفظات أو ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في مناقشته مادة مادة¹.

يتخذ مكتب كل غرفة قراره بعد تدخل ممثل الحكومة و اللجنة المختصة، وتصادق كل غرفة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى².

وباستطاعة رئيس كل غرفة أن يعرض للمصادقة خلال المناقشة مادة مادة جزءا من النص إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات من قبل اللجنة المختصة³.

وفي كل الأحوال يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية، وهو ما أورده المادة 4/138 من التعديل الدستوري⁴.

وما نلاحظه على هذه الفقرة أنها ذكرت النصاب الذي يتوجب توفره للمصادقة على كل من مشاريع القوانين العادية والعضوية دون أن تذكر النصاب الذي يجب أن يتوفر لدى نواب المجلس الشعبي الوطني، كما أنها ذكرت المصادقة على مشاريع القوانين ولم تذكر اقتراحات القوانين، وكأنها توحى إلى أن ما يعرض على البرلمان هو مشاريع قوانين وليس اقتراحات قوانين.

وعند الانتهاء من عملية المصادقة تأتي مرحلة الإرسال حيث يتول ذلك كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة، فيتم إرسال النص المصوت عليه إلى رئيس الغرفة

¹ - انظر: المادة 4/39 من القانون العضوي 16-12.

² - انظر: المادة 5/39 من نفس القانون العضوي.

³ - انظر: المادة 1/40 من نفس القانون العضوي.

⁴ - انظر: المادة 4/138 من التعديل الدستوري الحالي، والمادة 41 من القانون العضوي 16-12، والمادة 76 من النظام

الداخلي لمجلس الأمة.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

الأخرى في غضون عشرة (10) أيام، ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال مرفقا بنسخة من ذات النص¹.

يقوم بعد ذلك رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الاختصاصات التشريعية لكل منهما، بتولي مهمة إرسال النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام، ويشعر رئيس الغرفة الأخرى والوزير الأول بهذا الإرسال².

وخلال كل المراحل السابقة التي مر بها النص التشريعي نجد أن المشرع قد أقحم الحكومة في كافة المراحل بأدق تفاصيلها، حتى أثناء دراسة اللجان للمبادرات الموضوعة أمامها فإنه يكون بحضور ممثل الحكومة، الذي يكون بمثابة رجل الأمن الذي يحمي المشروع من أي تغيير قد يطرأ عليه أثناء الدراسة والمناقشة، كما أنه يستطيع أن يغير من المقترحات البرلمانية بما يتوافق مع توجهه وسياسته، أو حتى عرقلتها. كما أن المشرع أثناء تناوله للمراحل كانت الأولوية في ترتيب الأشخاص لرئيس مجلس الأمة أو ممثل الحكومة على رئيس المجلس الشعبي الوطني مع أننا نعلم أن الاختصاص التشريعي الأصيل هو لممثل الشعب أي المجلس الشعبي الوطني.

وعن المساهمة التشريعية لمجلس الأمة نجد أنه رغم تحديد المجالات التشريعية له، إلا أن المشرع قد مكّنه من سلطة التأثير في مضمون النصوص التشريعية عن طريق إعمال حقه في التعديل، ويفهم هذا من نص المادة 28 من القانون العضوي 16-12³. وبهذا يمثل هذا الحق أحد الأشكال الأساسية للمبادرة البرلمانية لمجلس الأمة. فأحد أوجه المساهمة في الإنتاج التشريعي تأتي من خلال التعديلات التي يدخلها على النصوص التشريعية التي تحال عليه من المجلس الشعبي الوطني، والتي يعبر عنها بالتوصيات والملاحظات والتي تعبر عن رأي مجلس الأمة في النص المدروس.

¹ - المادة 42 من القانون العضوي 16-12.

² - المادة 43 من نفس القانون العضوي.

³ - المادة 28 من القانون العضوي 16-12.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

وقد كان هذا الحق محصورا على اللجنة المختصة فحسب، إذ لا يمكن ممارسة هذا الإجراء إلا من قبل اللجان الدائمة للمجلس، دون بقية الأعضاء. و لا يستثنى من ممارسة هذا الحق أعضاء المجلس فحسب، بل يمتد أيضا إلى مستوى اللجان ذاتها فلا يحق إلا للجنة المختصة تقديم اقتراحات التعديلات¹ دون سواها². إلا أننا نجد أن التعديل الحالي للقانون العضوي المنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة وغرفتي البرلمان قد أقر بهذا الحق لكل أعضاء مجلس الأمة ويظهر ذلك من خلال نص المادة 33 والتي لم تذكر على سبيل التحديد المتدخلين في المناقشة، والمادة 35 في النقطة 3 منها، والتي ذكرت أنه بعد المناقشة يعرض للتصويت تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة...³

وهنا نستطيع القول أنه كما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني فإن ممثل 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 المحطة الأخيرة، والتي لا تمثل عائقا بالنسبة لها.

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

² - محمد عمران بوليفة، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، مقال، مجلة الفكر، العدد العاشر، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، بدون سنة، ص 286.

³ - انظر: المادة 35 من القانون العضوي 16-12.

المطلب الثالث: التعديلات واللجنة المتساوية الأعضاء كآليات لتسهيل العمل التشريعي.

قد تطرأ على سير العملية التشريعية أمام البرلمان بعض المسائل التي تستطيع أن تتدخل من خلالها الحكومة في العملية التشريعية فتأثر في سيرها، حيث تجد فيها الحكومة الفرصة لبسط سيطرتها وتوجيه مسار العمل التشريعي بما يخدم سياستها ورغباتها، ومن بين هذه المسائل: التعديلات التي تطرأ على النص المعروض للدراسة أمام البرلمان (فرع أول)، اللجنة المتساوية الأعضاء (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التعديلات كسبيل للتدخل الحكومي.

تعتبر التعديلات في الكثير من الدول من أهم الوسائل التي تملكها البرلمانات للضغط على السلطة التنفيذية لتنفيذ سياستها، وما يتماشى مع احتياجات الشعب، وأحيانا لفرض رأيها عليها في الحالات التي يسمح بها الدستور والقوانين، ولكننا نجد أيضا في دول أخرى فرصة في يد الحكومة تستعملها لإعادة هيكلة المبادرات التشريعية بما يتوافق مع ما تصبو لتحقيقه. أو هي كما وصفها الأستاذ Jean Pierre Cambay بأنها لب المبادرة بالقانون، والذي تتقابل 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 دوفرجيه: حق طلب تغييرات في النصوص المعروضة³.

كما يمكن تعريفه أيضا بأنه اقتراح تقديم تغيير جزئي للنص يتم إيداعه لدى مكتب الجمعية البرلمانية المختصة بغرض التصويت عليه وفق إجراءات منظمة ومحددة⁴.

¹ - إيمان الغري، المرجع السابق، ص 24.

² - شريط وليد، المرجع السابق، ص 239.

³ - موريس دوفرجيه، المرجع السابق، ص 114.

⁴ - عمر ثامري، مرجع سابق، ص 35.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

وبرجوعنا لنص المادة 28 من القانون العضوي 16-12 نجد أن اقتراحات التعديلات على النصوص المعروضة أمام اللجنة المختصة بالمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، هي من حق اللجنة المختصة والحكومة ونواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، بخلاف القانون العضوي السابق والذي كان يعطي الحق في تقديم اقتراحات التعديلات على النصوص المقدمة أمام المجلس الشعبي الوطني سواء أكانت مشاريع أو اقتراحات قوانين، للحكومة، أو اللجنة المختصة، أو عشرة (10) نواب¹. أما الآن فأصبح بإمكان عشرة أعضاء من مجلس الأمة تقديم اقتراحات تعديلات².

إلا أننا نجد أنه قدم الحكومة على اللجنة المختصة، كما أنه حصر حق تقديم اقتراحات التعديلات في نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة والذين لم يكن يعطيه الدستور قبل تعديله الحالي الحق في تقديم المبادرات التشريعية.

كما أننا نلاحظ أن هذه المادة قد حددت نصا بمحدد عدد النواب وأعضاء مجلس الأمة حتى يحق لهم تقديم طلب تعديلات على النص محل الدراسة، وبرجوعنا لنص المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، نجد أن هذه الشروط متعلقة أساسا بالنواب و الأعضاء دون الحكومة، إذ يُشترط أن يكون الطلب مقبلا من عشرة (10) نواب أو عشرة (10) أعضاء، وتحديد هذا العدد يعتبر في حد ذاته تقييد للنواب و الأعضاء إذا ما رأوا أن النص يحتاج إلى تعديل فوجهات نظرهم قد تختلف، وبالتالي ربما لا يتفق عشرة نواب و عشرة أعضاء على رأي واحد لتعديل النص، إضافة إلى المدة الزمنية الممنوحة لتقديم طلب التعديل والمقدرة بـ (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل. وهي مدة زمنية قصيرة لكون التعديل يعد صياغة جديدة، وأفكار مبتكرة، وهو ما يتطلب تفرغ

¹ - انظر: المادة 28 من القانون العضوي 16-12، والمادة 28 من القانون العضوي 99-02، وكذلك: المادة 1/61

من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

² - المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

النائب أو العضو لذلك، وهذا ما لا يمكن تحقيقه لأن الدورة البرلمانية محددة بوقت معين وبرنامج مكثف وجدول أعمال مدروس، مما يصعب على النواب و الأعضاء التقدم بتعديلاتهم في هذا الوقت القصير، إضافة إلى أنه يجب أن يكون التعديل معللاً وبإيجاز وأن يخصّ مادّة من موادّ النّصّ المدوّع، أو له علاقة مباشرة به إن تضمّن إدراج مادّة إضافية تودّع هذه التعديلات مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة¹، وهو الذي يقرر إن كانت التعديلات مقبولة قبل إحالتها إلى اللجنة المختصة، وتبليغها للحكومة. مع ضرورة أن يتوافق التعديل ونص المادة 121 من الدستور، بأن لا يمس بالجانب المالي، كتخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية. وكذلك المادة 122 من الدستور التي تحدد المجالات التي يمكن للبرلمان أن يشرع فيها. وبالتالي حصر نطاق التعديل بالنسبة للنواب من حيث عددهم، والوقت المحدد لهم، وكذا المجالات التي يمكنهم من خلالها تقديم تعديلات².

ومما سبق يمكننا القول أن الشروط التي وضعت للنواب ولأعضاء مجلس الأمة 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، ويجعلها تتفوق على المؤسسة التشريعية في هذا المجال، ومن بين هذه الامتيازات، نجد أن المدة الزمنية المتاحة لها لتقديم التعديلات مفتوحة في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها المناقشة.

لذلك نجد أنه من الضروري وضع نظام داخلي جديد للمجلس الشعبي الوطني يتناسب والتعديلات التي طرأت على كل من الدستور و القانون العضوي الذي 16- 12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة،

¹ - المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

² - انظر: المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

لكون النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أصبح لا يتماشى والتعديلات الحالية، ويحتوي في بعض مواد على كبح لحق النواب في الاقتراح والتعديل، كما لأنه لا يجري التعديل الذي يمس المبادرة التشريعية لمجلس الأمة والمسار الذي أصبح النص يتخذه في العملية التشريعية.

وبرجعنا لنص المادة 35 من القانون العضوي 16-12 نجد أنه أثناء المناقشة مادة مادة، وعند كل مادة يتمل 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 يمكنه ومن خلال المناقشة أن يكيف تعديله على ضوء ما سبق تقديمه من تعديلات. وهذا ما يجعل هذا الترتيب لصالح الحكومة، كما 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 أو أعضاء مجلس الأمة، حسب الحالة، في حالة انعدام تعديل اللجنة أو في حالة رفضه.

- مادة أو مواد مشروع أو اقتراح القانون، في حالة انعدام تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة أو في حالة رفضها المتتالي¹.

مما يظهر أن التصويت على التعديلات المقدمة من الحكومة تتمتع بالأسبقية على التصويت على تعديلات اللجنة المختصة والنواب وأعضاء البرلمان، وبالتالي فإن الفرصة المتاحة لقبول تعديلها تعتبر الأكثر حظاً من غيرها. كما أنه وفي حالة وجود خلاف حول النص وعرضه على اللجنة

¹ - انظر: المادة 28 من القانون العضوي 16-12.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

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 16-12 أضافت للحكومة مزايا أخرى تتمثل في أنه: يمكن لممثل الحكومة، أن يقدم تعديلات شفويا خلال المناقشة مادة مادة².

إضافة إلى إمكانية طلبه توقيف الجلسة وجوبا في حالة تأثير التعديل الشفوي المقدم في فحوى النص³، ومحاوله الخروج بحل توفيقى، 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 عليه⁴.

مما يعني أنه في حالة ممارسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة لدورهم بكل سيادة، وممارستهم لحقهم الفعلي والأصيل، في مجال التشريع، ونجاحهم في تقديم تعديلات جوهرية على المشروع قيد الدراسة لديهم، فإن الحكومة يمكنها الرد عليهم بسحب مشروعها نهائيا، وإمكانية إصداره في شكل أمر رئاسي⁵. وهذا ما يجعل البرلمان في كثير من الأحيان يترث عند مناقشته لمشاريع القوانين بأن لا يتصلب في موقفه وآرائه، كي لا تضطر الحكومة إلى مثل هذه الإجراءات التي تقلل من وزن البرلمان كهيئة تشريعية.

¹ - المادة 6/138 من التعديل الدستوري الحالي.

² - وهذه الإمكانية متاحة أيضا لكل من مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، حسب نص المادة 34 من القانون العضوي 16-12.

³ - انظر: المادة 34 من القانون العضوي 16-12.

⁴ - المادة 21 من القانون العضوي 16-12.

⁵ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 190.

الفرع الثاني: اللجنة المتساوية الأعضاء كمرحلة استثنائية في العملية التشريعية.

عند انتهاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من مناقشة النص والتصويت عليه، يتولى رئيس كل غرفة إرساله إلى الغرفة الأخرى، للقيام بالإجراءات اللازمة من أجل مناقشته والتصويت عليه، 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 بحتة، إلا أن المؤسس الدستوري أعطى هذا الحق للحكومة، وبمنحه هذا الحق للوزير الأول فقد منح للهيئة التنفيذية مجالاً آخر للتدخل في العمل التشريعي، مبرراً ذلك بأنها المكلفة بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات حسب نص المادة 99 في النقطة الثانية من التعديل الدستوري¹، كما أنها الأكثر حرصاً على صدور القوانين التي تمثل بالنسبة لها الإطار الذي تتحصن به من أجل تنفيذ برامجها، وقد جاء هذا الإجراء لكونه وسيلة لحل النزاع، بدلا 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 تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وهو ما ورد في نص المادة 4/120 من دستور 1996، واستمر الحال على ما هو عليه في التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال نص المادة 138 منه.

¹ - انظر: المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - وليد شريط، الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستوري الجزائري، المبررات وواقع العلاقة بين الغرفتين، مقال، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2012، www.univ-tlemcen.dz

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

ونظرا لأهمية هذا الموضوع فإن الوزير الأول يطلب اجتماع لجنة متساوية الأعضاء، مكونة من أعضاء في كلتا الغرفتين، حيث تجتمع اللجنة في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تبليغ الطلب لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الاختلاف¹، يبلغ الطلب لرئيسي الغرفتين، اللذان يتوليان تعيين الأعضاء العشرة (10) عن كل غرفة². وقد اشترط النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة 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 الغياب³. أما عن النظام الداخلي لمجلس الأمة فإنه نص على أن مكتب المجلس يقوم بضبط قائمة ممثليه العشرة (10) في اللجنة المتساوية الأعضاء، بالإضافة إلى خمسة أعضاء احتياطيين، وذلك بعد الاتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقا للتمثيل النسبي، مع احترام تمثيل أعضاء من اللجنة المختصة المحال عليها النص محل الخلاف، والذين لا يقل عددهم عن خمسة (5) أعضاء، والذين تنتخبهم اللجنة المختصة من بين أعضائها.

ويقوم مكتب المجلس بعرض قائمة ممثليه الخمسة (5) الاحتياطيين في الجلسة العامة للموافقة عليها.

وفي حالة غياب أي عضو أو أكثر من ممثلي اللجنة المتساوية الأعضاء يتم استخلافه من بين الأعضاء الاحتياطيين⁴.

وتنتهي اللجنة نقاشاتها بشأن النص محل الخلاف في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما⁵.

¹ - انظر: المادة 138 / 5 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 88 من القانون العضوي 16 - 12.

² - المادة 89 من نفس القانون العضوي.

³ - المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

⁴ - المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

⁵ - المادة 88 / 3 من القانون العضوي 16 - 12.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

والملاحظ أن القانون العضوي الحالي سد الثغرة الموجودة في القانون العضوي 99-02، والذي لم يتم فيه تحديد أجل لاجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، فقد ترك ذلك للسلطة التقديرية للوزير الأول فإن شاء اجتمعت وإن لم يشأ تأخر اجتماعها وبذلك يظل النص معلقاً، خير دليل على ذلك ما حدث عند إيداع مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء¹.

تجتمع اللجان المتساوية الأعضاء عن كل نص قانوني بالتناوب، إما في مقر المجلس الشعبي الوطني وإما في مقر مجلس الأمة². حيث يعقد الاجتماع الأول للجنة المتساوية الأعضاء بدعوى من أكبر أعضائها سناً. وتقوم اللجنة بانتخاب مكتب لها من بين أعضائها، يتكون من رئيس و نائب رئيس ومقررين اثنين (02). وينتخب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها. وينتخب نائب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى، وينتخب مقرر عن كل غرفة³.

تقوم اللجنة المتساوية الأعضاء بدراسة الأحكام محل الخلاف التي أحيلت عليها حسب الإجراء العادي المتبع 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 مقرها⁴. وأثناء ذلك يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء⁵. والملاحظ من نص المادة أعلاه أنه يستطيع أكثر من عضو في الحكومة (أكثر من وزير) حضور

¹ - حيث أنه عند إيداع مشروع القانون من طرف حكومة السيد أحمد أويحي 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 والحاجة إليه معلقاً حتى تاريخ 3 سبتمبر 2002، أين أعرب رئيس الحكومة آنذاك عن نيته في حل هذا الخلاف بمناسبة دورة الخريف لعام 2002، وقام باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء التي اجتمعت في 11 سبتمبر 2002، بحضور وزير العدل، ووزير العلاقات مع البرلمان، لدراسة المواد محل الخلاف. لمزيد من التفاصيل انظر: الجريدة الرسمية لمداوات مجلس الأمة الدورة الخريفية، العدد 3 المنعقدة في 10 شعبان 1423 الموافق لـ 17 أكتوبر 2002، ص 22 إلى 27.

² - المادة 90 من القانون العضوي 16-12.

³ - المادة 91 من نفس القانون العضوي.

⁴ - المادة 92 من نفس القانون العضوي.

⁵ - المادة 93 من نفس القانون العضوي.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

اجتماعات اللجان الدائمة، بمعنى أن هناك إمكانية للحكومة في التدخل في أشغال اللجان، بالنسبة لكل وزير يمس النص قطاعه.

يمكن اللجنة المتساوية الأعضاء في إطار دراستها للنص محل الخلاف أن تستمع لأي عضو في البرلمان، و/أو أي شخص ترى أن الاستماع إليه مفيدا لأشغالها، ويكون ذلك بطلب يرسله رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو إلى رئيس مجلس الأمة لاستدعاء العضو أو الشخص المعني حسب الحالة¹.

ومن خلال دراسة النص ومناقشته تعد اللجنة تقريرها المتضمن اقتراحات حول الحكم أو الأحكام موضوع الخلاف². دون أن يمتد التقرير إلى الأحكام التي حازت على موافقة الغرفتين معا. بمعنى أنه لا يتم تناول استنتاجات اللجنة المتساوية الأعضاء إلا على الأحكام التي صوت أو صادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، ولم تحصل على الأغلبية المطلوبة لقبولها³.

وحتى في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة النص كاملا أي أنه لم يحصل على النصاب المطلوب لمروره فإن ذلك لا يمنع من اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء⁴.

وتوصل اللجنة المتساوية الأعضاء لاتفاق يبلغ تقريرها إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها⁵.

وعلى ضوء ذلك تعرض الحكومة النص المقترح الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه طبقا لإجراءات المنصوص عليه في المادة 138 من الدستور¹، والممثل في

¹ - المادة 94 من نفس القانون العضوي.

² - المادة 1/95 من القانون العضوي 16-12.

³ - المادة 2/95 من نفس القانون العضوي.

⁴ - المادة 3/95 من نفس القانون العضوي.

⁵ - المادة 4/95 من نفس القانون العضوي.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

عدم إمكانية إدخال أي تعديلات عليه دون موافقة الحكومة²، ويتم الإجراء بعرض التعديلات المقترحة للموافقة عليها، ثم يعرض النص بكامله للمصادقة عليه، أمام كل غرفة³، فإن حاز النص على النصاب المطلوب في الغرفتين، أرسله رئيس الغرفة المعنية لرئيس الجمهورية من أجل إصداره.

وإن استمر الخلاف بين الغرفتين، ولم تتمكن من التوصل إلى اتفاق على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل المصادقة على نص واحد، فيمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني البت نهائياً في الموضوع محل الخلاف، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني إما:

- بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء.
- وإن تعذر ذلك فبالنص الأخير الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني.
- وإن لم يتم ذلك تقوم الحكومة بسحب النص طبقاً لما ورد في نص المادة 8 / 138 من الدستور⁴.

وكانت الحكومة تحاول الضغط على المجلس الشعبي الوطني من أجل المصادقة على النص، من خلال الطلب منها البت وبصفة نهائية فيه، لأننا كما نعلم أن مجلس الأمة وبالنظر إلى تشكيله فإننا نجد أن ثلث أعضائه ممن عينهم رئيس الجمهورية، كما أن الثلثين الباقين يعتبرون منتخبيين من المجالس الشعبية الولائية والبلدية، وأحزاب الموالاتة هي الأكثر حصولاً على الأصوات، مما يرجح أن مجلس الأمة لن يكون له اعتراض كبير على النصوص. لذلك سعت الحكومة ومن خلال طلبها هذا من المجلس الشعبي الوطني أن تحمله المسؤولية.

¹ - المادة 1/96 من نفس القانون العضوي 12-16.

² - المادة 6/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - المادة 2/96 من القانون العضوي 12-16.

⁴ - انظر: المادة 8 / 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 97 من القانون العضوي 12-16.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

إضافة إلى أن أغلب النصوص تمر عبر المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة، باستثناء ما حددته المادة 137 من الدستور، وهذا يعني أن أغلب النصوص التي يمكن أن تكون محل خلاف هي التي تكون من اختصاص المجلس الشعبي الوطني، ومادام أنها أصبحت محل خلاف فهذا يعني أنها حظيت بموافقة هذا الأخير وتعثرت أثناء وصولها لمجلس الأمة فلم تحصل فيه على الأغلبية المطلوبة. وإعطاء المجلس الشعبي الوطني حق البت في النص يعني أنه سوف يمرره لأنه كان قد مر من خلاله من قبل وحظي بموافقة عليه.

ومما سبق يمكننا القول أن البرلمان يعد بمثابة أداة في يد السلطة التنفيذية، تلجأ إليها لإضفاء الشرعية على تصرفاتها، طالما كانت هذه التصرفات في صالحها، وقد ظهر ذلك جليا من خلال قدرة الحكومة على التحكم في مسار المبادرة التشريعية من بدايتها لنهايتها. وما تحوزه هذه الهيئة من امتيازات ووسائل ضغط تجعلها في مركز أقوى من غيرها، وبالتالي أصبح جليا للعيان أن السلطة التشريعية أصبحت بمثابة الغطاء الذي تستتر من ورائه الحكومة لتنفيذ ما تصبو إليه.

الفرع الثالث: المبادرة بالتشريع 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 المساعدات المالية، ولكن النواب تمكنوا من السيطرة على السلطة التشريعية باستخدامهم لحق الموافقة على الضرائب وتقديم العرائض¹.

وأصبح هذا الأخير هو صاحب الاختصاص الأصيل دون السلطة التنفيذية، وبعد التطور الحاصل في مختلف مجالات الحياة أصبحت الحاجة ملحة لوضع تشريعات متناسبة والتطور المتلاحقة، لذلك لم تعد السلطة التشريعية قادرة على تحمل عبء التشريع وحدها، فكان من

¹ - سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارن، الجزء الثاني، الطبعة الحادية عشر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 179.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

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، وأن تطبيق السياسة العامة للحكومة وبرنامج عملها يستوجب وضع خطة مالية منسجمة ومحكمة، تتناسب فيها المداخيل والنفقات.

وكذلك الأمر بالنسبة للجزائر، إذ أن الحكومة هي من تقوم 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، والذي يعد بمثابة الشريان الذي تتغذى منه مختلف مجالات الحياة الاجتماعية والاقتصادية والعسكرية والثقافية...، خلافا للبرلمان الذي يفتقر إلى وجود جهاز ذي كفاءة عالية في هذا المجال الحيوي، وتعوزه الخبرة الكافية والتي يستطيع من خلالها إعداد مثل هذا المشروع الحساس.

وقانون المالية الذي تنفرد بإعداده الحكومة هو: مجموعة القواعد التي تحدد سنويا موارد الدولة ونفقاتها، أي الميزانية السنوية للدولة، أين يوضع فيها الحساب التقديري لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة معينة (سنة مالية) ضمن وثيقة تصادق عليها السلطة التشريعية¹.

كما يقصد به: مجموعة القواعد التي تنظم مالية الدولة من حيث تحديد وجوه المصروفات المختلفة، وبيان مصادر الإيرادات (رسوم وضرائب وغيرها)، وكيفية تحصيلها وإعداد الميزانية وتنفيذها وأسس الرقابة على هذا التنفيذ².

¹ - شريط ولید، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أوبوكر بلقايد، تلمسان، 2011، 2012، ص 225. وانظر: عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة فقها تشريعا، المرجع السابق، ص 94.

² - عمار بوضياف، المدخل للعلوم القانونية، ص 70

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

فالميزانية العامة هي المرآة العاكسة لمختلف السياسات المالية والاقتصادية للدولة والمتبعة لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ولقد تطورت الميزانية العامة للدولة واتسعت عناصرها مع تطور دور الدولة والأهداف التي تصبو إلى تحقيقها¹.

هي تقدير مفصل ومعتمد من السلطة التشريعية، يقدر الإيرادات والنفقات النهائية للدولة والمحددة لمدة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة، بما يحقق أداة السياسة الاقتصادية والاجتماعية، وهي عبارة عن وثيقة تصب في قالب مالي قوامه والأهداف والأرقام، أما الأهداف فتعبر عما تعتمده الدولة القيام به من برامج ومشروعات عن فترة زمنية محددة. وهناك من اعتبرها توقع وإجازة للنفقات العامة والإيرادات العامة عن مدة مقبلة غالبا ما تكون سنة. ومنهم من وصفها بأنها التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتمده الحكومة تنفيذه في السنة القادمة تحقيقا لأهداف المجتمع².

تقوم كل دولة بتنظيم ماليتها العامة وتدير ميزانية سنوية تحدد فيها مسبقا في بداية العام مصادر إيرادات خزينتها العامة سواء كانت مداخيلها من الرسوم أو الضرائب المباشرة أو غير المباشرة، أو كانت عائد تصدير ثرواتها الطبيعية، أو كانت عائد من إدارة أملاكها الخاصة أو إيرادات المرافق العامة الزراعية أو الصناعية أو التجارية المملوكة للدولة. كما تبين مصروفاتها التي ستنفقها في نفس السنة لتوفير السلع والخدمات للجمهور لرفع مستوى المعيشة للشعب، وخصوصا المرافق التعليمية والصحية والإنتاجية الجديدة. ومن خلال الموازنة بين الدخل والمنصرف يظهر المسار الاقتصادي للدولة، فإن كانت الميزانية تحقق فائضا تستثمره الدولة لصالح الخزينة العامة لها، أما إذا كانت الميزانية تحقق عجزا، تقوم الدولة بإجراءات اقتصادية فعالة، مثل ضغط المصروفات أو رفع نسبة الضرائب، أو الالتجاء للقروض الداخلية أو الخارجية³.

وبرجوعنا لنص المادة 140 في نقطتها 12 نجد أنها تحدد المجالات التي يشرع فيها البرلمان بنصها على أن: «إحداث الضرائب والجبایات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها

¹ - فاطمة الزهراء ساجي، فعالية الجباية في تمويل الميزانية العامة للدولة، مقال، ص 4.

² - فاطمة الزهراء ساجي، المرجع نفسه، ص 4.

³ - إسحاق إبراهيم منصور، نظريتنا القانون والحق وتطبيقاتها في القوانين الجزائرية، الطبعة الثامنة، ديوان المطبوعات الجامعية،

الجزائر، سنة 2005، ص 51 - 52.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

ونسبها» هي من المجالات التي يشرع فيها البرلمان، وكذا ما جاء في النقطة 14 من نفس المادة والتي أضافت: «نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقروض والتأمينات»¹، وكلها حددت المجال المالي الذي يمكن للبرلمان أن يشرع فيه، وإذا ما قارناها بنص المادة 10/9/138 التي جاء فيها أنه: «يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة.

وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر»².

مما 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 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016³ فإنها تزيد من التضييق على أعضاء البرلمان في مجال التشريع الذي يترتب عليه نفقات إلا بشروط، إذ أنها تحتم عليهم أن تكون اقتراحاتهم لا تحتاج إلى نفقات وإلا وجب عليهم إيجاد تدابير تغطي تلك النفقات المترتبة على اقتراحاتهم، مما يصعب عليهم الأمر ويرغمهم على الابتعاد عن الخوض في هذا المجال.

وقد جعل المشرع التصويت على ميزانية الدولة من بين المجالات التشريعية الخاصة بالبرلمان والمحددة في المادة 140 من الدستور، وقد ذكر التصويت ولم يقل الإعداد، بمعنى أن دور أعضاء البرلمان هو قبول المشروع الحكومي المتعلق بالميزانية دون السماح له بالمساهمة في صنعه، خصوصا مع الهيمنة البارزة للحكومة على مختلف مراحل العملية التشريعية، والضغط الممارس عليه عندما يتجاوز الوقت المحدد له للموافقة على مشروع الميزانية، حيث تنص المادة 44 من القانون العضوي 16-12 على أن المجلس الشعبي الوطني يصوت على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما، ابتداء من تاريخ إيداعه، ثم يرسله فورا إلى مجلس الأمة الذي يصادق عليه

¹ - انظر: المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - انظر: المادة 10/9/138 من نفس التعديل الدستوري.

³ - انظر: المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

خلال أجل أقصاه عشرون يوماً، وفي حالة وجود خلاف بين الغرفتين، فيحال المشروع للجنة المتساوية الأعضاء خلال أجل محدد بثمانية (8) أيام للبت فيه¹.

حتى أن المشرع قلص من المدة المخصصة للجنة المتساوية الأعضاء، حيث أنه حدد في المواضيع الأخرى المدة لعقد اللجنة المتساوية الأعضاء بخمسة عشر يوماً (15)، وخمسة عشر يوماً (15) لانتهاؤ اللجنة من نقاشاتها²، وهذا لإرباك أعضاء البرلمان من خلال تضيق الوقت عليهم. أما بالنسبة لإحداث الضرائب و الجبايات والرسوم... فقد جعلها المؤسس الدستوري من اختصاص المجلس الشعبي الوطني لكونها تمس أفراد المجتمع وباعتبار النواب أكثر قرباً منهم فهم أدري بما يصلح لهم وما قد يرهقهم، كما أنه جعلها من اختصاصهم لتفادي التصادم بين الحكومة والشعب لأن الضرائب تمس جيب المواطنين وكل ما يؤثر على الجانب المالي للمواطن يجعله في حالة غضب وسخط وغليان، وترك هذا الموضوع للنواب باعتبارهم ممثلي الشعب يمتص جانب من غضب المواطنين، إضافة إلى كون الضرائب والجبايات تضيف لميزانية الدولة ولا تنقص منها. ويمكننا أن نرجع أسباب إسناد مشروع المالية للحكومة لأسباب منها:

- 1- أن الميزانية من الأمور الدقيقة والمعقدة والتي تحتاج عند إعدادها إلى الحكمة و التعقل والتواجد في الميدان.
- 2- أن الحكومة باعتبارها الجهة المتخصصة بالتنفيذ فهي الأدري بما تنفقه في كل مجال وهي الأعلم بالأولويات التي ترصد لها أضخم الأموال³.
- 3- تجنب إهدار أموال الخزينة العامة في مشاريع الغرض منها التباهي أو إرضاء لطائفة من الناخبين دون غيرهم أو تحقيق مصالح جهوية⁴.
- 4- الميزانية تخص الدولة بأكملها وتمس جميع قطاعات الحياة، حتى السيادة منها والتي ليست من اختصاصات البرلمان.

¹ - انظر: المادة 44 من القانون العضوي 16-12.

² - انظر: المادة 5/138 من نفس التعديل الدستوري.

³ - عمر ثامري، مرجع سابق، ص 95.

⁴ - انظر: سعاد رابح، مرجع سابق، ص 56.

الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع.

5- الميزانية مصاريف ونفقات تحسب بطريقة دقيقة ومعقدة، تحتاج إلى مصالح وتقنيين

وهيئات مخصصة ودراسة معمقة والتفرغ لهذا الشأن، وهو ما لا يمكن تحقيقه لدى

نواب المجلس الشعبي الوطني.

وقد نصت المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2016، في الفصل المتعلق بالرقابة

على أن: «تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية.

تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية

السنة المالية المعينة من قبل كل غرفة من البرلمان»¹.

ليتحقق البرلمان من كيفية تنفيذ الحكومة للميزانية بما حوت من إيرادات ومصروفات

ويفرض رقابته عليها ، أوجب الدستور عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة على البرلمان في مدة

لا تزيد على سنة من تاريخ انتهاء السنة المالية، والحساب الختامي هو تقدير حقيقي -وليس

احتمالي كما هو الحال للميزانية- لإيرادات ومصروفات الدولة عن سنة ماضية، ويصدر الحساب

الختامي بقانون بعد أن يتم التصويت عليه بابا بعد آخر². ولمساعدة البرلمان في المراقبة البعدية

لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، ورؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، كلف

الدستور مجلس المحاسبة بالاضطلاع بهاته الصلاحيات، حيث يقوم بإعداد تقرير سنوي يرفعه إلى

رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول³.

ومن هنا يظهر لنا أهمية قانون الميزانية السنوي، وضرورة إشراف البرلمان بغرفتيه، ومراقبته

مدى التزام الحكومة بتنفيذه في الأوجه التي أقرها البرلمان. إلا أن ضعف البرلمان لا يمكنه من مراقبة

الحكومة أو تحميلها مسؤولية عجز الميزانية، أو حدوث مشاكل وأزمات مالية بسبب رعوتها وعدم

إنفاقها في الأوجه المقررة للإنفاق، وعدم مراقبتها للمشاريع والأغلفة المالية المقررة كأوجه إنفاق في

مختلف المجالات، وهو ما يترتب عنه تبديد المال العام، ونفقات في غير مكانها....

¹ - المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - انظر: ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 754.

³ - انظر: المادة 192 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الباب الثاني:

العملية التشريعية خارج

البرلمان.

يعد التشريع بمثابة النظام القانوني الذي ينظم شؤون الدولة، ورغم أن الدستور قد أوكل مهمة التشريع للسلطة التشريعية، أي البرلمان بغرفتيه، إلا أنه أعطى أيضا للسلطة التنفيذية ممثلة في (رئيس الجمهورية) صلاحية التدخل في التشريع المخصص للبرلمان، إضافة إلى تدخل هيئات أخرى في العملية التشريعية، كما أعطى المؤسس الدستوري للهيئة التنفيذية صلاحيات تشريعية خاصة بها لا ينافسها فيها أحد، لذلك سنتناول في هذا الباب دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع، أي دور كل من رئيس الجمهورية والمجلس الدستوري ومساهمتهما في صناعة التشريع المخصص للبرلمان (فصل أول)، كما سنتناول دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع، أي الدور التشريعي لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول في صناعة التشريع المخصص لكل منهما (الفصل الثاني).

الفصل الأول:

دور مؤسسات الرقابة في

صناعة التشريع

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

العملية التشريعية هي نتيجة عدة مراحل وإجراءات، فبعد انتهاء البرلمان من الإجراءات المقررة له في صناعته للتشريع، يرسل النص الموافق عليه في البرلمان لرئيس الجمهورية قصد إعطائه الضوء الأخضر للإصدار والنشر، فتتواصل العملية التشريعية على مستوى رئاسة الجمهورية، (مبحث أول)، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يخطر المجلس الدستوري بشأن القانون المصوت عليه والذي يتولى بدوره عملية الرقابة عليه (مبحث ثان).

المبحث الأول: العملية التشريعية على مستوى رئاسة الجمهورية.

يعد التشريع هو الاختصاص الأول للبرلمان، ولكنه يمارس هذه السلطة بالتشارك مع هيئات أخرى منها رئيس الجمهورية، فدور الرئيس في هذا المجال يتم عن طريق مجموعة من التدخلات في العملية التشريعية، وقد يلجأ إلى تجاوز البرلمان باللجوء إلى الاستفتاء، كما قد يمرر القوانين التي صادق عليها البرلمان، وقد يلجأ إلى عرقلة مسارها إذا لم تكن تخدم برنامجه وتوافق سياسته، وذلك عن طريق عدة وسائل منحه إياها الدستور، ويتجلى ذلك من خلال عمليتي الإصدار والنشر (مطلب أول)، كما يمكنه طلب إجراء مداولة ثانية (مطلب ثان).

المطلب الأول: الإصدار والنشر وأثرهما في العملية التشريعية.

تعتبر عمليتي الإصدار والنشر التدخل البارز لرئيس الجمهورية¹ في العملية التشريعية، فما هي الطبيعة القانونية لكل من الإصدار والنشر، وما أهميتهما في العملية التشريعية؟

لذلك سنتناول في هذا المطلب الإصدار وأثره على العملية التشريعية (فرع أول)، كما سنتطرق للنشر وتأثيره في التشريع (فرع ثان).

¹ لأن التدخل الأول لرئيس الجمهورية في العملية التشريعية يتمثل في ترأسه مجلس الوزراء، وهي إحدى المراحل التي تمر بها مشاريع القوانين، وقد سبقت الإشارة إلى ذلك.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

الفرع الأول: الإصدار وتأثيره على التشريع.

يعد الإصدار بمثابة الامتياز الذي يتمتع به رئيس السلطة التنفيذية أو رئيس الدولة، كالمملك أو الإمبراطور أو رئيس الجمهورية، وهو يختلف عن التصديق الذي تقوم به الأنظمة الملكية.

و نجد أن الدساتير الجزائرية تؤكد على أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية إصدار القانون قبل التأكد من أن إقرار القانون كان مطابقا للدستور، وهو اختصاص مقيد¹، خلافا للتصديق الذي يعد اختصاصا تقديريا. فكيف تناول الفقه الدستوري الإصدار (البند الأول)، وكيف تناوله الدستور الجزائري (البند الثاني).

البند الأول: الإصدار في الفقه الدستوري.

اختلفت الآراء حول طبيعة الإصدار، هل هو مجرد إجراء شكلي أم إجراء تكميلي للعملية التشريعية؟

ذهب البعض إلى اعتبار الإصدار إجراء يقر بموجبه رئيس السلطة التنفيذية وجود قانون تمت الموافقة عليه من قبل الهيئة التشريعية بنقل القانون إلى المرحلة التنفيذية، فتصرف الرئيس يعد بمثابة الإعلان الرسمي عن ميلاد القانون وتوجيه أمر للسلطات المختصة بتنفيذه².

ولكن برأيي أن هذا القول ليس صائبا لكون السلطة التشريعية تمارس سلطة التشريع أي سن القوانين، وهذه الوظيفة أقرها لها الدستور باعتبارها السبب في وجودها فيكفي أن تنشر في الجريدة الرسمية لتدخل حيز التنفيذ وتكون ملزمة لكل الأشخاص الذين تسري عليهم، ولكن وضع

¹ - يتمثل الاختصاص المقيد للإصدار في التزام رئيس الدولة بإصداره في أجل محدد دستوريا، وقد كان في أول دستور جزائري عشرة أيام يمكن تخفيضها في حال طلب ذلك المجلس الوطني عند الاستعجال، أما في دساتير 1976 و 1989 و 1996 فقد حددت بثلاثين يوما. وما يؤكد الاختصاص المقيد أيضا هو ما ورد في المادة 51 من دستور 1963 من أنه إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المحددة فإن رئيس المجلس الوطني يصدرها.

² - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية - الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013. ص 74.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

عقبة الإصدار يعد بمثابة الحاجز الذي يجيز لرئيس الجمهورية غرلة القوانين، وبسط سيطرته على السلطة التشريعية، وإظهار قوته عليها.

أما كاري ديمبرغ وأنصاره فيرون بأن الإصدار ليس عملا تشريعا، وإنما هو تكملة له، يقوم بموجبه الرئيس بالالتزام بواجب تجاه الهيئة التشريعية التي يصدر عملها، وهو الالتزام الذي يدخل في وظيفته التنفيذية¹.

ولكن هذا القول يمكن أن يكون مقبولا إذا لم يكن للرئيس الحق في الاعتراض على القوانين، وطلب إجراء المداولة الثانية، وحق إخطار المجلس الدستوري، ولكن هذه الأعمال تجعل منه بمثابة الدركي الذي يقف عند الحدود أمام خروج النص إلى حيز التنفيذ، فهو بذلك من يعطي إشارة الانطلاق لجميع السلطات من أجل تطبيق القانون الذي قام بإصداره. ومن المفروض أن هذه القيود يستغنى عنها أو عن جزء منها من أجل إعطاء حرية أكثر للسلطة التشريعية من أجل ممارسة حقها الدستوري في التشريع دون الحاجة إلى إصداره من رئيس الجمهورية فيكفي نشرها في الجريدة الرسمية حتى تكون ملزمة للجميع.

أما الأستاذ لاباند فيعتبر الإصدار مجرد نتيجة قانونية وضرورية للموافقة على القانون الموضوع من قبل الهيئة التشريعية².

وهذا الرأي كان يمكن أن يكون صائبا لو لم يكن الإصدار يترتب نتائج أخرى، إذ أنه وكما سبق وأن أشرنا فإن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية، أو قد يلجأ إلى إخطار المجلس الدستوري، وهو ما يعد اعتراضا لطريق النص.

¹ -R. Carré de Malberg : contribution à la théorie générale de l'etat, tome 1, édition du CNRS, Paris, 1920 . p 422. Voir - Léon Duguit; Traite de droit constitutionnel; deuxiemeedition en quatre volumes tome deuxieme; la théorie général de l' etat; PARIS ; BORDEAUX. - IMPRIMERIE CADORET; 1923. P 138 .

² - سعيد بوالشعير، نفس المرجع، ص 74.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

أما الأستاذ دوجي فيرى أن: "الإصدار يعد عملاً مكملًا للقانون، وبالتالي فالقانون الذي لم يصدر رغم الموافقة البرلمانية عليه، يعتبر غير ملزم للإدارة والمواطن، وعلى المحاكم عدم تطبيقه" وليس على المواطنين احترامه، أما الفقيه لافريير فينظر للإصدار على أنه: "الإجراء الوحيد الذي يعطي قوته الإلزامية للقانون"، غير أن الفقه الحديث أجمع على أن: "الإصدار غير منشئ للنص التشريعي، ولكن يضيفي رئيس الدولة الصفة القانونية عليه"¹.

والرأي الراجح هو أنه عمل قانوني دستوري يقوم به رئيس الجمهورية لإضفاء صفة القانون على النص وتثبيت وجوده، فهو التزام دستوري يدخل في إطار الوظيفة التنفيذية لرئيس الجمهورية وعلاقتها بالبرلمان²، فهو يعد من أعمال السيادة التي لا تقبل الطعن أمام القضاء³.

ورغم كون الإصدار من مراحل العملية التشريعية التي تتم خارج قبة البرلمان، إلا أنه لا يعد منشئاً لقاعدة قانونية، وإنما يعتبر كاشفاً عن نص موجود ينقصه إجراء الإصدار⁴.

وفي الواقع باعتبار الإصدار حق دستوري لرئيس الدولة، ورغم كونه قد يعيق العمل التشريعي إلى حين، إلا أنه يعد ضرورياً، كونه يعطي قوة إلزامية أكثر للقانون، باعتبار أن رئيس السلطة التنفيذية أعطى الضوء الأخضر لكل سلطات الدولة من أجل تطبيقه، فهو يضيفي على القانون صبغة القوة والإلزام والتقيد التام بتطبيقه.

وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي بأن الإصدار عملية اختتام الإجراءات التشريعية، وأنه إجراء يقر بموجبه رئيس الجمهورية بوجود قانون، ويعطي أمراً للسلطات العمومية بتنفيذه والسهر على احترامه، أما المجلس الدستوري الفرنسي في قضية كاليديونيا الجديدة، فقد اعتبره عملية إشهاد

¹ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 219.

² - بوحميده عطاء الله، مرجع سابق، ص 149.

³ - انظر مبروك حسين، مرجع سابق، ص 223، وبوحميده عطاء الله، مرجع سابق، ص 149.

⁴ - يعد الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان هو المكلف بمتابعة عملية إصدار النصوص ونشرها بالتنسيق مع الهيئات المعنية الأخرى، خاصة الأمانة العامة للحكومة المعنية الأولى به. انظر: بوحميده عطاء الله، مرجع سابق، ص 149.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

من رئيس الجمهورية بأن القانون قد أقر بانتظام، مناقشة وتصويتا، وليس موافقة على مضمونه، وبالتالي ليس له تأجيل إصداره إلا في حالة طلب إجراء المداولة الثانية، وبالانتهاء منها والموافقة على النص يلتزم بإصداره في الآجال المحددة دستوريا، وإلا عد تصرفه خرقا للدستور، يستوجب تكييفه في إطار الخيانة العظمى¹.

البند الثاني: الإصدار في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016.

نصت المادة 144 من التعديل الدستوري الحالي على أن رئيس الجمهورية يقوم بإصدار القانون وذلك في أجل ثلاثين (30) يوما، تبدأ من تاريخ تسلمه إياه²، وبمقتضى هذه المادة فقد حدد المؤسس الدستوري الجزائري مدة شهر لرئيس الجمهورية حتى يقوم بإصدار القانون. إلا أن هذا الأجل قد يوقف وفقا لما جاء في الدستور، وذلك في حالات محددة، وهي في حالة إخطار سلطة من السلطات التي أعطاها الدستور حق إخطار المجلس الدستوري³، قبل صدور القانون، يوقف الأجل إلى حين فصل المجلس الدستوري في مدى دستورية القانون⁴.

كما قد يوقف هذا الأجل في حالة طلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية لقانون تم إقراره⁵.

وفي كل الأحوال نجد أن مدة شهر التي منحها الدستور تعتبر طويلة نسبيا، لأنه من المفروض أن القانون قبل أن يصل إلى رئيس الجمهورية قد مر عبر عدة مراحل وإجراءات وهيئات، وقد تتبعته الحكومة كما سبق وأن رأينا سواء كان مشروع قانون أو مقترح قانون من بدايته إلى غاية وصوله إلى رئيس الجمهورية من أجل إصداره، فإعطاء هذه المدة من أجل الإصدار يعد إهدارا

¹ - سعيد بوالشعير، نفس المرجع، ص 75.

² - انظر: المادة 1/144 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - الأشخاص الذين خولهم الدستور إخطار المجلس الدستوري نصت عليهم المادة 187 من التعديل الدستوري الحالي وهم: رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول، (50) نائبا، (30) عضوا.

⁴ - انظر: المادة 2/144 من نفس التعديل الدستوري.

⁵ - انظر: المادة 1/145 من نفس التعديل الدستوري.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

لوقت، خصوصا إذا كان هذا القانون يحتاجه مختلف الفئات وتتوقف عليه أعمال أخرى، هذا من جهة.

ومن جهة آخر نجد أنه على خلاف الدساتير الجزائرية اللاحقة فإن دستور 1963 تناول في المادة 51 منه نقطة مهمة وهي أنه في حال عدم إصدار رئيس الجمهورية للقوانين في الآجال المحددة في الدستور¹ فإن رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها، أما بقية الدساتير فإنها لم تتناول هذه النقطة بالإشارة، فماذا لو مرت مدة شهر على تسلم رئيس الجمهورية للقانون، ولم يكن القانون محل إخطار أو محل طلب إجراء مداولة ثانية بشأنه، ولم يقم رئيس الجمهورية بإصداره، ما هو الأثر الذي يترتب على ذلك.

اعتمد دستور 1963 على وجود مخرج لهذه المعضلة بنقل الاختصاص في هذه الحالة إلى رئيس المجلس الوطني، من أجل إصدار القانون الذي لم يصدره رئيس الجمهورية في الوقت المحدد، وسكوت الدساتير اللاحقة عن حل هذه المشكلة تجعل من رئيس الجمهورية غير مساءل في حال امتناعه عن إصدار القانون، وهو ما يجعله في مركز قوة إذ أنه يمكنه غض الطرف عن بعض القوانين، دون أن يكون هناك جزاء على تصرفه هذا.

وكما سبق وأن رأينا فإنه في القانون الفرنسي تعد مسألة عدم إصدار رئيس الجمهورية للقانون بمثابة الخيانة العظمى، فإنه ورغم أن الدستور الجزائري وفي المادة 177 منه نص على تأسيس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بأنها خيانة عظمى، والوزير الأول عن الجنايات والجرح، التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما لمهامهما. وقد

¹ نصت المادة 49 من دستور 1963 على أنه: «يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها. يصدر القوانين خلال الأيام العشرة الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الوطني...».

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

أدرجت هذه المادة أنه يحدد قانون عضوي تشكيلة هذه المحكمة وتنظيمها وسيرها والإجراءات المطبقة فيها¹.

ولكننا نجد أن هذه المحكمة لم تنصب ولم يصدر القانون العضوي الذي ينظمها، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى هل يمكن للقانون الجزائري أن يصنف عدم إصدار القانون من قبل رئيس الجمهورية في إطار الخيانة العظمى؟

رغم اعتباره الإصدار من البعض منشأ للقانون أو تصريحاً أو تأكيداً لوجوده أو مشاركة في إعداده، فهو بالنسبة للجزائر يعد إجراءً ضرورياً متمماً للقانون²، لأنه يضفي عليه القوة التنفيذية والإلزامية على الأفراد والسلطات ككل³، وكون الإصدار يتم عن طريق مرسوم رئاسي يسمى "مرسوم الإصدار" فهو بمثابة الاعتراف بوجود القانون الجديد، وإعلان ذلك الاعتراف أمام المواطنين⁴. وعليه يمكننا القول أن الإصدار يعد بمثابة الضوء الأخضر الذي يعطيه رئيس الجمهورية للجميع من أجل السماح لهم بتطبيق القانون.

¹ - أنظر نص المادة 177 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وهي مدرجة أيضا في دستور 1996 في المادة 158. وهذه المحكمة لم تنصب رغم مرور مدة زمني طويلة منذ أن نص عليها الدستور.

² - يقوم الأمين العام للحكومة بإرسال رسالة إلى الأمين العام لمجلس الأمة أو الأمين العام للمجلس الشعبي الوطني حسب الحالة، تثبت تاريخ وصول النص التشريعي، كما يبلغ مدير ديوان رئاسة الجمهورية ومدير ديوان الوزير الأول، وكل الوزراء بنسخة من النص التشريعي المصادق عليه. ويجولها إلى مديري الدراسات المختصين لدراساتها ويجولها إلى مصلحة الجريدة الرسمية لكتابتها، كما يقدمها إلى رئيس الجمهورية لإصدارها، بالتوقيع عليها، حيث يشهد رئيس الدولة بوجود قانون ويعطي الأمر إلى السلطات العمومية بمراعاته والعمل على اتباعه. انظر مبروك حسين، نفس المرجع، ص 224.

³ - سعيد بالشعير، نفس المرجع، ص 81.

⁴ - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 203.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

الفرع الثاني: النشر وتأثيره في التشريع.

إن تطبيق نص ما مرهون بنشره الذي يهدف إلى إعلام الجمهور به وإعطائه الصبغة الإلزامية.

ويعد النشر في الجريدة الرسمية المرحلة النهائية في عملية الإعداد والتعبير عن المعطيات القانونية للجمهورية¹، إذن فالنشر يعد إجراءً قانونياً ومادياً بموجبه يُعلم رئيس السلطة التنفيذية الكافة بالقانون وينتجه زمناً².

يقول الدكتور محسن خليل بأن النشر يعتبر: "مجرد عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون في تاريخ محدد، أي إبلاغ الكافة وإعلامهم بأحكام هذا التشريع، إذ لا تكليف إلا بمعلوم"³. ويعتبر النشر عملية مادية ملحقمة بالإصدار فهي ليست لها أي علاقة بالنص التشريعي غير وضعه في حكم التنفيذ. فزيادة على أن النشر يجعل القانون نافذا فإنه يبعد النص من عرقلة رئيس الجمهورية واعتراضه عليه خلال الأجل المحدد دستورياً⁴.

أما عن السند القانوني الذي يعطي للنشر قوته الإلزامية فنجد أن الدستور لم ينص عليه صراحة، غير أننا نجد أن المادة 4 من القانون المدني نصت على أنه: «تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية.

¹ - موقع الأمانة العامة للحكومة، مرجع سابق.

² - بوحميده عطاء الله، مرجع سابق، ص 150.

³ - سعيد بالشعير، المرجع السابق، ص 81.

⁴ - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 226.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة»¹.

وتتمثل أهمية النشر في تمكين الأعوان والموظفين من تطبيقها والالتزام بها واحترامها، كما تمكن المواطنين من الاطلاع عليها والعمل بها، وهذا ما قد نص عليه الدستور في المادة 74 منه والتي جاء فيها: «لا يعذر بجهل القانون». وهو ما يؤكد على ضرورة النشر حتى يستطيع أن يعلم به الكافة، ولا يتحجج أي أحد بجهله للقانون.

إلا أننا نلاحظ أن القوانين حتى بعد نشرها فإنه في كثير من الأحيان تتأخر السلطة التنفيذية في إعداد النصوص التنظيمية التطبيقية لها. وهو ما قد يعرقل في كثير من الأحيان تطبيق القوانين على أرض الواقع.

المطلب الثاني: المداولة الثانية وأثرها في العملية التشريعية.

يعتبر الحق في التشريع من الصلاحيات التي يتمتع بها البرلمان، وهو يمارسه بكل سيادة، إلا أن الدساتير تختلف فيما بينها في حجم المساحة المخصصة لهذه الهيئة في ممارستها لهذا الحق، فقد تضيق وقد تتسع بقدر ما تعطيه هذه الدساتير للهيئة التنفيذية من مساحة للتدخل في العمل التشريعي، لضمان عدم هيمنة السلطة التشريعية أثناء ممارستها لحقها في التشريع، لذلك نجد أن الكثير من الدساتير تجعل الحكام يتمتعون بالعديد من الصلاحيات التي تمكنهم من التدخل في العمل التشريعي والمشاركة في صناعة التشريع، ويعد حق طلب إجراء مداولة ثانية من بين هذه الصلاحيات، وقد اختلفت الدساتير حول تسمية هذا الحق، إلا أنها تشترك فيما بينها في كونه من

¹ انظر: المادة 4 من القانون المدني الصادر بالأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

بين المزايا التي يتمتع بها رئيس الدولة والتي يستطيع من خلالها إعادة النص المصادق عليه في البرلمان عندما يكون النص أو جزء منه لا يتوافق ورغبات رئيس الدولة من أجل إعادة النظر فيه.

الفرع الأول: مفهوم المداولة الثانية.

حق الاعتراض على القوانين هو من الوسائل التي يمتلكها رئيس الجمهورية من أجل الضغط على البرلمان، لما له من تأثير على حرية قرارات السلطة التشريعية، فهو تعبير عن تعارض لوجهات النظر بين رئيس الجمهورية والبرلمان، كما أن رئيس الجمهورية يستطيع من خلاله كبح جماح السلطة التشريعية في حال استخدامها للتشريع كوسيلة لمعارضة رئيس الجمهورية. لذلك سنتطرق في هذا الفرع لتعريف المداولة الثانية (حق الاعتراض) (بند أول)، كما سنتناول صور الاعتراض الرئاسي (البند الثاني).

البند الأول: تعريف المداولة الثانية (حق الاعتراض).

عرف حق الاعتراض قديماً، ويظهر ذلك من خلال الكلمة اللاتينية "فيتو veto-"، والتي تعني "إني أعترض"¹، وقد عرفه البعض بأنه: "سلطة رئيس الدولة في إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان"²، والمستخلص من هذا التعريف أن حق الاعتراض هو عبارة عن إيقاف رئيس الدولة لقانون وافق عليه البرلمان، برده إلى المجلس النيابي، وفي حال أعاد البرلمان النظر فيه وأقره مرة أخرى صدر هذا القانون رغم اعتراض رئيس الدولة عليه، وهو ما أخذ به الدستور الجزائري.

كما تعرف المداولة الثانية بأنها الحق الذي يخول لرئيس الدولة إعادة النص الموافق عليه في البرلمان ثانية لإعادة النظر فيه، فهناك من أطلق عليها مصطلح الاعتراض كما سبقت الإشارة، ومنهم من لطف من المصطلح فاستعمل مصطلح إجراء مداولة ثانية، وهو ما يعني إلفات نظر البرلمان مرة أخرى حول قانون وافق عليه، بطلب من رئيس الدولة، قصد إدخال تعديلات عليه أو

¹ - بن صفي علي، مرجع سابق، ص 58. وانظر: سعودي باديس، مرجع سابق، ص 8.

² - سعودي باديس، المرجع نفسه، ص 9.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

تأكيد وجهة نظر البرلمانيين بالإبقاء على النص دون تحويل¹، وهو أحد خصائص النظام البرلماني، غير أن هناك بعض الأنظمة الرئاسية أو المختلطة أخذت به أيضا.

وقد عرف عند الفرنسيين بالاعتراض أيضا، والذي تكرر أول تطبيق له في الدستور الفرنسي لسنة 1848، في المادة 58 منه والتي تعطي لرئيس الدولة الحق في أن يطلب من البرلمان إجراء مداولة جديدة لمشروع قانون معروض عليه، غير أنه لم يطلب أغلبية خاصة فيه بل يكفي أن يحصل القانون على الأغلبية العادية في كل من المجلسين ليصبح نهائيا وقابلا لإصداره، ولكونه لا يشترط أغلبية خاصة فقد أنكر جانب من الفقه أن يسمى بالاعتراض إذ يكفي أن يصوت عليه نفس الأعضاء الذين صوتوا عليه سابقا ليتم إقراره، فهو مجرد وسيلة لتصحيح الأخطاء في القانون عن طريق "مداولة جديدة" أو "قراءة ثانية" أو "مداولة إضافية"²، وقد استعمل هذه الطريقة أيضا الدستور المصري لسنة 1923 في المادة 35 منه التي نصت على أنه: « إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان، رده إليه في مدى شهر لإعادة النظر فيه. فإذا لم يرد القانون في هذا الميعاد عُدد ذلك تصديقا من الملك عليه وصدور»³.

كما يعرفه البعض بأنه معارضة تنفيذ النص المصوت عليه، لإخلاله بروح الدستور، فيلفت رئيس الدولة الانتباه بإدراج هذا الاعتراض حتى يتم تدارك الموقف⁴.

¹ - سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة 11، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2010، ص 16.

² - سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، سنة 2006، ص 12.

³ - انظر: المادة 35 من الدستور المصري لسنة 1923.

⁴ - بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2008، ص 89.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

كما عرف جانب من الفقه حق الاعتراض بأنه عدم موافقة رئيس الدولة على القانون المقر في السلطة التشريعية بعد رفعه إليه لتوقيعه، على أنه يمكن للسلطة التشريعية التغلب على هذا الرفض بإقرار القانون من جديد بأغلبية أكبر¹.

ويمكننا تعريف المداولة الثانية بأنها من بين الحقوق التي يخولها الدستور لرئيس الجمهورية، والتي يستطيع من خلالها الاعتراض على قانون ما رفع إليه، بإعادته إلى البرلمان من أجل إعادة النظر فيه، مع ضرورة الالتزام بالمواعيد المحددة دستوريا والنصاب المحدد لإقراره من قبل غرفتي البرلمان.

البند الثاني: صور الاعتراض الرئاسي.

اتفق فقهاء القانون الدستوري على أن حق الاعتراض إما أن يكون مطلقا، أو نسبيا. ويتميز الاعتراض المطلق بصفة النهائية والإطلاق، وهو يؤدي إلى إنهاء حياة القانون وقبره، فلا يمتلك البرلمان أي وسيلة تمكنه من تجاوزه، كما أن رئيس الدولة لا يتقيد عند استخدامه بضرورة تسبب الاعتراض، أو إبدائه في مدة زمنية معينة²، ولكن هذه الصورة لم تعد موجودة نظرا لكونه يتنافى مع الوظيفة التشريعية لممثلي الشعب من خلال حقهم الأصيل في سن القوانين³.

أما الاعتراض النسبي فيمكن للبرلمان تجاوزه والتغلب عليه، عن طريق إعادة الموافقة عليه مرة أخرى وفق ما هو محدد في الدستور من شروط، ويتقيد الرئيس عادة عند استخدامه هذا الحق بمدة زمنية محددة في الدستور كما يلتزم بذكر الأسباب والدوافع التي أدت إلى اعتراضه لتقديرها،

¹ - بركات أحمد، المرجع نفسه، ص 90.

² - حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، سنة 2006. ص 912.

³ - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 263.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

والحكم عليها¹. فهو عبارة عن سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي صادق عليه البرلمان، لذلك فهو يعد اعتراضاً توقيفياً. والاعتراض النسبي له أنواع منها:

- 1- الاعتراض الواقف (veto suspectif): وهو أقوى أنواع الاعتراض النسبي، إذ لا يمكن للبرلمان الذي وافق على القانون لأول مرة التغلب على اعتراض رئيس الدولة بأي أغلبية، وهو ما يؤدي إلى حل البرلمان وانتخاب برلمان جديد، حيث يقوم هذا الأخير بالتحكيم بين رئيس الدولة والبرلمان السابق بشأن القانون محل الاعتراض، فإن أعاد الموافقة عليه، وجب على الرئيس إصداره دون اشتراط أغلبية مشددة².
- 2- الاعتراض الموصوف (veto qualifié): يتطلب هذا النوع من الاعتراض أغلبية متشددة تتمحور بين نسبة ثلثين وثلاثة أرباع ($3/2$ و $4/3$) من أصوات التشكيلة البرلمانية³.
- 3- الاعتراض البسيط (veto simple): هذا النوع لا يتطلب أغلبية مشددة للتغلب على اعتراض الرئيس، بل يكفي الموافقة عليه من قبل البرلمان بنفس شروط إقراره في الحالة العادية، ويعد هذا النوع من أضعف أنواع الاعتراض، وهو ما جعل جانبا من الفقه ينفي عنه وصف الاعتراض واعتبره مجرد وسيلة لتصحيح الأخطاء⁴.
- 4- الاعتراض الناقل (veto transatif): وهو الاعتراض الذي بموجبه تنقل السلطة التقديرية فيما يتعلق بالنص التشريعي إلى هيئة ثالثة للفصل في النزاع القائم بين رئيس

¹ - حسن مصطفى البحري، نفس المرجع، ص 912.

² - شريط وليد، نفس المرجع، ص 263.

³ - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة- فقها- تشريعا، مرجع سابق، ص 123.

⁴ - شريط وليد، المرجع السابق، ص 264.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

الدولة والبرلمان حول النص التشريعي محل الاعتراض بمقتضى الدستور¹، وقد تكون هذه الهيئة هي الشعب عن طريق استفتاءه، وقد تكون هيئة سياسية².

ويعتبر الاعتراض الناقل شبيه بالاعتراض الواقف، نظرا لكونه يتطلب استفتاء الشعب في حكم القانون سواء بطريقة مباشرة، أو غير مباشرة عن طريق حل البرلمان وانتخاب برلمان جديد، إلا أنه في حالة تنصيب هيئة سياسية فتكون أشبه بالرقابة على دستورية القوانين التي تتم عن طريق هيئة سياسية، وما ينجر عنها من إمكانية تأثر الهيئة بآراء الجهات التي قامت باختيارها، وجعلها مجرد سلطة تابعة لها، ومنها أن البرلمان يفقد الثقة في الهيئة والنظام في آن واحد، حتى وإن كانت ستسمح بتجنب سوء التفاهم وتقريب وجهات النظر³.

البند الثالث: الطبيعة القانونية لحق الاعتراض على القوانين.

اختلف الفقهاء حول تحديد الطبيعة القانونية للمداولة الثانية أو كما يسميها البعض حق الاعتراض على القوانين، فهناك من رأى بأنها تعد من مراحل العملية التشريعية ومنهم من نفى عنها الطابع التشريعي.

فالعلمية التي يقوم بموجبها رئيس الجمهورية بلفت نظر النواب إلى نص تمت الموافقة عليه من قبلهم بصفة قانونية، حول ما ورد في النص من مخالفات للدستور أو القوانين أو تناقض أو نقص في محتواه أو تضمينه بنودا يصعب تطبيقها، خلال فترة محددة، عن طريق طلب يوجهه الرئيس للبرلمان⁴.

وقد رأى Carré Demalberg أن المداولة الثانية عبارة عن سلطة بسيطة تجذب انتباه غرفتي البرلمان حول بعض المساوئ، التي تعتقد السلطة التنفيذية بوجودها في الإجراء

¹ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 191.

² - شريط وليد، المرجع السابق، ص 264.

³ - شريط وليد، المرجع السابق، ص 264.

⁴ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص 223.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

التشريعي المصوت عليه من طرفها، أما M. Ameller فيعتبر هذا الحق إجراء مقررا للسماح للبرلمان بإعادة النظر في الإجراءات التي لم يأخذها بعين الاعتبار، إذ لا يؤثر بشكل كبير في طبيعة القانون ولا يمس الإجراء التشريعي الذي سبق العمل به في المداولة الأولى، فهو يعد دعوة بسيطة للمجلس من أجل التأمل¹. وهو ما يفهم منه أن طلب إجراء المداولة الثانية هي مجرد إجراء بسيط لا يخلف آثارا تؤثر في فحوى العملية التشريعية، مما يجعلنا نتوصل أنه وحسب رأيهم لا يعتبر من مراحل العملية التشريعية كونه مجرد دعوة للتأمل أو تصحيح للإجراءات التي لم تأخذ في الحسبان، و الملاحظ على هذين الرأيين أنهما قد حصرا مفهوم المداولة الثانية في الإجراءات فحسب، بينما قد يكون المغزى من طلب إجراء المداولة الثانية متعلق بفحوى النص التشريعي محل الاعتراض، مما يستتبع ذلك من إعادة تصحيح مضمون النص أو بعض مواده، وما حذفها...، وما يلحق ذلك من إجراءات شكلية وموضوعية، وما يتطلبه الأمر من شروط تحددها الدساتير التي تستعمل حق الاعتراض.

أما الدكتور سعيد بوالشعير فإنه يرى أن طلب إجراء المداولة الثانية يعتبر إجراء توقيفيا لنص تم التصويت عليه من قبل البرلمان، ما يمكن اعتباره مشاركة في ممارسة الوظيفة التشريعية، كون الرئيس حامي الدستور، فهذا يؤكد القوة القانونية للطلب، وإعادة النص إلى النواب قصد تدارك الفجوات والأخطاء، واشتراط نصاب معين من الأصوات، يعني أنه يعارض فعليا تعبيرهم وإرادتهم، حتى يشعروهم بمسئولياتهم، ويلفت نظرهم إلى تقدير وتقييم النتائج التي يمكن أن تترتب عن تصرفهم².

وحسب رأيي فإن طلب إجراء المداولة الثانية هو تدخل في العملية التشريعية، فكون الرئيس اعترض على مواد من القانون أو نص قانوني ككل، يعني أنه اعترض على صياغة أو أفكار

¹ - سعودي باديس، قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)،

مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة 1، العدد 38، ديسمبر 2012، ص 302.

² - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص 224.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

أو مضامين وطلب تصحيحها بما يوافق هواه ورغباته، وحدد ما يجب أن يصحح وكيف يجب أن تكون التعديلات، وربما يطلب أيضا أن تحذف مواد أو أن تضاف أخرى وهذا ما يؤكد الطبيعة التشريعية لطلب إجراء المداولة الثانية، كما يؤكد أيضا على مدى تحكم رئيس الجمهورية في العملية التشريعية.

حتى وإن طلب الرئيس التصحيح ولم يحصل النص على النصاب القانوني لقبوله، فهذا يعني توقف النص عند هذا الحد، وعدم وصوله إلى مرحلة الإصدار. مما يترتب عنه انتهاء حياة النص وعدم رؤيته للنور، وعدم قابليته لدخول حيز التطبيق.

الفرع الثاني: المداولة الثانية في الدستور الجزائري.

يعد حق طلب إجراء المداولة الثانية التدخل الثاني لرئيس الجمهورية في العملية التشريعية، فعند وصول القانون الذي تم إقراره في البرلمان إلى رئيس الجمهورية من أجل إصداره، قد يكون له اعتراض على القانون أو على بعض مواده، وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من البرلمان إعادة النظر فيه عن طريق مناقشته من جديد وما يستتبع ذلك من احتمال تعديله، وكذا التصويت عليه من جديد، وهذا الإجراء يسمى بالقراءة الثانية أو المداولة الثانية¹، وقد تناولت الدساتير الجزائرية هذا الحق ابتداء من دستور 1963 وحتى التعديل الدستوري الحالي.

البند الأول: تنظيم حق المداولة الثانية قبل التعديل الدستوري لسنة 2016.

تناولت الدساتير الجزائرية حق طلب إجراء المداولة الثانية ابتداء من دستور 1963 حيث نصت المادة 50 منه على أنه: «يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مسببة، خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين، التداول في شأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفض طلبه هذا»²، وما نستشفه من نص المادة أعلاه هو أن دستور 1963 قد أعطى لرئيس الجمهورية الحق

¹ - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 203.

² - المادة 50 من دستور 1963.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

في طلب الاعتراض على القوانين، إلا أن هذا الاعتراض تحكمه بعض الشروط الواجب توافرها، ومن بين هذه الشروط يمكننا أن نذكر:

- أن يكون الطلب عن طريق رسالة مسببة، يقدمها رئيس الجمهورية للمجلس الوطني، يفصح فيها عن الدواعي التي أدت إلى طلبه التداول مرة أخرى في النص التشريعي المقدم إليه، وهذا ما لا نجد في الدساتير اللاحقة. ولعل المؤسس الدستوري أراد من خلال دستور 1963 والذي يعتبر أول دستور تبنته الجزائر بعد الاستقلال أن يظهر للعالم أنه يعتمد على الديمقراطية وعدم التعسف في استعمال الحقوق، واللجوء إلى الفصل بين السلطات وذلك من خلال ضرورة تسيب الطلب الذي يتقدم به رئيس الجمهورية من أجل إجراء القراءة الثانية، وفي نفس الوقت يقوم بحماية الدستور والقوانين والأشخاص بتطبيقه لهذا الحق في حال أخطأت المؤسسة التشريعية في القانون، بضرورة إعادة تصحيح ما وقعت فيه من أخطاء.

وهو ما لم تبناه الدساتير اللاحقة والتي لم تشترط أن يكون الطلب مسببا، خاصة في ظل دستور 1976 والذي كان يظهر فيه الجانب الوحدوي أكثر وكان ذلك انعكاسا للنهج الذي تبنته الجزائر آنذاك، فطلب المداولة الثانية وفقا لدستور 1976 نصت عليه المادة 155 منه والتي جاء فيها: «لرئيس الجمهورية سلطة طلب إجراء مداولة ثانية حول قانون تم التصويت عليه»¹، فنلاحظ أن المؤسس الدستوري هنا استغنى عن أسلوب اللين الذي صبغ دستور 1963، إذ أن الطلب المتعلق بالمداولة الثانية بدا فيه إعطاء القوة للرئيس و جاء بلهجة أكثر حزما وسلطوية .

ولكن بالرغم من ذلك فطلب إجراء المداولة الثانية مجرد إجراء شكلي، فالواقع أثبت ذلك لكون الرئيس وأعضاء المجلس الوطني من حزب واحد، وتجمعهم نفس الأفكار والآراء والتوجهات، ولا يمكن للمؤسسة التشريعية مخالفة المؤسسة التنفيذية لأن لهما نفس الانتماء الحزبي. وهذه المادة مجرد ذر للرماد على العيون لأنه لا يحتمل تطبيقها على أرض الواقع. كما أن أغلب المبادرات

¹ - المادة 155 من دستور 1976.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

التشريعية هي مبادرات حكومية، و الحكومة هي حكومة الرئيس، فلا يعقل أن تخالف الرئيس في تشريعاتها.

غير أننا نجد أن المؤسس الدستوري ومن خلال التعديل الدستوري لسنة 1988 وفي المادة 154 منه، أعطى لرئيس الحكومة دون رئيس الجمهورية الحق في أن يطلب إجراء مداولة ثانية في القانون المصوت عليه¹، ولعل السبب في ذلك يعود للأوضاع السياسية والأمنية التي كانت تعيشها الجزائر في تلك الفترة، فأراد المؤسس الدستوري أن يقلل من الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية وجعلها منصفة بينه وبين رئيس الحكومة لإضفاء نوع من التوازن بين قطبي الهيئة التنفيذية، كما أن من صلاحيات الرئيس الإصدار، لذلك أراد منح رئيس الحكومة صلاحية طلب المداولة الثانية هذا من جهة، ومن جهة أخرى ليظهر بأن هناك نوع من الديمقراطية التشاركية في صناعة التشريع، باعتبار رئيس الحكومة هو من يبادر بمشاريع القوانين، وهو من يقوم بتنفيذها فهو الأدرى بما يناسب منها، وما يصلح لأن يطبق على أرض الواقع دون عوائق، خصوصاً وأنه يشرف على تطبيق برنامج رئيس الجمهورية.

إلا أننا نجد أن المؤسس الدستوري سرعان ما تدارك الأمر في دستور 1989، وذلك حينما أعاد سلطة طلب إجراء المداولة الثانية إلى رئيس الجمهورية، وهو ما أكدته المادة 118 منه²، ولعل المغزى من ذلك يكمن في أن دستور 1989 قد فتح المجال إلى التعددية الحزبية، بمعنى أن البرلمان الذي كان يتكون من حزب الرئيس لم يعد كذلك، بل أصبح أكثر ديمقراطية وانفتاحاً على الرأي الآخر، بتشكيلات سياسية مختلفة وتوجهات وآراء قد تكون متعارضة، وهو ما ينعكس على التشريع، الذي لم يعد حكراً على الحزب الواحد، فالعملية التشريعية أصبح يتشارك فيها نواب من أحزاب وتوجهات مختلفة، وقد تمر تشريعات لا تخدم توجهات الرئيس وبرامجه التي أنتخب من أجلها، لذلك ولإعادة ترجيح الكفة لصالح الرئيس، أعاد دستور 1989 حق طلب إجراء المداولة

¹ - المادة 154 من دستور 1976 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 223-88 المؤرخ في 5 نوفمبر سنة 1988.

² - انظر المادة 118 من دستور 1989.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

الثانية لرئيس الجمهورية، خصوصا وأن هذا الدستور وعلى غرار العديد من الدساتير الرئاسية صادرة عن طريق مراسيم رئاسية.

أما دستور 1996¹ فقد انتهج نفس النهج الذي سار عليه الدستور الذي سبقه، وبقيت إمكانية طلب إجراء المداولة الثانية حكرا على الرئيس وحده لا ينازعه فيها أحد، ولم يلزمه الدستور بتسبيب طلبه، فله الحرية التامة في ذلك دون قيد أو شرط، غير اشتراط تقديمها خلال الأجل المحدد كما سنرى لاحقا.

- ويقدم هذا الطلب خلال الأجل المحدد لإصدار القانون والمقدر في دستور 1963 بـ (10) عشرة أيام من تاريخ إحالتها عليه من طرف المجلس الوطني، إضافة إلى ذلك فإن هذه المدة يمكن أن تنقلص إلى أقل من ذلك، في حال طلب المجلس الوطني الاستعجال في ذلك²، وهي مدة قصيرة بالمقارنة مع الدساتير اللاحقة. حيث نجدها محددة بثلاثين (30) يوما من تاريخ إقراره، وهو ما أكدته المواد: (154 من دستور 1976)³ و(118 من دستور 1989)⁴ و(126 من دستور 1996)⁵، إذ أننا نجد أن هذه المدة طويلة نسبيا لكون القوانين قبل وصولها إلى رئيس الجمهورية قد مرت عبر مراحل وإجراءات، واستمرت لفترة زمنية غير قصيرة من أجل الإعداد والدراسة والتصويت، وجعلها تستغرق فترة شهر حتى إصدارها، واحتمال إعادة إرجاعها للبرلمان من أجل إجراء المداولة الثانية، يجعل من العملية التشريعية تطول كثيرا وتتأخر القوانين في الصدور، خصوصا إذا ما كانت مستعجلة وهو الأمر الذي لم تنطرق له الدساتير اللاحقة عن دستور 1963 والذي حدد المدة بزمن أقل وتنبه لضرورة تقليص هذه المدة عند الاستعجال، بطلب من المجلس الوطني.

¹ - انظر المادة 118 من دستور 1996.

² - المادة 49 / 2 من دستور 1963.

³ - انظر: المادة 154 من دستور 1976.

⁴ - انظر: المادة 118 من دستور 1989.

⁵ - انظر: المادة 126 من دستور 1996.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

- أما عن الأغلبية المشترطة لإقرار القانون فإن دستور 1963 لم يشترط نصاباً معيناً من النواب لقبول التصويت على القانون بعد إجراء القراءة الثانية، بخلاف الدساتير اللاحقة والتي اشترطت ضرورة توفر أغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ابتداءً من دستور من دستور 1976¹، فدستور 1989²، فدستور 1996³. ولعل الحكمة من ذلك في دستور 1963 تكمن في كونه الدستور الأول للبلاد، ويجب أن يعبر عن الحرية والديمقراطية وعدم الضغط المسلط من الهيئة التنفيذية على الهيئة التشريعية، إلا أنه أراد أن يضفي شيء من الحزم حينما أضاف عبارة "ولا يمكن رفض طلبه هذا"، وهي عبارة تدل على التأكيد على إلزامية أخذ الطلب بعين الاعتبار، إلا أننا نجد أن هذه العبارة كانت إضافة في غير محلها، لكون طلب رئيس الجمهورية لا يمكن رفضه أو معارضته في أي حالة، لكون الهيئة التشريعية أضعف من أن تقف في مواجهة الهيئة التنفيذية، ولا يعقل أنها تتجرأ لرفض طلبه، أما اشتراط أغلبية الثلثين في الدساتير اللاحقة، فيعد زيادة في الضغط على السلطة التشريعية من خلال إجبارها على الأخذ بما يراه الرئيس من ملاحظات تستوجب إعادة النظر فيها، واشتراط هذه الأغلبية يعني أنه لا مفر من الالتزام بتصحيح الأخطاء والنقائص وإلا لن يمر القانون.
- إضافة إلى ما سبق نجد أنه وبعد استحداث الغرفة الثانية في دستور 1996، فإن المؤسس الدستوري أسند إقرار القانون بثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني دون إشراك لأعضاء مجلس الأمة، وربما يرجع السبب في ذلك إلى كون التصويت على النص الأول يشترط أغلبية (3/4) أعضاء مجلس الأمة، لذلك فإنه لا يشترط حصول القانون بعد إعادة قراءته على نفس الأغلبية بالنسبة لمجلس الأمة، حتى لا يبدو وكأنه مجرد غرفة تتبع أهواء السلطة التنفيذية.

¹ - انظر: المادة 155 / 2 من دستور 1976.

² - انظر: المادة 118 / 2 من دستور 1989.

³ - انظر: المادة 127 / 2 من دستور 1996.

البند الثاني: تنظيم حق المداولة الثانية في التعديل الدستوري 2016.

أما عن تنظيم حق طلب المداولة الثانية في التعديل الدستوري لسنة 2016، فقد نصت عليه المادة 145 منه بقولها: «يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره.

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة»¹، حيث أننا نجد أن المؤسس الدستوري ومن خلال نص هذه المادة قد أعطى عدة شروط لإعداد المداولة الثانية، ولقبول التصويت، ومن بين هذه الشروط يمكننا أن نذكر:

- أن يكون القانون الذي ستجرى بشأنه المداولة الثانية قد تم التصويت عليه من قبل أعضاء البرلمان.
- أن يكون طلب إجراء المداولة الثانية خلال الأجل المحدد دستوريا أي في غضون الثلاثين يوما من تاريخ إقراره.
- أنه بعد أن تتم القراءة الثانية للقانون ولكي يمر من جديد يتعين أن يتم التصويت عليه بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، وذلك حتى يقبل الرئيس إصدار القانون، وفي حال عدم حصول القانون على الأغلبية المطلوبة يصبح نص القانون لاغيا².

¹ - المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - انظر المادة 46 من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

وعند تقديم رئيس الجمهورية طلب إجراء المداولة الثانية يُعلم كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة الأعضاء بهذا الطلب، ويحيل رئيس كلا المجلسين على اللجنة المختصة القانون محل المداولة الثانية بعد اجتماعهم بأعضاء مكتبا المجلس، كل حسب الحالة¹. لتقوم اللجنة المختصة لكل من المجلسين حسب الحالة، بإعداد تقرير في الموضوع في أجل لا يتعدى خمسة عشر (15) يوما على الأكثر من تاريخ الإحالة، ويكون ذلك بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة، ثم يصادق كل من المجلسين، حسب الحالة، على القانون محل المداولة الثانية بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه، بعد الاستماع إلى عرض ممثل الحكومة، ثم إلى تقرير اللجنة المختصة².

من خلال ما تقدم يتبين لنا أن الدستور قد منح إلى جانب الإصدار إمكانية أخرى يستطيع من خلالها رئيس الجمهورية التدخل في العملية التشريعية، عن طريق طلبه إجراء قراءة ثانية للقانون الذي تم إقراره في البرلمان، وهذا ما يجعل من القانون ملاحقا من قبل السلطة التنفيذية إلى آخر رمق، فيما أن يمر بسلاسة وسهولة، وإما يتعثر في كل مرحلة يمر بها، مما يؤدي إما لإصداره بنفس الصياغة التي وافق عليها البرلمان، أو بعد تعديله على مقاس السلطة التنفيذية، أو عدم حصوله على الأغلبية المطلوبة، وبالتالي رفض إصداره من قبل رئيس الجمهورية بحجة أنه لم يصوت عليه بالأغلبية المشترطة في الدستور.

وهكذا يتبين لنا أن الدستور قد منح السلطة التنفيذية وخاصة رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في المجال التشريعي تفوق حتى الصلاحيات الممنوحة للسلطة التشريعية التي تعد صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا المجال، وهو بذلك قد مكّن من هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، أين أصبحت لا تشاركها في التشريع فحسب، بل وتتحكم في القانون عند

¹ - أنظر المادة 83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

² - أنظر المادة 84 من نفس النظام الداخلي.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

وصوله لمرحلة الإصدار فإن شاءت نشرته وإن شاءت استعملت الأساليب المتاحة لها دستوريا لعرقلة النص، ومنعه من رؤية النور.

المبحث الثاني: العملية التشريعية على مستوى المجلس الدستوري.

سبق وأن أشرنا أن التشريع ورغم كونه يعد من اختصاص البرلمان إلا أننا نجد أن هناك العديد من الهيئات التي تساهم في العملية التشريعية، ومن بين هذه الهيئات نذكر المجلس الدستوري.

المطلب الأول: تشكيل المجلس الدستوري وأدوات تحريكه.

من منطلق الأهمية التي أولها المؤسس الدستوري للمجلس الدستوري، والاهتمام الذي يحظى به كمؤسسة دستورية لها مكانتها ضمن مؤسسات الدولة الفاعلة، فقد جعل المؤسس الدستوري التشكيلة التي يتكون منها المجلس الدستوري مضمنة في أحكام الدستور، وجعلها تتنوع لتشمل المؤسسات الثلاث: التنفيذية، والتشريعية، والقضائية، لتكون على اطلاع بكل المجالات التي تستطيع أن تشملها القوانين.

الفرع الأول: تشكيلة المجلس الدستوري وأثرها في صناعة التشريع.

تعتبر التشكيلة التي يتكون منها المجلس الدستوري من بين أهم الأمور التي تؤثر في العملية التشريعية، باعتبار هذه التشكيلة على قدر كفاءتها وخبرتها وموضوعيتها وتمكنها وتجربتها من الانحياز، قادرة على جعل آرائها وقراراتها، أكثر جودة وإصابة وعمقا، مما ينجر عنه رقابة عميقة وفاعلة، فتحقق الهدف الذي أنشأت من أجل تحقيقه.

البند الأول: تشكيلة المجلس الدستوري في دستور 1963 وأثرها على التشريع.

تعود جذور إنشاء أول مجلس دستوري في الجزائر إلى دستور 1963، حيث ظهرت فكرة الرقابة على دستورية القوانين مباشرة بصدور هذا الدستور، الذي تبنى فكرة النص على إنشاء هيئة تدعى "المجلس الدستوري"، تقوم بمهمة الفصل في دستورية القوانين والأوامر التشريعية، بطلب من

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الوطني، وهو ما جاء في نص المادة 63 منه بقولها: «يتألف المجلس الدستوري من الرئيس الأول للمحكمة العليا، ورئيسي الغرفتين المدنية والإدارية للمحكمة العليا، وثلاثة نواب يعينهم المجلس الوطني، وعضو يعينه رئيس الجمهورية.

ينتخب أعضاء المجلس الدستوري رئيسهم الذي ليس له صوت مرجح»¹.

والملاحظ على تشكيلة المجلس الدستوري هذه أنها ورغم كونها قد مثلت كل السلطات الثلاث في الدولة، إلا أن توزيع الأعضاء لم يكن بالتساوي، فقد ضمت ثلاث ممثلين عن السلطة القضائية، وثلاث ممثلين عن السلطة التشريعية وممثل عن السلطة التنفيذية، ولكن هذه التشكيلة، تعد أكثر منطقية من التشكيلات التي سنتطرق لها في الدساتير اللاحقة، لكون ممثلي السلطة القضائية يعدون أكثر احتكاكا بالقوانين، فهم في أكثر الميادين التي يتعايشون فيها مع القوانين يوميا، لذلك فجعل هذا العدد من القضاة يشاركون في المجلس الدستوري له إيجابياته من ناحية فهم القوانين ورقابتها بطريقة سليمة، فالشخص الذي يمارس تطبيق القوانين أدرى بعيوبها ومحاسنها، وما يصلح تطبيقه وما لا طائل من وجوده، كما أن التشكيلة الممثلة لأعضاء المجلس الوطني، فيها إشراك للهيئة التشريعية في مراقبة القوانين، إلا أن لي عليها بعض التحفظات، لكون كيف للذي يصنع القانون أن يراقبه، ثم إن أعضاء المجلس الوطني قد يكونون من الناس الذين يفتقرون للخبرة والكفاءة، إذ أنه لا يشترط في النواب مواصفات معينة من حيث الدرجة العلمية والخبرة والكفاءة، فالمجلس الوطني مفتوح باب الترشح فيه على كل الناس دون قيد أو شرط، وهو ما قد يجعل بعض الأفراد يصلون إلى العضوية في المجلس الدستوري دون أن تكون لهم الكفاءة اللازمة لممارسة مثل هذه المهمة، وكان من المفروض أن يكون الممثلين عن السلطة التشريعية ممن يمتلكون الدرجة العلمية والخبرة والكفاءة لممارسة هذه المهمة.

وكون السلطة التنفيذية يمثلها شخص واحد فهذا في نظري يعد كافيا، لما تحظى به هذه السلطة من صلاحيات وامتيازات خلال كل المراحل التشريعية، حتى إن الإصدار هو من حق الرئيس. لذلك وجب ترك المجال للسلطات الأخرى ليكون هناك توازن وإنصاف.

¹ - المادة 63 من الدستور الجزائري الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

ولكن رغم كل ذلك فالمشروع لم يكتب له النجاح في ذلك الوقت إذ تجمد العمل بالدستور ولم ير المجلس الدستوري النور.

البند الثاني: تشكيلة المجلس الدستوري في دستوري 1976 و 1989 وأثرها على التشريع.

جاء دستور 1976 والذي أهمل تماما فكرة إنشاء المجلس الدستوري وفكرة الرقابة على دستورية القوانين.

لتحيا الفكرة من جديد على إثر صدور دستور 1989، وذلك من خلال نص المادة 1/153 منه والتي نصت على أنه: « يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور»، وقد تم النص على تشكيلته بالمادة 154، والتي جاء فيها: «يتكون المجلس الدستوري من سبعة أعضاء:

اثنان منهم يعينهما رئيس الجمهورية، واثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان تنتخبهما المحكمة العليا من بين أعضائها...

يعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري لفترة واحدة مدتها ست سنوات غير قابلة للتجديد»¹.

والملاحظ على تشكيلة المجلس الدستوري من خلال دستور 1989، أنها تبدو خادعة من أول وهلة، فيتصور القارئ لها أنها قد وازنت بين السلطات الثلاث في التمثيل، ثم يتفاجئ أن المؤسس الدستوري قد أدرج في الفقرة الأخيرة من المادة 154 أن رئيس الجمهورية يعين رئيس المجلس الدستوري، فبعد أن تكلم في الفقرة الأولى عن أن كل سلطة يمثلها عضوين اثنين، تناول في الفقرات اللاحقة عن عدم إمكانية ممارسة المهام والوظائف أو أي تكليف بالنسبة للأعضاء المنتخبين أو المعينين، ثم تناول موضوع العهدة في فقرة لاحقة، ليتناول كيفية التجديد النصفى لأعضائه في الفقرة 4 من نفس المادة، فيتوهم القارئ لهذه المادة هذه التشكيلة تتسم بالتوازن من

¹ - المادة 1/154 /2 من دستور 1989.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

حيث تمثيلها لكل السلطات بنفس العدد، ثم يجد نفسه أما عضو آخر يضاف للسلطة التنفيذية وهو رئيس المجلس الدستوري.

بعد أن كان دستور 1963 ينص على تعيين رئيس الجمهوري لعضو واحد¹، أصبح من حقه تعيين ثلاثة (3) أعضاء في دستور 1989.

وتعد هذه التشكيلة التي يغلب عليها التمثيل التنفيذي بمثابة ترجيح الكفة لصالح سلطة على حساب بقية السلطات، وهو ما قد يؤثر في العملية التشريعية من خلال تمرير بعض القوانين أو منع تمريرها بما يخدم مصالح وتوجهات السلطة التنفيذية بحجة أنها غير دستورية.

وعموما نستطيع القول أن المجلس الدستوري قد ساهم منذ تنصيبه سنة 1989 بالعديد من الآراء والقرارات التي كانت في عمومها صائبة وتحقق الغاية التي جاء من أجلها المجلس الدستوري. إلا أننا نجد أن عدم القدرة على تفعيل الرقابة إلا إذا حركها أفراد محددين وتحديد أوقات الرقابة، يجعل من الدور الرقابي للمجلس الدستوري مقيد ويعوزه الحرية في التحرك متى رأى أن نص ما يخالف أحكام الدستور.

البند الثالث: تشكيلة المجلس الدستوري في دستور 1996 وأثرها على التشريع.

أما عن دستور 1996 فلم يخرج عن الإطار العام الذي رسمه دستور 1989، فقد أيدته في فكرة إنشاء المجلس الدستوري، مع بروز بعض التعديلات فيما يخص التشكيلة والأشخاص الذين يحق لهم إخطار المجلس الدستوري. حيث أن المادة 163 من دستور 1996 بقيت نفسها من حيث الصياغة مع نص المادة 153 سالفه الذكر²، والتي تنص على تأسيس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور، إضافة إلى وظائفه الأخرى المتعلقة بالسهر على صحة عمليات الاستفتاء والانتخابات.

وعن تشكيلة المجلس الدستوري في دستور 1996 فنجد أنه انطلاقا من طبيعة صلاحيات المجلس الدستوري، وأهمية قراراته وآرائه، والتي يمكن أن تعتبر نوعا من التدخل في سير بعض

¹ - المادة 63 من دستور 1963 سابق الذكر.

² - أنظر: المادة 153 من دستور 1989، والمادة 163 من دستور 1996.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

الأجهزة السيادية ونشاطاتها، كل هذا يقضي بأن يوفر تنظيم المجلس الدستوري وسيهر كافة ضمانات الاستقلالية والحياد والموضوعية، بعيدا عن الاعتبارات الذاتية، والأهواء السياسية...، وهو ما انعكس على تشكيلة المجلس الدستوري في دستور 1996، والتي كان الهدف منها تحقيق التوازن لضمان السير الحسن لمؤسسات الدولة.

تساهم في تشكيلة المجلس الدستوري وفقا لدستور 1996 كل من السلطات الثلاث في الدولة (التنفيذية والتشريعية والقضائية)، كما هو الحال في الدستورين سابقين الذكر، ويظهر ذلك من خلال نص المادة 164 منه والتي جاء فيها أن المجلس الدستوري مكون من تسعة (9) أعضاء، ثلاثة (3) أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، وعضوان اثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، وعضوان (2) ينتخبهما مجلس الأمة، وعضو واحد (1) تنتخبه المحكمة العليا، وعضو واحد (1) ينتخبه مجلس الدولة¹.

ولكن الملاحظ على هذه التشكيلة والتي رغم أنها جاءت لتساير نوعا ما ما جاء في الدستور من تعديلات، من خلال استحداثه لهيئات جديدة وهي مجلس الأمة، ومجلس الدولة، إلا أن الحال بقي على ما هو عليه، من تغليب سلطة على الأخرى، فنجد أن عدد الأعضاء الذين يعينهم رئيس الجمهورية بقي ثلاث أعضاء من بينهم رئيس المجلس وهذا من شأنه أن يؤثر على قرارات وآراء المجلس الدستوري أثناء الرقابة كما سبق وأن أشرنا.

أما عن أعضاء كلا الغرفتين والمقدر بأربعة فهذا لا يعني أن السلطة التشريعية قد تفوقت على غيرها من السلطات، إذ قد يكون من بين الأعضاء الممثلين لمجلس الأمة من هم من الثلث الرئاسي، وبالتالي حتى وإن بدا أن الغلبة في التمثيل للسلطة التشريعية، إلا أن واقع الأمر يثبت خلاف ذلك.

¹ - المادة 164 من دستور 1996.

البند الرابع: تشكيلة المجلس الدستوري من خلال تعديل 2016 وأثرها على التشريع.

أما عن التعديل الدستوري لسنة 2016 فنجد أن تشكيلة المجلس الدستوري من حيث العدد قد ارتفعت لتصبح اثني عشر (12) عضواً، أربعة (4) أعضاء من بينهم الرئيس ونائب الرئيس يعينهم رئيس الجمهورية، واثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني من بين النواب، واثنان (2) ينتخبهما مجلس الأمة من بين أعضائه، واثنان (2) تنتخبهما المحكمة العليا، واثنان (2) ينتخبهما مجلس الدولة¹.

والملاحظ من نص هذه المادة أن الحظوظ والامتيازات التي منحت لرئيس الجمهورية قد ازدادت بل وتضاعفت، حيث أن عدد الأعضاء الذين يعينهم رئيس الجمهورية تضاعف إضافة إلى كونه يمتلك حق تعيين رئيس المجلس الدستوري ونائبه.

وهذا ما يدفعنا للقول أنه ورغم مشاركة جميع السلطات في تشكيلة المجلس الدستوري إلا أن هذه التشكيلة تفتقر إلى التوازن، وهذا راجع لكون السلطة التنفيذية يمثلها أربعة (4) أعضاء من بينهم الرئيس ونائب الرئيس الذين يعينهم رئيس الجمهورية، أما السلطة التشريعية فيمثلها أربعة (4) أعضاء، عضوان (2) عن المجلس الشعبي الوطني، وعضوان (2) عن مجلس الأمة، أما السلطة القضائية فهي ممثلة من أربعة (4) أعضاء، اثنان (2) تنتخبهما المحكمة العليا، واثنان (2) ينتخبهما مجلس الدولة.

وعدم التوازن في هذه التشكيلة ينبع من كون أن أعضاء السلطة التنفيذية ومن يحسبون عليها أو يدينون لها بالولاء هو الغالب على هذه التشكيلة، فبالإضافة إلى الأعضاء الأربعة الذين يعينهم رئيس الجمهورية، نجد أعضاء مجلس الأمة والذين قد يكونون من الثلث الرئاسي، وأعضاء المجلس الشعبي الوطني والذين قد يكونون من الأغلبية البرلمانية التابعة للرئيس، وكذا القضاة والذين يعينهم رئيس الجمهورية في مناصبهم. وبالتالي فبالرغم من كون أن هذه التشكيلة قد تبدو متوازنة للوهلة الأولى، إلا أننا نجد أنها في حقيقة الأمر قد تكون أداة في يد السلطة التنفيذية تبحث من خلالها عن الحجج المقنعة لخدمة سياستها ومصالحها وما قد يناسبها أو يعرقلها من قوانين ونظم.

¹ - المادة 1/183 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

لذلك فمن المفترض أن تكون التشكيلة التي يتكون منها المجلس الدستوري أكثر حيادية، لتكون الوظيفة التي جاء من أجلها المجلس الدستوري أكثر مساهمة في وظيفتها الرقابية بكل حياد وموضوعية.

فمن حيث العدد نجد أن العدد يعتبر كافيا لكون الدستور اشترط لكي يكون اقتراح القانون قابلا للمناقشة، أن يقدم من قبل عشرون (20) نائبا من المجلس الشعبي الوطني، أو عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة، بينما اشترط أن يكون عدد أعضاء المجلس الدستوري اثني عشر (12) عضوا، فاقترح القانون يعد أكثر تعقيدا وصعوبة من الرقابة عليه، لكونه عملية خلق قانون، أو تعديل لقانون ما، أما رقابة المجلس الدستوري فتتمثل في كونها تحاول معرفة مدى الالتزام بالدستور.

أما عن التشكيلة فمن المفروض أن تكون من الكفاءات الوطنية وذات الخبرة في مجالات القانون والاقتصاد والسياسة...، وهذا ربما قد لا يتوفر في كل الأعضاء الممثلين للبرلمان إذ أن الدستور لم يشترط في عضو البرلمان أن يكون مؤهلا أو كفؤا، ماعدا الثلث الرئاسي بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة.

وفيما يخص طريقة التعيين كان من الأفضل فيها أن تتم عن طريق الانتخاب، بترشح أشخاص يملكون المؤهلات والشروط اللازمة من كفاءة وخبرة ودراية، خاصة في المجال القانوني، ويتم انتخاب الأكثر استحقاقا للمنصب من طرف الشعب، أو أن يجمع فيها بين الطريقة المذكورة في الدستور، مع إضافة عدد من الأعضاء ينتخبون من قبل الشعب من الكفاءات وذوي الخبرة.

أما عن التصويت في المجلس الدستوري فقد نص الدستور على أنه في حالة تعادل الأصوات بين أعضاء المجلس الدستوري، فإن صوت الرئيس يكون مرجحا، وهو ما يؤخذ أيضا على مدى حيادية آرائه وقراراته، فكون الرئيس ونائبه معينين من قبل رئيس الجمهورية فقد لا يكون تصويتهم يتسم بالحيادية والموضوعية الكافية، مما يزيد من تفوق السلطة التنفيذية على حساب باقي السلطات، كما أنه يجعل من حجية العمل الذي يقوم به المجلس الدستوري تتراجع، لكون الكفة راجحة لصالح السلطة التنفيذية على حساب غيرها من السلطات الأخرى.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

وبالنسبة لمدة العضوية والتي كانت محددة بستة سنوات في الدساتير السابقة أصبحت ثماني سنوات في التعديل الدستوري الحالي، ويجدد نصف عدد أعضائه كل أربع سنوات¹، ماعدا منصب الرئيس ونائبه الذين يعينهم رئيس الجمهورية فإنهم يضطلعون بمهامهم لفترة واحدة مقدرة بثمانى (8) سنوات²، وربما يرجع السبب في رفع المدة لكون المشرع أراد أن يعطي فرصة أكبر للأعضاء للاضطلاع بمهامهم بأريحية، ولكون المدة الزمنية أطول فهذا يعني خبرة أكثر وفهم أوسع واطلاع أعمق، مما ينتج عنه رقابة أدق وتبريرات وحجج أصوب، ومردودية أكثر. مع أننا نجد أن المجلس الدستوري وفي العديد من السنوات لم يتم إخطاره، فكانت مهامه الرقابية تتسم بالتأرجح، ففي السنوات: 1990 - 1992 - 1993 - 1994 - 2006 - 2013 - 2014 - 2015، بينما هناك سنوات لم يخطر فيها المجلس الدستوري إلا مرة واحدة.

الفرع الثاني: الإخطار كوسيلة لتحريك المجلس الدستوري وأثره في صناعة التشريع.

يعتبر الإخطار بمثابة المحفز الذي يدفع المجلس الدستوري للتحرك من أجل مراقبة دستورية القوانين والتشريعات، وقد حدد الدستور الأشخاص المعنيين بالإخطار، والذين لا يمكن لغيرهم إبلاغ المجلس الدستوري بشأن القوانين، كما حدد لهم المجالات التي يمكنهم استعمال حق الإخطار بشأنها، وقد وسع المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 من دائرة الأشخاص المعنيين بالإخطار (بند أول)، كما استحدث نوعا جديدا من الإخطار من خلاله يتمكن الأفراد من ممارسة حقهم في الإخطار وهو إخطار الدفع بعدم الدستورية (بند ثان).

البند الأول: توسيع دائرة الأشخاص المعنيين بالإخطار.

لقد تم توجيه عدة انتقادات لطريقة إخطار المجلس الدستوري وأسلوب عمله قبل التعديل الدستوري 2016 من قبل العديد من الباحثين والسياسيين من المعارضة، وامتد ذلك حتى لأفراد من داخل السلطة أبرزها تصريح الرئيس السابق للمجلس الدستوري نفسه الدكتور أحمد بجاوي الذي عاب حصر إخطار المجلس في الرؤساء الثلاث (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني) واقترح أن يتم توسيعه لأعضاء البرلمان بنسبة محددة لأن الوضعية الحالية

¹ - المادة 183 / 4 / 5 من نفس التعديل الدستوري.

² - المادة 183 / 5 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

"تعيق بقوة تقدم المجلس الدستوري" و"تقلل من سرعة تعميق الديمقراطية التعددية.."، كل ذلك أدى إلى توسيع إخطار المجلس فامتد إلى المعارضة الممثلة في البرلمان بغرفتيه. كما أعطي الأفراد حق الطعن في التشريعات المخالفة للحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور عن طريق الدفع بعدم الدستورية¹.

نصت المادة 187 من التعديل الدستوري الحالي على أنه: «يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول.

كما يمكن إخطاره من خمسين (50) نائبا أو (30) عضوا في مجلس الأمة»².

فبعد أن كان كل من دستور 1963³ ودستور 1989⁴ يخص كل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني بهذا الحق، أضيف لهم في دستور 1996 رئيس مجلس الأمة بعد تبني نظام الغرفتين، أما في التعديل الدستوري الحالي نجد أنه أضاف كل من الوزير الأول وخمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا من مجلس الأمة⁵. وهذا يعد تحريرا لحق الإخطار من كونه محتكرا من أشخاص معينين وفتح المجال لممثلي الشعب من أجل الاعتراض على القوانين وإظهار العيوب التي يمكن أن تكون قد شابت القوانين وجعلتها بدل أن تكون في صالح الأفراد ومن أجل خدمتهم وحمايتهم تضر بهم وتسلبهم حقوقهم، لذلك فيمكننا القول أن إعطاء النواب وأعضاء مجلس الأمة الحق في إخطار المجلس الدستوري يعد بمثابة الانتصار لإرادة الشعب وإثباتا لحقه في متابعة دستورية القوانين، وعدم إضرارها بمن تطبق عليهم، وتثبيتا لحقوقهم وحياتهم ومنع المساس بها.

¹ - محمد بومدين، أثر التعديل الدستوري 2016 على تفعيل دور المجلس الدستوري في تعديل الدستور وتفسيره-المجلة

الافريقية للدراسات القانونية -أدرار- ، المجلد الثاني، العدد الثاني، ديسمبر 2018، ص 9.

² - المادة 187 / 1 / 2 من نفس التعديل الدستوري.

³ - المادة 64 من دستور 1963، وكان يطلق على رئيس السلطة التشريعية رئيس المجلس الوطني.

⁴ - المادة 156 من دستور 1989.

⁵ - المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

وبالمقارنة مع الدستور الفرنسي نجد أنه قد حدد النصاب القانوني لقبول إخطار أعضاء البرلمان بـ (60) نائبا من الجمعية الوطنية، أو (60) عضوا من مجلس الشيوخ¹، فالمؤسس الدستوري الفرنسي ساوى بين الغرفتين لقبول الإخطار، وهذا النصاب لا يخلو من إثارة بعض المشاكل ويجعل المرء يتساءل عن سبب هذه المساواة، فبما أن المجلسين ليس لهما نفس عدد البرلمانيين (حوالي 480 للجمعية الوطنية و320 لمجلس الشيوخ)، لم يكن من الضروري مساواة النصاب القانوني من خلال إنشاء نوع من التناسب بين الغرفتين. بالنظر إلى أن النصاب القانوني المطلوب للنواب يمثل 12.5٪ من أعضاء المجلس، لذلك ينبغي تخفيض عدد أعضاء مجلس الشيوخ إلى 40 عضوا، أي بنسبة 12.5٪ أيضا، حتى لو لم نرغب في الذهاب إلى التناسب الكامل، سيكون من المنطقي تمامًا خفض النصاب القانوني إلى حد ما في مجلس الشيوخ.

علاوة على ذلك يرى بعض الفقهاء الفرنسيين أن جعل النصاب القانوني نفسه بين الغرفتين يجب مراجعته لتسهيل مهمة الأحزاب الصغيرة؛ لأنها لا تملك دائما احتمال وجود 60 نائبا و60 عضوا من مجلس الشيوخ وتحديد العدد من 15 إلى 20 سيكون مناسبًا لقبول الإحالة. ليكون هناك إنصاف بين الغرفتين، ومع ذلك فإنه منذ فتح الباب أمام المواطنين للوصول إلى المجلس الدستوري للدفع بعدم الدستورية فإن هذه المسألة لم تعد تشكل عقبة².

ثم إن إعطاء حق الإخطار للنواب وأعضاء مجلس الأمة يخلق نوع من التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال توسيع دائرة الأشخاص الذين يستطيعون ممارسة هذا الحق.

وإن كان لجوء المؤسس الدستوري إلى تحديد العدد الذي يجب أن يتوفر في النواب وأعضاء مجلس الأمة لكي يكون إخطارهم مقبولا بخمسين (50) نائبا، وثلاثين (30) عضوا يعد بمثابة القيد والشرط الذي قد يصعب تحقيقه، فكيف يعقل أن يعطى لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول الحق في إخطار المجلس الدستوري منفردين، في حين يجب أن يجتمع هذا العدد من النواب أو أعضاء مجلس الأمة لكي يكون إخطارهم مقبولا، ومع ذلك فإننا نرى أن هذه بداية مقبولة،

¹ - انظر: المادة 2/61 من الدستور الفرنسي لسنة

² - Ahmed Mahiou: La saisine du Conseil constitutionnel Par les parlementaires: l'expérience française ; Revue du conseil Constitutionnel, No: 02 - 2013. p 67- 68.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

وانتصارا للحقوق والحريات وصيانة لها، باعتبار ممثلي الشعب يمكنهم متابعة تبعات النص التشريعي ولم يعد ذلك حكرا على أشخاص معينين.

كما يظهر لنا أنه أصبح للمعارضة دور في إخطار المجلس الدستوري إذ أنه حسب ما نصت عليه المادة 114 من التعديل الحالي أصبحت: «تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية، لا سيما منها:

6- إخطار المجلس الدستوري، طبقا لأحكام المادة 187 (الفقرتان 2 و 3) من الدستور، بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان»¹، مما يعني زيادة حظوظ المعارضة بإشراكها في المساهمة في التشريع عن طريق ما منحه الدستور لها من الحق في إخطار المجلس الدستوري بشأن القوانين التي صوت عليها البرلمان، وبملاحظتنا لنص المادة أعلاه نجد أن الدستور من خلال النقطة السادسة من المادة 114 قد حدد للمعارضة المواضيع التي يمكنها أن تخطر المجلس الدستوري بشأنها، وحصرتها في ممارسة حق الإخطار في القوانين التي صوت عليها البرلمان ولم يذكر التنظيمات، ربما لاعتقاده أن المعارضة سوف تعترض على كل التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية، وبالتالي قطع أمامها الطريق لأن لا تستعملها كوسيلة دستورية متاحة لها لاعتراض عن كل ما لا يتوافق ورغباتها من تنظيمات صادرة عن السلطة التنفيذية. إضافة إلى القيود الأخرى الواردة في نص المادة 187 / 2 / 3، والتي تضمنت النصاب المحدد لقبول الإخطار من قبل النواب وأعضاء مجلس الأمة، وكذا عدم امتداد الإخطار إلى الإخطار بالدفع بعدم الدستورية.

وعموما نستطيع القول أن إدماج المعارضة في الحياة السياسية وإشراكها في صناعة التشريع، والأشغال البرلمانية يعد تطورا بارزا نحو تفعيل التعددية الحزبية التي كانت مجرد تسمية، وحقيقة الأمر أن حزب الأغلبية هو من كان يتصدر المشهد السياسي، ويمسك بزمام كل الشؤون في الدولة، وبإدراج المعارضة في الدستور وذكر ما يتاح لها من حقوق ولو على سبيل التحديد يجعل منها تبرز في الواجهة بعد أن كانت مغيبة.

¹ المادة 114 في النقطة السادسة (6) منها من التعديل الدستوري لسنة 2016، وقد تعرضت هذه المادة لبعض الحقوق التي أصبحت المعارضة تتمتع بها، وهو أمر جديد على الدستور الجزائري إذ أنه لم يسبق وأن أعطيت حقوق للمعارضة في الدساتير السابقة، ولم يأت على ذكر المعارضة في أي منها.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

إن توسيع الإخطار إلى المعارضة دفع البعض إلى التفكير في إثارة القوانين والنصوص القانونية التي تتعارض مع الدستور بخرقها للحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور. وفي هذا الإطار تقدمت حركة مواطنة برسالة وجهتها إلى أحزاب المعارضة تتضمن إخطارا إلى المجلس الدستوري من أجل أن يتبناها نواب المعارضة في البرلمان ويتقدموا بمقتضاها بإخطار إلى المجلس الدستوري، بشأن عدم دستورية بعض النصوص القانونية. ويتعلق هذا الإخطار بكل من القانون 89-28 المؤرخ في 1989/12/13 المعدل والمتمم بالقانون 91-19 المؤرخ في 1991/12/02 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية¹، وكذا المرسوم التنفيذي المعلن عنه في مجلس الحكومة ليوم 2001/06/18 "غير المنشور" والمتعلق بمنع المظاهرات والتجمعات السلمية بالعاصمة، لمعارضتهما لأحكام المادة 49 من التعديل الدستوري الحالي²، واعتبار هذين النصين فاقدين لأثرهما ابتداء من صدور قرار المجلس³.

إن تمكين أعضاء البرلمان من ممارسة حقهم في الإخطار يمثل عقبة في طريق السلطة التنفيذية، فلا يمكن لمشاريعها المرور بسلام دون مقاومة من المعارضة، وهو ما يجعل منه مكسب للأداء الديمقراطي السليم للمؤسسات، وتحسين جودة النصوص التشريعية بحرص الهيئة التنفيذية على صياغة جديدة للنصوص التشريعية⁴.

كما أن إعطاء الوزير الأول الحق في إخطار المجلس الدستوري يعد بمثابة التقوية لمركز السلطة التنفيذية وزيادة في تفوقها على غيرها من السلطات، وإن كان فيه تحريراً لحق الإخطار من جعله حكراً على أفراد معينين، إلا أنه يوسع من الصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية في المجال التشريعي بإعطاء الرجل الثاني في الدولة صلاحية كانت حكراً على رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان.

¹ - انظر: القانون رقم 91-19 مؤرخ في 25 جمادى الأولى عام 1411 الموافق 2 ديسمبر سنة 1991 يعدل ويتمم القانون رقم 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية العدد (62)، المؤرخة في 4 ديسمبر 1991.

² - تنص المادة 49 من التعديل الدستوري 2016 على: «حرية التظاهر السلمي مضمونة للمواطن في إطار القانون الذي يحدد كفاءات ممارستها».

³ - محمد بومدين، أثر التعديل الدستوري 2016 على تفعيل دور المجلس الدستوري في تعديل الدستور وتفسيره، مرجع سابق، ص 12.

⁴ - Voir - Ahmed Mahiou , op.cit, p 76.

البند الثاني: إخطار الأفراد عن طريق الدفع بعدم الدستورية.

وبانتقالنا إلى نص المادة 188 من التعديل الدستوري الحالي والتي جاء نصها كالاتي: « يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور»¹، نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري حذا حذو الدستور الفرنسي، وأضاف نوعا جديدا من أنواع الإخطار والتي نستطيع أن نسميها بالإخطار غير المباشر، والذي يستطيع من خلاله الأفراد المشاركة في إخطار المجلس الدستوري بشأن قانون ما أضر بهم، ولكن المؤسس الدستوري لم يعط هذا الحق على مطلقه كما هو الشأن للأشخاص المخولين والمذكورين في نص المادة 187 أعلاه، بل اشترط توفر جملة من الشروط والتي يمكن أن نبينها كالاتي:

- أن الدفع بعدم الدستورية يكون من قبل شخص يكون طرفا في نزاع.
- أن يكون الدفع أثناء النظر في النزاع.
- أن يكون الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور.
- أن يكون هذا الإخطار بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة.
- أن يكون الإخطار مقدم للمجلس الدستوري الذي يقدر مدى العلاقة بين الحكم التشريعي والضرر الذي قد يلحق بالشخص إذا ما حكم عليه به، من حيث إخلاله بحقوقه أو حرياته التي يكفلها له الدستور.

وما يمكن أن نستشفه من هذه المادة هو أن الدستور لم يعط للأفراد حق إخطار المجلس الدستوري بدون أن تتوفر فيهم الشروط المذكورة أعلاه، ربما لعدم فتح المجال لأي شخص بإخطار المجلس الدستوري عن القوانين والتنظيمات لتجنب إدعاءات الأفراد بأنها غير دستورية، وبالتالي كثرة الإخطارات التي تقدم للمجلس الدستوري مما يؤدي إلى تمييع الغاية والهدف من الوظيفة التي

¹ - المادة 1/188 من التعديل الدستوري لسنة 2016. وانظر: المادة 2 من القانون العضوي رقم 18-16 مؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق 2 سبتمبر سنة 2018، يحدد شروط و كفاءات الدفع بعدم الدستورية.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

جاء المجلس الدستوري من أجل تحقيقها، لأن المجلس الدستوري كان الغرض من إنشائه هو الفصل في النزاعات المثارة بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية، وإلزام كل هيئة حدود اختصاصها، ولم تكن النية من إنشائه حماية وضمان الحقوق والحريات¹.

إضافة إلى كون القوانين هي من وضع البشر، أي أنها غير معصومة من الخطأ، ولو أتيحت الفرصة للأفراد بإخطار المجلس الدستوري عن أي قانون بدون قيود أو شروط فإنهم سيلجؤون إلى إخطار المجلس عن كل قانون قد يمس بمصالحهم بحجة أنه يمس بحقوقهم وحررياتهم. وبالتالي ستكون كل القوانين محل إخطار، ولن تكون هناك قوانين صالحة للتطبيق.

لذلك فقد قرر المؤسس الدستوري فتح باب الطعن أمام الأفراد لإخطار المجلس الدستوري، عن طريق الطعن الفرعي أمام الجهات القضائية التي تنظر في الدعوى، إذا كان الحكم الذي سيطبق عليهم في المنازعة يمس أو يهدد حقوقهم أو حررياتهم المكفولة دستوريا، ويكون ذلك عن طريق إحالة هذا الطعن من المحكمة التي تنظر في الدعوى إلى المحكمة العليا أو مجلس الدولة، واللذين يحيلانه بدورهما إلى المجلس الدستوري لينظر فيه.

وعموما فإنه يتم إرسال الدفع بعدم الدستورية، إذا تم استيفاء الشروط المنصوص عليها في المادة 8 من القانون العضوي المحدد لشروط وكيفيات الدفع بعدم الدستورية والمحددة كالاتي:

- أن يتوقف على الحكم التشريعي المعارض عليه مآل النزاع أو أن يشكل أساس المتابعة.
- ألا يكون الحكم التشريعي قد سبق التصريح بمطابقته للدستور من طرف المجلس الدستوري باستثناء حال تغيرت الظروف.
- أن يتسم الوجه المثار بالجدية².

¹ - مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996 واجتهادات المجلس الدستوري الجزائري (1989-2010)، دار هومة، الجزائر، سنة 2012، ص 93.

² - قانون عضوي رقم 18-16 المحدد لشروط وكيفيات الدفع بعدم الدستورية، سابق الذكر.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أن القانون لم يعد يُراقب قبل صدوره وحسب، بل إن الرقابة تمتد إليه حتى بعد نفاذه ودخوله حيز التطبيق، عن طريق رقابة الدستورية، والدفع بعدم الدستورية.

وبتحويل الأفراد الحق في إخطار المجلس الدستوري أو الدفع بعدم الدستورية، فهذا يعد إشراكا لأفراد الشعب في تهذيب القوانين التي تؤثر على حقوقهم وحررياتهم وشذبتها، أو مساهمة في إلغاء قانون قيد النفاذ لإخلاله بمبادئ يكفلها الدستور للأفراد من حقوق وحرريات، وعدم جعل ذلك حكرا على سلطات معينة وأفراد مخصصين دون غيرهم.

المطلب الثاني: مساهمة المجلس الدستوري في العملية التشريعية من خلال صلاحياته الرقابية.

منح الدستور الجزائري للمجلس الدستوري عدة صلاحيات، منها ما يتعلق برقابة النصوص التشريعية من حيث مدى دستورتيتها ومطابقتها للدستور، كما أنه يسهر على تطبيق القواعد المتعلقة بتوزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، زيادة إلى كونه يسهر على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية، لكننا سنتطرق في هذا المطلب للطريقة التي تؤثر بها رقابة المجلس الدستوري على العملية التشريعية، من خلال رقابة المطابقة (فرع أول)، ورقابة الدستورية (فرع ثان).

الفرع الأول: تأثير رقابة المطابقة على العملية التشريعية.

تعرف رقابة المطابقة بالرقابة الوجوبية، وهي تخص طائفتين من النصوص التشريعية، ويتعلق الأمر بالقوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان.

ويقصد بالرقابة الوجوبية تلك الرقابة السابقة عن إصدار التشريع، وهي إجبارية الإجراء والمضمون، وسميت برقابة المطابقة لضرورة اتفاقها مع الدستور روحا وشكلا¹، وهو ما عبر عنه المجلس الدستوري بقوله: "نظرا لكون مفهوم المطابقة للدستور، يجب أن يكون معلوما بكيفية

¹ - غريبي فاطمة الزهراء، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الضحى للنشر والإشهار، الجزائر، سنة 2015، ص 269.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

صارمة، فإنه يتعين من هذه الوجهة على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أن يعبر بأمانة في أحكامه عن الخطة البيانية المضمنة في القواعد الدستورية التي يستنبط منها جوهره¹.

وطبقا لنص المادة 3 / 2 / 186 والتي جاء فيها: «ييدي المجلس الدستوري، بعد أن يُخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان.

كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة»².

حيث أننا نجد أن هذه المادة تطرقت لذكر المجالات التي يُخطَر فيها المجلس الدستوري وجوبيا كما ذكرت الأشخاص المخولين بإخطاره، لذلك سنتطرق في هذا الفرع لرقابة المطابقة الوجوبية للقوانين العضوية (بند أول)، ورقابة المطابقة الوجوبية للنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان (بند ثان).

البند الأول: رقابة المطابقة الوجوبية للقوانين العضوية.

أطلق المؤسس الدستوري على بعض النصوص القانونية تسمية "القوانين العضوية"، وهذا الوصف كان يهدف من ورائه المؤسس الدستوري إلى وضع مجموعة من القوانين والمحددة في الدستور على سبيل الحصر، في مركز خاص مقارنة بالقوانين الأخرى، لكونها ترمي إلى توضيح بعض أحكام الدستور، أو استكمالها تفاديا للحشو فيه وإعطائه حجما أكبر³. وقد أضيفت هذه الطائفة من القوانين لتجنيب التعديلات المتكررة لها، وما ينتج عنها من عدم استقرار قانوني وتسبب العمل التشريعي وما يترتب عنه من آثار⁴. وقد عرفت الجزائر هذا النوع من القوانين بإدراجها أول مرة في دستور 1996. وقد ألح المؤسس الدستوري الجزائري على ضرورة إخضاع

¹ رأي رقم 01 / رق / م د / 89، المؤرخ في 28 غشت 1989 المتعلق بمراقبة تطابق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور.

² المادة 3 / 2 / 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ عبد القادر شربال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومة، الجزائر، بدون سنة، ص 35-36.

⁴ مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص 129.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

هذا النوع من التشريعات إلى رقابة المجلس الدستوري انطلاقاً من الأهمية التي تتميز بها والمكانة التي تتبوؤها، وهو ما ذهب إليه أيضاً الدستور الفرنسي¹.

وتظهر خصوصية القوانين العضوية من خلال الأغلبية الخاصة التي اشترطها الدستور للمصادقة عليها، وهو ما أدرجته المادة 141 من التعديل الدستوري الحالي، والتي بينت أيضاً طائفة من القوانين العضوية، والنصاب المشروط للمصادقة عليها وضرورة خضوعها لرقابة المطابقة من المجلس الدستوري²، ولذلك فإن القوانين العضوية توجد في مرتبة أعلى من القوانين العادية رغم صدورهما من نفس السلطة، ويرجع سبب هذا السمو إلى طبيعة المواضيع المخصصة لها وإجراءات إعدادها، فالمجالات التي تتناولها متعلقة بتنظيم السلطة ومرتبطة بالدستور، وعليه يجب أن تكون مطابقة له³.

كما أن خصوصية القوانين العضوية تظهر من خلال السلطة المخولة بحق إخطار المجلس الدستوري بشأنها، إذ أن هذا الإجراء يملكه رئيس الجمهورية دون غيره من الهيئات أو الأشخاص، ويستمد هذا الحق من الدستور، حيث نجد المادة 3/2/186 نصت على ذلك صراحة، فهي رقابة إلزامية تُحرَّك من قبل رئيس الجمهورية الذي يلتزم بإحالة القانون العضوي المصادق عليه في البرلمان إلى المجلس الدستوري قبل إصداره، عن طريق رسالة توجه إلى رئيسه⁴.

ويعود السبب في جعل هذا الإجراء من اختصاص رئيس الجمهورية منفرداً دون غيره من الأشخاص الآخرين لكونه المخول بإصدار القوانين، كما سبق وأن أشرنا إلى ذلك، كما أنه هو حامي الدستور⁵، وهذا يتطلب أن يقوم بكل إجراء من شأنه المساس بهذا الدور الذي يلعبه هذا

¹-Voir : Mathieu Bertrand. Le Conseil constitutionnel "législateur positif" ou la question des interventions du juge constitutionnel français dans l'exercice de la fonction législative. In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 62 N° 2,2010. pp. 507- 531.

² - أنظر: المادة 141 من التعديل الدستوري.

³ - مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص 131.

⁴ - أنظر: المادة 3/2/186 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 6 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 7 رمضان عام 1440 هـ الموافق 12 مايو سنة 2019، الصادر في 27 شوال عام 1440 الموافق 30 يونيو 2019، الجريدة الرسمية العدد (42).

⁵ - أنظر: المادة 2/84 من التعديل الدستوري الحالي.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

من جهة، ومن جهة أخرى لكون الدستور ألزم بأن تكون الرقابة قبلية عن إصدار القانون¹، فهي رقابة واجبة وحتمية لا يمكن أن يستغنى عنها أو يتهاون بشأنها، ذلك لأن القوانين العضوية تعد بمثابة الامتداد لما هو في الدستور، لذلك وجب أن تتطابق مع روح الدستور، ولا يتسنى ذلك إلا بمراقبتها من هيئة متخصصة في دراسة القانون العضوي شكلا ومضمونا. وهو ما عبر عنه المجلس الدستوري في رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور بقوله: "واعتبارا أن كل قانون، لاسيما العضوي منه، يجب ألا تتخطى أحكامه الحدود الدستورية حتى لا تتعارض مع روح الدستور ذاته"².

ولكننا إذا أمعنا النظر في نص المادة 2/186 من الدستور والتي جاء فيها: « ييدي المجلس الدستوري، بعد أن يُخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان»، نجد أن المؤسس الدستوري قد أخطأ القول أن المجلس الدستوري ييدي رأيه في "دستورية" القوانين العضوية، ونحن نعلم أن رقابة المطابقة هي الرقابة الواجبة التطبيق في هذه الحالة لا رقابة الدستورية، والغريب أن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري قد وقع في نفس الخطأ حيث أنه وفي المادة 2 منه أورد مصطلح الدستورية بدل المطابقة وذلك بقوله: «إذا صرح لمجلس الدستوري أثناء فصله في دستورية القوانين العضوية، أن القانون العضوي المعروض عليه، يتضمن حكما غير دستوري، ولا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، لا يتم إصداره. غير أنه إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون العضوي المعروض عليه يتضمن حكما غير دستوري...»³.

تعني الرقابة الدستورية تبعية القانون للدستور، بمعنى أن البرلمان ملزم بعدم اتخاذ قواعد قانونية مخالفة للدستور وغير متوافقة معه، مع إمكانية اتخاذ التدابير التشريعية المناسبة، حتى وإن لم يتطرق لها الدستور. بينما رقابة المطابقة تعني التأكد من خضوع القانون للدستور، وهذا يستوجب مطابقة القانون للدستور، بأن يكون شبه صورة طبق الأصل عنه، وعدم مخالفة الدستور من

¹ - وهو ما أكدته المادة 2 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، سابق الذكر.

² - رأي رقم 02 ر.أ.ق عض / م.د المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور.

³ - انظر: المادة 2 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري سابق الذكر.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

مقدمته إلى أحكامه، وهو ما جعل المجلس الدستوري يصرح في العديد من أحكامه بعدم مطابقة بعض القواعد القانونية للدستور لعدم التنصيص عليها صراحة فيه¹.

البند الثاني: رقابة المطابقة الوجوبية للنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.

نصت المادة 3/186 من التعديل الدستوري الحالي على أن: «كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة»². وهذا يعني أن النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان يخضع لرقابة المطابقة، مثل القوانين العضوية، ولعل السبب في ذلك يرجع في كون كل غرفة من البرلمان حرة في وضع نظامها الداخلي بكل استقلالية، دون مشاركة هيئات أخرى، كما أنها لا تخضع للإصدار من قبل رئيس الجمهورية، مما يفتح المجال لتضمين النظام الداخلي لغرفتي البرلمان أحكاما قد تمس بالتوزيع الدستوري للسلطات، وبالتالي إمكانية الاعتداء على اختصاصات السلطات الأخرى³. وهو ما تناوله المجلس الدستوري في رأيه المتعلق بمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور بقوله: " نظرا لكون محرر الدستور، أقام مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره عنصرا أساسيا في تنظيم السلطات العمومية، ونظرا لكون مثل هذا الاختيار يترتب عليه أن كل سلطة لها صلاحية تنظيم عملها الداخلي وضبطه، كما أن هذا المبدأ يتجسد بدقة أكثر فيما يتعلق بالمجلس الشعبي الوطني ضمن أحكام الفقرة 2 من المادة 109 من الدستور، ونظرا لكون الفقرة 2 من المادة 155 من الدستور، جعلت من جهة أخرى مبدأ الاستقلالية التنظيمية المذكور، مقرونا تلازما بالرقابة الواجبة، الموكولة إلى المجلس الدستوري قبل وضع النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حيز التطبيق، ونظرا لكون رقابة المطابقة هذه، مانعة لرقابة الدستورية، المحددة في الفقرة الأولى من المادة 155 من الدستور، المخصصة للمعاهدات، والقوانين، والتنظيمات، وكون محرر الدستور بتوحيه هذا الفرز كان قصده أن يترك بالفعل للمجلس الشعبي الوطني صلاحية ضبط نظامه الداخلي بواسطة لائحة أو عقد خاص وحيد الطرف، من غير القانون والتنظيم، ونظرا لكون الفقرة الأولى من المادة 109 من جهة أخرى، تجعل من اختصاص القانون معالجة المضامين

¹ - مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص 136.

² - المادة 3/186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - عبد القادر شربال، المرجع السابق، ص 37.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

الخاصة بتنظيم المجلس الشعبي الوطني وعمله، وكون هذه المضامين مبعدة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لأنها تمتد إلى اختصاصات سلطات أخرى، وهي تتطلب من هذه الجهة، تعاون هذه السلطات وتدخلها"¹.

الملاحظ هنا أن رأي المجلس الدستوري قد بين بدقة سبب وجوب خضوع النظام الداخلي لغرفتي البرلمان للرقابة القبلية الوجوبية، لمنع تعدي سلطة على أخرى، ولعدم تجاوز حدود النظام الداخلي لغرفتي البرلمان بالتطرق لمواضيع هي في الأساس من اختصاص القانون، وهو ما يعد تجاوزاً لاختصاصاته وتعد على الاختصاص المشترك بينهم وبين الحكومة.

وقد نصت المادة 3/132 على أن: «يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما»².

ويعد النظام الداخلي لغرفتي البرلمان مصدراً أساسياً لطريقة سير العمل داخل البرلمان وتنظيمه والكيفية التي تتم بها إجراءاته، وهو يستمد مصدره من الدستور، والقوانين العضوية، وكذا القوانين العادية، ويخضع النظامان الداخليان لغرفتي البرلمان للرقابة الوجوبية الإلزامية القبلية من قبل المجلس الدستوري، بعد إخطاره من قبل رئيس الجمهورية، وتظهر الإلزامية والوجوبية من خلال المادة 3/2/186 من التعديل الدستوري، والتي أحالت فيها الفقرة الثالثة إلى الفقرة التي تسبقها والمتعلقة بالإخطار الوجوبي لرئيس الجمهورية للمجلس الدستوري بشأن القوانين العضوية³، فألزمت هذه المادة بإتباع نفس الإجراءات، وأن تكون هذه الرقابة قبل الشروع في تطبيق النظام الداخلي، وهو ما أكدته المادة 3 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، والتي جاء فيها: «يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور قبل الشروع في تطبيقه، برأي وجوبي طبقاً للفقرة 3 من المادة 186 من الدستور، خلال الأجل

¹ - رأي رقم 01/رق/ م د/ 89، المؤرخ في 28 غشت 1989 المتعلق بمراقبة تطابق النظام الداخلي للمجلس الشعبي

الوطني للدستور، والذي عنوانه ب: "قانون يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني"

² - المادة 3/186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - أنظر: المادة 3/2/186 من نفس التعديل الدستوري

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة 189 من الدستور»¹. إلا أن النظام المحدد لقواعد العمل الدستوري بعد تعديله في مايو 2019 لم يذكر ذلك صراحة حيث نصت المادة 3 منه على أنه: «إذا صرح المجلس الدستوري أثناء فصله في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، أن هذا النظام الداخلي يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، فإن هذا الحكم لا يمكن العمل به من طرف الغرفة المعنية إلا بعد تعديله...»²، من خلال هذه المادة يتبين لنا أن الرقابة المطبقة على النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان تكون رقابة قبلية ويفهم ذلك من خلال عدم إمكانية العمل بالحكم الذي رأى المجلس الدستوري أنه غير مطابق للدستور إلا بعد تعديله وإعادة عرضه من جديد على المجلس الدستوري.

لكن الملاحظ على هذه المادة ورغم كونها ألزمت المجلس الدستوري بالفصل في مطابقة النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان للدستور، وقبل الشروع في تطبيقه، إلا أنها أظهرت الإلزامية والوجوبية في الرأي بقولها "برأي وجوبي"، أكثر من إظهارها لهذه الإلزامية والوجوبية في النظر في مدى مطابقة النظامين للدستور.

ويختص المجلس الدستوري حين فحصه مدى مطابقة النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان للدستور، مراقبته من حيث الإجراءات المتبعة عند وضعه، ومحتوى نصوصه، وشكله، وتأثيراته...، أي أنه يراقب النص التنظيمي من كل النواحي، ليكون منسجماً مع الدستور والقوانين العضوية ومنها القانون العضوي المنظم للعلاقات بين البرلمان والحكومة. وهو ما ورد في رأي المجلس الدستوري عند نظره في مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، عندما تطرق لبعض المصطلحات التي لا تنسجم مع القانون العضوي 99-01 بقوله: " فيما يخص مصطلح "اختصاصات" الوارد في المادة 20 (الفقرة الأولى) من النظام الداخلي، موضوع الإخطار: اعتباراً أن مجلس الأمة باستعماله مصطلح "اختصاصات" في الفقرة المذكورة أعلاه، فإنه لم يعبر بأمانة عن المصطلح المقابل له الوارد في المادة 13 (الفقرة الثانية) من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 8 مارس سنة 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس

¹ - المادة 3 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، الصادر في 4 شعبان عام 1437هـ الموافق 11 مايو سنة 2016، الجريدة الرسمية العدد (29)، المؤرخ في 11 مايو 2016.

² - انظر: المادة 3 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، الصادر سنة 2019.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. " وقد وجه له انتقادات أيضا فيما يخص استعماله لمصطلح الدورات بقوله: " فيما يخص مصطلحي "الدورات" و"الدورة" الواردين في المادة 63 من النظام الداخلي، موضوع الإخطار: اعتبارًا أن مجلس الأمة حين استعمل كلمتي "الدورات" و"الدورة" الواردين في المادة 63 من النظام الداخلي، موضوع الإخطار، يكون قد أضفى معنى مغايرًا للمعنى المقصود من محتوى هذه المادة التي تفيد الجلسات، ولا يمكن اعتبار ذلك سوى سهوا مما يستوجب تداركه، لأنه في الحالة العكسية يعد ذلك مخالفا للمادة 16 من القانون العضوي المذكور أعلاه¹، وهو ما يؤكد أن رقابة المطابقة بالنسبة للنظام الداخلي لغرفتي البرلمان لا تنحصر في مطابقته للدستور فحسب، بل وتمتد أيضا للقوانين العضوية، ولعل السبب في ذلك يرجع لكون النظاميين الداخليين في مرتبة أقل من حيث التدرج الهرمي للقوانين، لذلك فهي ملزمة بالألا تتعارض مع ما هو أعلى منها درجة هذا من جهة، ومن جهة أخرى باعتبار القانون العضوي يعد مطابقا للدستور، فهذا يجعل من النظام الداخلي ملزما بالألا يتعارض مع القوانين العضوية التي هي نسخة عن الدستور، وإلا عدت هذه الأنظمة مخالفة للدستور. إضافة إلى أن القوانين العضوية والعادية تتشارك في وضعها العديد من الهيئات والسلطات، فإن تعارضت القوانين الموضوعية من كل هذه السلطات مع النظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان فهذا يعد اعتداء على إرادة السلطات الأخرى، فكيف للنظام الداخلي الموضوع من قبل هيئة واحدة أن يخالف نظام اتحدت في وضعه عدة إرادات.

¹ - رأي رقم 09/ر.ن.د.م/د/99 مؤرخ في 14 شعبان عام 1420 الموافق 22 نوفمبر سنة 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي، المعدل و المتمم، لمجلس الأمة للدستور.

الفرع الثاني: رقابة الدستورية.

إضافة إلى رقابة المطابقة التي يقوم بها المجلس الدستوري هناك نوع آخر من الرقابة وهي رقابة الدستورية، والتي تخص مجالات محددة من النصوص القانونية، وقد تناولت هذا النوع من الرقابة المادة 1/186 من التعديل الدستوري، والتي جاء فيها: «... يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات»¹، وهي رقابة اختيارية تشمل المعاهدات والقوانين العادية والتنظيمات، غير أن هذا النوع من الرقابة لا يحرك إلا إذا أخطرت إحدى الجهات المحددة في المادة 187 من التعديل الدستوري²، فهي لا تسلط على النصوص إلا بناء على طلب إحدى هذه الجهات نتيجة التشكيك في دستورية نص ما، وفي غياب هذا الإخطار لن يكون هناك رقابة حتى وإن كان هناك أحكام في نص ما مخالفة للدستور³.

إضافة إلى كون هذه الرقابة يمكن أن تكون سابقة عن القانون كما يمكن تطبيقها بعد أن يدخل القانون حيز التطبيق، وهي لا تطبق على كامل النص وإنما تطبق على حكم من أحكامه، إلا في حالة عدم فصله عن باقي الأحكام، وفي هذه الحالة يتم إعادة النص الذي تضمن الحكم المخطر عنه إلى الجهة التي تقدمت بالإخطار⁴.

ولكننا نجد أن المجلس الدستوري ومن خلال النظام المحدد لقواعد عمله في المادة 5 منه، قد أعطى لنفسه صلاحية لم يتضمنها الدستور، وإنما هي من اجتهاده الخاص، وتتمثل هذه الصلاحية في توسيع المجلس الدستوري عند فحصه لأحكام في نص تم إخطاره بشأنها من إحدى الجهات التي لها صلاحية الإخطار، بالنظر في أحكام أخرى من نفس النص والتي لم تثرها الجهة المخطرة ولها علاقة بالأحكام المخطر عنها لارتباطها بها⁵. وهو ما يسمى "بالتصدي"، والذي

¹ - المادة 1/186 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 4 و5 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، سابق الذكر.

² - أنظر المادة 2/1/187 من التعديل الدستوري، والتي حددت الأشخاص الذين يحق لهم إخطار المجلس الدستوري في كل من: رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول، كما يمكن إخطاره من خمسين (50) نائبا أو (30) عضوا في مجلس الأمة.

³ - صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 319.

⁴ - المادة 4 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، سابق الذكر.

⁵ - أنظر: المادة 5 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، سابق الذكر.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

يبحث فيه المجلس الدستوري مدى دستورية النص المعروض عليه ويمد يده إلى النص الأصلي لبحث أيضا مدى دستورية أحكامه، ولو أنه لم يخطر ببالها، ومبرر ذلك أن النص الدستوري جاء عاما وواسعا، بالقول أنه: «... يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات»¹، وباعتبار أن المصطلحات في هذه المادة جاءت معرفة فإن في ذلك دعوة للمجلس الدستوري بالتصدي لجميع الأحكام غير الدستورية في النص والمرتبطة بالأحكام التي أخطر بها، كما يرى الدكتور سعيد بوالشعير، وأضاف قائلا أنه لا يمكن أن تعدل بعض الأحكام فيكون جزء من النص دستوري وجزء منه غير دستوري، لذلك وجب استئصال الأحكام المخالفة للدستور لضمان تجانس النص². ومن الأحكام التي تطرق فيها المجلس الدستوري لمضمون التصدي بنجد الرأي رقم 04 / ر.ق / 98³ حول دستورية بعض المواد من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، والذي جاء بناء على إخطار رئيس مجلس الأمة، فالمجلس الدستوري حين كلامه عن آثار التصريح بعدم دستورية بعض الأحكام، موضوع الإخطار، على باقي القانون، عبر قائلا في الاعتبار الثاني: " واعتبارا أنه إذا كان بإمكان المجلس الدستوري أن يتصدي لأحكام أخرى لم يخطر ببالها والتي لها علاقة بالحكم أو الأحكام موضوع الإخطار، فإن التصريح في هذه الحالة بعدم دستورية الأحكام التي أخطر بها و/ أو تصدى لها يعد سببا كافيا في حد ذاته لإعادة القانون إلى البرلمان طالما أن فصل هذه الأحكام غير الدستورية عن بقية النص يمس بنيته بكاملها"⁴، ثم توصل إلى أن العديد من المواد غير دستورية، ورأى أنه في حال إلغائها سوف تؤثر في بنية النص لذلك صرح بأن القانون يعاد إلى البرلمان طالما أن منطوق هذا الرأي يمس ببنية النص كاملة.

وعموما يمكننا القول أن آلية التصدي التي تمكن المجلس الدستوري من توسيع مجال نظره خارج مجال ما أخطر بشأنه، هي آلية مطلوبة بل وواجبة التطبيق في كثير من الحالات لضمان

¹ - المادة 1/186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - لمزيد من التفاصيل أنظر: سعيد بالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص 109 وما بعدها.

³ - رأي رقم 04 / ر. ق / م. د / 98 مؤرخ في 18 صفر عام 1419 الموافق 13 يونيو سنة 1998 حول دستورية المواد من 4 إلى 7 و 11، 12، 14، 15 و 23 من القانون رقم المؤرخ في الموافق والمتضمن نظام التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان.

⁴ - رأي رقم 04 / ر. ق / م. د / 98، المتضمن نظام التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان، سابق الذكر.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

فعالية العمل التشريعي، فباعتبار المجلس الدستوري مكون من كفاءات وخبراء هذا يجعل من نظرهم للأمور فيها نوع من الحكمة والتعقل، كما أن الامتداد إلى ما هو خارج موضوع الإخطار، هو ضمان لجدية العمل الذي يقوم به المجلس الدستوري، فإذا كان تصحيح الخطأ يستوجب تصحيح كل الأخطاء المصاحبة فلا بد من ذلك لضمان الوحدة والانسجام في النص التشريعي. وإلا عد عمل المجلس الدستوري مشوبا بالنقص والتقصير، كما أن النصوص القانونية قد تنتج عرجاء لكون بعضها دستوري والبعض الآخر غير دستوري، إضافة إلى كون إرجاع النصوص في كل مرة إلى البرلمان يعد تعطيلا للعملية التشريعية وتأخيرا لإصدار القوانين، ولكن ذلك يجب أن يكون في إطار محدد ومنظم في إطار قانوني، وفي حالات خاصة دون فتح الباب على مصراعيه وتمييع العمل التشريعي البرلماني.

البند الأول: الرقابة على القوانين العادية.

يمثل القانون العادي مجموعة من القواعد القانونية العامة، المجردة والملزمة، الصادرة عن البرلمان طبقا للإجراءات التشريعية المألوفة، في حدود الاختصاصات المخولة له في الدستور¹.

فهي النصوص التشريعية الصادرة عن البرلمان بناء على مشروع قانون تقدمت به الحكومة، أو اقتراح قانون تقدم به النواب أو أعضاء مجلس الأمة، في المجالات المحددة في الدستور. بمعنى أنها عبارة عن مجموع النصوص التشريعية التي يصدرها البرلمان وتتم الموافقة عليها في كلا غرفتي البرلمان بمشاركة السلطة التنفيذية، طبقا للقواعد المعمول بها دستوريا²، والقوانين العضوية والأنظمة الداخلية. وقد حددها الدستور في المادة 140 منه ب: 29 مجالا³.

وقد نصت المادة 1/186 من التعديل الدستوري على أن المجلس الدستوري يفصل برأي في دستورية القوانين⁴، ويكون ذلك بناء على إخطار من إحدى الجهات المخولة بحق الإخطار وهم كما ذكرتهم المادة 187 يتمثلون في كل من: رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس

¹ - راجي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، سنة 2005-2006، ص 210.

² - مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص 116، بتصرف.

³ - أنظر المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴ - المادة 1/186 من نفس التعديل الدستوري.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول، كما يمكن إخطاره من خمسين (50) نائبا أو (30) عضوا في مجلس الأمة¹.

وهذا يعني أنه إذا ما قامت إحدى الجهات بإخطار المجلس الدستوري بشأن أحكام معينة من قانون رأت أنه يتعارض وأحكام الدستور فإنه يقوم بفحص الأحكام التي أخطرت بشأنها، ويرى إن كانت لا تخالف أحكام الدستور. بيد أنه إن لم يتم إخطاره فإن الرقابة لا تُفعل حتى وإن وجدت أحكام مخالفة للدستور.

غير أننا نرى أنه وبخلاف نص المادة 165 من دستور 1996 والتي جاء فيها: «يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي حولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية»²، حيث أوضحت هذه المادة متى يصدر المجلس الدستوري رأيه، ومتى يصدر قراره، وهو ما أكدته المادة 6 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري السابق³، بخلاف نص المادة 186 والتي تناولت الرأي ولم تتناول القرار، وحتى النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الحالي سار على نفس مسار الدستور ولم يذكر القرار.

إلا أننا نجد أن المادة 1/189 نصت على أنه: «يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، ويعطي رأيه أو يصدر قراره...»⁴، وهو ما يعني أن المجلس الدستوري حين نظره في دستورية أحكام نص ما يعطي رأياً أو يصدر قراراً، كما نصت المادة 1/191 على أنه: «إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره من يوم قرار المجلس»⁵، فهنا نلاحظ أن المؤسس الدستوري أخطأ عندما قال يفقد "النص" أثره من يوم قرار المجلس الدستوري، لأن المجلس الدستوري في إطار الرقابة الدستورية لا ينظر إلى النص بكامله، بل ينظر

¹ - المادة 1/187 /2 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - المادة 165 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

³ - النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 6 جمادى الأولى عام 1421 الموافق 6 غشت سنة 2000، الجريدة الرسمية العدد 48.

⁴ - المادة 1/189 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁵ - المادة 1/191 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

إلى الأحكام التي أخطر بشأنها فحسب، إلا في حالة التصدي، أين أجاز المجلس الدستوري لنفسه، بأن تمتد عينه بالنظر في أحكام أخرى لها ارتباط بالأحكام التي أخطر بشأنها، أو في حال أنه لم يستطع فصل الأحكام عن باقي النص، وبالتالي سيكون هناك أحكام فقط غير دستورية وليس النص بكامله.

ثم إن المؤسس الدستوري وعند ذكره لكلمة "قرار" في الفقرة السابقة، قد جزم بأن الإخطار يكون بعد صدور القانون، إلا أننا نجد أنه يمكن أن يكون قبل صدور القانون وبالتالي يكون "رأياً"، وليس "قراراً".

ثم إن المادة 3/191 نصت على أن المجلس الدستوري يصدر قرارات وآراء تكون نهائية وملزمة¹، وهذا يؤكد أن المجلس الدستوري يصدر "قرارات وآراء"، وهو الأمر الذي أغفلته المادة 186 من التعديل الدستوري.

وتعد الرقابة على دستورية القوانين رقابة اختيارية مخول فيها الإخطار لإحدى السلطات المذكورة سابقاً²، وقد كانت قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 سابقة عن إصدار القوانين من طرف رئيس الجمهورية وفي هذه الحالة يفصل فيها المجلس الدستوري "برأي"، أو لاحقة عن إصدار القانون يفصل فيها المجلس الدستوري "بقرار"، إلا أنه وبعد التعديل الدستوري لسنة 2016 لم تعد رقابة الدستورية لاحقة فكل أنواع الرقابة قبلية وتكون برأي، والقرار يكون في الرقابة البعدية المتعلقة برقابة الدفع بعدم الدستورية.

البند الثاني: الرقابة على دستورية الأوامر.

احتراماً لمبدأ الشرعية وتدرج القواعد القانونية، يتعين تقرير الرقابة على دستورية المعايير القانونية بما فيها الأوامر الرئاسية، والتي يتعين فحص شرعيتها من ناحية مدى مطابقتها للقاعدة التي تعلوها وهي الدستور، ومدى تحقق شرعية أركانها الأساسية، فإذا تجاوزت السلطة التنفيذية حدود هذه الشرعية، اتصف عملها بعدم الشرعية الدستورية، وتكون محلاً للطعن فيها أمام الجهات المختصة بالرقابة الدستورية.

¹ - المادة 3 / 191 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - المادة 2 / 1/187 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

وهو ما ذهب إليه الدستور الجزائري الذي خول مهمة السهر على احترام مبادئ الدستور وأحكامه إلى المجلس الدستوري، الذي يتولى مراقبة اختصاص رئيس الجمهورية في المجال التشريعي بالتحقق من عدم تجاوزه المجال المخصص له، وعدم تجاوز المهلة الزمنية المقررة له لوضع هذه التشريعات، ومدى احترامه للأحكام الدستورية المنظمة لعمل السلطات العامة في الدولة¹.

لكن ما يلاحظ على نص المادة 186 من التعديل الدستوري أن المؤسس الدستوري لم يدرج ضمنها الأوامر الرئاسية كمجال لرقابة المجلس الدستوري، إلا أنه تطبق عليها الرقابة الدستورية، طالما أن الموافقة البرلمانية عليها تمنحها قوة تشريعية كاملة ومماثلة لقوة القوانين العادية، وهنا يمكن لجهات الإخطار تحريك الرقابة والظعن في دستورتها أمام المجلس الدستوري، بمعنى أن هذا التكييف يسمح بإدراجها ضمن نطاق الرقابة الدستورية للقوانين العادية، أما إذا لم يوافق عليها البرلمان فإنها تعد لاغية وبالتالي لن يكون هناك إخطار ولا رقابة دستورية².

إن تشريع رئيس الجمهورية بأوامر في إطار القوانين العادية لا يثير أي إشكال لأن الرقابة المسلطة عليها هي رقابة دستورية اختيارية، لكن الإشكال الذي يتبدى لنا هو عندما تكون مشاريع الأوامر متعلقة بقوانين عضوية والتي يشترط فيها الدستور خضوعها للرقابة الوجودية السابقة عن صدور القانون، فهل يتوجب على رئيس الجمهورية عرضها على المجلس الدستوري قبل إصدارها أم أن طبيعتها الاستعجالية تحتم إصدارها دون تأجيل بإجراءات تعطل صدورها؟ أم أنه يجب الانتظار حتى تعرض هذه الأوامر على البرلمان من أجل الموافقة عليها ليتم عرضها بعد ذلك على المجلس الدستوري لإبداء الرأي بشأنها؟

يرى جانب من الفقه أن الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية لا تعد تشريعا إلا بعد عرضها على البرلمان وموافقته عليها، وقبل ذلك فهي مجرد أعمال إدارية اعتمادا على المعيار العضوي، إلا أن الاعتماد على المعيار العضوي وحده غير كاف لتحديد طبيعة العمل، لا بد من الأخذ بالمعيار الموضوعي أيضا، فالأوامر المتعلقة بقوانين عضوية تعالج مسائل حساسة، لذلك يجب على رئيس الجمهورية عرضها على المجلس الدستوري لإبداء الرأي بشأنها، ويطلب أن يكون ذلك على وجه الاستعجال، لضرورة اتخاذ تلك الأوامر في أقرب الآجال³.

¹ - راجي احسن، تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 388.

² - مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص 126.

³ - مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص 127.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

وقد حدث وأن أصدر الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة قوانين عضوية في شكل أوامر رئاسية، منها الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي لنظام الانتخابات¹، والقانون العضوي رقم 97-09 المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية²، وقد تم إحالتهما على المجلس الدستوري قبل إصدارهما لإبداء الرأي بشأنهما، وصدر آراء بخصوصهما، حيث ألغى من المجلس للدستوري في الرأي المتعلق بالأحزاب السياسية بعض الأحكام غير المطابقة للدستور. وما يمكننا قوله في هذا الشأن هو أن الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية، حتى وإن كانت قوانين عادية يجب أن تعرض على المجلس الدستوري للنظر فيها على وجه الاستعجال، نظرا لتعذر عرضها على البرلمان الذي هو السيد في مجال التشريع، لذلك كان حري بالمؤسس الدستوري أن يلزم الرئيس بعرض مشاريع الأوامر التي ينوي إصدارها على المجلس الدستوري قبل إصدارها، لأنها ترتب مراكز قانونية وتخلق آثارا على الأفراد، وبعرضها على المجلس الدستوري قد نتفادى وقوع أي اعتداءات أو تجاوزات على حقوق الأفراد وحررياتهم التي يكفلها الدستور.

البند الثالث: الرقابة على دستورية المعاهدات.

المعاهدة هي الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة، والذي ينظمه القانون الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة أو وثيقتان متصلتان أو أكثر ومهما كانت تسميته الخاصة³.

¹ - انظر: الأمر رقم 97-07 مؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد (12) الصادرة في 6 مارس سنة 1997. رأي رقم 02 ر.أ.ق عض / م.د المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور.

² - أمر رقم 97-09 مؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية العدد (12) الصادرة في 6 مارس سنة 1997. رأي رقم 01 ر.أ.ق عض / م.د المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور.

³ - المادة 2 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الدولية التي اعتمدت من قبل المؤتمر الأمم المتحدة بشأن قانون المعاهدات الذي عقد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2166 المؤرخ في 5 كانون الأول/ديسمبر 1966، ورقم 2287 المؤرخ في 6 كانون الأول/ديسمبر 1967، وقد عقد المؤتمر في دورتين في فيينا خلال الفترة من 26 آذار/مارس إلى 24 أيار/مايو 1968 وخلال الفترة من 9 نيسان/أبريل إلى 22 أيار/مايو 1969، واعتمدت الاتفاقية في ختام أعماله في 22 أيار/مايو 1969، وعرضت للتوقيع في 23 أيار/مايو 1969، ودخلت حيز النفاذ في 27 كانون الثاني/يناير 1980، وانضمت إليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 87-222، مؤرخ في 23 أكتوبر 1987، الجريدة الرسمية العدد 42.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

وقد نصت المادة 150 من التعديل الدستوري على أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون، ونظرا للأهمية التي تتمتع بها المعاهدات في هرم تدرج القوانين فقد أقر الدستور خضوعها للرقابة من طرف المجلس الدستوري، وهو ما أكدته المادة 1/186 من التعديل الدستوري السابق ذكرها على أن من بين المجالات التي تنصب عليها الرقابة الدستورية الاختيارية هي الرقابة على المعاهدات¹.

يختص المجلس الدستوري بمراقبة دستورية المعاهدات التي وقع عليها رئيس الجمهورية، وهناك بعض الشروط المنصوص عليها في الدستور لمصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات، حيث يميز الدستور بين طائفتين من المعاهدات، وهي تلك التي تدخل في النشاط العادي للسلطة التنفيذية، ورئيس الجمهورية بصفته يتفرد بعملية المصادقة على هذه المعاهدات العادية التي تتمتع بنفاذ ذاتية، يمكنه بصفة اختيارية طلب رأي المجلس الدستوري قبل الإقدام على التصديق عليها، أما الطائفة الثانية من المعاهدات المتمثلة في تلك الوارد تعدادها في المادة 149 من الدستور، تحتاج إلى موافقة صريحة من طرف غرفتي البرلمان قبل المصادقة عليها، وعليه كل تنازع حول هذا الإجراء، أو تكييف المعاهدات التي تدخل ضمن هذه الطائفة يمكن أن يؤدي إلى إخطار قبلي من طرف رئيس الجمهورية²، أو من قبل الأشخاص المبينين في نص المادة 187 من الدستور³، وكل معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية يرى المجلس الدستوري أنها غير دستورية فلا يتم التصديق عليها⁴.

كما نصت المادة 111 من التعديل الدستوري على أن: « يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم.

ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما.

ويعرضها فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة»¹.

¹ - أنظر: المادة 1/186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - 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، ص 139.

³ - المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴ - المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

¹ - المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

إلا أنه من خلال نص هذه المادة نجد أن القارئ لها يعجز عن معرفة ترتيب الأحداث، هل قصد واضع الدستور أن الأحداث هذه مترامنة أو متتالية، فالقول أن رئيس الجمهورية " يوقع ويتلقى ويعرض" يدعو للاستفهام، فإذا كانت تفيد التزامن فهذا أمر غير منطقي، فلا يعقل أن يقوم الرئيس بالتوقيع مع تقديم نص المعاهدة للمجلس الدستوري لإبداء رأيه فيها وفي نفس الوقت تقدم أمام البرلمان للموافقة عليها، وإن كانت المادة المذكورة تفيد التوالي فلا يعقل أن يوقع الرئيس ثم يطلب رأي المجلس الدستوري ثم يعرضها على البرلمان للموافقة، فما الجدوى من الخطوات اللاحقة إذا قام رئيس الجمهورية بالتوقيع على المعاهدة.

يستدعي الحرص على عدم مخالفة أحكام الدستور عرض المعاهدة على المجلس الدستوري لإبداء الرأي بشأنها، ثم تعرض على البرلمان للموافقة عليها، لتنتهي بالتوقيع عليها من قبل رئيس الجمهورية.

ويبدو الدور الذي يلعبه المجلس الدستوري في صناعة التشريع من خلال رقابته على المعاهدات من خلال كون رأيه حاسما في اعتبار هذه المعاهدة دستورية أم لا، فإن ارتأى عدم دستورتها، فلا يمكن اتخاذها كمصدر من مصادر التشريع في الدولة ولا يمكن تطبيقها، أي أنها لا تخلف أي آثار قانونية، وبالتالي لن يكون لها أي وجود، والعكس صحيح، فإن ارتأى المجلس الدستوري أنها دستورية فسيتم التصديق عليها، وتأخذ موقعها ضمن التدرج الهرمي للتشريع في الدولة، وتصبح نافذة، وبالتالي فإنها تخلف آثارا قانونية على مستوى الدولة.

والمشكلة الأخرى التي وقع فيها المجلس الدستوري من خلال النظام المحدد لقواعد عمله وفي المادة 83 والتي جاء فيها: «عندما يستشار المجلس الدستوري في إطار أحكام المادة 111 من الدستور، يجتمع ويبدى رأيه فورا»¹، فهو قد وضع هذه الصلاحية ضمن الاختصاصات الاستشارية، بمعنى أن رئيس الجمهورية يستشيرها عندما يريد توقيع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، في حين أن المادة 111 من الدستور قد وضعت هذا الاختصاص من ضمن المراحل التي يجب المرور بها عند التوقيع على تلك الاتفاقيات والمعاهدات¹.

¹ - المادة 83 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري السابق الذكر.

¹ - انظر: المادة 111 من التعديل الدستوري 2016.

البند الرابع: الرقابة على دستورية التنظيمات.

نصت المادة 1/186 من التعديل الدستوري الحالي على أن المجلس الدستوري يفصل في دستورية التنظيمات برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، وبقرار بعد دخولها حيز التنفيذ¹.

وقد خول الدستور للسلطة التنفيذية حق إصدار التنظيمات، فنصت المادة 143 من الدستور على أن: « يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول»².

التنظيمات هي الأداة الممنوحة للسلطة التنفيذية للتشريع في المواضيع الخارجة عن نطاق القانون، والنصوص التنظيمية محددة بنوعين هما: السلطة التنظيمية المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية في المجالات غير المحددة للقانون وتعرف بالمراسيم الرئاسية، والسلطة التنظيمية المشتقة الصادرة عن الوزير الأول والمنحصرة في تطبيق القوانين، وتعرف بالمراسيم التنفيذية³، وهو ما يدفعنا للتساؤل عن نوع التنظيم المقصود بالرقابة في نص المادة 186 من التعديل الدستوري، هل هي التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية؟ أم التنظيمات الصادرة عن الوزير الأول؟ مع العلم أن الرقابة الدستورية على التنظيمات لم تطبق على أرض الواقع منذ تأسيس المجلس الدستوري.

وفي هذا الصدد نشير إلى أن الدستور قد حدد مجالات القانون المخصص للهيئة التشريعية، وجعل الباب مفتوحاً للسلطة التنفيذية بأن تشرع في ما دون ذلك من مجالات عن طريق التنظيم كما وضحت ذلك المادة 143 أعلاه. إذ أنه لرئيس الجمهورية الحق في ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، أي تلك التي لا يختص بها البرلمان.

وعليه فلا شك أن الرقابة الدستورية سوف تنصب على هذا النوع من التنظيمات، وهو ما أكده الأمين العام السابق للمجلس الدستوري "أحمد بن هني"، والذي رأى أنه حري بالمجلس الدستوري رقابة النصوص الكاشفة أو المبينة للتنظيم المستقل، على أن يمارسها على النصوص التي تطبق القوانين الموافق عليها من طرف البرلمان، لأن هذه الأخيرة تكشف عن الرقابة الشرعية، أكثر

¹ - المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - عبد القادر شربال، المرجع السابق، ص 41.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

منها عن الرقابة الدستورية، وبالتالي فإن النظر فيها يكون من اختصاص القضاء الإداري بنظر مدى شرعيتها¹.

تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات أصبح من الضروري تطبيق الرقابة على دستورية القوانين والتنظيمات المستقلة في إطار الرقابة الاختيارية المخولة للمجلس الدستوري، فيتدخل هذا الأخير برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار بعد دخولها حيز التطبيق، حيث يقوم المجلس الدستوري بتمحيص التنظيمات من حيث مدى مطابقتها للدستور ومدى مراعاتها للحقوق المضمونة للمواطن دستوريا²، كما يستطيع رئيس الجمهورية إخطار المجلس الدستوري إذا حاول البرلمان التعدي على مجاله التنظيمي، وفي المقابل يستطيع رئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول و(50) نائبا، أو (30) عضوا، إخطار المجلس الدستوري إذا حاول رئيس الجمهورية التعدي على المجال التشريعي.

تخضع المراسيم الرئاسية الصادرة وفقا للمادة 143 من التعديل الدستوري للرقابة الدستورية، لذلك يجب أن تكون متوافقة مع المبادئ العامة للمعاهدات والاتفاقيات الدولية المعروضة على الموافقة البرلمانية للتصديق، ويجب أن يراعي رئيس الجمهورية عند سنها ما هو مقرر في القوانين المعمول بها، ويجب أن لا تخرج عن مضامين المبادئ الأساسية التي تنطوي عليها قوانين الجمهورية³، وذلك استنادا لمبدأ تدرج القوانين.

لكن الواقع العملي أثبت أن رئيس الجمهورية كثيرا ما تدخل لإخطار المجلس حول نصوص تشريعية، في حين أنه لم يتم إخطار المجلس الدستوري بشأن أي نشاط تنظيمي. ومرد ذلك إلى طبيعة النظام السياسي الجزائري الذي يمنح رئيس الجمهورية تفوقا وقوة جعلته يتحكم في زمام الأمور دون منازع، فأخطار المجلس الدستوري ضد التنظيمات المستقلة يعني معارضة لإرادة رئيس الجمهورية، وهو ما لا يتجرأ عليه أي من الأشخاص المخول لهم صلاحية الإخطار، إلا إذا تمكنت المعارضة بما منحها التعديل الدستوري من حقوق من التحرك وتفعيل حقها في الإخطار.

¹ - مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص 124، 125.

² - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 255.

³ - عبد الله بوقفة، المرجع نفسه، ص 256.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

الفرع الثالث: كيفية تأثير الرقابة الدستورية على التشريع.

باعتبار العملية التشريعية لا تتوقف عند البرلمان بل تواصل طريقها إلى رئيس الجمهورية والمجلس الدستوري لاستكمال إجراءاتها، ولكون هذه العملية ليست حكرا على هيئة واحدة بل تشارك فيها العديد من الهيئات والسلطات، وباعتبار أن التشريع عند وضعه تحكمه عدة ضوابط وشروط دستورية وقانونية...، من أجل كل ذلك أعطى الدستور للمجلس الدستوري العديد من الصلاحيات التي يستطيع من خلالها التأثير على التشريع، ويظهر ذلك من خلال العديد من الوسائل، والتي يمكن إيجازها في الآتي:

البند الأول: رقابة مضامين التشريعات البرلمانية.

يعمل المجلس الدستوري في إطار الرقابة على الأعمال التشريعية على مراقبة المضامين والمواضيع التشريعية المخولة للبرلمان، وذلك حرصا منه لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، ومن خلال هذه الصلاحية يستطيع المجلس الدستوري إلزام البرلمان حدود الاختصاصات التي منحه إياها الدستور، لعدم خروجه عنها، كما يراقبه أيضا لضمان عدم التداخل بين مضامين التشريع الممنوح له لتفادي الخلط بين ما هو في إطار القوانين العضوية، وما يندرج في إطار القوانين العادية وما يعد من مضامين الأنظمة الداخلية المنظمة لعمل غرفتي البرلمان.

وقد عمد المؤسس الدستوري الفرنسي أيضا على تكريس هذه الفكرة حيث سمح الدستور الفرنسي للقاضي الدستوري بالتدخل في كمال العمل التشريعي، ويشير مصطلح "المشرع الإيجابي" إلى هذا التدخل¹.

أولا: رقابة مضامين الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان وعدم التداخل بينها وبين القوانين العضوية والعادية.

تنظم كل غرفة من غرفتي البرلمان نفسها داخليا كما تشاء، فتحدد هيكلها ولبانها وطرق أو إجراءات عملها بموجب نظامها الداخلي، ولا تخضع في ذلك إلا لأحكام الدستور، وهو ما يجب على المجلس الدستوري أن يضمنه من خلال مراقبة هذه الأنظمة، وهذا يعني أنه لا يمكن للسلطة التنفيذية مثلا (الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان) أن تتدخل أو تستشار، فذلك يعد

¹-Voir : Mathieu Bertrand. Op. cit. p. 507.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات¹، كما أن هذه الاستقلالية لا يجب أن تتعدى حدود ما هو متاح لها إلى القواعد التي تدخل ضمن إطار القانون أو التنظيم، وإلا عد تصرفها تدخلا في الصلاحيات المشتركة بينها وبين غيرها من السلطات، وتدخلا في صلاحيات الهيئات المكلفة بالتنظيم، وتمتد هذه الرقابة الدستورية حتى في حالة تعديل إحدى الغرفتين لنظامها الداخلي إلى الأحكام التي مسها التعديل.

توخى المؤسس الدستوري النص على ضرورة إخضاع النظام الداخلي لمجلسي البرلمان لمطابقة الدستور، ولكنه رغم كونه متع البرلمان باختصاص وضع نظامه الداخلي، إلا أنه لم يقر له بالسيادة التامة في ذلك، إذ نص على أنه لا يمكن العمل بالنظام الداخلي إلا بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقة أحكامه مع أحكام الدستور، وقد تبين من خلال التجربة أن المجلس الدستوري يمارس هذا الاختصاص وفق منهجية دقيقة وصارمة حالت دون كل المحاولات الرامية إلى مجاوزة الحدود المرسومة للبرلمان.

إن الهدف من إخضاع النظام الداخلي للبرلمان لرقابة المجلس الدستوري هو منع أن يتخذ النظام الداخلي من لدن البرلمان ذريعة لتوسيع اختصاصاته أو التعدي على اختصاصات الحكومة أو عرقلة نشاطها².

ويكون ذلك كما سبق وأن أشرنا بإخطار وجوي من رئيس الجمهورية قبل البدء في تنفيذه، وهو ما نصت عليه المادة 3/186 من التعديل الدستوري الحالي¹.

وفي إطار هذه الصلاحية يقوم المجلس الدستوري بمراقبة مطابقة النظامين الداخليين للدستور وضمن احترام نصوصه ومبادئه، وحفظ الحدود المتاحة لها وللقوانين العضوية والقوانين العادية.

¹ - فوزي أوصديق، فصول دستورية، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2012، ص 14.

² - رشيد المدور، مراقبة دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان المغربي - مقارنة في الخصائص والمنهج، الطبعة الأولى، مطبعة طوب بريس، المغرب، سنة 2008، ص 26-27.

¹ - المادة 3/186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

وتكون نتيجة رقابة مطابقة النظام الداخلي لغرفتي البرلمان إما قبول النص والعمل به، أو التصريح بعدم مطابقة حكم أو أكثر، فلا يجوز العمل بما هو غير مطابق للدستور إلا بعد تعديل الأحكام المخالفة وإعادة عرض النص على المجلس الدستوري لمراقبته من جديد¹.

رقابة المجلس الدستوري مضامين النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، تنصب على جميع أحكام النص والحرص على عدم مخالفتها للدستور والقانون العضوي المنظم للعلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة، وكذا عدم امتداد يد السلطة التشريعية إلى مضامين أخرى، لتفادي المساس بمبدأ الفصل بين السلطات².

ويستند المجلس الدستوري في التمييز بين مضامين القانون والنظام الداخلي إلى الطبيعة الداخلية البحتة لأحكام النص المدروس، والتي تختلف عن الأحكام الأخرى التي تحتاج إلى تعاون وتنسيق مع السلطة التنفيذية عند وضعها، والمحددة في الدستور³.

وهو ما دفع بالمجلس الدستوري في رأيه حول النظام الذي أسماه المجلس الشعبي الوطني "قانون يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني"⁴، إلى القول بأنه مخالف للدستور، وقد أعطى المبررات لاستنتاجاته هاته، وقد سبق وأن تطرقنا لها، وهو ما دفع بالمجلس الشعبي الوطني إلى المصادقة على النص من جديد في شكل لائحة تتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وهو ما يؤكد على حرص المجلس الدستوري على ضمان عدم تجاوز المجلسين حدود ما هو مرسوم لهم في الدستور، رغم الحرية التامة في إعداد أنظمتهم الداخلية، وتأكيد المجلس الدستوري على ذلك.

كما يؤكد على الحرص على ضرورة تجنيب غرفتي البرلمان الخلط بين ما هو قانون وما هو من النظام، لحفظ السلطة التشريعية والمكلفة بالتشريع من الإحراج من كونها غير قادرة على التمييز

¹ - انظر: المادة 4 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

² - نصت المادة 15 من التعديل الدستوري على مبدأ الفصل بين السلطات.

³ - مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص 159.

⁴ - رأي رقم 01/رق/م د/ 89، المؤرخ في 28 غشت 1989 المتعلق بمراقبة تطابق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، والذي عنوانه ب: "قانون يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني".

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

بين ما يعد من المضامين الخاصة بها وحدها دون غيرها وما يعد من المضامين التي يجب أن تشاركها في وضعها هيئات أخرى.

ثانيا: رقابة عدم التداخل بين مضامين القوانين العضوية والقوانين العادية.

تعتبر القوانين العضوية فئة من القوانين التي تم استحداثها في دستور 1996 تماشيا مع الدستور الفرنسي، وهي تخص مواضيع محددة في الدستور، وقد خصها المشرع بإجراءات خاصة، من ضرورة المصادقة عليها من قبل الأغلبية المطلقة للنواب وأعضاء مجلس الأمة، إضافة إلى خضوعها إلى للمراقبة المطابقة الوجوبية من طرف المجلس الدستوري قبل صدورها، بعد إخطار رئيس الجمهورية بشأنها¹.

يتحدد الإخطار الوجوبي من خلال طبيعة القانون المصوت عليه من البرلمان، فإن كان القانون عادي سقطت ضرورة الإخطار عنه من السلطات المخول لها حق الإخطار، وإن كان القانون عضويا، تحولت حرية الإخطار واجبا والتزاما قبل إصدار القانون، على عاتق رئيس الجمهورية². وقد حدد المؤسس الدستوري مجال كل من القانون العادي والقانون العضوي على سبيل الحصر في الدستور من خلال المادتين 140 و 141 وبعض المواد المتفرقة في الدستور، وقد أكد المجلس الدستوري حرصه على الفصل بين مضامين القانون العادي ومضامين القانون العضوي عند ممارسته لوظيفته الرقابية، وتجلى ذلك من خلال الرأي المتعلق بمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور¹، حيث أوضح في كثير من الاعتبارات أن بعض الأحكام التي أدرجها المجلس الشعبي الوطني في نظامه الداخلي تدخل في إطار القانون العضوي، كما أن بعض الأحكام الأخرى تندرج ضمن إطار القانون، ومن ذلك قوله: "اعتبارا أن الفقرة الأولى من المادة 59 من النظام الداخلي، موضوع الإخطار، تخضع كل مشروع قانون أو اقتراح قانون تضمن حكما أو أحكاما من اختصاص القانون العضوي للإجراءات المخصصة لدراسة القوانين العضوية

¹ - انظر: المادتين 141، و 186/2 من التعديل الدستوري لسنة 2016

² - جلول هنزيل، الصفة والمصلحة في المنازعة الدستورية - دراسة مقارنة- ، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، سنة 2013-2014، ص 160.

¹ - رأي رقم 10/ر.ن.د/م د/ 2000 مؤرخ في 9 صفر عام 1412 الموافق 13 مايو سنة 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

والمصادقة عليها، مما يستنتج أن دراسة الحكم أو الأحكام التي هي من مجال القانون العادي الواردة في نفس النص والمصادقة عليها يخضع لنفس إجراءات المصادقة التي يخضع لها القانون العضوي"، وأضاف المجلس الدستوري في رأيه هذا بأن مجال القانون العضوي ومجال القانون العادي محددان في الدستور بنص المادتين 123 و 124 ومواد أخرى متفرقة في الدستور¹، وأضاف أن الدستور قد أقر لكل منهما إجراءات مصادقة مختلفة، كون القانون العضوي تتم المصادقة عليه بالأغلبية المطلقة للنواب، ويخضع لرقابة المطابقة قبل صدوره²، وأضاف المجلس الدستوري في نفس الاعتبار أن التوزيع الدستوري للاختصاصات بين ما يدخل في مجال القانون العضوي وما يدخل في مجال القانون العادي وخضوعهما لإجراءات مصادقة مختلفة مستمدة من مبدأ تدرج النصوص في النظام القانوني الداخلي الذي يقضي بأن القانون العضوي بحكم مركزه في هذا النظام والقانون العادي لا يمكن أن يتدخل أي منهما إلا في المجال ووفق الإجراءات التي حددها وأقرها لهما الدستور، وهو ما جعل المجلس الدستوري يستنتج أن المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه أن يخضع حكما أو أحكاما من مجال القانون العادي لنفس إجراءات المصادقة التي يخضع لها القانون العضوي. والنتيجة التي توصل إليها أن المجلس الشعبي الوطني بصياغته التي أوردها في نظامه الداخلي محل الإخطار، يكون قد أدخل بتوزيع الاختصاصات التي حددها الدستور³.

وقد عمل المجلس الدستوري أيضا على ترسيخ الفصل بين المواضيع التي تدرج في القوانين العادية والمواضيع التي تدرج في إطار القوانين العضوية وتجلى ذلك أيضا من خلال الرأي رقم 01/ ر. ق ع/ م د/ 05 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور¹. حيث رأى المجلس الدستوري أنه اعتبارا من أن من المبادئ التي يقضي بها الدستور هي توزيع مجالات الاختصاصات، فيراعي المشرع كلما مارس صلاحياته التشريعية، مجال ومضمون النص المعروض عليه كما حدده الدستور، دون إدراج أحكام أو مضامين تعود دستوريا لمجالات نصوص أخرى، ولكون المشرع أدرج في القانون العضوي موضوع الإخطار، المعروض أمام المجلس الدستوري

¹ - يقصد دستور 1996.

² - انظر المادة 123 / 2 / 3 من دستور 1996.

³ - الاعتبار السابع من نفس الرأي رقم: 10 / ر.ن.د/ م د/ 2000 الصادر عن المجلس الدستوري.

¹ - رأي رقم 01/ ر. ق ع/ م د/ 05 مؤرخ في 10 جمادى الأولى عام 1426 الموافق 17 يونيو سنة 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي، للدستور، الجريدة الرسمية العدد 51.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

في المواد: 5 و 6 و 7 و 8 و 27 و 28 أحكاما لا تتعلق بالتنظيم القضائي، حيث تضمنت مواضيع تدخل ضمن المجال المحدد في المادة 153، والمتعلقة بالقانون العضوي المتضمن تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى، كما تضمنت بض المواد مواضيع تدخل ضمن مجال التشريع المحدد في المادة 122 من الدستور، كما اعتبر المجلس الدستوري أن بعض المواد هي عبارة عن نقل حرفي لمضامين أحكام جاءت في الدستور، وفي قوانين أخرى، وهو ما اعتبره لا يعد تشريعا يدخل ضمن إطار القانون العضوي، لأن ذلك يعتبر إخلالا بمبدأ توزيع مجالات الاختصاصات المحددة في الدستور.

البند الثاني: إعادة التحرير في إطار الرقابة ودورها في إثراء التشريع.

كما يساهم المجلس الدستوري في التشريع من خلال إعادة صياغة العديد من المواد التي قد يسهو المجلس الشعبي الوطني عند تضمينها بعض الاستشهادات، مثل التأشير، أو يسيء صياغتها أو يخطئ في استعمال المصطلحات المناسبة، وقد حدث هذا الأمر في العديد من المناسبات التي قام فيها المجلس الدستوري بالرقابة، من بينها الرأي رقم 01/رق/ م د / 89، متعلق بمراقبة تطابق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور¹، إذ تبين لنا أن المجلس الدستوري قد أعاد صياغة العديد من الفقرات، مثل قوله: "يعد البند الأخير من المادة 9 مطابقا جزئيا للدستور ويعاد تحريره كالاتي: - إخطار المجلس لدستوري عند الاقتضاء طبقا للمادة 166 من الدستور"، حيث استعمل المجلس الشعبي الوطني عبارة "إخطار المجلس الدستوري عند الاقتضاء"، وبما أن الدستور قد نص على ذلك صراحة، فكان يجب على واضع النظام أن يحيل إلى المادة التي تضمنت ذلك وهي المادة 166 من الدستور.

كما قام المجلس الدستوري بتحرير المادة 17 كما يلي: "علاوة على المهام المنوطة بمكتب المجلس المنصوص عليها في المادة 14 أعلاه، يكلف أعضاء المكتب بالمهام الآتية" فقد أزال ما رآه غموضا باستعمال كلمة "أعضاء" في قوله في النص الأصلي: "علاوة على المهام المنوطة بأعضاء المكتب"، إضافة إلى المادة 52 التي أعاد صياغتها بقوله: "يمكن النواب أن يشكلوا مجموعات برلمانية" وذلك عندما نص المجلس الشعبي الوطني على إمكانية تشكيل مجموعات برلمانية من قبل

¹ رأي رقم 01/رق/ م د / 89، المؤرخ في 28 غشت 1989 المتعلق بمراقبة تطابق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، والذي عنوانه ب: "قانون يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني".

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

النواب على أساس الانتماء السياسي الأصلي للأحزاب الممثلة في المجلس الشعبي الوطني، وقد توصل المجلس الدستوري إلى استنتاج مفاده أن النواب الآخرين لا تشملهم هذه الإمكانية وبالتالي لن يتمكنوا من إنشاء مجموعات برلمانية مهما كان عددهم¹.

وقد أعاد المجلس الدستوري صياغة العديد من أحكام مثل ما جاء عند إعطائه لرأيه رقم 03/ر.ق.ع/م.د/18، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، للدستور². حيث أعاد صياغة المواد: 1/11 و 1/13 و 15 و 18 و 19 باعتبارها مطابقة جزئياً للدستور، وكان له عليها بعض التحفظات التي قام بتصحيحها أو تكملتها، كما أعاد صياغة المادة 1/22، والمادة 26 من نفس الرأي.

كما استعمل المجلس الدستوري في العديد من المناسبات التي قام فيها بالرقابة أسلوب إعادة التحرير بقوله: "يعاد تحريرها كآلآتي"، ويظهر ذلك جلياً من خلال العديد من الآراء التي جاء بها، وكان في كل مرة يعطي تبريراته من الدستور، مما يدفعنا للقول أن المجلس الدستوري إضافة إلى مشاركته في رقابة المطابقة والرقابة الدستورية، والتي تعد مساهمة في العملية التشريعية وتكملة للإجراءات التشريعية، فإنه يساهم أيضاً في إعادة تصحيح الأحكام الدستورية بإعادة تحرير العديد من الأحكام التي تعد غير دستورية.

وقد يعيد صياغة العناوين التي يرى عدم مطابقتها للدستور مثلما حدث في الرأي رقم 03/ر.ق.ع/م.د/18 السابق ذكره، حين أعاد صياغة عنوان الفصل الثاني من القانون العضوي والذي كان "شروط ممارسة الدفع بعدم الدستورية"، والذي استبدله بـ "شروط وكيفيات ممارسة الدفع بعدم الدستورية"

ولعل الحكمة من ذلك هو في رغبة المجلس الدستوري بالإسراع من الإجراءات التشريعية، فبدل أن يقوم بإعادة النص إلى البرلمان لتصحيح ما قد تم السهو عنه أو عابته الصياغة في كل مرة

¹ - انظر: نفس الرأي رقم: 10/ر.ن.د/م د/ 2000 الصادر عن المجلس الدستوري.

² - رأي رقم 03/ر.ق.ع/م.د/18 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1439 الموافق 2 غشت سنة 2018، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، للدستور. الجريدة الرسمية العدد 54.

الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.

مما يطيل الإجراءات التشريعية يقوم هو بتصحيحها، خصوصا وأنها لا تؤثر في فحوى النص أو تغيير من أحكامه.

إضافة إلى ذلك فقد يلجأ المجلس الدستوري وفي إطار صلاحياته الرقابية إلى حذف العديد من المواد¹ أو الأحكام التي يرى أنها غير دستورية أو أنها لا تتلاءم وطبيعة النص، أو أنها مدرجة في غير مجالها...، وقد حدث هذا في العديد من الآراء التي أصدرها المجلس الدستوري، وكان يعبر عنها بالقول: "تعتبر الأحكام غير مطابقة جزئيا أو كليا للدستور قابلة للفصل عن باقي أحكام القانون أو القانون العضوي موضوع الإخطار"، لذلك يتم فصلها عن النص موضوع الإخطار، وهكذا يساهم المجلس الدستوري في صناعة التشريع من خلال قدرته على الحذف والتعديل والإضافة والتغيير، وإن كان بطريقة غير مخلة بفحوى النص إلا أنها مؤثرة، خاصة إذا ما تم حذف أحكام من النص بداعي عدم الدستورية، وأنه يمكن فصلها عن باقي أحكام النص دون الإخلال به، فإن هذا الإجراء قد ينجم عنه تغييرات جذرية بما أراد المشرع أن يسنه من قوانين، فحذف أحكام من النص يجعل من السلطة التشريعية ملزمة بأن تخضع لإرادة المجلس الدستوري.

كل هذا يدفعنا للقول أن الهيئة التشريعية مقيدة برأي المجلس الدستوري، فلم تعد الهيئة التنفيذية المتحكمة الوحيدة في وصول النص إلى مرحلة التطبيق الفعلي على أرض الواقع، بل إن المجلس الدستوري أيضا يعد هيئة فاعلة في صناعة التشريع بما يمتلكه من صلاحيات تأهله لأن يتدخل في هذه العملية المعقدة.

¹ - Bachir Yelles Chaouche : La Technique des reserves dans la jurisprudence du conseil ConstitutionnelAlgerien, Revue du conseil Constitutionnel, No: 01 – 2013, p 176 .

الفصل الثاني:

دور السلطة التنفيذية

في صناعة التشريع.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

تشارك الهيئة التنفيذية مع الهيئة التشريعية في صناعة القانون، من خلال المبادرة بالتشريع، وتستمر هذه المشاركة عبر مختلف المراحل التي تمر بها العملية التشريعية، حيث أننا نجد أن هذه المشاركة تستمر حتى بعد خروج القوانين من البرلمان كما سبق وأن تطرقنا. ولكن ليس هذا هو الإطار الذي تتوقف عنده الهيئة التنفيذية في ممارستها للتشريع، إذ أنها تنفرد بالتشريع في مجالات أخرى حددها لها الدستور، فرئيس الجمهورية يمتلك إضافة إلى الصلاحيات السابقة الحق في سن الأوامر والتنظيمات، أما الوزير الأول فيمتلك الحق في وضع التنظيمات والمراسيم التنفيذية لذلك سنتناول في هذا الفصل الصلاحيات التشريعية التي ينفرد بها رئيس الجمهورية (مبحث أول)، أما المبحث الثاني فسنخصصه لمساهمة الوزير الأول في الصناعة التشريعية عن طريق التشريع الفرعي.

المبحث الأول: رئيس الجمهورية والصلاحيات التشريعية التي ينفرد بها.

منح الدستور لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في المجال التشريعي، ويظهر ذلك جليا من خلال ما يتمتع به من حقوق في التشريع بأوامر، والتشريع عن طريق التنظيمات إضافة إلى ما سبق توضيحه من تدخله في مجال التشريع المقرر للبرلمان، وهو ما يظهر لنا مدى التفوق التنفيذي في المساهمة التشريعية ومدى اتساع حيز المساحة المخصصة له في الدستور في المجال التشريعي، وهو ما يدعونا للتساؤل عن مدى مساهمة رئيس الجمهورية في صناعة التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية و المصادقة على المعاهدات (مطلب أول)، كما سنتناول الدور التشريعي لرئيس الجمهورية ومساهمته في صناعة التشريع عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة (مطلب ثان).

المطلب الأول: صناعة التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية والمصادقة على المعاهدات.

لم يكتف الدستور بمنح رئيس الجمهورية سلطة المشاركة مع البرلمان في التشريع المقرر له، بل إنه مدد من الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية حتى جعله يشرع في المجال المخصص للبرلمان وذلك عن طريق الأوامر الرئاسية والمقررة له خلال العطل البرلمانية أو في حالة شغور البرلمان في الظروف العادية، أما في الظروف الاستثنائية فإن البرلمان لا يستطيع ممارسة وظيفته التشريعية، والتي تصبح أيضا من السلطات المقررة لرئيس الجمهورية. لذلك سنتناول في هذا العنصر الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر (فرع أول)، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 (فرع ثان)، والمصادقة على المعاهدات الدولية (فرع ثالث)

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر.

يمارس البرلمان السلطة التشريعية وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها طبقا لأحكام الدستور، والقانون العضوي المنظم لعمل البرلمان والحكومة، ولأحكام النظامين الداخليين لغرفتي لبرلمان. ورغم أن سلطة التشريع المخولة للبرلمان أضحت مضبوطة ومحصورة في مجالات معينة حددها الدستور على سبيل الحصر، إلا أنه حتى في إطار هذه المجالات المحددة لا يمكن للبرلمان أن يتجاوز حدود وضع المبادئ والقواعد العامة دون التطرق إلى التفاصيل أو الجزئيات أو كيفيات التطبيق. وهو الأمر الذي من شأنه أن يفسح المجال واسعا أمام السلطة التنفيذية بتحويلها صلاحية المشاركة أيضا في التشريع من خلال ما تصدره في هذا المضمار من نصوص قانونية (مراسيم، قرارات) تبين وتوضح فيها كيفيات تطبيق المبادئ والقواعد العامة التي سنها البرلمان، ذلك أن المجال التنظيمي وتطبيق القوانين من صلاحيات رئيس الجمهورية والحكومة، بحكم الدستور¹.

ورغم هذا التوسع الفاحش للسلطة التنفيذية في مجال سن القوانين والتشريعات، إلا أن طموحها لم يتوقف عند هذا الحد بل تجاوزته إلى تداخله والحدود الممنوحة للسلطة التشريعية، من خلال آلية الأوامر الرئاسية.

¹ - منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم لسياسية، قسم الحقوق، جامعة بسكرة، سنة 2013-2014، ص200.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

إن في تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية أهمية كبيرة، تظهر من خلال كيفية الرقابة المتبعة في شأنها، ومعرفة المرتبة التي تتبوؤها في التدرج الهرمي للقواعد القانونية في الدولة، وتحديد ماهيتها، هل هي قرارات أم قوانين، ويتضح ذلك من خلال معرفة مدلولها (بند أول)، ومعرفة تكييفها القانوني (بند ثان)، والتطرق للأساس القانوني لها (بند ثالث).

البند الأول: مدلول الأوامر الرئاسية.

يقصد بالأوامر التشريعية تلك القواعد القانونية الصادرة عن رئيس الجمهورية في المجال المحجوز لسلطة أخرى وهي السلطة التشريعية¹، كما تعرف بأنها: "تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلا للبرلمان، وفي نفس المجالات المحددة دستوريا له، أي أنه بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية التشريع بأتم معنى الكلمة مع البرلمان، وهذه السلطة إما أن تكون مفوضة من البرلمان، أو تكون مستمدة من الدستور مباشرة"²، وقد استعملت طريقة التشريع عن طريق الأوامر في أول دستور جزائري عن طريق ما كان يعرف بالأوامر التفويضية والتي لها صبغة تشريعية، أين يقوم رئيس الدولة بإصدارها بناء على تفويض من البرلمان، بمعنى أن تتولى الهيئة التنفيذية تنظيم بعض المواضيع التي ترجع بالأساس إلى المجال القانوني بتحويل من البرلمان، وتتخذ الأوامر التفويضية شكل مراسيم بقوانين، وكانت تستخدم قبل التراجع في الدور الذي ينبغي للبرلمان أن يلعبه لمواجهة الظروف الاستثنائية، لذلك أطلق عليها مصطلح "الأوامر التفويضية"، لكون رئيس الدولة يتولى أمر إعدادها وإصدارها بمقتضى تفويض يحظى به من قبل البرلمان³.

ونتيجة لذلك اعتمدت الأوامر التفويضية كمبدأ دستوري يستعمل في الحالات الاحتياطية، ولا يجوز للهيئة التنفيذية اللجوء للبرلمان ليمنحها التفويض بإصدار هذه الأوامر دون تقديم الأسباب التي تقتضي منها اللجوء للتشريع الاستعجالي⁴.

¹ - ميمونة سعاد، أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر، مقال، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية معهد الحقوق، المركز الجامعي تامنغست، الجزائر، العدد 6 - جوان 2014، ص 50.

² - منيرة بلورغي، المرجع السابق، ص 201.

³ - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة- فقها- تشريعا، مرجع سابق، ص 139.

⁴ - عبد الله بوقفة، المرجع نفسه، ص 139 و140.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

ومما سبق يمكننا القول أن الأوامر الرئاسية هي تلك النصوص القانونية التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالات خاصة ومحددة في الدستور، وضمن الإطار المخصص للهيئة التشريعية، أي في المجالات المسموح للبرلمان بأن يشرع فيها، شريطة أن تتخذ وفق الشروط المقررة في الدستور.

البند الثاني: إدراج الأوامر الرئاسية في الدساتير الجزائرية السابقة.

ظهرت الأوامر التفويضية إبان الحرب العالمية الأولى، كنتيجة لظهور العديد من المشاكل التي تستدعي حلولاً قانونية سريعة وفاعلة ومستعجلة، ولأن العمل التشريعي يتسم بالبطء فقد قامت البرلمانات الأوربية بتفويض جزء من اختصاصاتها التشريعية لرؤساء دولها من أجل إيجاد حلول عاجلة وسريعة للمشاكل الطارئة¹.

وتعتبر الأوامر التشريعية من بين أهم الوسائل التشريعية في الوقت الحاضر، وقد انتشرت انتشاراً سريعاً وواسعاً في غالبية دول العالم وحتى أعرقها ممارسة للديمقراطية، وأصبحت تمثل فيها أهمية وضرورة خاصة على الرغم من محاولة برلماناتها الحد منها، وما لقيته من انتقادات واسعة من جانب الفقهاء، وهو ما نجم عنه اتجاه الدساتير المعاصرة إلى إقرار أسلوب الأوامر، كدستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، الذي سمح لرئيس الجمهورية بالتشريع بواسطة الأوامر في حالات معينة تعرض للبرلمان للمصادقة عليه طبقاً لنص المادة (38)².

وبالنسبة للدساتير الجزائرية فقد اعتمدت في أغلبها التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية، ما عدا دستور 1989، الذي تخلى عن التشريع بأوامر.

أولاً: التشريع بأوامر في ظل دستور 1963.

فنجد في دستور 1963 نصت عليه المادة 58 بقولها: «يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له لمدة محددة حق اتخاذ تدابير ذات طابع تشريعي عن طريق

¹ - ميمونة سعاد، أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر، مقال، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية معهد الحقوق، المركز الجامعي تامنغست، الجزائر، العدد 6 - جوان 2014، ص 52.

² - نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، سنة 2005-2006، ص 11.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

أوامر تشريعية تتخذ في مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر¹، والملاحظ هنا أن المؤسس الدستوري اعتمد فكرة التفويض الممنوح من المجلس الوطني إلى رئيس الجمهورية بناء على طلبه من أجل قيامه بتدابير لمواجهة ظروف خاصة ولمدة محددة وفي المجال المفوض له بالتشريع فيه، فرئيس الجمهورية يتخذ هذه الأوامر باعتباره رئيسا للحكومة وفي مجلس الوزراء، فالمجلس الوطني لا يمكنه أن يتنازل عن حقه في التشريع دون توافر شروط وشكليات خاصة لحصول الرئيس على رخصة التفويض بالتشريع بأوامر إضافة إلى اشتراط عرض هذه الأوامر على المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر من أجل التصويت عليها إما بالقبول أو بالرفض. وعلى الصعيد العملي فمنذ تاريخ 19 جوان 1965 إلى صدور دستور 1976، أصبحت الأوامر التشريعية هي مصدر القانون²، وذلك كنتيجة لما كانت تشهده الجزائر من ظروف سياسية انعكست على مختلف مجالات الحياة.

ثانيا: التشريع بأوامر في ظل دستور 1976.

أما عن دستور 1976 فقد نص في المادة منه على أنه: «لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني، عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة»³، فباستقراء نص المادة أعلاه نجد أن المؤسس الدستوري قد منح رئيس الجمهورية الحق في إصدار الأوامر التشريعية خلال العطل البرلمانية بشرط، وهو أن تعرض على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة للموافقة عليها أو رفضها، وما نلاحظه على هذه المادة أنها ألغت الكثير من الشروط التي كانت تقيد رئيس الجمهورية في الدستور الذي سبقه، من اشتراط طلب منح التفويض من المجلس الوطني، وهذا التفويض يكون لمدة محددة، رغم كونه اشتراطها بين الدورات، كما أنه لم يلزم رئيس الجمهورية باتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء أي أنه ينفرد وحده بصلاحيات اتخاذها وتقدير متى يمكنه القيام بها دون شرط ولا قيد، فهو قد منح رئيس الجمهورية صلاحيات وجعلها حكرا عليه.

¹ - المادة 58 من دستور 1963.

² - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري - الجزء الثالث. ص 183.

³ - المادة 153 من دستور 1976.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

إلا أننا نجد أن المؤسس الدستوري ومن خلال التعديل الذي طرأ على دستور 1976 سنة 1988 قد غير من موقفه قليلا في محاولة منه لإدماج رئيس الحكومة في الصلاحيات التي كان ينفرد بها رئيس الجمهورية، حيث أننا نجد أن المادة 153 بعد تعديلها قد نصت على أنه: «لرئيس الجمهورية، فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، أن يشرع بأمر، بناء على اقتراح من رئيس الحكومة».

وتعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة ليوافق عليها¹. فمن خلال نص هذه المادة نجد أن الصلاحيات التي كانت حكرا على رئيس الجمهورية أصبح يقاسمها فيها رئيس الحكومة، حيث أن هذا الأخير يقترح على رئيس الجمهورية أن يشرع بأمر مع إرفاقه بمشروع الأمر، ويقتصر دور الرئيس على الإصدار، ويعود السبب في هذا التحول إلى الظروف التي عانت منها الجزائر من أحداث 5 أكتوبر 1988، وبداية توجه الجزائر إلى نظام برلماني عقلاني². في محاولة من احتواء الأوضاع التي كانت سائدة آنذاك، وتقليص الصلاحيات التي كانت ممنوحة للرئيس.

ثالثا: التشريع بأوامر في ظل دستور 1996.

أما عن دستور 1996 فقد تدارك ما وقع فيه الدستور السابق من أخطاء بعدم التنصيب على الأوامر التشريعية، خصوصا في ظل الأوضاع التي مرت بها البلاد من اقتران استقالة رئيس الجمهورية مع حل المجلس الشعبي الوطني، وتوقف العمل بالدستور، واللجوء إلى حلول غير دستورية، فالأوضاع الصعبة آنذاك استلزمت ضرورة وجود حل للفراغ المؤسساتي والقانوني، وظهر جليا ضرورة إعادة النص على التشريع بأوامر، وإنشاء الغرفة الثانية، لذلك فقد نصت المادة 124 منه على أنه: «لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان».

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

¹ - المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 1988.

² - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري - الجزء الثالث. ص 185.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء»¹.

حيث أن المؤسس الدستوري نص على صلاحيات رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر من خلال نص المادة أعلاه ، وحسب هذه المادة فإن رئيس الجمهورية يمارس هذه الصلاحية في حالات محددة وهي:

- حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.
- فيما بين دورتي البرلمان.
- في الحالة الاستثنائية المحددة في المادة 93 من الدستور، وهي: حالة الخطر الداهم الذي يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية للبلاد، أو استقلالها أو سلامة ترابها².
- إضافة إلى حق رئيس الجمهورية في إصدار مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية بأمر في حالة عدم المصادقة عليه من قبل البرلمان في الآجال المحددة ب (75) يوما، وهو ما نصت عليه المادة 120 من دستور 1996³.

من خلال نص المادة 124 من دستور 1996 يتبين لنا أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يجل محل السلطة التشريعية في مجال صناعة التشريع المخصص للبرلمان، في الحالات المذكورة سابقا بصفة كاملة ومنفردة، ويمارس رئيس الجمهورية هذا الحق بصفة اختيارية ودون قيد أو شرط، عن طريق ما يعرف بالأوامر التشريعية، والتي تعرض على البرلمان للموافقة عليها دون مناقشتها، وبعد أن تكون قد طبقت، وأحدثت آثارا على مستوى المجتمع والمؤسسات، وترتبت مراكز قانونية على مستوى الأفراد والهيئات⁴.

¹ - انظر: المادة 124 من دستور 1996.

² - انظر: المادة 93 من دستور 1996.

³ - انظر: المادة 9 / 8 / 7 / 120 من دستور 1996.

⁴ - نور الدين رداة ، مرجع سابق، ص 41.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

وهذا يعني أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر هي سلطة أصيلة يستمدّها من الدستور مباشرة دون اشتراط حصوله على تفويض أو ترخيص من السلطة التشريعية، فهو يمارس هذا الحق بكل حرية دون قيد أو شرط إلا ما تعلق بعرض هذه الأوامر على البرلمان للموافقة عليها، واتخاذها في مجلس الوزراء، والأمر متعلق طبعاً بالأوامر التي تتخذ فيما بين دورتي البرلمان، أو حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، لأن الأوامر المتعلقة بقانون المالية قد عرضت مسبقاً على البرلمان ولم يوافق عليها، أما الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، فهي أوامر وقتية، اتخذت لمواجهة ظروف خاصة¹.

وما يمكن أن يؤخذ على دستور 1996 من ناحية الأوامر التشريعية وهو ورغم كون هذه الأوامر تصدر في حالات معينة، إلا أن رئيس الجمهورية غير ملزم باستشارة البرلمان قبل إصدارها، رغم كونه يقوم بممارسة الحق الشرعي والأصيل للبرلمان في التشريع، ورغم كون الدستور سمح له بالقيام بهذا الأمر بل وأعطى له الحق في ذلك، إلا أنني أرى أن ممارسة صلاحيات الغير تحتاج إلى إذن مسبق إلا في حال تعذر ذلك، ومن جهة أخرى فإن رئيس الجمهورية عند عرضه للأوامر على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة له يكون للموافقة دون نقاش أو تعديل، فكيف للرئيس ممارسة حق الغير دون إعطائهم مجالاً لإبداء آرائهم أو تقديم تعديلاتهم على قانون قد يحتوي على نقائص وثغرات.

الفرع الثاني: التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016.

المؤسس الدستوري ومن خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، أعطى لرئيس الجمهورية صلاحية مباشرة الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر والتي يمكنه استخدامها بصفة انفرادية، وفي المجالات المخصصة للبرلمان، دون الحاجة إلى إذن مسبق أو تفويض منه، إلا أنه ألزمه باتخاذها في حالات محددة بنص الدستور، فيمكنه اتخاذ تلك الأوامر في غياب المجلس الشعبي الوطني، نتيجة الشغور أو العطلة البرلمانية وهذا في الظروف العادية، بالإضافة إلى الأوامر التي يصدرها في مجال قانون المالية، نتيجة عدم المصادقة عليه من قبل غرفتي البرلمان في الآجال المحددة في الدستور (بند

¹ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري - الجزء الثالث، مرجع سابق، ص 218.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

أول)، إضافة إلى الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالات الاستثنائية المحددة في الدستور (بند ثان).

البند الأول: التشريع بأوامر في الظروف العادية على ضوء التعديل الدستوري 2016.

يلجأ رئيس الجمهورية إلى ممارسة الحق الذي منحه إياه الدستور في التشريع بأوامر في ظل الظروف المستقرة التي تعيشها الدولة على مستوى جميع أعضائها ومختلف أجهزتها، مع استمرار مؤسساتها الدستورية في العمل بصورة طبيعية ومنتظمة، دون وجود أي خطر يهدد أمنها واستقرارها، أو يهدد مؤسساتها وأجهزتها، إلا أن تشريع رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية لا يمكن أن يتم إلا في حالات محددة بموجب الدستور، ويظهر ذلك من خلال التشريع بأوامر في المجال المالي (أولا).

كما يمكنه الحل محل السلطة التشريعية في مجال صنع القانون أثناء ممارسة هذه الهيئة لاختصاصاتها، لكن هذا يكون في حالات خاصة ذكرتها المادة 142 من التعديل الدستوري الحالي (ثانيا).

أولا: التشريع بأوامر في المجال المالي.

لقد كان التشريع المالي فيما مضى اختصاصاً مقتصرًا على الملوك، غير أنه نتيجة للصراع الذي وقع بينهم وبين ممثلي الشعب خاصة في بريطانيا انتقلت هذه السلطة إلى البرلمانات، أين أصبحت صاحبة الاختصاص في التشريع المالي، وذلك عن طريق دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بميزانية الدولة والمصادقة عليها¹.

1-أسباب إصدار قانون المالية بأمر.

أعطت الدساتير الجزائرية صلاحيات التشريع المالي للبرلمان، حيث نصت المادة 123 من دستور 1996 على أن البرلمان يشرع بقانون عضوي بالنسبة للقانون المتعلق بقوانين المالية، وكذا المادة 120 من نفس الدستور والتي بينت بوضوح أن البرلمان يقوم بالمصادقة على قانون المالية في

¹ أحمد بركات ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أوبوكر بلقايد، تلمسان، سنة 2007-2008، ص 9.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

الآجال المحددة في الدستور، إلا أننا وخلافاً للدساتير السابقة عن دستور 1996 نجد أنها لم تتطرق لصلاحيات إصدار قانون المالية بأمر، ومع ذلك فقد خصه دستور 1996 بالذكر حينما أعطى للرئيس صلاحية إصدار قانون المالية بأمر في حال عدم مصادقة البرلمان عليه في الآجال المقررة في الدستور.

وهو ما نصت عليه المادة 9/8/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على بقولها: «يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه... وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر»¹.

وبالرجوع للمادة 5/44 من القانون العضوي 16-12، والتي جاء فيها أنه: «في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية»².

ذكر المؤسس الدستوري الجزائري السبب الذي يمكّن رئيس الجمهورية من التشريع بأوامر في المجال المالي، وهو عند عدم قيام البرلمان بالمصادقة على قانون المالية في مدة 75 يوماً، وهذا ما تضمنته المادة 9/138 حيث نصت على ما يلي: «وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر»³.

لقد حدد الدستور مدة 75 يوماً لمصادقة البرلمان على قانون المالية، والتي تضمنتها المادة 8/138 من التعديل الدستوري الحالي⁴.

وإذا لم يلتزم البرلمان بما حدده الدستور من آجال فيما كان رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية، وتحسب هذه المدة ابتداءً من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، باعتباره الغرفة الأولى التي تمر عليها

¹ - المادة 9/8/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - المادة 44 من القانون العضوي 16-12 سابق الذكر.

³ - المادة 9/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴ - انظر: المادة 8/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة والمتعلقة بقوانين المالية، والذي يمنح مهلة (47) يوماً من أجل التصويت عليه، وهو ما تضمنته المادة 2/44 من القانون العضوي 16-12 والتي جاء فيها: « يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوماً، ابتداءً من تاريخ إيداعه، ويرسل فوراً إلى مجلس الأمة»¹.

كما منح مجلس الأمة مهلة (20) يوماً للمصادقة على النص المصوت عليه من الغرفة الأولى وهو ما تضمنته المادة 3/44 من القانون العضوي 16-12².

كما منحت الفترة المتبقية من مهلة (75) يوماً والمقدرة بـ (8) أيام للجنة المتساوية الأعضاء، وذلك في حالة وجود خلاف بين الغرفتين حول مشروع قانون المالية، من أجل البت في الأحكام محل الخلاف، وهو ما نصت عليه المادة 4/44 من القانون العضوي 16-12³.

وقد أقر المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، جزاءً على عجز البرلمان عن المصادقة عن القانون في الأجل المحدد. وهذا يرجع للأهمية الكبيرة التي تكتسيها الميزانية في الدولة. فلا بد من توافر موازنة مالية للدولة قبيل بداية كل عام جديد، لتسيير شؤون الدولة بموجبها. كما تشكل الميزانية لدى السلطة التنفيذية أهمية بالغة، وذلك باعتبارها المشرفة على تسيير مؤسسات الدولة الاقتصادية والإدارات العمومية، كما أنها تحرص على تزويدها بوسائل السير العادي كنفقات التجهيز والتسيير ولن يتأتى ذلك إلا بضمان دخول قانون المالية حيز التنفيذ في الأجل الملائم لذلك⁴.

وهو ما يؤكد بوضوح قوة السلطة التي يمتلكها رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر والتي لها قوة القانون، بل ولا تختلف عن القانون إلا من جهة كونها صدرت باستعمال رئيس الجمهورية لصلاحياته التي تفرض عدم التماطل في المصادقة على قانون المالية، وإلا كان الجزاء إصداره من

¹ - المادة 2/44 من القانون العضوي 16-12 سابق الذكر.

² - المادة 3/44 من القانون العضوي 16-12 سابق الذكر.

³ - المادة 4/44 من القانون العضوي 16-12 سابق الذكر.

⁴ - أحمد بركات، المرجع السابق، ص11.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

قبل الرئيس دون الحاجة إلى مصادقة البرلمان عليه، وهذا يعد خرقا واضحا لما يُفترض أن يكون من حق السلطة التشريعية في صناعة التشريع.

من جهة نجد أن قوانين المالية هي عبارة عن مشاريع قوانين تتقدم بها الحكومة، فلم نسمع عن قانون مالية أعد من قبل البرلمان¹، أي أن الحكومة تحتكر التشريع في المجال المالي، إضافة إلى كون هذه القوانين تتسم بالدقة والتعقيد والتشعب وتحتاج لوقت واستشارة وخبرة من أجل دراستها والتصويت عليها والمصادقة عليها من قبل البرلمان، وهو ما يستدعي تضافر عدة جهود من أجل الموافقة النهائية عليه، أي أنها تحتاج إلى مدة زمنية كافية من أجل القيام بتلك الإجراءات، وهو ما قد يعرقل وصول مشروع القانون إلى مرحلة المصادقة لتجاوز الوقت المحدد دستوريا لكل غرفة، وقد تتعطل عملية المصادقة على القانون بسبب عدم اتفاق غرفتي البرلمان على أحكام في النص وعرضه على اللجنة المتساوية الأعضاء، وعدم التمكن من الوصول إلى اتفاق، وتجاوز مدة (8) أيام المحددة للجنة لحل الخلاف.

ومن جهة أخرى نجد الضغط المسلط على البرلمان في حال عدم المصادقة عليه، بإمكانية إصداره من طرف رئيس الجمهورية بأمر في حال عدم احترام الآجال المحددة في الدستور. مما يؤكد التفوق التنفيذي واحتكاره للصناعة التشريعية، وبل ويؤكد مدى الضغط المسلط على البرلمان من قبل السلطة التنفيذية باستعمال وسائل دستورية وقانونية تجعله في مركز ضعف في حين يتضاعف النفوذ والتفوق التنفيذي من خلال توغله في مجالات من المفروض أن لا تمتد يده لها، باعتبارها حق لمثل الشعب الذي فوضه إياها لاستعمالها في حدود المصلحة العامة.

2- خصائص الأوامر التشريعية الصادرة في المجال المالي.

تتميز الأوامر التشريعية الصادرة في المجال المالي بمجموعة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية، وتمثل هذه الأوامر فيما يلي:

¹ - في النظام الرئاسي قانون المالية يتم إعداده والمصادقة عليه من قبل البرلمان، والحكومة تطلب الاعتمادات المالية التي تحتاجها وللبرلمان كامل الصلاحية بين الرفض أو التخفيف منها، مثلما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية عندما طالب الرئيس ترامب بتخصيص اعتمادات مالية لبناء الجدار الحدودي مع المكسيك وقوبل بالرفض من طرف مجلس النواب.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

1- تتميز سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي بكونها سلطة مقيدة موضوعا وشكلاً. فمن ناحية الموضوع نجدتها متعلقة بمشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة والمتعلقة بقانون المالية "يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"¹، فلا يستطيع رئيس الجمهورية إصدار مشروع قانون آخر في حالة عدم المصادقة عليه من قبل البرلمان.

أما من حيث الشكل أو القالب الذي تصب فيه هذه المشاريع المتعلقة بقوانين المالية فهي الأوامر التشريعية، أي أن قوانين المالية في حالة عدم مصادقة البرلمان عليها في الأجل المحدد، فإن رئيس الجمهورية يتولى إصدارها في شكل أمر².

2- يستطيع رئيس الجمهورية ممارسة سلطة التشريع بأوامر بدون إتباع أية إجراءات أو أشكال دستورية، فالدستور لم يشترط اتخاذها في مجلس الوزراء، أو أن تستشار أي هيئة من أجل اتخاذها³.

3- يمارس رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في المجال المالي دون الحاجة إلى تفويض من البرلمان بخصوصها، إنما يمارسها استناداً لحق استمده من الدستور طبقاً لنص المادة 138 منه⁴.

4- لا يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المتعلقة بمشاريع القوانين المتضمنة قانون المالية على البرلمان للموافقة عليه، لأن البرلمان يفقد حقه في التشريع فيها⁵، لإخلاله بالآجال المحددة في الدستور من أجل المصادقة عليها.

5- اكتساب هذه الأوامر قوة القانون طبقاً لنص المادة 44/5 من القانون العضوي 16-12⁶، دون الحاجة إلى عرضها على البرلمان بخلاف القوانين العادية الصادرة عن

¹ - انظر: المادة 9/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - أحمد بركات ، المرجع السابق، ص 12.

³ - أحمد بركات ، المرجع السابق، ص 13.

⁴ - انظر: المادة 10/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁵ - سعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري - الجزء الثالث، مرجع سابق ، ص 196.

⁶ - المادة 5/44 من القانون العضوي 16-12 سابق الذكر.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

طريق أوامر تشريعية والتي تستلزم أن تعرض على البرلمان للموافقة عليها لتكتسب صفة القانون¹.

6- يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية كما هو دون إدخال تعديلات أو حذف أو زيادة، كما لا يمكنه الأخذ بتعديلات النواب عليه.

7- يستطيع من يتولى مهام رئيس الدولة التشريع بأوامر في المجال المالي مثله مثل رئيس الجمهورية، لعدم وجود مانع دستوري ينص على هذا المنع، فالمادة 104 من التعديل الدستوري الحالي² تضمنت المجالات التي لا يستطيع فيها رئيس الدولة ممارسة نفس المهام التي يمارسها رئيس الجمهورية، ولم يكن التشريع بأوامر في المجال المالي ضمنها، نظرا لكون التشريع في المجال المالي من التشريعات الحيوية التي لا يمكن تأجيلها³.

8- رئيس الجمهورية ملزم بإصدار مشروع قانون المالية وفقا للدستور، في حال عدم مصادقة البرلمان عليه في الأجل المحدد، وليس له سلطة تقديرية في ذلك، لكون عدم وجود قانون مالية يؤدي إلى شلل جميع المرافق والمؤسسات في الدولة، ومع ذلك فالدستور لم يتطرق للأجل الذي يمنح لرئيس الجمهورية من أجل إصدار قانون المالية، كما لم يتناول المسؤولية التي تقع على عاتق الرئيس في حال عدم إصداره أو تأخره في إصدار قانون المالية⁴.

من خلال ما سبق يمكننا القول أنه ورغم كون المؤسس الدستوري قد منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية المقدم من طرف الحكومة بأمر، إلا أن دوره يقتصر على إصداره دون إمكانية أن يضع قواعده، أو أن يعدل فيه أو ينقص منه، بل يصدره كما هو دون تغيير، وهذا ما يميزه عن الأوامر التشريعية الأخرى التي يقوم فيها رئيس الجمهورية بدور المشرع من خلال سننها وإصدارها⁵.

¹ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري - الجزء الثالث، المرجع نفسه، ص 197.

² - انظر: المادة 104 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - أحمد بركات ، المرجع السابق، ص 14.

⁴ - أحمد بركات ، المرجع نفسه، ص 14.

⁵ - احسن راجحي ، تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 364.

ثانياً: التشريع بأوامر عند شغور المجلس الشعبي الوطني والعطلة البرلمانية.

تقوم كل سلطة في الدولة بوظائفها المخولة لها في الدستور، حيث تباشر السلطة التشريعية اختصاصها بسن القوانين، إلا أن هذه الهيئة لا تمارس عملها طوال الوقت، نتيجة غياب البرلمان عن العمل بسبب شغور المجلس الشعبي الوطني، أو العطل البرلمانية، وفي هذه الحالات قد تطرأ بعض الظروف التي تحتاج إلى سرعة التدخل، ومن هنا جاءت الضرورة إلى وجود من يقوم مقام المجلس الشعبي الوطني في ممارسة صلاحياته التشريعية، في حالة غيابه.

التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 نصت عليه المادة 142 منه بقولها: «لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان....

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء»¹.

حددت هذه المادة معظم الحالات التي يمكن فيها لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر وشروط القيام بذلك، فبموجب هذه المادة يستطيع رئيس الجمهورية، أن يمارس الصلاحيات التشريعية الممنوحة للبرلمان، في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال عطلة البرلمان.

من خلال هذه المادة نجد أن المؤسس الدستوري قد استدرك ما وقع فيه من أخطاء في دستور 1996 ولو نسيباً، ويتجلى ذلك من خلال عدم فتحه المجال لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر كما يحلو له أثناء غياب البرلمان، حيث أنه حدد ذلك في "المسائل العاجلة" التي تستدعي أن تواجه باستعمال قوانين.

¹ - انظر: المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

يقصد بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني، إنهاء حياته قبل انتهاء العهدة التشريعية المحددة في الدستور¹، ويكون عادة ذلك بمقتضى إجراء "الحل"² المخول لرئيس الجمهورية، أو إجرائه انتخابات تشريعية قبل أوانها، مع تحديد مدة إجراء الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر³، وقد يكون غياب البرلمان نتيجة للحل الوجوبي عند عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية على التوالي، وفي هذه الحالة تحل الغرفة الأولى وجوبا بحكم الدستور⁴، فحالة الشغور هي عدم وجود نواب المجلس الشعبي الوطني في مناصبهم لمباشرة الوظيفة التشريعية، بسبب حل المجلس الشعبي الوطني.

أما عن العطل البرلمانية المنصوص عليها في المادة 142 من الدستور فهي عبارة عن عطلة واحدة محددة بشهرين (2) على الأكثر، وهو ما ورد في المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016، كنتيجة لتحديد الدورة البرلمانية العادية للبرلمان بعشرة (10) أشهر على الأقل في السنة⁵، علما أن الدورات البرلمانية بالنسبة لدستور 1996 كانت محددة بدورتين مدة كل واحدة منهما أربعة (4) أشهر على الأقل، وهو ما جاء في نص المادة 118 من دستور 1996⁶.

من خلال ما سبق يتبين لنا أن الدستور قد أعطى لرئيس الجمهورية الحق في الحل محل البرلمان أثناء غيابه بسبب شغور المجلس الشعبي الوطني، أو العطلة البرلمانية في ممارسة الاختصاصات التشريعية الممنوحة للبرلمان، ويمارس رئيس الجمهورية هذه الوظيفة التشريعية عن طريق سلطته في التشريع عن طريق الأوامر والمقررة له في المادة 142 من التعديل الدستوري.

¹ - وهي محدد في الدستور الجزائري ب (5) سنوات طبقا للمادة 1/119 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - احسن راجحي ، تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع نفسه، ص 368.

³ - أنظر: المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴ - انظر: المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016: « إذالم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا».

⁵ - انظر: المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁶ - انظر: المادة 118 من دستور 1996.

1- شروط التشريع بأوامر عند غياب البرلمان.

التشريع بأوامر هو تشريع أصيل يصدره رئيس الجمهورية في المجالات المخصصة للقوانين والمحددة في الدستور دون الحاجة إلى إسنادها إلى تشريع قائم، فهي أحكام مبتدأة وليست مستمدة من غيرها أو امتدادا لها، فسلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق أوامر ممنوحة له بحكم الدستور، ومنه تستمد قوتها وشرعيتها، باعتباره حامي الدستور والضامن لاستمرارية مؤسسات الدولة¹، ورغم كل ذلك فإن رئيس الجمهورية لا يستطيع مباشر التشريع بأوامر إلا عند توفر الشروط الدستورية الموضوعية والشكلية لمباشرة هذا الحق.

أ- الشروط الموضوعية:

هي مجموعة الشروط التي يستلزم توافرها من أجل تبرير لجوء رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق أوامر، والمتعلقة أساسا بالظروف والإجراءات الموضوعية التي تمكن رئيس الجمهورية من استخدام هذا الحق، وهو ما سنتناوله في النقاط التالية:

أ-1- شرط الضرورة أو الظرف العاجل.

لم يكن المؤسس الدستوري الجزائري قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 ينص على شرط الضرورة بطريقة صريحة، بل بطريقة ضمنية، وهو ما ذهب إليه الأستاذ مراد بدران بالقول: "إذا كان تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية بواسطة أوامر يعد استثناء وليس قاعدة عامة، فمعنى ذلك أن هذا التدخل سببه فكرة الضرورة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر لاتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة كانتشار أمراض خطيرة، أو فتنة طائفية..."².

ونقصد بالمسائل العاجلة أو فكرة الضرورة حصول مستجدات تعجز القوانين الموجودة والمطبقة من طرف الدولة على مواجهتها والتصدي لها، مما يجعل رئيس الجمهورية مضطر للتدخل بالتشريع في غياب البرلمان عن طريق أوامر رئاسية في المجال المحجوز للبرلمان، أما إن كانت القوانين

¹ - نور الدين رداة ، مرجع سابق، ص 55.

² - ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2015-2016، ص 131.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

المطبقة قادرة على مواجهة الأوضاع المستجدة، فلن يكون لتدخل رئيس الجمهورية مبرر أو داع يستوجب مباشرته لسلطته في استحداث أوامر جديدة، لأن ذلك سوف يكون تعدد على صلاحيات وسلطات البرلمان في مجال صناعة القانون الخاص به.

يعتبر التشريع بواسطة أوامر إجراء استثنائيا من الناحية النظرية، لأن المشرع الأصلي هو البرلمان، وتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات تختص كل سلطة بوظائفها المحددة في الدستور، لكن قد تتمر الدولة بظروف وإن لم تصل في جسامتها للحالة الاستثنائية، تلجأ بعض الدساتير إلى التنصيص على استثناءات لمواجهة تلك الظروف وفق حدود وشروط معينة قد تختلف من دستور لآخر¹.

ومن الدساتير الجزائرية التي تناولت هذا الشرط نجد الدستور الجزائري لسنة 1963 الذي اشترط ضرورة حصول رئيس الجمهورية على تفويض من المجلس الوطني². مما يجعل من البرلمان صاحب الاختصاص في تحديد مدى توافر الضرورة التي من أجلها يستطيع رئيس الجمهورية طلب منحه الحق في التشريع عن طريق الأوامر.

وبالنسبة لدستور 1996 نجد أن المادة 124 منه أسندت صلاحية اتخاذ الأوامر لرئيس الجمهورية، ولم تفرض عليه طلب ترخيص برلماني مسبق، ففكرة الضرورة تقتضي عدم تمكن التشريعات القائمة من مواجهة الأوضاع غير الطبيعية التي ظهرت أو بعبارة أخرى وجود حاجة ملحة لتنظيم موضوع معين عن طريق الأوامر بسبب عدم إمكانية اجتماع صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع أي البرلمان، أو بسبب بطء الإجراءات التشريعية البرلمانية أثناء دورات البرلمان.

ويرجع تقدير حالة الضرورة حسب دستور 1996 إلى رئيس الجمهورية وحده دون استشارة غيره من السلطات، فهو غير ملزم على تبرير فكرة الضرورة للبرلمان، خاصة مع كون المؤسس الدستوري لم يلزمه بذلك، بل حول له سلطة اللجوء إلى سن الأوامر دون طلب مسبق منه، الأمر الذي يجعل البرلمان أمام الأمر الواقع³، واضطراره إلى الموافقة على تلك الأوامر دون مناقشتها أو

¹ - نور الدين رداة ، مرجع سابق، ص 60.

² - انظر: المادة 58 من دستور 1963.

³ - نور الدين رداة ، المرجع نفسه، ص 63.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

إمكانية تعديلها، مع أن الدستور أعطى الحق للبرلمان في عدم الموافقة على تلك الأوامر، وتعد تلك الأوامر لاغية في حال لم يوافق عليها البرلمان، إلا أنه في الواقع لم يتم رفض أي أمر من قبل البرلمان¹.

وفي واقع الأمر نجد أن لجوء رئيس الجمهورية إلى إصدار الأوامر التشريعية ليس لوجود ضرورة تستدعي ذلك، وإنما من أجل تنفيذ برنامجه الذي انتخب من أجله، فهو لن يتمكن في كل الظروف أن ينفذ سياسته وبرامجه ما لم يكن يملك حرية التشريع في جميع المجالات حتى المحجوزة منها للبرلمان، أو من أجل تمرير نصوص يعتقد أنها لن تلقى قبولا من الجهازين التنفيذي والتشريعي، مثل رؤيته للتغيرات في المجال الاقتصادي والحلول التي يراها متناسبا والأوضاع السائدة، أو لجوئه إلى آلية الأوامر للتشريع في مجال النقد والقرض²، وفي مجال ترقية الاستثمار³، أو إحداث ضرائب وتعريفات جديدة⁴، أو تنظيم المؤسسات العمومية والاقتصادية وتسييرها وخصصتها⁵.

وهو ما يظهر الكم الكبير من الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية، والتي يتبين من خلالها أنه كان ينتظر الفرصة من أجل إصدار كل هذه الأوامر في جريدة رسمية واحدة، كما أن المتصفح لهذه الأوامر يجد أنها ليست مستعجلة ولا طارئة ولا تتسم بحالة ضرورة، أي أنها لا تحتاج لأن يصدرها رئيس الجمهورية بأمر، وكأن رئيس الجمهورية استغل حالة غياب البرلمان الذي يعد عائقا بالنسبة له من أجل إصدار هذه الأوامر في المجال المخصص للبرلمان، والأكثر من ذلك أن بعض الأوامر صدرت قبل انعقاد البرلمان بفترة وجيزة وعند عرضها عليه قام بالموافقة عليها مباشرة دون التأكد من أنها صدرت في أمور مستعجلة من عدمها.

¹ انظر: المادة 124 من دستور 1996، والمادة 142 من التعديل الدستوري 2016.

² الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 04 ذي الحجة عام 1421 الموافق لـ 27 فيفري 2001، يعدل ويتمم القانون 90-10 المؤرخ في 19 رمضان 1410 الموافق لـ 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية العدد 14 المؤرخة في 28 فيفري 2001.

³ - أمر رقم 03-01 مؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1422 الموافق 20 غشت سنة 2001 يتعلق بتطوير الاستثمار، الجريدة الرسمية العدد 22 المؤرخ في 22 غشت 2001.

⁴ - أمر رقم 02-01 مؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1422 الموافق 20 غشت سنة 2001 يتضمن تأسيس تعريفة جمركية جديدة، الجريدة الرسمية العدد 22 المؤرخ في 22 غشت 2001.

⁵ - أمر رقم 04-01 مؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1422 الموافق 20 غشت سنة 2001 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية والاقتصادية وتسييرها وخصصتها، الجريدة الرسمية العدد 22 المؤرخ في 22 غشت 2001.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

أما بالنسبة للتعديل الدستوري لسنة 2016 فقد تضمنت المادة 1/142 منه حالة الضرورة¹، إذ أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يمارس سلطته في التشريع عن طريق أوامر ما لم تحدث مسائل عاجلة تتطلب سرعة التدخل لحلها، أي وجود ضرورة ملحة مع عجز القوانين القائمة على مواجهتها والتصدي لها، في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل عن طريق التشريع بأوامر.

والملاحظ أنه منذ صدور التعديل الدستوري لسنة 2016 إلى غاية كتابة هذه الأسطر لم يستعمل رئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق أوامر في المجال المخصص للبرلمان لأن هذه المادة كبحت نوعاً ما جماح رئيس الجمهورية من اللجوء إلى تطبيق هذه الآلية متى سنحت له الفرصة لذلك، وقيدت سلطته في التشريع عن طريق أوامر باشتراطها لذلك في المسائل العاجلة.

أ-2- غياب البرلمان.

هناك حالات يكون فيها البرلمان غائب عن العمل بسبب شغور المجلس الشعبي الوطني، أو العطلة البرلمانية.

أ-2-1- الغياب لشغور المجلس الشعبي الوطني.

لم تحدد المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الحالات التي يكون فيها المجلس الشعبي الوطني شاغراً، لكن الدستور تناول في أحكام أخرى ذلك، وهو ما سنتناوله في النقاط التالية:

أ-2-1-1- الانحلال الإجباري للمجلس الشعبي الوطني.

كما سبق وأن تناولنا ذلك فإن المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً بسبب امتناعه عن الموافقة للمرة الثانية على مخطط عمل الحكومة عند عرضها له عليه للتصويت، حيث تناولت المواد: 5/91، 93، 94، 95، 96، 97 كيفية تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة من قبل رئيس الجمهورية²، كما تناولت وجوب تقديم مخطط عمل الحكومة من قبل الوزير الأول إلى المجلس

¹ انظر: المادة 1/142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² انظر: المواد 5/91، 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

الشعبي الوطني للموافقة عليه¹، وفي حال عدم الموافقة عليه يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة يعين رئيس الجمهورية وزيراً أول من جديد بحسب نفس الكيفيات المحددة في الدستور²، ليعيد الوزير الأول الجديد نفس الإجراءات السابقة، بتقديم مخطط عمل الحكومة للمجلس الشعبي الوطني، وإذا لم يحصل هذا المخطط أيضاً على موافقة المجلس الشعبي الوطني، فإن هذا الأخير ينحل وجوباً، وفي هذه الحالة يتم التحضير لانتخاب نواب مجلس شعبي وطني من جديد، في مدة أقصاها ثلاثة (3) أشهر³، وفي هذه الفترة يستطيع رئيس الجمهورية ممارسة سلطته في التشريع عن طريق أوامر.

أ-2-1-2 حل المجلس الشعبي الوطني بقرار من رئيس الجمهورية:

يعتبر هذا النوع من الحل حلاً اختيارياً، ويكون حينما يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني تطبيقاً لنص المادة 147 من التعديل الدستوري الحالي، والتي جاء فيها: «يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول.

وتجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر»⁴.

وقد ذكر التعديل الدستوري لسنة 2016 سبب لجوء رئيس الجمهورية لإجراء الحل وذلك من خلال نص المادة 98 منه، ويكون ذلك بتقديم الوزير الأول طلب للمجلس الشعبي الوطني يتضمن التصويت بالثقة، وفي حال عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة، وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى تطبيق أحكام المادة 147 المذكورة أعلاه⁵.

¹ - انظر: المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - انظر: المادة 95 من نفس التعديل الدستوري.

³ - انظر: المادة 96 من نفس التعديل الدستوري.

⁴ - المادة 147 من نفس التعديل الدستوري.

⁵ - انظر: المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

أما عن إجراء انتخابات تشريعية مبكرة فإن هذا الإجراء لا يخول رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر، لأن المجلس الشعبي الوطني يواصل ممارسة وظائفه حتى يتم تنصيب المجلس الجديد، بخلاف قرار الحل الذي يطبق فوراً، مما يتيح لرئيس الجمهورية الحلول محل البرلمان في ممارسة وظائفه التشريعية.

في هذه الفترة وفي غياب المجلس الشعبي الوطني يستطيع رئيس الجمهورية التشريع بأوامر، في مدة ثلاثة (3) أشهر، وهي مدة يستطيع من خلالها رئيس الجمهورية إصدار الكثير من الأوامر التي يستطيع من خلالها تمرير مشاريعه وفرض سياسته والتوغل في المساحات التي لم يكن بإمكانه بلوغها لولا غيبة البرلمان.

كما أن مدة الثلاثة أشهر المسموح لرئيس الجمهورية بالتشريع فيها عن طريق أوامر في المجال المحجوز للبرلمان هي مدة ليست بالطويلة إلا إذا كانت هناك أمور مستعجلة لا تحتاج إلى تأخير، إذ أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن ينتظر حتى يُنصَّب البرلمان الجديد ليشرع بكل حرية في مجاله الخاص، إلا في حالة الاضطرار والاستعجال، ولا يتخذ من الغياب ذريعة وحجة للقيام بالأمور التي لم تكن في متناوله قبل غياب البرلمان، حتى وإن كان المؤسس الدستوري قد نص على عنصر الاستعجال لكن من يقدر ذلك، فالسلطة التقديرية تعود لرئيس الجمهورية دون أن يسلب عليه أي نوع من الرقابة على توفر الحالة الاستعجالية.

وعليه يجب أن تكون هناك آلية ما تمنع رئيس الجمهورية من استعمال هذه السلطة بكل حرية، أو أن تكون هناك هيئة تعرض عليها هذه القوانين قبل إصدارها من قبل رئيس الجمهورية لتقدير مدى استعجالها، حتى يتم إصدارها عن طريق أوامر، لأن لا يستغل رئيس الجمهورية هذه الفترة لتقوية مركزه على حساب الهيئة التشريعية، وإضعاف البرلمان ومنازحته في اختصاصه التشريعي، فضلا عن أن الجمع بين سلطة التشريع وسلطة التنظيم يفرغ المادة 140 من محتواها¹.

أ-2-2 - الغياب لعطلة البرلمان:

العطلة البرلمانية هي الفترة التي يتوقف فيها أعضاء البرلمان عن العمل لمدة شهرين على الأكثر، فالبرلمان لا يمكنه أن يبقى منعقدا طوال العام بل لابد لأعضائه من فترة راحة، فعمر الدورة

¹ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري - الجزء الثالث، المرجع نفسه، ص 191.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

البرلمانية العادية تقدر بعشرة (10) أشهر على الأقل حسب نص المادة 135 من التعديل الدستوري الحالي¹، والفترة المتبقية تكون كعطلة برلمانية، وخلالها أتاح الدستور لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق أوامر.

والملاحظ أن الدستور قد منح رئيس الجمهورية إمكانية المبادرة إلى دعوة البرلمان إلى الانعقاد في دورة غير عادية، كما منح أيضا لكل من الوزير الأول وثلاثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني الحق في إمكانية الطلب من رئيس الجمهورية في استدعاء البرلمان للانعقاد².

فماذا هناك إمكانية لطلب استدعاء البرلمان للانعقاد خلال عطلته، فما الجدوى من لجوء رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر؟ فكان حري بالمؤسس الدستوري أن يترك البرلمان يمارس صلاحياته التشريعية دون فتح المجال لرئيس الجمهورية في التوغل في صلاحيات غير بدعوى وجود البرلمان في عطلة، فما دام هناك أمور مستعجلة يستدعي الرئيس البرلمان للانعقاد من أجل التشريع في تلك المسائل المستعجلة.

في الواقع إن الإجراءات التشريعية طويلة ومعقدة والأمور المستعجلة تحتاج لإجراءات أقل ومدة زمنية قصيرة، لمواجهة الأمر الطارئ، فإن ترك أمر إصدار القوانين في المسائل العاجلة للبرلمان، فإن القوانين ستتأخر في الصدور، وبالتالي لن تستطيع مواجهة المسائل العاجلة، لذلك من المفروض على الدساتير من أجل منع اعتداء سلطة على صلاحيات سلطة أخرى أن يسرع من الإجراءات في الظروف الخاصة، كما هو الحال في القضاء الاستعجالي، من أجل حفظ هيبة الهيئة التشريعية، وصور حقها في التشريع في المجالات المحددة بموجب الدستور.

أ-3- نطاق الأوامر الصادرة في غياب البرلمان.

تمثل الأوامر تشريعات كاملة من حيث محتواها أو موضوعها، فهي تتناول نفس الموضوعات المحجوزة للبرلمان، مما يجعل رئيس الجمهورية يستطيع من خلالها أن خلق مراكز قانونية

¹ انظر: المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² انظر: المادة 4/3/135 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

وتشريعات جديدة في المجالات التشريعية الأصلية، كما يمكنها تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة، وهذا بحكم ارتقاء قوتها القانونية إلى مصاف القوانين العادية¹.

وهي بذلك لا يمكنها أن تتناول مجالات خارج النطاق المحدد للسلطة التشريعية في الدستور²، لأن ذلك يعد ضمن الاختصاص التنظيمي الذي تناولته المادة 1/143 من التعديل الدستوري³، كما لا يمكنها مخالفة الدستور.

ولذلك فإن تشريع رئيس الجمهورية عن طريق أوامر سوف ينصب على ما هو محدد في الدستور من قوانين عادية وعضوية، وذلك لكون المادة 142 من التعديل الدستوري جاءت عامة ولم تحصر بالضبط المجالات التي باستطاعة رئيس الجمهورية أن يتخذ فيها الأوامر، وعليه نستطيع القول أنه يحق له مباشرة التشريع بأوامر في جميع الميادين التي يشرع فيها البرلمان⁴، مادام أنه قدر أنها مسألة عاجلة.

وهو ما يستتبع معه القول أن لرئيس الجمهورية الخوض في المسائل المذكورة في المادة 140 من الدستور دون استثناء، أي جميع القوانين العادية المدرجة في المادة سالفة الذكر.

وباعتبار القوانين العضوية لم تستثن من حكم المادة 142 من الدستور، فذلك يدل أنه بإمكان رئيس الجمهورية التشريع فيها بمقتضى الأوامر خلال فترة غياب البرلمان، وبحكم أن القوانين العضوية تختلف عن القوانين العادية من حيث إلزامية خضوعها للرقابة الدستورية وحيازتها على موافقة البرلمان بالأغلبية المطلوبة، فذلك يعني ضرورة تحقيق هذه المفارقة الإجرائية بينهما عندما يشرع فيهما رئيس الجمهورية بمقتضى الأوامر⁵.

قد أثبت الواقع ممارسة رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في المجالات المخصصة للقوانين العضوية، مثلما ما تضمنه كل من الأمر 97 - 07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام

¹ - احسن راجحي، تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع نفسه، ص 380.

² - أحمد بركات، المرجع السابق، ص 18.

³ - انظر: المادة 1/143 من التعديل الدستور لسنة 2016.

⁴ - انظر: دلال لوشن، مرجع سابق، ص 151. وانظر: ميمونة سعاد مرجع سابق، ص 141.

⁵ - احسن راجحي، تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع نفسه، ص 381.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

الانتخابات¹، والأمر 97-09 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية²، و الذي ألغي سنة 2012 بالقانون العضوي 12-04³.

ومن خلال ما سبق يتضح لنا أن صلاحيات رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر يشمل كل المجالات المخصصة للبرلمان بما فيها من قوانين عادية وقوانين عضوية، وهو ما يظهر لنا توسع صلاحيات رئيس الجمهورية التشريعية بالمقارنة مع ما هو ممنوح للسلطة التشريعية، فكان من الأجدر بالمؤسس الدستوري أن يحدد المجالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية عن طريق أوامر لأن لا يميح العمل التشريعي، وتُحفظ للهيئة التشريعية مكانتها.

أ-4-المدة الزمنية المحددة لعرض الأوامر على البرلمان.

تخضع جميع القوانين للرقابة، لضمان عدم انحرافها عن مبدأ الشرعية في مدلوله العام. ولهذا فإن الأوامر على غرار الوثائق القانونية الأخرى تخضع لرقابة قانونية متعددة الجوانب فتمارس عليها رقابة برلمانية لاحقة، في أول دورة لانعقاد البرلمان⁴.

وهو ما نصت عليه المادة 2/142 من التعديل الدستوري بأن يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها في شكل أوامر على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها⁵. فسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجالات المخصصة للبرلمان هي استثناء على الأصل، لذلك فرئيس الجمهورية ملزم بعرض الأوامر التي اتخذها في غيبة البرلمان عليه، لأنه مارس صلاحيات غيره لمواجهة ظروف مستعجلة، وعليه فعرض تلك الأوامر على البرلمان للموافقة عليها واجبة على رئيس الجمهورية لأن البرلمان في هذه الحالة هو السيد على تلك المجالات وحرى به أن يطلع عليها لمراقبتها، وهو ما ذكرته المادة 2/142 سابقة الذكر.

¹ - انظر: الأمر رقم 97-07 مؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد 12.

² - انظر: الأمر رقم 97-09 مؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية العدد 12.

³ - انظر: القانون العضوي رقم 12-04 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية العدد 02.

⁴ - احسن راجحي، تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع نفسه، ص 381.

⁵ - انظر: المادة 2/142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

إن تأكيد الدستور على ضرورة عرض الأوامر التشريعية على البرلمان في أول دورة له للموافق عليها يدل على إشراك البرلمان في عملية صنع هذه القوانين، لأن حياة هذه القوانين متوقف على موافقة البرلمان عليها، وبالتالي لا يمكن أن يستمر في تنفيذها ما لم تحظ على موافقة الهيئة التشريعية عليها، وإن كان البرلمان لا يستطيع مناقشتها إلا أن رأيه مصيري وحاسم بالنسبة لها. كما أن عرض تلك الأوامر على غرفتي البرلمان يعتبر بمثابة تأكيد مبدأ سيادة الأمة، فباعتبار النواب ممثلي الشعب في ممارسة رغباتهم وإرادتهم طبقاً لما ورد في نص المادة 115 و122 من التعديل الدستوري¹، فإن عرض تلك الأوامر عليهم بمثابة عرضها على أفراد الشعب، والموافقة عليه أو رفضها إنما هو بمثابة الاستجابة لمشئته الشعب

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذه الحالة هو: هل يتم عرض تلك الأوامر في بداية الدورة للموافقة عليها؟ أم أنه يمكنه تأجيلها إلى نهاية الدورة؟ وهل يمكن أن تعرض الأوامر في أول دورة للبرلمان إن كانت هذه الدورة غير عادية؟

برجوعنا لنص المادة 118 من التعديل الدستوري نجد أنها حددت مدة دورة البرلمان العادية بعشرة (10) أشهر على الأقل، أي أن العطلة البرلمانية محدد بشهرين (2) على الأكثر²، وهي المدة التي يستطيع فيها رئيس الجمهورية التشريع بأوامر، كما يمكنه فيها استدعاء البرلمان للانعقاد، ومن هذا المنطلق لا يتصور أن يستدعي رئيس الجمهورية البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية من أجل مناقشة أوامر ربما لم ترتب آثارها القانونية بعد والتي تكسبها قوة وإلزامية أكثر، مما يجعل أعضاء البرلمان في حرج من رفضها.

كما أن سكوت المؤسس الدستوري عن تحديد زمن عرض الأوامر على البرلمان إن كان في أول الدورة أو آخرها قد يجعل رئيس الجمهورية يلجأ إلى الضغط على الحكومة بإدراجها في آخر الدورة، لتبنيها أكثر والاستفادة من الوقت من أجل ترتيبها للآثار القانونية الكافية لإرغام الأعضاء على الموافقة عليها، وعرضها في آخر الدورة من شأنه التضييق في الوقت المقرر لها من أجل التسريع في الإجراءات والحيلولة دون التعمق فيها.

¹ - انظر: المادة 115 و122 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - انظر: المادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

أ-5-النصاب الواجب توافره للموافقة البرلمانية.

يختلف النصاب الواجب توافره للموافقة البرلمانية على الأوامر الرئاسية باختلاف موضوع الأمر، فإن كان الموضوع يخص أحد المجالات المنصوص عليها في المادة 140 من التعديل الدستوري الحالي¹، أي القوانين العادية، فإن الأغلبية المشترطة للموافقة عليها هي أغلبية الأعضاء الحاضرين أي الأغلبية البسيطة بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة.

أما إن كان الأمر يخص أحد المجالات المنصوص عليها في المادة 141 من التعديل الدستوري²، أي القوانين العضوية، فإن الأغلبية المشترطة هي الأغلبية المطلقة لأعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان³.

ب-الشروط الشكلية.

هي مجموعة الشروط المتعلقة بالإجراءات الشكلية التي يجب على الرئيس اتخاذها لتكتمل مراحل إصدار أوامر، والمتعلقة باتخاذها في مجلس الوزراء، وعرضها على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها، كما يجب عرضها على كل المجلس الدستوري إذا ما تعلق الأمر بقانون عضوي، إضافة إلى عرضها على غرفتي البرلمان.

ب-1-اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء.

نصت المادة 5/142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن تتخذ الأوامر التشريعية التي يسنها رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء، وتعود الحكمة في نص المؤسس الدستوري على هذا الشرط إلى كون الدستور قد أعطى الحق من خلال نص المادة 138 لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة الحق في المبادرة بالتشريع، وعليه فالوزير الأول ومن معه من وزراء كل حسب القطاع الذي يرأسه يبادرون بالتشريع مثلهم مثل أعضاء البرلمان، واتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء يمكن الرئيس من إطلاع أعضاء الحكومة على التشريعات التي يتخذها

¹ - انظر: المادة 140 من التعديل الدستوري الحالي والتي حددت مجالات القوانين العادية.

² - انظر: المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي حددت مجالات القوانين العضوية.

³ - انظر: المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

رئيس الجمهورية في المجالات المسموح للوزير الأول وأعضاء حكومته بالتشريع من خلالها، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى فإن تنفيذ القوانين هو من الصلاحيات الممنوحة للوزير الأول وأعضاء الحكومة حسب نص المادة 99 من التعديل الدستوري، أي أن تلك الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية يضطلع الوزير الأول بتنفيذها، لذلك فيجب عليه أن يطلع عليها ويساهم في إعدادها بما يتماشى مع ما هو متاح من إمكانيات وقدرات.

وباعتبار مجلس الوزراء جهازا يعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية، فإن النظام الجزائري لا يأخذ بنظام التوقيع المجاور أو التوقيع المزدوج من طرف رئيس الجمهورية والوزير الأول، لذلك فرئيس الجمهورية لن يجد أية صعوبة في تحقيق هذا الشرط¹.

لذلك فيمكننا القول أن اتخاذ رئيس الجمهورية للأوامر في مجلس الوزراء من شأنه أن يخدمه، من ناحية كسب ثقة وقبول الجهاز التنفيذي، كما يستطيع من خلال ذلك إطلاع الجهاز التنفيذي على الأوامر لتكييفها مع ما يتناسب والتطبيق العملي لها، خصوصا إن كانت تحتاج لمراسيم تنفيذية من أجل إدخالها حيز التنفيذ.

ب-2- عرض الأوامر على مجلس الدولة.

يمارس مجلس الدولة اختصاصات قضائية لها دور فعال في بناء دولة القانون، برقابته لنشاط الإدارة العمومية وإلزامها باحترام مبدأ المشروعية في كافة تصرفاتها، كما أنه وفي نفس الوقت نجد أن الدستور منحه صلاحيات استشارية مهمة للحد من المنازعات المحتملة والمساهمة في صناعة التشريع إلى جانب السلطات الأخرى من خلال إثراء المنظومة القانونية².

وقد لاحظنا في الباب الأول كيفية مساهمة مجلس الدولة في صناعة التشريع من خلال التزام الوزير الأول بعرض مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها، وذلك من خلال نص المادة 3/136 من التعديل الدستوري الحالي وكذلك هو الشأن

¹ - ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص 144.

² - جازية صاش، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، مرجع سابق، ص 404.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

بالنسبة للأوامر التشريعية التي يتقدم بها رئيس الجمهورية، حسب نص المادة 1/142 من نفس التعديل الدستوري، والتي ألزمت رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التي يصدرها في غيبة البرلمان على مجلس الدولة من أجل إبداء الرأي فيها، وهو ما يؤكد على خضوع الأوامر التشريعية لمرحلة جديدة في التعديل الدستوري الحالي لم يتضمنها دستور 1996، وهي ضرورة عرض الأوامر على مجلس الدولة لإبداء رأيه بشأنها وهو ما أكدته المادة 4 من القانون العضوي رقم 02-18 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله والتي جاء فيها: «ييدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر، حسب الشروط التي يحددها هذا القانون العضوي والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي»¹، حيث يتم إخطار مجلس الدولة بشأن مشاريع الأوامر من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة الحكومة عليها، مع إرفاقها بكافة عناصر الملف المحتملة²، يتداول المجلس في المجال الاستشاري حول الأوامر في شكل لجنة استشارية³، إذ تتم دراسة مشاريع الأوامر في أقصر الآجال⁴، وتبدي اللجنة رأيها حول مشاريع الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية⁵.

لكن السؤال المطروح في هذا الصدد هو: ما مدى حجية الرأي الذي يقدمه مجلس الدولة حول مشاريع الأوامر التي توضع بين يديه لإبداء الرأي حولها؟ بمعنى هل رأي مجلس الدولة ملزم لرئيس الجمهورية؟

باستقراءنا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري المذكورة أعلاه نجد أن المؤسس الدستوري لم يلزم رئيس الجمهورية بالأخذ برأي مجلس الدولة، فالرأي الذي يتقدم به هذا الأخير يعتبر مجرد وجهة نظر إن شاء الرئيس الأخذ به أخذ، وإن لم يشأ لم يأخذ، فالدستور لم يذكر الجزاء المترتب على ذلك، مما يؤكد أن هذه الاستشارة وإن كانت إلزامية، فإن رئيس الجمهورية حر في الأخذ بها من عدمه. مما يدفعنا للقول أن نص الدستور على عرض مشاريع الأوامر على المجلس

¹ - قانون عضوي رقم 02-18 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، السابق ذكره.

² - المادة 41 من نفس القانون العضوي.

³ - المادة 35 من نفس القانون العضوي.

⁴ - المادة 38 من نفس القانون العضوي.

⁵ - المادة 36 من نفس القانون العضوي.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

الدستوري كإجراء من إجراءات عملية سن الأوامر هو مجرد ذر للرماد على العيون، لإعطاء الأوامر صبغة شرعية أقوى، ولإضفاء قوة وحجية أكثر عليها.

ب-3- عرض الأوامر على البرلمان.

أقر المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية بصلاحيه التشريع بأوامر في المجالات المخصصة للبرلمان في حالة غياب البرلمان لأحد المبررات المذكورة سابقا، شريطة أن تكون هذه الأوامر قد وضعت لمواجهة مسائل عاجلة كما ورد في نص المادة 142 المذكورة سابقا، وعليه فاتخاذ هذه الأوامر في حالة غياب البرلمان يستوجب عرضها عليه فور انعقاده، وإلا عد تصرف رئيس الجمهورية تعد على صلاحيات الغير، لذلك فقد ألزم الدستور رئيس الجمهورية بعرض تلك الأوامر على البرلمان، كنوع من الرقابة المسلطة عليها، من أجل معرفة مدى الحاجة لتلك التشريعات في تلك الفترة التي أصدرت فيها، ولتقدير مدى التزام رئيس الجمهورية بما قد منحه إياه الدستور، ولم يتجاوز حدود ما هو مسموح له به، فإن توفرت الشروط وافق عليها البرلمان وأصبحت لها قوة القانون، وإن لم يوافق عليها البرلمان ألغيت وأصبحت كأن لم تكن.

والملاحظ أن عبارة " المسائل العاجلة" التي أضافها المؤسس الدستوري لنص المادة 142 من التعديل الدستوري، والتي ألزمت الرئيس بأن لا يصدر أوامر تشريعية فلي غياب البرلمان إلا بتوفر المسائل العاجلة، قد آتت أكلها حيث أننا نجد أنه ومنذ صدور التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يتم إصدار أي أمر من قبل الرئيس خلاف ما كان عليه الحال في الفترة الممتدة بين 1999-2016 والتي قدرت ب (66) أمرا.

وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أن الحرية التي كان يتمتع بها رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر والثغرات التي كانت تشوب الدستور قبل تعديله قد تم سدها؟، وتم وضع بعض القيود التي يبدو أنها آتت أكلها، وأصبح التشريع بأوامر يخضع للكثير من الشروط التي تجعل من رئيس الجمهورية يفكر كثيرا قبل إقدامه عليها، وإن كان الضعف الذي مازال مترسحا في أعضاء البرلمان قد يكون بمثابة الفجوة التي يمكن إصلاحها إلا بإصلاح تفكيرنا، وبحثنا عن الأفضل فيمن يمثلنا كي تصلح الهيئة التشريعية وتقوى، ويصلح معها التشريع ويقوى أكثر.

البند الثاني: التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية.

تخضع أعمال الدولة في ظل الظروف العادية لمبدأ الشرعية، وكل مخالفة لهذا المبدأ يمثل تبريرا لقبول الطعن في قراراتها عن طريق دعوى الإلغاء. إلا أن هذه الحقيقة تأخذ مفهوما مغايرا في ظل الظروف الاستثنائية، أين تتغير الظروف العامة لإصدار تلك التصرفات، ففي حال وجود تهديد وشيك بالنظام العام والأمن العام، يؤدي إلى مساس خطير باستقرار مؤسسات الدولة وأمن وسلامة الأرواح والممتلكات¹، فإن الوضع يتغير وما كان غير مشروع يصبح مشروعاً في حال كان مبرراً لتحقيق الأهداف المرجوة منه. وهذا يعني أن الضرورة الملحة تستدعي إعطاء صلاحيات واسعة وغير مألوفة للإدارة لمواجهة هذه الظروف بشكل تبرره الشرعية الاستثنائية التي تحل محل الشرعية العادية².

أولاً: تعريف الظروف الاستثنائية.

أول ظهور للظروف الاستثنائية كان في فرنسا إبان الحرب العالمية الأولى، والتي جعلت مجلس الدولة الفرنسي يقر بأن ضرورات الحرب تجيز للإدارة اتخاذ قرارات على غير ما تقضي به قوانين الظروف العادية، وكان موضوع النقاش يدور حول ما سمي بـ "سلطات الحرب" وما مشروعية ما يتخذ في ظل تلك الظروف³.

وبعد ذلك لم يعد مفهوم هذه النظرية مقتصرًا على فكرة الحرب بل امتد ليشمل مختلف أنواع الأزمات التي تتعرض لها الدولة ومواطنيها، سواء أكانت اقتصادية أو سياسية أو اضطرابات عامة أو كوارث طبيعية... إلخ⁴.

لذلك يمكن تعريف الظروف الاستثنائية بأنها: مجموعة من الظروف الطارئة غير المألوفة والتي تطرأ على حياة الدولة سواء كان ذلك أحداث الحرب والفتن والبلابل والثورات والانقلابات

¹ - احسن راجحي، تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع نفسه، ص 389.

² - انظر: احسن راجحي، المرجع نفسه، ص 390.

³ - عبد العزيز برفوق، ضوابط السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية - في ضوء النظام القانوني الجزائري الحالي - رسالة ماجستير في الحقوق، فرع قانون دستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2001-2002، ص 8.

⁴ - عبد العزيز برفوق، المرجع نفسه، ص 8.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

المدبرة، وكل الحالات الخطيرة التي من شأنها المساس بالنظام العام وتهديده. وقد تكون هذه الظروف دولية كأن تقع حرب عالمية أو حرب إقليمية، وقد ينتشر وباء في المنطقة التي تحيط بالدولة أو تتدخل إحدى الدول الأجنبية في السيادة الداخلية لدولة ما أو تثير فيها بعض الفتن. وقد تكون داخلية كحدوث أزمة اقتصادية أو سياسية أو ثورة أو تدبير انقلاب أو انتشار فتنة أو وباء أو أي حدث من شأنه المساس بالخطر بالنظام العام¹.

وهذه الصور الاستثنائية هي محتملة الوقوع ومؤقتة ولا تتمتع بصفة الدوام، لكنها تمثل خطرا على حياة الدول من حيث وجودها، واستقلالها وسيادتها واستقرارها ومركزها. كما أن درجة الخطر الذي يصيب الدولة يختلف تبعا لسبب الظرف الاستثنائي الذي حدث ومدى خطورته².

ومن بين هذه الصلاحيات التي تتأثر بالظروف الاستثنائية نجد الاختصاص التشريعي، إذ أنه خلال هذه الظروف تجمع الصلاحيات بيد رئيس الجمهورية.

حيث يعتبر الدستور وفقاً لهانس كلسن، القاعدة العليا والأساسية لكل القواعد الأخرى لأنه يضمني المشروعية القانونية على جميع القواعد والمعايير الأخرى التي هي أدنى منه، لذلك يجب أن يبدأ تفسير الاستثناء كمفهوم قانوني من هذه المجموعة من النصوص والأحكام الدستورية. فالقاعدة الدستورية تمكن السلطة التشريعية من تبني الاستثناءات. مما يشكل الفئة التشريعية للاستثناءات. ومن الاستثناءات المنصوص عليها في القاعدة الدستورية من خلال قراءة مجموعة النصوص الدستورية نكتشف عدة قواعد وأحكام دستورية مع استثناءات. فبالرغم من أن بعض الاستثناءات المذكورة صراحة في القاعدة، إلا أن البعض الآخر يظل مفترضا أو ضمنياً ولا يمكن اكتشافه إلا من خلال علامات لغوية وألفاظ وحروف. الأمر نفسه ينطبق على عبارات مثل "مع مراعاة الأحكام"، "دون الإخلال بالأحكام". يمكن اكتشاف مقدمة الاستثناء في قاعدة ما من خلال نموذج النفي الذي توفره القاعدة نفسها. على سبيل المثال، تقول القاعدة إنها لا تنطبق على مثل هذا الموقف أو أن مثل هذه الحالة لا تدخل في نطاق القاعدة. وهناك استثناءات صريحة فهي ما نميزها عن غيرها من الحالات، فهو ما لم يتم تضمينه في مجموعة. إنها أفعال نستبعد

¹ - نجاة تيممي، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، رسالة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2002-2003، ص 13.

² - نجاة تيممي، المرجع نفسه، ص 9.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

بموجبها حالة قاعدة أو صيغة عامة تنطبق عليها. فالسلطة المعيارية تسن قاعدة وتطبقها على الفور وبشكل صريح مع استثناء ، كما هو الحال مع العديد من القواعد الدستورية¹.

ويؤدي تشريع الاستثناء أو الأزمة أو حالة الاستثناء بالتأكيد إلى التفكير في العلاقة بين ما هو طبيعي وما هو استثنائي وفقاً للبروفيسور تروبر، فالاستثناء هو موقف مختلف عن الوضع العادي، وهو الموقف الذي يبرر بالتالي تنفيذ قواعد مختلفة عن القواعد المعتادة².

وهو ما نجد تطبيقه في النظام الدستوري الجزائري، فقد نصت جل الدساتير على الظروف الاستثنائية، من دستور 1963 إلى غاية التعديل الدستوري 2016، حيث نصت المادة 142/4 من التعديل الدستوري 2016 على أنه: «يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور»³.

وبذلك يتحول اختصاص رئيس الجمهورية من التقييد إلى الإطلاق، وينتقل من كونه مشرعاً ثانوياً واستثنائياً إلى مشرع حقيقي أصلي وأصيل، كل ذلك بشكل تبرره الضرورة الملحة التي تقوده لمواجهة الظرف الاستثنائي بكافة الوسائل. فأساس السلطات الواسعة التي يحوزها الرئيس في مثل هذه الظروف، إنما يرجع إلى فكرة الضرورة والاستعجال، مع ضرورة استمرار سير المرفق العام في ظل تلك الظروف⁴.

وبرجعنا لنص المادة 1/107 من التعديل الدستوري نجدتها تنص على أنه: «يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها»⁵، من خلال هذه الفقرة يتبين لنا أن تقدير الحالة الاستثنائية يعود لرئيس الجمهورية، ولكنه لا يستطيع اتخاذ هذا الإجراء إلا بعد استشارة مجموعة من الهيئات وهو ما تضمنته القرة الثانية من نفس المادة بقولها: «ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا

¹- Thi Hong NGUYEN : La notion d'exception en droit constitutionnel Français ; Thèse de Doctorat Discipline : droit public ; UNIVERSITE PARIS I PANTHEON-SORBONNE FACULTE DE DROIT ; Année 2013 ; p 52.

²- Thi Hong NGUYEN , op. cit , p 63.

³- انظر: المادة 4/142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴- انظر: احسن راجحي ، المرجع السابق، ص 390.

⁵- انظر: المادة 1/107 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء¹.

من خلال هذه المادة يتبين لنا أن رئيس الجمهورية هو المكلف وحده بتقدير الظروف التي تستدعي اللجوء إلى الحالة الاستثنائية، وهو الذي يقرر ما إذا كان هناك خطر داهم يستدعي تقرير هذه الحالة، مما يجعله يمتلك سلطة تقديرية واسعة دون تقييد أو اعتراض أو مراقبته من القضاء أو البرلمان أو المجلس الدستوري لاعتبارها من أعمال السيادة.

ومع أن الدستور ألزمه بضرورة استشارة بعض المؤسسات الدستورية قبل إعلان هذه الحالة، فإن ذلك ليس إلا إجراء شكلياً. لأن استشارة هذه المؤسسات لا يلزم الرئيس من الناحية الموضوعية، فهو غير مقيد بأرائهم، ويمكنه اتخاذ ما يراه مناسباً من تدابير دون الأخذ بتلك الاستشارات.

ثانياً: شروط التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.

يعتبر اللجوء لتطبيق الحالة الاستثنائية في أي دولة من الإجراءات الخطيرة التي قد تلجأ إليها، لذلك نصت كل الدساتير على شروط موضوعية وشكلية لإعلانها، والتي يفترض أن تشكل ضوابط و قيود لسلطة رئيس الجمهورية في اتخاذها، لذلك سنتطرق في هذا العنصر للشروط الموضوعية والشكلية لاتخاذ هذا الإجراء.

1-الشروط الموضوعية.

حددت المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الشروط الموضوعية لتقرير الحالة الاستثنائية، والمتمثلة في وجود خطر داهم، وأن يوشك هذا الخطر على إصابة مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

أ-الخطر الداهم.

يقصد بالخطر الداهم في المعنى القانوني كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية، فيهددها إما بالانتقاص أو الزوال¹.

¹ - انظر: المادة 2/107 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

بالنسبة لوجود الخطر الداهم فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد من خلال نص المادة 107 صفة هذا الخطر ولا موضوعه ولا مصدره سواء أكان داخليا أو خارجيا، ولا نطاقه الزمني متى يبدأ ومتى ينتهي أو حتى درجة جسامته. وهذا عكس ما جاء به المؤسس الدستوري الفرنسي من خلال نص المادة 16، حيث جاء بشروط محددة تتعلق بموضوع الخطر وصفاته، فاشتراط أن يكون الخطر حالا وجسيما ومعيار هذه الجسامة يؤدي إلى إعاقه السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية، ومن حيث موضوعه أن يمس الخطر بأنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية².

إلا أنه يفهم من نص المادة 107 من التعديل الدستوري أن الخطر الداهم هو خطر غير عادي وغير مألوف - لخروجه من دائرة المخاطر المتوقعة - ويتميز بجسامة الآثار المتوقعة عنه، كما يتميز أيضا بكونه داهما، أي قريبا أو وشيك الوقوع. فالدستور لم يشترط أن يكون الخطر حالا، وإنما يكفي أن يكون محقق الوقوع في المستقبل القريب، ويظهر ذلك من خلال الملابس والظروف الأمنية التي تحيط بالدولة، كالتهديد بالحرب أو ترقب أزمات اقتصادية أو سياسية أو طبيعية. ولا يندرج ضمن هذا المعنى الخطر المحتمل، أي توقع الخطر دون وجود ملابس توشي بإمكانية حلوله في المستقبل القريب، أو الخطر المنصرم أي الخطر الذي يكون قد وقع وانتهى، فهنا ليس من حق رئيس الجمهورية تقرير الحالة الاستثنائية لزوال الخطر الذي يهدد الدول³.

ويبقى تقدير إعلان الحالة الاستثنائية لسلطة رئيس الجمهورية وحده، لا يشاركه فيها سلطات أخرى، فمتى رأى أن هناك خطر داهم يستدعي تقرير الحالة الاستثنائية قام به، ومتى شاء أعلن عن نهاية هذه الحالة. فهو من يقدر وجود الخطر وانتهائه.

¹ - أحمد بركات ، المرجع السابق، ص 39. وانظر: راجي احسن، المرجع السابق، ص 395.

² - انظر: مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مقال، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد العاشر، العدد 4، سنة، ص 330. وانظر أيضا: نور الدين رداة، مرجع سابق، ص 78.

³ - احسن راجي ، المرجع السابق، ص 396.

ب- أن يؤدي الخطر إلى إصابة مؤسسات الدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها.

حددت المادة 107 من التعديل الدستوري الحالي¹ الحالات التي يمكن من خلالها اعتبار الخطر الداهم حالا، وذلك إذا ما أوشك على التأثير أو أثر فعلا على مؤسسات الدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها، وذلك من خلال تحديد النتائج والآثار الناجمة عن حلول هذا الخطر، فإذا ما وصلت درجة جسامتها إلى التأثير سلبا على السير العادي لمؤسسات الدولة، أو شكلت اعتداء على وحدة الدولة واستقلالها وسلامة إقليمها، فهنا يمكن لرئيس الجمهورية اعتبارها حالة استثنائية.

وقد عبر عنها المشرع الدستوري الجزائري بعبارة "يوشك أن يصيب"، والتي توحي بأنه يمكن لرئيس الجمهورية تطبيق المادة 107 من الدستور دون انتظار وقوع الضرر فعلا بل يكفي أن يهدد الخطر سير تلك المؤسسات وسلامة الدولة، وهو ما عبر عنه جانب من الفقه بالقول أنه يكفي تعثر السلطات عن سيرها، أو السير بصعوبة، ولا يشترط أن يكون قد أصابها الشلل أو العجز الكلي. وهذا ما يفسره تطلب انعقاد البرلمان بقوة القانون عند اللجوء لتطبيق هذه المادة، وهو ما يعني أن البرلمان ليس في حالة عجز².

والعبارة السابقة التي استعملها المشرع الجزائري هي عبارة واسعة، فقوله "يوشك أن يصيب" تفتح الباب على مصراعيه لرئيس الجمهورية لافتراض أن الخطر أوشك على إصابة مؤسسات الدولة أو استقلالها أو وحدة ترابها، بمعنى أنه له السلطة الواسعة في تقدير حجم الضرر أو مدى وشوك وقوعه، مما يخول له اكتساب صلاحيات غيره لمجرد افتراضه أن الخطر متوقع الحدوث.

2- الشروط الشكلية.

نصت المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 على الشروط الشكلية للحالة الاستثنائية، فالمؤسس الدستوري ألزم رئيس الجمهورية من خلال هذه المادة بالقيام بمجموعة من الاستشارات لبعض المؤسسات الدستورية، وهذه الاستشارات رغم كونها غير ملزمة لرئيس

¹ انظر: المادة 1/107 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² انظر: ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص 154، وانظر: راجحي احسن، المرجع السابق، ص 397.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

الجمهورية من حيث الأخذ بها أو تركها، إلا أنه ملزم بإجراء الاستشارة، حيث تتوقف عليها مشروعية الإجراءات الشكلية لإعلان الحالة الاستثنائية، وهذا وما يثبت مدى تمتع رئيس الجمهورية بالسلطة التقديرية الواسعة التي يملكها في تكييف الأمور حسب رؤيته واتخاذ القرار الذي يراه مناسباً لمثل تلك الظروف دون إلزامه بأخذ الاستشارات بعين الاعتبار، إذ أنه لا يوجد أي جزاء يترتب على عدم أخذه لتلك الاستشارات بعين الاعتبار.

وبالنسبة للهيئات والجهات التي ألزمت المادة 107 من الدستور رئيس الجمهورية باستشارتها فهي رئيسي غرفتي البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، فاستشارة هذه الشخصيات تضيء نوع من الشرعية والقوة على العمل الذي سيقدم عليه، كما أنه يمنع أي معارضة أو انتقاد قد يطاله من جراء اتخاذه لقرارات تعتبر حاسمة وفعالة في تلك الظروف.

أ- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري.

نصت المادة 2/107 من التعديل الدستوري على أن رئيس الجمهورية لا يمكنه اتخاذ إجراء تقرير الحالة الاستثنائية إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري¹، والذي يطلع على هذه المادة يتوهم للمرة الأولى أن رئيس الجمهورية ملزم بالتشاور مع هذه الجهات من أجل تقرير الحالة الاستثنائية، ومن أجل الأخذ بما يتوصل إليه معهم من حلول لمواجهة هذه الظروف، لكن بعد التمعن في نص هذه المادة نجد أن هذه الإلزامية مقتصره على اتخاذ إجراء الحالة الاستثنائية، أما الحلول المقترحة لتجاوز هذه الأزمة فإن رئيس الجمهورية هو وحده من يقدرها دون الحاجة إلى الأخذ بتلك الاستشارات، رغم كون البرلمان يبقى منعقداً طول فترة الحالة الاستثنائية، ورغم كون المجلس الدستوري في أهبة الاستعداد لإبداء رأيه في أي استشارة أو رأي دستوري، إلا أنه لا يمكنهم ممارسة صلاحياتهم، لكون العمل بالدستور يتوقف والرئيس هو وحده من يمكنه اتخاذ القرارات، إلى حين إعلان انتهاء الحالة الاستثنائية.

وبالتالي فيمكن القول أن استشارة رئيس الجمهورية لرئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري هي استشارة واجبة من حيث طلبها، وليست ملزمة من حيث الأخذ بها وتطبيقها،

¹ - انظر: المادة 2/107 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

فهي مجرد رأي يمكن لرئيس الجمهورية الاستعانة به للإحاطة بمجريات الأمور داخل الدولة باعتبار البرلمان (ممثل الشعب)، وهو الأدرى بحقوق وحرريات المواطن المنتهكة، وباعتبار المجلس الدستوري هو المكلف بالرقابة الدستورية، كما أن هذه الاستشارة تهدف إلى إعلام هذه الهيئات بالقرارات المتخذة¹.

ب- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

ألزم المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية من خلال نص المادة 107 / 2 لإعلان الحالة الاستثنائية، ضرورة الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء². والظاهر على هذه المادة أن مصطلح "استشارة" بالنسبة لرئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري، قد تغير واستبدل بمصطلح "الاستماع" بالنسبة للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، حيث يرى البعض أن الفرق بين المصطلحين يكمن في النتيجة النهائية لكل منهما فالاستشارة هي تقديم الرأي، الذي يعني وجوب الوصول إلى اتفاق حول الموضوع المطروح للاستشارة، بمعنى قبول تقرير الحالة الاستثنائية أو رفضها. أما الاستماع فلا يشترط فيه الاتفاق حول موضوع تقرير الحالة الاستثنائية أو رفض تقريرها³.

وعموما فإن الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء لن يكون من ورائه أي اعتراض لأن رئاسة هذه الهيئات تعود لرئيس الجمهورية⁴، والغرض من هذا الاستماع هو الإحاطة بكل المعلومات التي قد تسهل له اتخاذ القرار هذا من جهة، ومن جهة أخرى لمحاولة احتواء كل الهيئات والمؤسسات لمنع أي معارضة أو امتعاض.

ج- الاجتماع الوجوبي للبرلمان.

نصت المادة 107 / 4 على أن يجتمع البرلمان بغرفتيه وجوبا، ويعد هذا الاجتماع ضرورة لا بد منها لإعلان الحالة الاستثنائية، إذ لا يعقل أن تكون البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع

¹ - بغداد خنيش، المؤسسات الدستورية في الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير في القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، جامعة الجزائر، سنة 1998-2001، ص 94.

² - انظر: المادة 2/107 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - أحمد بركات، المرجع السابق، ص 48.

⁴ - انظر: المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

والنواب في عطلة، لذلك فعلى ممثلي الشعب متابعة ومراقبة الأوضاع باستمرار، خاصة لما يتعلق الأمر بإعلان هذه الحالة وما تفرضه من تقييد لحقوق وحرية الأفراد.

وعليه فهذا الاجتماع يعد ضماناً حقيقية لمنع رئيس الجمهورية من التعسف في استعمال السلطات الاستثنائية المخولة له بمقتضى الدستور، إلا أن هذا الإجراء لا يغير في الأمر من شيء، ذلك أنه يتوقف عند حدود الاجتماع، فهو لا يتطلب إبداء الرأي والتزام الرئيس باستشارة البرلمان لا يختلف عن التزامه باستشارة المؤسسات الدستورية الأخرى، وذلك يدل بأن الاجتماع هو إلزامي من الناحية الدستورية، لكنه لا يقيد إرادة الرئيس باعتبار أن الغرض الأساسي من الإجراء هو إعلام وإحاطة ممثلي الشعب بالإجراءات غير العادية المزمع اتخاذها مستقبلاً من قبل رئيس الجمهورية¹.

الفرع الثالث: مساهمة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق المصادقة على المعاهدات.

تخضع المعاهدات كغيرها من التشريعات لمبدأ تدرج القواعد القانونية، وهي تحتل بذلك موقع متميزاً ضمن التشريعات الوطنية كمصدر من مصادر القانون، كما أن وضعها ضمن الإطار المحدد لمكانتها يعتبر أداة لدفع التعارض بينها وبين التشريعات الوطنية أمام القضاء في مختلف الدعاوى القضائية، سواء كان هذا التعارض صريحاً أو ضمناً، إضافة إلى أن وضع المعاهدات ضمن هذا التدرج يحدد مكانتها فيما يخص الدستور والقوانين الداخلية مما ينتج عنه احترام القانون الأدنى للقانون الأعلى منه، وعدم معارضته أو تجاوزه أو الخروج عنه².

وقد كرس المواد 26 و 27 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات مبدأ سمو المعاهدات الدولية على القوانين الداخلية، حيث جاء فيهما ما يلي: « كل معاهدة نافذة ملزمة لأطرافها

¹ - احسن رابحي ، المرجع السابق، ص 399.

² - سبيع زيان، مكانة المعاهدات الدولية ضمن مبدأ تدرج القوانين في النظام الدستوري الجزائري، ومقال مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد التاسع المجلد الأول، 15 ديسمبر 2016، ص 213.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

وعليهم تنفيذها بحسن نية»، « لا يجوز لطرف في المعاهدة أن يحتج بنصوص قانونه الداخلي كمبرر لإخفاقه في تنفيذ المعاهدة...»¹.

وبالنسبة للنظام القانوني الجزائري فالمعاهدات الدولية تعد من بين التشريعات الرئيسية، حيث احتلت مكانة بارزة في المنظومة القانونية، وأدرجها المشرع الجزائري في المرتبة الثانية من الهرم القانوني بعد الدستور، وذلك من خلال نص المادة 132 من دستور 1996 على أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون، وهو ما سارت عليه المادة 150 من التعديل الدستوري لسنة 2016²، وذلك بمجرد استيفائها جميع الشروط والإجراءات القانونية الداخلية لاسيما التصديق³ والنشر، كما تصبح واجبة النفاذ في النظام الداخلي الجزائري، بشكل يوجب على الجزائر موثمة منظومتها التشريعية الداخلية مع المواثيق والاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها⁴، وذلك بموجب تبوؤها المركز الثاني في سلم القواعد القانونية بعد الدستور، و سموها على القانون الداخلي، لأنها أصبحت جزء من المنظومة القانونية للدولة.

وهو ما يستشف منه ما يلي:

- أن المعاهدات الدولية تعتبر نافذة في الجزائر وواجبة التطبيق بمجرد التصديق عليها من قبل رئيس الجمهورية ونشرها، وبإمكان أي متقاض الاحتجاج بها أمام الجهات القضائية.

¹ - المادتين 26 و 27 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، والتي دخلت حيز النفاذ في 27 كانون الثاني يناير 1980، السابق ذكرها.

² - انظر: المادة 132 من دستور 1996، وتقابلها المادة 150 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - نصت المادة 2 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات سابقة الذكر في تعريفها للتصديق بأنه: «يقصد بـ "التصديق" والقبول" و"الموافقة" و"الانضمام" الإجراء الدولي المسمى كذلك، والذي تقر الدولة بمقتضاه على المستوى الدولي رضاها الالتزام بالمعاهدة»، والمصادقة هي تعبير الدولة عن قبول الارتباط الرسمي بالاتفاقية، من قبل الهيئات المخولة من طرف القانون الداخلي (الدستور) للالتزام الدولة على الصعيد الخارجي، فالاتفاقية إجراء جوهري يجعل الاتفاقية تدخل حيز النفاذ، انظر: شرون حسينة، تطبيق الاتفاقيات الدولية أمام القاضي الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 11، ماي 2007، ص 92.

⁴ - خالد حساني، نفاذ المعاهدات الدولية في النظم القانونية الوطنية، مقال بمجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس

لغور خنشلة، المجلد 2 العدد 3، جانفي 2015، ص 73.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

- كما أن المعاهدات الدولية المصادق عليها من طرف رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون الداخلي¹، وهو ما يترتب عنه ضرورة تعديل القوانين الداخلية كي لا تتعارض مع المعاهدات التي صادق عليها رئيس الجمهورية، وهو ما يعني أن رئيس الجمهورية يمكنه التشريع عن طريق المصادقة على المعاهدات التي تفوق التشريعات البرلمانية من حيث القوة، ويجعل من التشريعات البرلمانية في مرتبة أدنى منها، كما أن البرلمان ملزم بإعادة تكييف قوانينه بما يتماشى مع المعاهدات المصادق عليها من قبل رئيس الجمهورية.

فالدستور أعطى السلطة التنفيذية صلاحية المصادقة على المعاهدات، فيتولى رئيس الجمهورية ذلك طبق لنص المادة 111 والمادة 149 من التعديل الدستوري 2016، وإن كان وزير الخارجية يقوم بتهيئة الطريق له عن طريق قيامه بجميع المراحل التي تسبق التعديل حسب ما نصت عليه المادة 1/16 من المرسوم الرئاسي رقم 02-403 الذي يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية المؤرخ في 26 نوفمبر سنة 2002 على أنه: «تعمل وزارة الخارجية على المصادقة على الاتفاقيات والاتفاقيات والبروتوكولات والتنظيمات والمعاهدات الدولية»²، كما نصت المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: «يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة»³، فالملاحظ على هذه المادة أنها عدت المجالات التي تعقد بشأنها اتفاقيات أو معاهدات دولية وقد أعطت صلاحية المصادقة عليها لرئيس الجمهورية، واشترطت أن يتم ذلك بعد موافقة كل غرفة من البرلمان عليها صراحة مما يعني أنه لا يشترط في غرفتي البرلمان إلا الموافقة الصريحة دون تحديد لنسبة هذه الموافقة ولا كيفية عرضها على البرلمان، ولا رأي البرلمان بشأنها، وكأن غرفتي البرلمان ملزمتين بقبولها دون مناقشتها.

¹ - المادة 150 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - مرسوم رئاسي رقم 02-403 مؤرخ في 21 رمضان عام 1423 الموافق 26 نوفمبر سنة 2002، يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، الجريدة الرسمية العدد (79) المؤرخ في 1 ديسمبر سنة 2002.

³ - المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

أما المادة 111 من التعديل الدستوري فقد نصت على أنه: «يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم. ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما. ويعرضها فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة»¹. والملاحظ على نص هذه المادة أن ترتيب المراحل فيه خلل حيث ابتدأت بتوقيع رئيس الجمهورية ثم تلتها بعرضها على المجلس الدستوري من أجل إبداء الرأي بشأنها وأنتهت بعرضها على البرلمان من أجل الموافقة الصريحة عليها، فما الجدوى من رأي المجلس الدستوري وموافقة البرلمان إذا كانت المعاهدة قد تم التوقيع عليها من قبل رئيس الجمهورية. فكان من المفروض أن يتم عرض المعاهدات على البرلمان ثم يبدى المجلس الدستوري الرأي بشأنها يليها توقيع رئيس الجمهورية. ثم أن هذه المواد لم توضح كيف تكون هذه الموافقة صريحة ولا نسبة الأعضاء الموافقين عليها.

ومن بين المعاهدات التي صادق عليها رئيس الجمهورية نجد المعاهدة المتعلقة بتسليم المجرمين بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة جمهورية نيجيريا الاتحادية الموقعة بالجزائر في 12 مارس سنة 2003 والتي يتعهد من خلالها الطرفان المتعاقدان على تسليم الأفراد الموجودين في إقليم البلدين والمتابعين أو المحكوم عليهم من طرف السلطات القضائية التابعة للدولة الأخرى، حسب الأحكام الموجودة في هذه المعاهدة²، حيث حددت هذه المعاهدة الجرائم التي تستدعي التبادل وشروط وكيفيات التبادل ومتى تدخل هذه المعاهدة حيز التنفيذ... والملاحظ أن هذه المعاهدة قد تم التوقيع عليها سنة 2003 إلا أن التصديق عليها لم يتم مباشرة بل تأخر ذلك إلى سنة 2005.

وكذلك نجد المرسوم الرئاسي 05-194 المتضمن التصديق على الاتفاقية بين حكومة الجمهورية الجزائرية وحكومة جمهورية النمسا في مجال الضرائب على الدخل والثروة، حيث تطبق هذه الاتفاقية على الأشخاص المقيمين بدولة متعاقدة أو بكلتا الدولتين المتعاقدين، فتطبق على

¹ - المادة 150 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - مرسوم رئاسي رقم 05-193 مؤرخ في 19 ربيع الثاني عام 1426 الموافق 28 مايو سنة 2005، يتضمن التصديق على المعاهدة المتعلقة بتسليم المجرمين بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة جمهورية نيجيريا الاتحادية، الموقعة بالجزائر في 12 مارس سنة 2003، الصادر بالجريدة الرسمية العدد (38) المؤرخ في 1 يونيو سنة 2005.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

الضرائب على الدخل والثروة المحصلة لحساب دولة متعاقدة أو أقسامها السياسية أو جماعاتها المحلية¹.

ورغم كون المادة 140 من الدستور قد حددت المجالات التي يشرع فيها البرلمان، ومنها القواعد العامة المتعلقة بالأجانب والقواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية... وتسليم المجرمين، وكذا إحداث الضرائب والجبايات والرسوم المختلفة وتحديد أساسها ونسبتها² إلا أننا نجد أن رئيس الجمهورية يستطيع التشريع فيها عن طريق المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

مما سبق يتبين لنا أن الدستور قد منح رئيس الجمهورية مجالاً آخر للتشريع من خلاله، عن طريق التوقيع والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، مما يوسع من الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان، حيث نجد أن الرئيس يستطيع التشريع حتى في المجالات المحجوزة للبرلمان عن طريق التصديق على المعاهدات والاتفاقيات المبرمة مع الدول الأخرى.

المطلب الثاني: صناعة التشريع عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة.

منح الدستور الجزائري رئيس الجمهورية بمحمل الوسائل التقليدية الممنوحة للملك، كما مكّنه من تفعيل أدوات أخرى أدت إلى توسيع حجم السلطة الرئاسية، وأصبحت التقنيات الرئاسية الممنوحة له ذات فاعلية ملموسة في مواجهة حكومة الرئيس والبرلمان³.

ومن بين هذه الوسائل التي منحها الدستور للسلطة التنفيذية والتي تستطيع من خلالها التشريع في المواضيع الخارجة عن نطاق القانون، نجد التنظيمات المستقلة التي هي من اختصاص رئيس الجمهورية، أما التنظيمات المشتقة التي تسن لتطبيق القوانين فهي من اختصاص الوزير الأول. وقد كانت التنظيمات فيما مضى بمثابة أدوات قانونية لتنفيذ التشريعات، إلا أن هذه الصفة سرعان ما توسعت مع نهاية القرن التاسع عشر، حيث تغيرت من وظيفة التنفيذ إلى وظيفة

¹ - المرسوم الرئاسي 05-194 مؤرخ في 19 ربيع الثاني عام 1426 الموافق 28 مايو سنة 2005، يتضمن التصديق على

الاتفاقية بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة جمهورية النمسا في مجال الضرائب على الدخل وعلى الثروة، الموقعة بفيينا في 17 يونيو سنة 2003، الصادر بالجريدة الرسمية العدد (38) المؤرخ في 1 يونيو سنة 2005.

² - انظر: المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 229.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

التشريع، وأصبح باستطاعة رئيس الجمهورية سن قواعد قانونية كاملة موازية للتشريعات البرلمانية. وبحكم أن هذه القواعد القانونية غير متصلة بقانون معين وليست تطبيقاً لنص قانوني معين، فهذا يعني أنها مستقلة ومتحررة عن غيرها، ولذلك أطلق عليها اسم اللوائح المستقلة¹.

الفرع الأول: السلطة التنظيمية المستقلة تشريعاً مُوازٍ.

مكن الدستور الجزائري رئيس الجمهورية من امتلاك صلاحيات تشريعية واسعة فاقت تلك التي منحها للبرلمان، فبالإضافة إلى مشاركة الرئيس البرلمان في التشريع الخاص به عن طريق النشر والإصدار وإمكانية طلب المداولة الثانية، إضافة إلى قدرته على ممارسة التشريع المخصص للبرلمان عن طريق الأوامر الرئاسية في حالات معينة، فقد منحه الدستور صلاحية التشريع عن طريق التنظيم المستقل في المجالات غير المخصصة للبرلمان، لذلك سنتناول في هذا الفرع: مدلول التنظيم المستقل (بند أول)، استحواذ رئيس الجمهورية على سلطة التنظيم المستقل (بند ثان).

البند أول: مدلول التنظيم المستقل.

تعددت التسميات التي أطلقها الفقه الدستوري على التنظيمات، فمنهم من أطلق عليها اسم اللوائح، ومنهم من أسماها القرارات الإدارية التنظيمية أو الأوامر الإدارية التنظيمية. وقد أطلق في البداية اسم "اللائحة - le règlement" على التنظيمات وذلك في فرنسا خلال عهد الملك "شارل التاسع"، من خلال "براءات الملكية" التي كان يصدرها للمحافظة على أملاكه. وقد استمر استخدام اصطلاح اللائحة في معظم النظم الفرنسية السابقة، إلى غاية قيام الثورة الفرنسية عام 1789، أين اكتسبت هذه المعايير مدلولها المعاصر، لكنها بقيت محصورة في إطار تنفيذ القوانين، إلى غاية صدور الدستور الفرنسي لسنة 1958².

وقد نصت المادة 38 / 1 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على: «المواد التي لا تدخل في نطاق القانون تكون لها صفة لائحية». وهو ما يعني أن اللوائح المستقلة تمثل تشريعات كاملة

¹ - احسن راجحي ، المرجع نفسه، ص 417.

² - احسن راجحي ، المرجع السابق، ص 417.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

موازاة للتشريعات البرلمانية العامة، تسنها السلطة التنفيذية ليس بوصفها مشرعا مفوضا من قبل السلطة التشريعية، ولكن بوصفها صاحبة الاختصاص العام في هذا الصدد¹.

وقد تعددت التعاريف التي تناولت مدلول السلطة التنظيمية، فمنهم من عرفها بالقول أنها: "القدرة على إصدار قواعد عامة، التي تتمتع بها سلطات أخرى غير البرلمان، سواء كانت هذه السلطات مركزية أو محلية"²، إلا أن هذا التعريف واسع وفضفاض ولا ينطبق على السلطة التنظيمية الصادرة عن رئيس الجمهورية، بل تتعداها إلى كل التنظيمات الصادرة عن السلطات الأخرى في الدولة³، كما عرفت السلطة التنظيمية بأنها: "تلك السلطة التي تمارس عن طريق المراسيم"، لكن هذا التعريف ضيق جدا ولا يفسر المعنى التام للتنظيم المستقل.

كما عرفت بأنها: "ذلك الاختصاص الحصري في اتخاذ تنظيمات قائمة بذاتها هدفها ليس تطبيق القواعد القانونية الموجودة، وإنما هدفها إنشاء قواعد قانونية غير موجودة"⁴. ومنهم من رأى أنها تلك اللوائح التي لا ترتبط بأي قانون قائم، فهي لوائح قائمة بذاتها، وتتولى التشريع بصورة مبتدأه في مسائل وموضوعات معينة لم يتطرق لها المشرع سابقا، فهي بمثابة تشريع ثانوي تقوم به السلطة التنفيذية من دون أن تشارك فيه السلطة التشريعية. وهي إما لوائح لتنظيم المصالح العمومية (لوائح تنظيم المرافق العامة)⁵، وإما لوائح للضبط الإداري⁶.

1 - احسن راجحي، المرجع السابق، ص 420.

2 - عادل ذواوي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، رسالة ماجستير، في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة باتنة، سنة 2012-2013، ص 16.

3 - هذا التعريف عام وينطبق على القرار الإداري الصادر عن السلطة التنفيذية، أي الإدارة العمومية ممثلة في: (رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزراء، والولاة، ورؤساء البلديات، ومسؤولي بعض المؤسسات العمومية، والسلطات الإدارية المستقلة)، وهو منفرد أي أن قيمته القانونية منفصلة عن إرادة المواطن ورضاه، انظر: مبروك حسين، مرجع سابق، ص 18.

4 - عادل ذواوي، المرجع السابق، ص 16.

5 - يقصد بلوائح تنظيم المرفق العام: تلك اللوائح التي تتولى تنظيم المرافق العامة، وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الحكومية. أما لوائح الضبط الإداري فلم ينص الدستور عليها إلا أنها لا تستند على قانون قائم فهي مستقلة بذاتها تصدر لتنظيم أمور الضبط والنظام العام المستعجلة منعا للفوضى وحفاظا على سلامة وأمن المجتمع، وتصدر بواسطة مراسيم رئاسية. انظر: عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الطبعة الأولى، مكتبة لوفاء القانونية، الإسكندرية، سنة 2009، ص 161.

6 - سردار عماد الدين محمد سعيد، مرجع سابق، ص 171.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

وقد عرف الدكتور عمار عوابدي القرارات الإدارية التنظيمية العامة بالقول: "كما تعرف (اللوائح الإدارية) بأنها فئة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة وموضوعية ومجردة، تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير المحددين بذواتهم ووظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونية العامة¹."

وبما أن الدساتير تعمل على تنظيم وتوزيع وحصر الاختصاصات بالنسبة لجميع السلطات في الدولة، إلا أنها تتباين من حيث توسيع أو تضيق مجال كل هيئة، لذلك نجد أن كندا قد اتخذت قوانين لتحديد مفهوم النص التنظيمي وحصر أنواعه، حيث قضى القانون المتعلق بالتنظيم لسنة 1950 المعدل والمتمم سنة 1972 بتعداد أنواع النصوص التنظيمية وإحصائها، غير أن غالبية الدول لم تتخذ نصا لتحديد مفهوم التنظيم وإحصاء أنواعه، وتركت ذلك للممارسة الإدارية والفقهاء الإداري والاجتهاد القضائي²، ومتطلبات حاجة المجتمع إلى نوع معين من التنظيمات، بل إن الكثير من الدساتير حددت المجال التشريعي للسلطة التشريعية وحصرته، في حين تركت ما دون ذلك من مجالات للسلطة التنفيذية لتنظيمها.

ويتمتع النص التنظيمي بالصفة القانونية ويتخذ للتغيير في النظام القانوني الجاري وهو قابل للطعن والتتميم والتعديل والإلغاء³، وهي متعلقة بحالات غير محددة بذاتها، أو مجموعة أفراد أو مراكز قانونية غير محددين بذواتهم⁴.

معظم الدساتير الجزائرية قد عمدت على تحديد مجال القوانين، وإطلاق يد رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق التنظيم، باستثناء دستور 1963 الذي لم يحدد لا مجال القانون ولا مجال التنظيم.

أما عن الدساتير اللاحقة بما فيها التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد نصت المادة 143 منه على حق رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. أي

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

² - مبروك حسين، مرجع سابق، ص 18.

³ - مبروك حسين، المرجع نفسه، ص 19.

⁴ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 91.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

أنه حدد المجالات التي يشرع فيها البرلمان، وترك ما دون ذلك لرئيس الجمهورية لتنظيمه بما هو متاح له من وسائل منحه إياها الدستور.

البند الثاني: استحواد رئيس الجمهورية على سلطة التنظيم المستقل.

يملك رئيس الجمهورية سلطة احتكارية ووحدية لوظيفة التشريع عن طريق التنظيم المستقل دون غيره من السلطات في الدولة، ويعد التنظيم المستقل مجالاً مفتوحاً لا حصر له، ولأن الدستور حدد مجالات السلطة التشريعية فإنه ترك موضوع التشريع في المجالات الأخرى والتي لا يمكن إحصائها أو حصرها لرئيس الجمهورية ليشرع فيها من خلال التنظيمات، فنظراً لكون حاجات المجتمع متزايدة، ومادامت الحياة في تطور مستمر فإن كل هذه الأمور بحاجة إلى أن تنظيم وتقنين، وبهذا يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع في مجالات لا حصر لها، بموجب الحرية المطلقة التي منحه إياها الدستور بالتشريع من خلال التنظيم المستقل عن القانون وحده دون مشاركة من جهات أخرى.

وهذا ما جعل منها سلطة ذاتية غير قابلة للتنازل أو التفويض¹. وهو ما يظهر من خلال كون رئيس الجمهورية في هذا التعديل الدستوري لم يفوض أي من صلاحياته للوزير الأول مع أنه أشار لتفويض جزء منها في المادة 77 من دستور 1996²، ولم يذكر من ضمنها ممارسة سلطة التنظيم، إلا أنها ذكرت صلاحية الرئيس في التوقيع على المراسيم الرئاسية، وهي تقابل المادة 91 من التعديل الدستوري، والتي استعاد من خلالها رئيس الجمهورية الصلاحيات التي كان قد منحها للوزير الأول، ولم يعد ينص ضمنها على تفويض جزء من صلاحياته له، وهنا يبدو جلياً للعيان أن رئيس الجمهورية قد استحوذ على أغلب الصلاحيات التنفيذية، كما أن المادة 87 من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 101 من التعديل الدستوري لم تذكر ضمن الصلاحيات التي لا يمكن تفويضها من قبل رئيس الجمهورية سلطة التنظيم³.

¹ - انظر تفاصيل أكثر حول الموضوع: احسن راجي، مرجع سابق، ص 429 .

² - انظر: المادة 77 من دستور 1996.

³ - انظر: المادة 87 من دستور 1996، والمادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية باستعمال الأدوات والوسائل القانونية التي تمكنه من التعبير عن إرادته وتوجهه السياسي، ومن ضمن هذه الأدوات "القرارات التنظيمية" التي تصدر في شكل "مراسيم رئاسية" يوقع عليها. ولهذا عمد المؤسس الدستوري على تخويله سلطة إصدار القرارات التنظيمية العامة عند إنشاء وتنظيم المرافق العامة¹، كما أنه المسؤول الأول عن حسن سيرها بانتظام واطراد، ونظرا لأهميتها فقد جعل إصدارها منوطا بأعلى جهاز على رأس السلطة التنفيذية وهو رئيس الجمهورية، كما يتولى تحديد وتوجيه وظائف المؤسسات الدستورية، وفق المنظور الذي تفرضه مقتضيات المصلحة العامة، ولهذا الأسباب كلها يتعين تدعيمه بالوسائل القانونية الملائمة لتحقيق هذه السبل، فكان له ذلك بمقتضى إناطته بالسلطة التنظيمية المستقلة، والتي يمارسها بواسطة "المراسيم الرئاسية"².

الفرع الثاني: التنظيم المستقل تشريع منافس.

ينافس رئيس الجمهورية البرلمان في صلب اختصاصه في صناعة التشريع بما حوله الدستور من صلاحيات عديدة، بل إن هذه الصلاحيات تفوق ما يحوزه البرلمان من سلطة التشريع الذي يعد أهم عمل برلماني، وتشكل صلاحية ممارسة التنظيم المستقل بمقتضى المراسيم الرئاسية تشريعاً ليس موازياً لسلطة البرلمان في التشريع فحسب، بل يعتبر تفوقاً وتضخيماً للصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية، إذ أن الدور الذي كان يلعبه البرلمان تقزّم لدرجة أننا لم نعد نعرف من هو المشرع الأصلي ومن هو المشرع الفرعي، فقد أصبحت كما عبر عنها الدكتور عبد الله بوقفة: "تأسيس سلطة تنفيذية ذات طابع تشريعي منفصلة عن سلطة البرلمان"³، لاسيما وأن هذا الامتداد اللامتناهي من التشريعات التي في يد رئيس الجمهورية تتناقض ومبدأ الفصل بين السلطات التي جاءت الدساتير من أجل تكريسه.

وما يزيد من تعميق الهوة بين البرلمان والسلطة التنفيذية في هذا المجال هو عدم وجود رقابة برلمانية على التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية، فالمؤسس الدستوري لم يعط الحق لممثل

¹ - كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 2011-2012، ص 25.

² - احسن راجحي، المرجع السابق، ص 428.

³ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 241.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

الشعب في بسط رقابته على هذا النوع من التشريعات. فهي تعتبر أعمالاً تنظيمية ملزمة بمجرد صدورها فهي لا تعرض على البرلمان لإقرارها¹.

بخلاف غالبية الدساتير المعاصرة خاصة من تبنت منها مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية وتحميل الحكومة المسؤولية السياسية والتي اشترطت التوقيع المجاور على المراسيم الرئاسية، أي أن تكون موقعة من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أو الوزير المختص أو عدد من الوزراء المعنيين بمضمون هذه النصوص، والغرض من فرض التوقيع المجاور يعود لضرورة منح البرلمان الوسائل الملائمة لمتابعة أعمال الحكومة²، وما يترتب عن ذلك من إمكانية متابعتها ومساءلتها، وهو ما تعتمد المؤسسة الدستورية الجزائرية عدم النص عليه لكي لا يكون للبرلمان أي سلطة على التنظيمات المستقلة، وكما لا يجد المبرر الذي يخول له بسط أي نوع من الرقابة على هذه الأعمال.

كما أن المؤسسة الدستورية يعرف الوسائل التي ينفذ من خلالها إلى دائرة السلطة التشريعية، فهو يسعى بين تعديل دستوري وآخر إلى تقليص دائرة سلطة البرلمان، بدليل أن جملة من المواضيع باتت في حوزة السلطة التنظيمية بعد أن كانت في الأمس القريب ترتد أصلاً لمجال القانون³. ويحدث هذا كله في ظل سكوت أعضاء البرلمان وأمام نظرهم، دون تحريك ساكن أو اعتراض.

الفرع الثالث: الحدود الفاصلة بين التشريع والتنظيم المستقل والحماية القانونية للتنظيمات.

تعتبر المراسيم الرئاسية بما يميزها من خصائص وسيلة قوة ينفرد بامتلاكها رئيس الجمهورية، ويمكنه من خلال استخدامها من التحكم في كم هائل من مجالات تشريعية لا حصر لها، فباستخدامها يكون هناك وفرة وغزارة في الإنتاج التشريعي الذي يتربع عليه رئيس الجمهورية بصفة منفردة.

¹ - عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري الجزائري، نشأة - فقها - تشريعا، مرجع سابق، ص 66.

² - احسن راجحي، المرجع السابق، ص 433.

³ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 241.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

وبتحديد الخط الفاصل بين المجالين التشريعي والتنظيمي تتمكن كل هيئة من ممارسة صلاحياتها دون تعد على صلاحيات غيرها من الهيئات. كما يتحدد نوع الرقابة المطبقة والمرتبطة بكل نوع من التشريعات.

البند الأول: الحدود الدستورية الفاصلة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي المستقل.

لقد عمدت الدساتير المعاصرة على تحديد مجال كل من القانون والتنظيم، لما لهذا الفرز من أهمية وخطورة بسبب الآثار والنتائج المترتبة على الاختلاط والتداخل بين الاختصاص التشريعي والاختصاص التنظيمي المستقل، لتفادي التصادم والخلاف والصراعات التي قد تحدث في حالة تعدي إحداها على اختصاصات الأخرى. وهو ما سار عليه المؤسس الدستوري الجزائري الذي عمل على رسم الحدود الفاصلة بين القانون والتنظيم المستقل، لإلزام كل هيئة بصلاحياتها المحددة دستوريا.

لكن المؤسس الدستوري وباعتماده على هذا الفرز قد ضيق وقلص من مجال القانون وجعل اختصاصاته محصورة ومقيدة في مجالات محددة، وفي المقابل من ذلك فقد وسع من مجال اللوائح المستقلة وجعل اختصاصات رئيس الجمهورية فيها لا يحدها شيء إلا ما اعتبر من اختصاص البرلمان.

وما يمكن أن يميز اللوائح التنظيمية المستقلة ويكسبها قوتها هي كونها مستقلة بذاتها لا ترتبط بالتشريعات البرلمانية، كما أنها مجالات غير محدودة ولا متناهية، وهو ما سنتناوله في العناصر التالية:

أولا: المراسيم الرئاسية مستقلة بذاتها.

السلطة التنظيمية المستقلة هي سلطة منفصلة عن التشريع، تستمد أساسها ومصدرها وقوتها من الدستور مباشرة، وهي السلطة التي تتكفل بتنظيم مجالات لم تدرج ضمن الاختصاص المحدد حصرا للمشرع¹، وهو ما يجعل منها سلطة أصيلة تستمد أصلها ومصدرها من ذاتها فقط،

¹ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري - الجزء الثالث، مرجع سابق، ص 91.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

فلا تتفرع عن سلطة أخرى، ولا تخضع لغيرها أو تستند إليها في وجودها فهي سلطة قائمة بذاتها ومستقلة، أصلية وأصيلة وغير مشروطة¹.

يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية بشكل مستقل، فلا يحتاج إلى إذن أو ترخيص مسبق، كما أنها تتم بشكل نهائي، فلا يحتاج إلى موافقة أو تصديق بعدي، إضافة إلى أنها غير مقيدة أو متوقفة على توفر حالات أو ظروف معينة²، فلا يحتاج إليها وقت الأزمات والضرورات فقط بل يمكنه استخدامها متى شاء.

كما أنها ليست بالتعقيد نفسه الذي تمر به مشاريع القوانين فلا تتطلب مرورها بإجراءات معقدة، ولا مراحل طويلة، ولا تستشار فيها هيئات، ولا يشاركه فيها أحد، أي أن الدستور لم يلزمه بأي شروط أو كفاءات، فهي مناسبة لجميع الظروف، لذلك باستطاعته إصدارها دون عناء أو تماطل أو عقبات أو رقابة، وهو ما جعل منها تشريع مستقل بحق، ولذلك فهي تفوق التشريع من حيث لا محدوديتها إلا ما آل للبرلمان، وغزارة إنتاجها. لذلك يتم اللجوء إليها في كل مرة تعجز التشريعات البرلمانية عن سد الحاجات التشريعية. وما تشترك فيه مع التشريعات هي أن كل منهما تنشئ قواعد قانونية ومصدرا لها، كما أنها تمتاز بالثبات مثل القوانين البرلمانية³.

وللتمييز بين التنظيمات المستقلة والقوانين فقد سلك الفقهاء مسالك مختلفة باختلاف المعايير التي اعتمدها من أجل التمييز بينهم، فمنهم من رأى أنه إذا حدث تعارض بين قانون ومرسوم تنظيمي فعلى المجلس الدستوري تثنيم القانون على حساب المرسوم التنظيمي حتى وإن انتهك القانون الصادر عن الهيئة التشريعية التنظيم الرئاسي، بناء على مبدأ سيادة البرلمان على المجال التشريعي⁴، فهنا نلاحظ أنه اعتمد على التمييز بين الهيئتين المصدرتين لكل من التنظيم والقانون، واعتبر أن حق الهيئة التشريعية في صنع التشريع يمكنها من إكساب تشريعاتها قوة وتقدما وقيمة على التنظيمات المستقلة.

¹ - أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، سنة 2013، ص 134.

² - عادل ذواوي، مرجع سابق، ص 23.

³ - أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 135.

⁴ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 245.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

أما الرأي الثاني، فيعتبر أن النتيجة السابقة تكون سليمة بالنسبة للقرارات الإدارية الأخرى، أما بالنسبة للتنظيمات المستقلة فلا يمكن اعتبارها كأعمال إدارية مجردة، طالما أنها تشكل مصدرا مستقلا لخلق وابتكار القواعد القانونية، ولهذا فقد استخلصوا في النهاية بأن هذه التدابير تمثل فعلا "قوانين مادية"، ونظرا للتطورات التي حصلت والتي مست القانون يصبح هذا الأخير مساويا للتنظيم المستقل، لأنها تتناول موضوعات لا يتناولها القانون¹.

وحسب رأينا فإنه رغم كون التنظيمات المستقلة صادرة عن أعلى سلطة في الدولة ورغم كونها تتناول موضوعات لا يمكن أن تطلها الهيئة التشريعية بحكم الدستور، ورغم كون هذه التنظيمات تمثل تشريعات أصلية وأصلية، إلا أن القانون يحتل مركزا أعلى منها لأن هذا الأخير صادر عن هيئة وظيفتها صناعة التشريع أما الهيئة التنفيذية فهي مجرد متطفلة على اختصاصات غيرها، وإن كانت تستمد قوتها وشرعيتها من الدستور، إلا أن ذلك لا يبرر أن تتساوى مع القانون، لأن الدستور ليس إلا معبرا عن إرادة الحاكم.

ثانيا: المراسيم الرئاسية مجال مفتوح لا امتداد له.

تكتسب التنظيمات المستقلة أهميتها وقيمتها من حيث امتدادها اللامتناهي، فهي تتميز بأن مجالها غير محدود أو محصور إلا ما حدده الدستور من مجالات لصالح السلطة التشريعية²، فرييس الجمهورية يستطيع أن يشرع وبكل حرية وفي أي شأن يرى أنه يحتاج إلى تنظيم عن طريق المراسيم الرئاسية، والتي عمد المؤسس الدستوري الجزائري على جعلها تشمل كل المجالات ماعدا تلك التي هي من اختصاص القانون.

إن علاقة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بالقانون هي علاقة انفصال واستقلال كما أنها علاقة تحديد وحصص وتقييد للأولى وإطلاق وفتح وتحرير للثانية، ومن هذا المنطلق يجد البرلمان نفسه ملزم بالتشريع ضمن إطار محدد، ومساحة محصورة، في حين يجد رئيس الجمهورية نفسه ضمن فضاء فسيح ليس له ما يحده إلا المساحة الممنوحة للبرلمان، وعلى ضوء هذا المجال الفسيح المرن الممتد والمستجد لرئيس الجمهورية في ممارسته للسلطة التنظيمية نستطيع القول أنه استطاع من

¹ - أحسن راجحي، تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 438.

² - انظر: المادة 1/143 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

خلال استحوذته على السلطة التنفيذية وتوغله في مساحات لا امتداد لها من الصلاحيات التشريعية التي يمارسها عن طريق المراسيم الرئاسية قد امتلك سلطة التنفيذ وسيطر على سلطة التشريع، فليس له منافس لأنه استحوذ على معظم السلطات في الدولة، باستخدام الدستور كذريعة لتبرير أفعاله، فاستخدم التعديلات الدستورية المتوالية كمطية لإضفاء الشرعية على تصرفاته.

البند الثاني: المركز القانوني للسلطة التنظيمية المستقلة.

اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري على تحديد مجال القانون وترك ما دونه للتنظيم المستقل، من أجل الفصل بين ما هو من صلاحيات البرلمان من تشريعات، وما هو من صلاحيات رئيس الجمهورية، و سار على مسار الدستور القانون العضوي المنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، ولاجتناب التداخل بين الصلاحيات التشريعية لكل هيئة أناط الدستور بكل من المجلس الدستوري ومجلس الدولة صلاحية مراقبة كل منهما.

وفي الحقيقة كانت نية المؤسس الدستوري من فرض هذه الرقابة تتمثل في رغبته حماية مركز رئيس الجمهورية واختصاصاته الدستورية من إمكانية اعتداء السلطة التشريعية، وليس بغرض السيطرة على النشاط التشريعي لرئيس الجمهورية. وهو ما كفل لها الحماية الرقابة الدستورية، وإعفاءها جزئياً من الرقابة القضائية¹.

أولاً: حماية المجال التنظيمي المستقل دستورياً.

في الدول التي تتبنى النظام الديمقراطي تسود فكرة دولة القانون، حيث تخضع الدولة بسلطاتها الثلاث للقانون مثلها مثل الأفراد، أي احترام مبدأ الشرعية². والخضوع للقانون ليس

¹ - أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 140.

² - يقصد بمبدأ في معناه العام خضوع الجميع حكماً ومحكومين لسيادة القانون، وأن جميع الأجهزة والسلطات في الدولة يجب عليها الالتزام والخضوع في جميع تصرفاتها وأعمالها لحكم القانون في مفهومه العام، وكما عمل أو تصرف يخرج عن أحكام ومقتضيات مبدأ المشروعية يكون عملاً غير مشروع، ومحلاً للطعن فيه بعدم الشرعية، وتقرير النتائج والجزاءات القانونية المترتبة على عدم شرعيته. انظر: عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 161.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

معناه مجرد القانون العادي الصادر عن السلطة التشريعية، بل يشمل كافة القواعد القانونية النافذة في الدولة، وعلى رأسها الدستور¹.

كما يجب أن تكون متطابقة مع المبادئ العامة للمعاهدات والاتفاقيات الدولية المعروضة على الموافقة البرلمانية والتصديق الرئاسي، أن أن الرئيس ملزم عند سنه للمراسيم الرئاسية أن يراعي ما هو مقرر في التشريع الساري في الدولة، بأن تسير التنظيمات الجاري بها العمل، وأن لا تخرج على مضامين المبادئ الأساسية التي تنطوي عليها قوانين الجمهورية، لأنها محل رقابة دستورية².

وقد تضمنت المادة 1/186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 النص على إدراج التنظيمات المستقلة ضمن إطار الرقابة الاختيارية المقررة للمجلس الدستوري، فيتدخل إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار عند دخولها حيز التطبيق³.

وهكذا تستطيع الجهات المخولة حق الإخطار والمحددة في المادة 187 من التعديل الدستوري الحالي⁴ من إخطار المجلس الدستوري بشأن دستورية التنظيمات المستقلة، أو في حالة تعدي رئيس الجمهورية أو البرلمان على الصلاحيات والمجالات المحددة لكل هيئة⁵.

وإن كان الواقع أثبت أنه لا وجود لإخطار المجلس الدستوري بشأن المراسيم الرئاسية لأن السلطات المخولة حق الإخطار لا تجرأ على مخالفة الإرادة التشريعية لرئيس الجمهورية وبالتالي تعد التنظيمات المستقلة محصنة من رقابة المجلس الدستوري ليس بحكم الدستور وإنما بحكم عدم التجرؤ على الإخطار بشأنها.

ثانياً: حصانة بعض التنظيمات المستقلة من رقابة القضاء.

تعتبر اللوائح المستقلة بمثابة قرارات إدارية وفقاً للمعيار الشكلي، لأنها صادرة عن جهاز إداري "رئيس الجمهورية" ولم تصدر عن مؤسسة تشريعية.

¹ - عادل ذواوي، مرجع سابق، ص 126.

² - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 255، 256.

³ - انظر: المادة 1/186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴ - انظر: المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي حددت الأشخاص المعنيين بالإخطار.

⁵ - للمزيد من التفاصيل حول الرقابة الدستورية على التنظيمات انظر: الباب الثاني الفصل الأول المبحث الثاني.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

ولكنها طبقا للمعيار المادي تشكل تشريعات كاملة، لأنها تخلق آثارا قانونية بصفة مستقلة، بإنشاء مراكز قانونية عامة أو خاصة أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية، دون أن تستند على تشريعات برلمانية¹.

لذلك فالتنظيمات المستقلة تمثل أعمالا تشريعية وإدارية، مما جعلها تخضع للرقابة الدستورية باعتبارها تشريعات، ورقابة مجلس الدولة باعتبارها قرارات إدارية.

وهو ما نصت عليه المادة 181 من التعديل الدستوري 2016 بقولها: «المؤسسات الدستورية وأجهزة الدولة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور...»²، فمن خلال هذه المادة يتبين لنا أن المؤسس الدستوري الجزائري قد كلف المؤسسات الدستورية وأجهزة الدولة برقابة تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور كما أوكل لها مهمة السهر على ضمان احترام القانون وتجسيد مبدأ المشروعية، ولتحقيق ذلك مكنها من الآليات القانونية المتنوعة التي تتناسب وعمل كل مؤسسة أو جهاز رقابي، ومن بين هذه الأجهزة مجلس الدولة الذي يعمل على ضمان تطابق النصوص القانونية مع الدستور بما يتناسب وطبيعته القانونية³.

وقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري على شكلي الرقابة على التنظيمات، فنص على الرقابة الدستورية عليها في نص المادة 186 من التعديل الدستوري كما سبق وأن أشرنا كما اعتمد على الرقابة القضائية طبقا للمادة 161 من التعديل الدستوري والتي نصت على أن ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية⁴.

ويتدخل مجلس الدولة إما بمناسبة تقديمه للاستشارة التي ألزمه بها الدستور، أو بمناسبة ممارسته لوظيفته القضائية.

¹ - أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 143.

² - انظر: المادة 181 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - سعاد عمير، الأطر القانونية للعلاقة بين مجلس الدولة والمجلس الدستوري على ضوء التعديل الدستوري 2016، مقال بمجلة دفاتر السياسة والقانون، السنة الحادية عشر، المجلد الحادي عشر، العدد الأول، جانفي 2019، ص 65.

⁴ - انظر: المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

1- الرقابة القبلية عن طريق ممارسة وظيفته الاستشارية.

يقصر الدور الاستشاري لمجلس الدولة على مشاريع القوانين الحكومية، ويتحدد اختصاصه في مراجعة القوانين ذات الصفة التشريعية وإبداء الرأي فيها، دون أن يمتد ذلك إلى القرارات التنظيمية، رغم كونها تعتبر من الناحية المادية تشريعات تتضمن قواعد عامة وبمجردة¹ بخلاف الدول التي تأخذ بنظام مجلس الدولة².

المادة 36 من القانون العضوي 18-02 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله³ نصت على أن رأي مجلس الدولة الاستشاري يقتصر على مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر ولم تذكر التنظيمات، ما يفهم منه أن هذه التنظيمات لا تستدعي أن تعرض على مجلس الدولة ليبيدي رأيه بشأنها⁴. بمعنى أنها تسلم من تمحيص ورأي مجلس الدولة حولها مع أننا نعلم أن رأي مجلس الدولة بخصوص مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر هو مجرد رأي غير ملزم، وللوزير الأول بالنسبة لمشاريع القوانين أو رئيس الجمهورية بالنسبة لمشاريع الأوامر الحرية في الالتزام به أو عدم الأخذ به، أي أن الدستور حتى وإن نص على ضرورة عرض التنظيمات على مجلس الدولة إلا أن هذا العرض لن يكون له أي قيمة بالنسبة لموضوع النص التنظيمي ومحتواه.

مما سبق يتبين لنا أن المؤسس الدستوري حصر الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر مما يؤدي إلى تقييد الوظيفة الاستشارية لهذه الهيئة التي من المفروض أن تكون مقومة لأعمال السلطة التنفيذية في أعمالها التشريعية لمراقبة امتثالها للدستور والقوانين السارية المفعول، إضافة إلى كون هذه الاستشارة رغم كونها إلزامية في المواضيع المحددة سابقا إلا أنها غير

¹ - انظر: زاجية صاش، المرجع نفسه، ص 406.

² - نشأ مجلس الدولة الفرنسي كهيئة استشارية مستقلة عن الإدارة العمومية، حيث كلف بإعطاء الرأي والمشورة للحكومة في المسائل التشريعية واللائحية، كما احتفظ مجلس الدولة الفرنسي بالاختصاصات التي تضمنتها معظم الدساتير الفرنسية. فهو يعد منذ نشأته بمثابة مستشار للحكومة في المسائل التشريعية واللائحية، وتشمل هذه الاستشارة كل الأشكال القانونية التي يتضمنها الهرم القانوني وهي إلزامية أو اختيارية. انظر: زواقري الطاهر، شعيب محمد توفيق، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري، مقال بمجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد الخامس، 2016، ص 38.

³ - انظر: المادة 36 من القانون العضوي 18-02 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، السابق ذكره.

⁴ - انظر: تفاصيل أكثر حول موضوع الدور الاستشاري لمجلس الدولة حول مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر فيما سبق.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

إلزامية من حيث الأخذ بها، وهو ما يؤدي إلى القول أن فرض هذه الاستشارة ما هي إلا ذر للرماد في العيون.

2- الرقابة القضائية على التنظيم المستقل.

يعتبر مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية كما يعمل على توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهر على احترام القانون، فهو الجهة القضائية الإدارية العليا في الدولة، كما أنه الضامن لتحقيق المشروعية وحماية النظام القانوني للحقوق والحريات، وهو محكمة أول وآخر درجة بالنسبة لبعض المسائل، ومحكمة استئناف لبعضها الآخر، ومحكمة نقض في حالات أخرى¹، كما حدده القانون العضوي 98-01 المعدل بالقانون العضوي 18-02 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

وطبقا لنص المادة 1/171 / 2 من التعديل الدستوري 2016 فإنه: «يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.

تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون»³، فمن خلال نص هذه المادة يتضح لنا أن المؤسس الدستوري منح مجلس الدولة اختصاصات رقابية تتمثل في مراقبة تطبيق القانون، فالمادة 171 من التعديل الدستوري 2016 السابق ذكرها كلفت مجلس الدولة بمهمة تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية كما كلفته بالسهر على احترام القانون، ويكون ذلك بممارسته للاختصاصات القضائية المسندة له بموجب القانون العضوي 11-13 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، والتي نصت المادة 9 منه على أن: «يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء

¹ - انظر: زاجية صاش، المرجع السابق، ص 272.

² - انظر: القانون العضوي رقم 98-01 مؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

³ - انظر: المادة 1/171 / 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية»¹.

حدد المشرع الجزائر بموجب هذه المادة أنواع الدعاوى التي ينظر فيها مجلس الدولة كمحكمة ابتدائية ونهائية وهي دعاوى الإلغاء وتفسير وفحص المشروعية، بالنظر إلى الجهة التي أصدرت القرار وذكر من ضمنها القرارات الصادرة عن الإدارات المركزية، حيث يختص مجلس الدولة في حالة النزاع بفحصها ليفصل في الدعوى ابتدائيا ونهائيا²، وتتخذ هذه القرارات شكل مراسيم رئاسية أو تنفيذية، فينظر في مدى احترامها للشروط الشكلية المرتبطة بالقرارات الإدارية، والشروط الموضوعية الداخلية المرتبطة بنطاق اختصاصها الوظيفي³.

إن القرارات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية هي تصرفات وأعمال قانونية إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، في حال عدم مشروعيتها تخضع للطعن فيها بالإلغاء أو التفسير أو فحص وتقدير مدى المشروعية أمام مجلس الدولة الذي يفصل فيها ابتدائيا ونهائيا، طبقا لنص المادة 9 من القانون العضوي 11-13 المذكورة أعلاه⁴.

وباعتبار المراسيم الرئاسية صادرة عن رئيس الجمهورية باعتباره أعلى رئيس للإدارة المركزية فإن المجلس الدولة هو المختص بالنظر في مدى مشروعية القرارات التي يصدرها في حال وجود نزاع حولها كمحكمة ابتدائية ونهائية⁵، كما نصت على ذلك المادة 9 من القانون العضوي 11-13 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله السابق ذكرها. فيقوم مجلس الدولة بفحص

¹ - انظر: المادة 9 من القانون العضوي 11-13 مؤرخ في 24 شعبان عام 1432 الموافق 26 يوليو سنة 2011 يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

² - انظر: زاجية صاش، مرجع سابق، ص 274.

³ - أحسن راجحي، تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 445.

⁴ - انظر: زاجية صاش، مرجع سابق، ص 300.

⁵ - نصت المادة 1/901 على أن: «يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية»، القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

مشروعية القرارات الإدارية سواء من حيث الشكل فينظر مدى احترامها للدستور والقانون، أو موضوعاً من حيث التزام الحدود التنظيمية وعدم تجاوزها إلى مجالات التشريع.

إلا أن الإشكالات التي يثيرها إناطة مجلس الدولة بالنظر ابتداءً ونهاياً في الدعاوى السابق ذكرها كثيرة، فهو ينتهك مبدأ التقاضي على درجتين والذي يعتبر من المبادئ التي يقوم عليها القضاء الجزائري، كما أن من شأنه تعقيد الإجراءات القضائية في المادة الإدارية وإبعاد القضاء عن المتقاضين، مما يرهق كاهل المتقاضين¹.

لكن هناك فئة من القرارات التي تخرج عن اختصاص القضاء بسبب كونها من أعمال السيادة²، فإن كان المرسوم الذي يتخذه رئيس الجمهورية قد أصدره باعتباره سلطة سياسية، فهنا يكون قراره من أعمال السيادة، ولا يجوز الطعن فيه أمام مجلس الدولة، وإن كان المرسوم صادر باعتبار الرئيس سلطة إدارية، فهذا يعني أنه خارجاً عن إطار المراسيم المتعلقة بأعمال السيادة، وبالتالي يخضع للرقابة القضائية لمجلس الدولة³.

ومما سبق يمكننا القول أن المراسيم الرئاسية أصبحت تحتل مكانة بالغة الأهمية ضمن التشريعات في الدولة، إذ أن مجالها اللامتناهي وعدم تعقيد إجراءاتها وسهولة نفاذها من أنواع الرقابة المسلطة عليها جعل منها تحتل المركز الأول من حيث الوفرة والغزارة في إنتاجها، كما جعلها تتفوق على التشريعات البرلمانية من حيث قدرتها على مواكبة التطورات الحاصلة في الدولة.

¹ - انظر: عمار بوضياف، توزيع قواعد الاختصاص القضائي بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في التشريع الجزائري، مقال مجلة التواصل، العدد 17، ديسمبر 2006، ص 187 إلى 190.

² - أعمال السيادة هي جملة من القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية، والتي تتمتع بحصانة ضد الرقابة القضائية، حتى وإن كانت مخالفة للقانون لأنها تتمثل في أعمال الإدارة المتخذة في الظروف الاستثنائية وأحوال الضرورة، وخضوعها للقانون يعرقلها في أداء دورها.

³ - أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 146، 147.

المبحث الثاني: مساهمة الوزير الأول في الصناعة التشريعية عن طريق التشريع الفرعي.

تقوم السلطة التنفيذية بعدة أعمال منها الإدارية ومنها التشريعية، فهناك الوظائف الحكومية الإدارية والوظيفة التنظيمية، والتي توصف أحيانا بأنها لها طابعها الخاص، لذلك فهناك فرق بين هاتين الوظيفتين، إضافة إلى الفرق بين القانون واللائحة والتي يصدر كل منهما عن جهاز مختلف¹.

والسلطة التنفيذية من خلال تسميتها ليست مجرد هيئة منفذة للقوانين فحسب بل إن دورها تعدى ذلك إلى المساهمة في التشريع كما سبق وأن ذكرنا، فقد حدد الدستور المجالات التي يشرع فيها البرلمان وأطلق يد السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول في المسائل التي لم يشملها التحديد على شكل تنظيمات أو مراسيم. فأصبح بمقدور الحكومة أن تساهم في التشريع عن طريق السلطة التنظيمية المشتقة (المطلب الأول)، كما يمكنها أن تساهم في ذلك عن طريق التوقيع على المراسيم التنفيذية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأساس الدستوري والقانوني للسلطة التنظيمية المشتقة.

السلطة التنظيمية المشتقة هي بمثابة الامتداد التكميلي للقوانين الصادرة عن البرلمان والتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، لذلك نجد أن المشرع في كثير من الأحيان يدعو السلطة التنفيذية إلى إصدار تنظيمات من شأنها تسهيل تنفيذ القوانين، وذلك بإضافة عبارة "تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم". وكمثال على ذلك نجد القانون العضوي 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء² تحيل فيه (16) من بين (97) مادة على التنظيم³، وكذلك الأمر بالنسبة للقانون العضوي 04-12 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله

¹-Léon Duguit; Traite de droit constitutionnel; p 138.

² - القانون العضوي 04-11 المؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق 6 سبتمبر سنة 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء.

³ - وهي المواد (20-27-28-35-36-37-45-46-47-50-54-55-88-89-90-93).

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

وصلاحياته¹، والذي تحيل فيه (4) مواد من بين (40) مادة على التنظيم وهي المواد (5- 8- 17- 38)، ومن أمثلة المراسيم التي تحدد كفاءات 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 كفاءات تطبيق القانون رقم 98-02 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 بكامله كقانون نزع الملكية للمنفعة العامة 91-11² والمرسوم التنفيذي له³.

وقد يتعلق ببيان تطبيق مادة واحدة مثل المرسوم التنفيذي رقم 06-154⁴ يحدد شروط وكفاءات تطبيق أحكام المادة 7 مكرر من القانون رقم 84-11 والمتضمن قانون الأسرة المعدل والمتمم بالأمر رقم 05-02.

وممارسة التنظيم من طرف الوزير الأول مقيدة باعتبارات قانونية وأخرى سياسية، فلا يمكنه إصدار تنظيمات إلا إذا كانت متعلقة بقانون أو تنظيم معين، لأن إصدار التنظيمات المستقلة عن القوانين هو من الاختصاصات التي ينفرد بها رئيس الجمهورية كما تطرقنا له في المبحث السابق، وهو ما يدل على أن الاختصاص التشريعي للوزير الأول في المجال التنظيمي محصور في حدود نطاقه الوظيفي، بما تفرضه حاجة النصوص التشريعية البرلمانية، وكذا النصوص التنظيمية المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية لإصدار تنظيمات مطبقة لهذه النصوص.

¹ القانون العضوي 04-12 المؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق 6 سبتمبر سنة 2004، يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته.

² انظر: قانون رقم 91-11 المؤرخ في 12 شوال عام 1411 الموافق 27 أبريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 21)، المؤرخة في 8 مايو 1991.

³ مرسوم تنفيذي رقم 93-186 مؤرخ في 7 صفر 1414 الموافق 27 يوليو 1993، يحدد كفاءات تطبيق القانون 91-11 السابق الذكر، (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 51) المؤرخ في أول غشت سنة 1993.

⁴ مرسوم تنفيذي رقم 06-154 مؤرخ في 13 ربيع الثاني عام 1427 الموافق 11 مايو سنة 2006، يحدد شروط وكفاءات تطبيق أحكام المادة 7 مكرر من القانون رقم 84-11 المؤرخ في 9 رمضان عام 1404 الموافق 9 يونيو 1984 والمتضمن قانون الأسرة المعدل 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).

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

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 تطوراً هاماً على الصعيد المؤسساتي، وعلى صعيد ازدواجية السلطة التنفيذية في مجال التشريع¹ لذلك سندرس هذا الموضوع من جانبين هما: تبعية السلطة التنظيمية المشتقة للنشاط التشريعي (فرع أول)، والسلطة التنظيمية المشتقة أداة لسير العمل الحكومي (فرع ثان).

الفرع الأول: السلطة التنظيمية المشتقة امتداد للنشاط التشريعي.

تعتبر المراسيم التنفيذية صورة للسلطة التنظيمية المشتقة، فهي ليست قرارات إدارية فحسب، بل تشكل كذلك تدابير قانونية ذات محتوى تنظيمي عام²، فهي لا تنفرد بتنظيم المسائل الموضوعية بشكل مستقل كما هو الحال بالنسبة للمراسيم الرئاسية، وهذا ما يجعل منها تابعة ولصيقة. فلتطبيق القوانين الموافق 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، بمعنى يتطلب إكمالها بمراسيم تنفيذية تجعله قابلة للتجسيد على أرض الواقع.

لذلك أصبح الوزير الأول بمثابة الضامن لتطبيق القوانين، حيث حوله الدستور أن يصدر ما يستلزم من مراسيم ضرورية من أجل وضع القانون محل التنفيذ³.

لذلك سنتطرق لتعريف التنظيم المشتق أي المراسيم التنفيذية (بند أول)، وحدود المراسيم التنفيذية (بند ثان).

البند الأول: مدلول التنظيم المشتق (المراسيم التنفيذية).

تعددت الاصطلاحات التي أطلقها الفقهاء على التنظيمات، فمنهم من أطلق عليها تسمية اللوائح، ومنهم من أسماها 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 القاعدة¹.

¹ - أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 150.

² - أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع نفسه، ص 150.

³ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 235.

كما تعرف القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) بأنها فئة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة وموضوعية ومجردة، تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير المحددين بذواتهم ووظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونية العامة². 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 تعدل أو تلغي المراكز والحقوق المنشأة بالقوانين، لأن المراسيم واللوائح التنفيذية تبين كيفية تطبيق القوانين وتضعها في صورة قابلة للتنفيذ، فهي تابعة لها وتستمد شرعيتها منها وليست مستقلة عنها حتى تخلق أو تلغي أو تعدل.

كما عرفها بعضهم بأنها قواعد عامة ومجردة لا تنطبق على أشخاص بذواتهم، وإنما تنطبق على جميع الأشخاص الذين تتوافر فيهم الصفات المحددة بها، وعلى الوقائع التي تتوافر فيها الشروط والأوصاف الواردة بها³.

هذا التعريف لا يفرق بين القانون والتنظيم لأن كل منهما عبارة عن قواعد عامة ومجردة ولا تخاطب أشخاص محددين بذواتهم، فهي تنطبق على جميع من تتوافر فيهم الصفات، والوقائع المتوفرة شروطها وأوصافها. وما يميزها عن القانون هو 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 اللازمة 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 ومجردة تخاطب أفراد الدولة أو طائفة منهم، دون

¹ - نسيم بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير جامعة الجزائر، سنة 2006-2007، ص 12.

² - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، سنة 2003 ص 111.

³ - كيواني قديم، مرجع سابق، ص 11.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

تحديد الأشخاص المعنيين بها مثلها مثل القانون والتي تصدر لغرض تطبيقه، بحيث تشترك معه في أن كلا منهما يعتبر قاعدة قانونية ملزمة للمواطنين¹.

إلا أن هذا المفهوم قد حصر المراسيم التنفيذية تأتي لتنفيذ التشريعات البرلمانية فحسب في حين أنها قد تأتي لتنفيذ التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية. رغم كون المادة 2/143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 قد تضمنت نفس المفهوم تقريبا بنصها على أنه: «يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول»²

ويحتل القانون مرتبة أعلى من المرسوم التنفيذي لصدور القانون عن البرلمان ممثل 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. مما يفهم منه أن الوزير الأول يساهم في النشاط التشريعي بشكل فرعي بمناسبة تحديده للتفصيلات والجزئيات الموضوعية الضرورية للنصوص التشريعية لإدخالها 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 العضوي³.

وهي كذلك مشتقة وغير مبتدأة وغير قائمة بذاتها وممتدة عن غيرها، لأنها مرتبطة دائما بوجود نصوص تشريعية سابقة صادرة عن البرلمان، أو تنظيمات مستقلة صادرة عن رئيس الجمهورية، وهذا ما يميزها عن التنظيمات المستقلة⁴.

ولقد ازداد حجم الاختصاص التنفيذي اتساعا في المجال التشريعي، حيث أصبحت السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في هذا المجال، وأصبح اختصاص البرلمان محددًا على سبيل الحصر في الدستور، وأصبح نطاق اللائحة يتسع شيئا فشيئا، فاللوائح المرتبطة بتنفيذ القوانين والتنظيمات هي اللوائح التنفيذية والتي يتعين عليها ألا تخالفه أو تخرج عن أحكامهما، فهي تختص بوضع القواعد التفصيلية لتلك القوانين بشرحها ووضعها محل التنفيذ. لأن تنفيذ تلك القوانين

¹ - نسيم بلحاج، المرجع السابق، ص 142.

² - انظر: المادة 2/143 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - أحسن راجي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 151.

⁴ - أحسن راجي، المرجع نفسه، ص 152.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

والتنظيمات يستوجب إنشاء قواعد جديدة بدونها يكون التنفيذ مستحيلاً، ومن ثم فإن فكرة المراسيم التنظيمية التنفيذية تحمل في طياتها الحق في إنشاء القواعد¹. وعليه فإن اللوائح بحسب لافروف تمثل عملاً حكومياً محضاً، فهي تشكل عملاً إدارياً طبقاً للمعيار العضوي، وعملاً تشريعياً طبقاً للمعيار الموضوعي، لأنها تحوي قواعد قانونية عامة ومجردة شأنها في ذلك شأن القوانين العادية، ومن ثم فهي تشكل أحد مصادر البناء القانوني في الدولة، لذلك على السلطات العامة في الدولة احترامها وضمناً تطبيقها².

البند الثاني: حدود المراسيم التنفيذية.

المسلم به أن يوافق البرلمان على القوانين ثم يتولى رئيس الجمهورية إصدارها لتدخل حيز التطبيق، إلا أن بعض المواد ترد بصيغة عامة، فيتطلب التطبيق العملي لها أن تصدر بشأنها مراسيم تنفيذية، وبالمحصلة فإن الهيئة التنفيذية تتولى تنظيم ذلك وفق طريقة تفصيلية وذلك بحكم موقع الحكومة وكونها على بينة بما 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 للتطبيق³.

إن وظيفة إصدار اللوائح التنفيذية هي من اختصاص الوزير الأول طبقاً للدستور الجزائري، ولكون الدستور لم يحدد بدقة مجال الاختصاص التنظيمي المستقل، ورغم ذلك فإن هذه التدابير تعتبر تابعة للتشريعات البرلمانية والتنظيمات المستقلة من حيث الإصدار وخاضعة لها من حيث المضمون، بمعنى أن المرسوم التنفيذي مقيد بالنطاق الموضوعي الذي تحدده هذه النصوص. والسؤال الذي يتبادر إلى الأذهان هو ما إذا كان الوزير الأول ملزماً سياسياً وقانونياً بالمطابقة الحرفية للنصوص التشريعية والتنظيمية؟ أم أن له مساحة من الحرية يتحرك من خلالها لتدارك النقص والقصور الذي قد يعيق تطبيق تلك النصوص؟

للإجابة عن هذا التساؤل نجد أن الفقه انقسم إلى فريقين :

الاتجاه الأول: يتبنى التفسير الضيق لمفهوم التنفيذ

¹ - نسيم بلحاج، المرجع السابق، ص 45.

² - أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 114.

³ - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة- فقها- تشريعاً، مرجع سابق، ص 61.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

يرى أنصار هذا الاتجاه بضرورة تحديد وتقييد إطار ومجال السلطة التنظيمية المشتقة في حدود النصوص التشريعية، لأن دور اللوائح التنفيذية يقتصر على وضع الأحكام التفصيلية للمبادئ القانونية التي يحتويها التشريع¹. دون إضافة حكم جديد إليه، فلا يجوز تضمين القرارات قواعد خارج إطار النص كأن تضيف شرطاً جديداً أو تحدث تعديلاً فيها أو تسقط من النصوص قواعد وردت فيها².

بمعنى أنه لا يجوز للاتحة 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 جديدة³.

ومن أنصار هذا الرأي كل من الأستاذين دوجي Duguit، وبونارد 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، فوفقاً لهذا الرأي الغالب في الفقه والقضاء الفرنسيين يستحيل تطبيق القواعد التشريعية تطبيقاً آلياً، بحيث يقتصر دور القرار التنفيذي على مجرد وضع الأحكام التفصيلية للقواعد العامة والمبادئ الأساسية المقررة في القانون، بل تستطيع السلطة المكلفة بتطبيقه أن تتعدى ذلك بأن تضيف جديداً إلى هذه المبادئ والقواعد، بشرط أن تكون القواعد المضافة متفقة مع الهدف الذي يرمي القانون إلى تحقيقه. فيتعين عليها المزاجحة بين أحكام القانون والاعتبارات التي تواجهها في الميدان، فإن استدعت هذه الاعتبارات إضافة قواعد جديدة للقانون فيمكن للإدارة تضمين قراراتها التنفيذية بما تراه ضرورياً لتنفيذ القانون⁴.

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

¹ - أحسن راجي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 154.

² - نسيم بلحاج، المرجع السابق، ص 245.

³ - أحسن راجي، المرجع نفسه، ص 155.

⁴ - نسيم بلحاج، المرجع نفسه، ص 245.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

حيث الجوهر. وهو ما كرسه الفقه والقضاء في العديد من الأنظمة خاصة النظامين الفرنسي والأمريكي، أين تتسم معظم القوانين بالعمومية، مما يفسح مجالاً واسعاً للسلطة التنفيذية لابتداع أحكام جديدة بمقتضى اللوائح التنفيذية لهذه القوانين¹.

أما بالنسبة للنظام الجزائري فإن حدود المراسيم التنفيذية لا تثير أي إشكال، حيث نجد أن المادة 2/99 من التعديل الدستوري 2016² والتي يظهر من خلالها أن دور المشرع معلق على تحديد الأسس والقواعد العامة، تاركا 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 الإداري³. وهو ما يفهم منه أنه لا يجوز دستورياً للهيئة التنفيذية بأي حال من الأحوال أن تفسر ما لم تفصح عنه الهيئة التشريعية في مواد القانون الموافق عليه، لأن تنقيح 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 فما على الهيئة التنفيذية إلا أن تتقدم للبرلمان بمشروع قانون يعدل ويتمم القانون الساري المفعول⁴.

فلا يجب أن تتعدى التنظيمات الإطار المخصص لها احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، فالتنظيمات المشتقة ليست بالتشريع بل تسعى لضمان تنفيذ التشريع بإتمامه في التفاصيل دون أن

¹ - أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 156.

² - تنص المادة 2/99 على أن الوزير الأول: «يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات».

³ - أحسن راجحي، المرجع نفسه، ص 157.

⁴ - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة- فقها- تشريعاً، مرجع سابق، ص 62.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

تصل إلى تغيير أو تعديل روح النص، فبين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية صلاحية وسيطة تكمن في وضع التنظيمات وإصدار القواعد الثانوية الضرورية لتطبيق التشريعات¹.

ينبغي على المرسوم التنفيذي احترام - روح ونص - القانون الذي عليه عبء تطبيقه، إلا إذا كان هذا القانون يتناقض مع اتفاقية دولية انضمت إليها البلاد. كما يمكن اتخاذ عدة مراسيم تنفيذية لتطبيق حكم تشريعي واحد، كما يمكن تخصيص مرسوم تنفيذي واحد لتطبيق عدة أحكام تشريعية تابعة لنص واحد²، وهو يعتبر أكثر عملية لتفادي تراكم المراسيم التنفيذية وبالتالي تعطيل العمل التنفيذي³.

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 العادية 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 الوزاري⁴.

الفرع الثاني: السلطة التنظيمية المشتقة أداة لتسيير العمل الحكومي.

إضافة إلى مشاركة الوزير الأول في صناعة التشريع عن طريق المبادرة فإنه يشارك أيضاً في العمل التشريعي عن طريق المراسيم التنفيذية التي تعتبر الوسيلة القانونية الملائمة التي تسمح له بالتدخل في التشريع، لذلك فهو يصدر المراسيم التنفيذية التي يقوم من خلالها بملائمة النص القانوني الأصلي مع الاعتبارات التي تواجهه أثناء تنفيذ برنامج حكومته، لهذا ارتبطت هذه التدابير بمنصب الوزير الأول باعتباره مسؤول أمام كل من رئيس الجمهورية والبرلمان عن تنفيذ التنظيمات والقوانين. وبعد توزيع الصلاحيات والوظائف بين رئيس الجمهورية والوزير الأول فيما يخص السلطة

¹ - 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.

² - حسين مبروك، المرجع السابق، ص 60.

³ - انظر: المرسوم التنفيذي رقم 95-438 المؤرخ في أول شعبان 23 الموافق 1416 ديسمبر 1995 والمتضمن تطبيق أحكام القانون التجاري المتعلقة بشركات المساهمة والتجمعات، الجريدة الرسمية العدد 80.

⁴ - محمد بودة، المرجع السابق، ص 282.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

التنظيمية، أصبح لكل منهما مجاله الخاص الذي يشرع من خلاله لذلك سنعالج في هذا الفرع امتلاك الوزير الأول السلطة التنظيمية المشتقة (بند أول)، وحدود تحكمه فيها (بند ثان).

البند الأول: امتلاك الوزير الأول السلطة التنظيمية المشتقة

تبنى الدستور الجزائري لسنة 1989 ازدواجية السلطة التنفيذية، كنتيجة حتمية للمشاكل التي واجهتها الجزائر في ظل النظام السابق الذي كان يجعل من رئيس الجمهورية القطب الوحيد والمسيطر في السلطة التنفيذية، رغبة منه لاحتواء الأوضاع وخلق نوع من التوازن داخل النظام السياسي الجزائري، فأصبح لرئيس الحكومة (الوزير الأول) حالياً، الحق في ممارسة سلطة التشريع عن طريق إصدار المراسيم التنفيذية، ويتجلى ذلك بوضوح من خلال نص المادة 125 من دستور 1989، وهو ما سار عليه المؤسس الدستوري الجزائري أيضاً عند صياغته للمادة 116 من دستور 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 2/143 والتي تنص على أنه: «يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول»¹.

إضافة إلى صلاحيته 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 يتطلب تنفيذها إصدار مراسيم تنفيذية مرافقة لها، في شكل قرارات توضيحية وتفسيرية للنصوص القانونية ولأحكام بعض موادها، لجعلها قابلة للتطبيق على أرض الواقع. وقد أسند الدستور للوزير الأول سلطة تنفيذ القوانين والتنظيمات من خلال الإدارة العامة المكلف بالسهر على حسن سيرها، من خلال ممارسة السلطة الرئاسية والوصاية المسندة للوزراء عليها مركزياً ومحلياً كل في مجال اختصاصه، إذ أنه وكما سبقت الإشارة يتطلب الأمر لتنفيذ بعض النصوص التشريعية إصدار مراسيم تنفيذية أو تعليمات أو قرارات وزارية بنوعها (المشتركة والقطاعية).

والقول بتنفيذ القوانين والتنظيمات لا يفهم منه الاقتصار على القوانين الصادرة عن البرلمان والتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية. وإنما يمتد هذا الاختصاص إلى المراسيم التي يصدرها

¹ - انظر: المواد 125 من دستور 1989، و116 من دستور 1996، و143 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - انظر: المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

الوزير الأول سواء تعلقت بتنفيذ القوانين والتنظيمات وكذا التعليمات والقرارات ذات الصلة باعتبارها كلها تندرج ضمن مجال التنظيم التنفيذي المعقود للوزير الأول¹.

وقد خول الدستور الوزير الأول صلاحية إصدار المراسيم التنظيمية لجعل القوانين والتنظيمات محل تطبيق حتى لا تظل غير نافذة دون تعديل أو اعتراض أو أن يعيق تنفيذها فالوزير الأول يتولى مهمة تفصيل القانون والتنظيمات عن طريق المراسيم التنفيذية، مع المحافظة على مضمون القانون في حدوده الأصلية².

ولعل الحكمة من تخويل هذا الاختصاص للوزير الأول تكمن في المسؤوليات الملقاة على عاتقه، فهو يعمل في إطار تنفيذ برنامج الحكومة، ولهذا فإن تجسيد خطته السياسية على أرض الواقع لا يكتمل دون إشراكه في العمل التشريعي عن طريق الموافقة والملاءمة بين النصوص القانونية العامة³، إضافة إلى ما تتميز به السلطة التنفيذية من امتلاكها للأجهزة ذات الديمومة والدراية الواسعة بالجانب التنظيمي⁴.

كما يمكن تبرير ذلك من خلال المسؤولية 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 إليها⁵.

البند الثاني: حدود تحكم الوزير الأول في السلطة التنظيمية المشتقة

تعتبر السلطة التنظيمية المشتقة اختصاصاً أصيلاً للوزير الأول بحكم الدستور الذي منحه هذه المهمة بصريح النص، ولكن هذا لا يعني احتكاره لهذا النشاط بشكل نهائي، إذ أنّ الممارسات الواقعية جعلت من رئيس الجمهورية جهة تنفيذية أيضاً للقوانين (أولاً)، حيث يظهر بجلاء مدى التبعية العضوية الوظيفية التي تربط الوزير الأول برئيس الجمهورية، ومدى تأثير هذا

¹ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ج 3، مرجع سابق، ص 439.

² - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 236.

³ - أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 162.

⁴ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 236.

⁵ - أحسن راجحي، تدرج المعايير القانونية في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 460.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

الأخير على السلطة وكذا التبعية السياسية التي تربطه بالبرلمان (ثانياً)، هذه التبعية التي كان لها الأثر البالغ على جل تصرفات الوزير الأول بما فيها ممارسة السلطة التنظيمية التنفيذية.

أولاً: تأثير رئيس الجمهورية على السلطة التنظيمية المشتقة

يشمل الاختصاص التنظيمي المخول للوزير الأول إلى جانب تنفيذ التشريعات البرلمانية، تنفيذ التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية بواسطة المراسيم الرئاسية وهو ما يدل على تبعية الوزير الأول لمسؤوله المباشر (رئيس الجمهورية) على مستوى النشاط التشريعي، عن طريق تنفيذ المراسيم الرئاسية بالشكل الذي حدده رئيس الجمهورية دون الانحراف عن حدودها وجوهرها، وهذا ما يجعلها مقيدة ومحددة من حيث موضوعها وجوهرها، ويجعلها تابعة لا مستقلة عنها¹.

ويظهر ذلك من نص المادة 99 في النقطتين 2 و4 من التعديل الدستوري 2016 والتي جاء فيهما أن الوزير الأول: «يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات»، و«يوقع المراسيم التنفيذية»²، فالوزير الأول من مهامه الدستورية أن يعمل على تنفيذ القوانين والتنظيمات³ وفي إطار ذلك نجد المادة 143 تنص على أنه: «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون»، «يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول»³، وهذا ما يفسر القول بأن هناك مجالين للتنظيم، أحدهما معقود لرئيس الجمهورية وهو ما يعرف بالتنظيم المستقل وهو ما تم التطرق له سابقاً بشيء من التفصيل والثاني مستمد من الدستور أيضاً، لكنه مرتبط بوظيفة تنفيذ القوانين والتنظيمات المستقلة ونطاق تدخله محدد فهو مرتبط بالتنفيذ والتطبيق دون أن يمتد لوضع قواعد قانونية أو تنظيمية مستقلة، وإنما يقتصر على تنفيذها، ووضع القواعد التي تساعده في ذلك.

فمجال 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 مع التشريعات العامة، ولا يستطيع التشريع بصفة مستقلة ومبتدأه لأنه لا يملك اختصاص التشريع

¹ - أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 163.

² - انظر: المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - انظر: المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

الموازي. لأن صلاحيته تتمثل في إصدار المراسيم المتممة للقانون والتنظيم مما يجعلها تكمل بالتفاصيل الضرورية لجعلها محل نفاذ¹.

يتفوق رئيس الجمهورية على الوزير الأول بأن مجاله التنظيمي يشمل كل النواحي ما عدا تلك المحجوزة للبرلمان. على عكس السلطة التنظيمية المشتقة التي تبدو واسعة جدا وغير محدودة من الناحية الدستورية، إلا أنها لا تملك سلطة تقديرية في ابتداء قواعد قانونية جديدة ومبتكرة، لأنها لا تمثل سلطة قانونية منشأة طالما أن حدودها ترسمها التنظيمات المستقلة والقوانين البرلمانية، وكل خروج عنها يمثل انحرافاً بالسلطة مما يقود إلى الطعن في شرعية هذه القرارات أمام القضاء الإداري²، فإن حصل مساس بالمضمون العام للقانون فذلك يعد خروجاً عن المجال التنظيمي المخصص للوزير الأول وبالتالي يتوجب على البرلمان إخطار المجلس الدستوري بإفراغ أو تعديل القانون، كما أنه يتوجب على المحاكم الامتناع عن تطبيقه، لأن الوزير الأول لا تمتد صلاحياته إلا لإتمام القانون ليغدو نافذاً لا غير³.

إن القوانين والتنظيمات هي الآلية التي يستطيع من خلالها رئيس الجمهورية تطبيق برنامجه، والوزير الأول عليه أن يضع التفصيلات التي تجعل القوانين والتنظيمات قابلة لأن تطبق على أرض الواقع⁴.

وبالنظر للواقع الممارس نجد أن رئيس الجمهورية يتدخل بواسطة مراسيم رئاسية لا تندرج ضمن المجال التنظيمي المستقل وإنما ضمن مجال تنفيذ القوانين⁵. 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، وتؤول له رئاسة مجلس الوزراء⁶.

¹ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 236.

² - أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 165.

³ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع نفسه، ص 237.

⁴ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع نفسه، ص 236.

⁵ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، ج 3، المرجع السابق، ص 441.

⁶ - وهو ما جاء في نص المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

لذلك فالسؤال المطروح بهذا الصدد هو: من هو المخول الحقيقي باختصاص 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 يتعذر عليه حضور اجتماعات يرأسها الوزير الأول، ولكن الوزير المنتدب يحضر تلك الاجتماعات.

وإذا كان النص الدستوري يسند للرئيس الإشراف على قطاعي (الخارجية والدفاع) إلا أنه لم يوضح له طريقة تنفيذ القوانين والتنظيمات¹، لذلك فإن لرئيس 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 العادية ذات الصلة بالجوانب الاجتماعية التي تجلب له المساندة والدعم، ومن أمثلة ذلك المرسوم الرئاسي 07-304³ الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، وكذلك تدخله في تعديل المراسيم التنفيذية بموجب مراسيم رئاسية⁴.

¹ - سعيد بو الشعير، المرجع نفسه، ص 441.

² - انظر: مرسوم رئاسي رقم 09-143 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 77/1 و2 و8 وكذا المادة 1/125 من الدستور.

³ - انظر: مرسوم رئاسي 07-304 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 77/6 و1/125 من الدستور، مع العلم أن أولى هاتين المادتين تنص على أنه: «يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض جزء من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة، مع مراعاة أحكام المادة 87 من الدستور».

⁴ - سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 442.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

كل هذه الدلائل تدفعنا للقول بأن النظام السياسي الجزائري قد عمد نحو تكريس هيمنة واستحواذ رئيس الجمهورية على جل اختصاصات السلطة التنفيذية، لتمتعه بصلاحيات واسعة جداً، منها الدستورية ومنها ما منحها لنفسه دون اعتبارات لأحكام الدستور، أو لأن أحكام الدستور غير مضبوطة ومحددة فنجد الكثير من المواد تحتل أكثر من قراءة، ويستطيع تكييفها في كل مرة حسب ما يناسبه وحسب كل ظرف قد يعترضه.

وبالمقابل من ذلك نجد أن دور الوزير الأول يبقى محدوداً وخاضعاً لإرادة مسؤوله الرئيسي، مما يدل على أن السلطة التنظيمية المشتقة هي جزء من النشاط الحكومي، واعتباراً بأن هذا الأخير يشكل جزءاً لا يتجزأ من الوظيفة التنفيذية فإنه يبقى خاضعاً لرقابة السلطة الإدارية الرئاسية، بمعنى أن المراسيم التنفيذية تشكل اختصاصاً تنظيمياً يوضع في متناول الوزير الأول مع إمكانية تدخل رئيس الجمهورية في هذه الأعمال¹ طالما أنه يمثل رئيس مجلس الوزراء².

وإن لم يشارك الرئيس فعلياً في صياغة هذه النصوص فإن بإمكانه تعديلها أو إبطالها أو مناقضتها أو إلغائها كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك، وكلما وجدت مصلحة شخصية في ذلك تخدم توجهه وبرنامجه، أو من أجل إضعاف مركز الوزير الأول وجعله تابعا دائماً لإرادة رئيس الجمهورية دون أعمال حقيقي لأحكام الدستور، وتوزيع الصلاحيات المقررة فيه.

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 اللائحي المحجوز للوزير الأول الذي بدا وكأنه مجرد موظف لدى رئيس الجمهورية على مستوى الجهاز الحكومي³، كما أن تغيير تسمية رئيس الحكومة بالوزير الأول تطرح الكثير من التساؤلات، فالدستور بهذا التغيير للتسمية قلص معه الكثير من الصلاحيات وحدد من بعضها، وكأن رئيس الجمهورية أراد أن يجعل من الوزير الأول تابعا تبعية شبه مطلقة له.

¹ - أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 166.

² - انظر: المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - أحسن راجحي، المرجع نفسه، ص 167.

ثانياً: تأثير البرلمان على السلطة التنظيمية المشتقة

إن مبدأ الفصل بين السلطات بالمفهوم الجديد يعمل على تقريب المؤسسات الدستورية في الدولة من بعضها البعض، بالبحث عن نقاط التوافق والالتقاء لتنسيق عملها وتوجيهه لخدمة المصلحة العامة. لهذا نجد أن هناك عدة مظاهر للتداخل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تتميز تارة بالتعاون واستثمار جهود المؤسساتين 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 الحكومة¹.

ويظهر التعاون بين المؤسساتين من خلال النشاط التشريعي، حيث أن الوزير الأول يساهم فيه عن طريق تقديم مشاريع القوانين في إطار حقه في المساهمة في الوظيفة التشريعية بالمبادرة بالتشريع، مع إمكانية إدخال التعديلات على النصوص التشريعية البرلمانية من أجل ملاءمتها مع ما هو متاح لتسهيل تطبيقها.

إضافة إلى كون التشريعات البرلمانية 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 وتكييفها مع متطلبات الحياة وما يتوفر من إمكانيات، ولهذا نجد أن سلطة إصدار اللوائح التنفيذية متروكة للإدارة في جميع الأنظمة².

إن اختصاص الوزير الأول في المجال التنظيمي مرتبط بالقوانين الصادرة عن البرلمان أي أنه جزء لا يتجزأ من العمل التشريعي، وذلك بنص المادة 143/2 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي جاء فيها أنه: «يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول»³، التي أقرت بأن هذا الأخير يتولى تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان، والتي تأتي عامة تحتاج إلى لوائح تفصيلية من أجل إبراز الجزئيات والتفصيلات اللازمة لتنفيذها، ويكون ذلك بموجب المراسيم التنفيذية⁴.

¹ - لمزيد من التفاصيل انظر: الباب الأول المتعلق باختصاصات الوزير الأول في مجال المبادرة بالتشريع.

² - أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 168.

³ - انظر: المادة 143/2 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴ - كيواني قديم، المرجع السابق، ص 45.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

إن حق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنفيذية مستمد مباشرة من الدستور دون تفويض من البرلمان الذي لا يمكنه التأثير على هذا الاختصاص المخول للوزير الأول بحكم الدستور¹.

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 كفاءات وشروط وإجراءات تطبيق تلك القوانين كلما دعت الضرورة إلى ذلك، ولو أنه تم تحديد هذه الكفاءات 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 القانونية². بعكس التنظيمات التي تتميز بقابليتها للتعديل والتحيين في أي وقت³، 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.

2- أن السلطة التشريعية لا تمتلك الوقت ولا الخبرة ولا الوسائل اللازمة في شؤون التنفيذ، بما يمكّنها من الإحاطة بكل الجوانب وتحديد كل القواعد والإجراءات المتعلقة بكيفية التنفيذ، وذلك بسبب كثرة هذه القواعد والإجراءات، ودقة الموضوعات والمسائل⁴. فالبرلمان عاجز عن مواجهة المشاكل السياسية والاقتصادية والاجتماعية، من خلال اتخاذ النصوص القانونية، مقارنة بالسلطة التنفيذية الأقرب من الواقع المعاش⁵.

3- امتلاك السلطة التنفيذية لجهاز إداري قوي وفعال ومدعم بالوسائل المادية والبشرية والفنية ما يمكّنها من اتخاذ القرارات والتدابير العاجلة لمواجهة الظروف والمشاكل الطارئة والمعقدة.

¹ - انظر: المواد 99 و143 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - انظر: عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 113.

³ - عطاء الله بوحيدة، مرجع سابق، ص 22.

⁴ - نسيمة بلحاج، مرجع سابق، ص 145.

⁵ - عطاء الله بوحيدة، مرجع سابق، ص 22.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

إضافة إلى المكانة التي يحتلها هذا الجهاز الإداري بفضل دوره الأساسي الذي يقوم به بحكم تعامله الدائم مع الجمهور في كافة مجالات الحياة¹.

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 التخصيص². 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 وإعداده 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 الظروف³.

5- إضافة إلى كل ذلك فإن أغلب المبادرات هي عبارة عن مشاريع قوانين تتقدم بها الحكومة، مما يعني أنها الأكثر علماً بما يحتاجه القانون من تفاصيل لتطبيقه، فهي من أنشأت المشروع وهي الأدرى بما يلائمه ويناسبه من جزئيات.

وهو ما جعل الوزير الأول يتمتع بحرية كبيرة في اختيار الوقت المناسب لإصدار المراسيم التنفيذية، كما أنه يتمتع بحرية اختيار التفاصيل الموضوعية المناسبة دون الخروج عن إرادة المشرع، وفحوى النص. إلا أن هذا لا يعني إطلاق يد الحكومة في ممارستها لاختصاصها اللائحي دون أية قيود، لأن ذلك فيه إهدار وتعطيل للعمل التشريعي بسبب تماطل السلطة التنفيذية في إصدارها للمراسيم التنفيذية⁴.

لذلك فقد مكن الدستور البرلمان من امتلاك عدة وسائل يستطيع من خلالها التأثير على الحكومة من أجل دفعها لممارسة هذا الاختصاص، منها الرقابة البرلمانية التي تمارسها بموجب

¹ انظر: عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 112.

² - نسيم بلحاج، مرجع سابق، ص 145.

³ - نسيم بلحاج، المرجع نفسه، ص 146.

⁴ - أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 169.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

أحكام الدستور، الذي يحدد سلطات ووسائل هذه الرقابة على أعمال الحكومة التي تشرف وتقود أعمال الإدارة العامة في الدولة وتحمل المسؤولية.

ولممارسة هذه الرقابة بطريقة فعالة فإن البرلمان يمتلك العديد من الوسائل التي يستطيع من خلالها متابعة عمل الحكومة، ومنها مناقشة عمل الحكومة والمصادقة عليه، وتقديم بيان السياسة العامة للحكومة، باعتبارها وسائل يمكن أن تترتب عنها مسؤولية الحكومة، وكذلك الأسئلة والاستجواب والتحقيق البرلماني باعتبارها وسائل رقابية إلا أنها لا تترتب مسؤولية الحكومة¹.

وكذلك يمكن للبرلمان أن يدعو السلطة التنفيذية بشكل صريح لإصدار هذه المراسيم من أجل التعجيل في تنفيذ هذه القوانين. ففتحول السلطة التقديرية التي كانت تتمتع بها السلطة التنفيذية إلى سلطة مقيدة بالوقت الذي يحدده البرلمان وإقامة المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان².

المطلب الثاني: النظام القانوني للسلطة التنظيمية المشتقة.

يعتبر مجال السلطة التنظيمية المشتقة مجالاً واسعاً جداً باعتبارها تغطي كافة النصوص التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية والبرلمان، والتي تحتاج إلى نصوص تنظيمية لبدأ سريانها والعمل بها. وهو ما يترتب عنه 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.

لكن رغم توسع هذه الاختصاصات التنفيذية المخولة للوزير الأول إلا أنها ليست في نفس المرتبة والدرجة رغم أن جميعها يعتبر مراسيم تنفيذية، وهذا ما يجعلنا نتساءل عن أشكال المراسيم التنفيذية الموقعة من قبل الوزير الأول (الفرع الأول)، والمكانة المعيارية لها (الفرع الثاني).

¹ - إيمان غربي، مرجع سابق، ص 133.

² - أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 169.

الفرع الأول: أشكال المراسيم التنفيذية الموقعة من الوزير الأول.

يقوم الوزير الأول بوضع مخطط عمل الحكومة، كما يقوم بالسهر على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وفق هذا المخطط بالتنسيق مع الوزراء¹، وبالتالي فهو يملك حق تسيير شؤون الإدارة المركزية بواسطة المراسيم التنفيذية، التي يصدرها إضافة إلى سهره على تنفيذ القوانين والتنظيمات، وإصدار المراسيم التنظيمية والفردية هو ما يمكن الحكومة من السهر على حسن سير المرافق العامة².

ولما كان الوزير الأول مكلف بالسهر على حسن سير الإدارة العمومية³ فهو يصدر التعليمات والمنشورات... إلخ، لتوجيه عمل الإدارة سواء منها المركزية أو المحلية، بصفته سلطة إدارية رئاسية، وهو اختصاص بديهي وروتيني باعتبار الوزير الأول هو رئيس جميع الإدارات العمومية التابعة لمختلف الوزارات، وعليه فمن واجبه المحافظة على صيرورة الإدارات العمومية واتخاذ كافة التدابير للرفع من مستواها والعمل على تطويرها بما يحقق التنمية والازدهار للمجتمع⁴، بالإضافة إلى التعيين في الوظائف المدنية وإصدار المراسيم التنفيذية باعتباره سلطة سياسية⁵، وهو ما يهمننا في موضوع دراستنا هذه.

يقوم الوزير الأول بسن صنفين من المعايير القانونية وذلك اعتباراً من الصلاحيات الممنوحة له. فالاختصاص 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 (البند الأول)، والمراسيم التنفيذية الخاصة في (البند الثاني).

¹ - انظر: المواد 93 و94 من التعديل الدستوري لسنة 2016. يعتبر مخطط عمل الحكومة البديل عن برنامج الحكومة بعد استبدال منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول، والذي كان يهدف إلى تركيز كل الجهود على برنامج وسياسة رئيس الجمهورية، فمخطط عمل الحكومة هو تجسيد ميداني لبرنامج رئيس الجمهورية، انظر: أمينة رحباني، عبد الحليم مزوقي، الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري - دراسة على ضوء التعديل الدستوري لعام 2016 - مقال مجلة المفكر، العدد 18، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، سنة فيفري 2018، ص 288.

² - انظر: المادة 99 من نفس التعديل الدستوري.

³ - انظر: المادة 6/99 من نفس التعديل الدستوري.

⁴ - محمد بومدين، مضامين التعديلات الدستورية الجزائرية (2008-2016) والتركيب (2007-2017) لإرساء النظام

الرئاسي: دراسة مقارنة، مجلة الحقيقة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 18 العدد 1 مارس 2019، ص 7.

⁵ - أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 173.

البند الأول: المراسيم التنفيذية العامة.

تمثل المراسيم التنفيذية العامة تلك النصوص التنظيمية الصادرة عن الوزير الأول، في إطار ممارسته للسلطة 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 وظروفها¹، فهي تتميز بالعمومية لأنها موجهة لتنظيم مسائل موضوعية عامة ومجردة كتلك المتعلقة بتنفيذ القوانين والتنظيمات أو بضبط وتوجيه النشاط الحكومي أو توزيع الحقائق الوزارية². كما تمتاز بأنها تخاطب الكافة، ويحتج بها على الكافة مثل القانون في معناه الخاص والضيق³. على خلاف المراسيم التنفيذية الفردية التي تفتقر لهذه العمومية والتجريد، كونها متعلقة بحالة معينة بذاتها أو مجموعة حالات بذاتها، أو بفرد معين أو مجموعة أفراد محددين بذواتهم على سبيل الحصر⁴. ومثالها المراسيم المتعلقة بالتعيين أو إنهاء مهام موظفي الدولة في الوظائف السامية، حيث تستنفذ هذه النصوص الغرض منها بمجرد تطبيقها مرة واحدة، وتكون قابلة للتمديد مرة أخرى⁵. لذلك سنتعرض لكل صنف من هذه المراسيم على حدة حيث نتناول مراسيم تنفيذ القوانين والتنظيمات في (أولاً)، والمراسيم المحددة لاختصاصات أعضاء الحكومة في (ثانياً) والمراسيم المنظمة لبعض المصالح المركزية (ثالثاً).

أولاً: مراسيم تنفيذ القوانين والتنظيمات.

كما سبق وأن أشرنا فإن الدستور حول للوزير الأول صلاحية السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات⁶، 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

¹ - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 112.

² - أحسن راجحي، المرجع نفسه، ص 174.

³ - عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص 112.

⁴ - عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص 91.

⁵ - أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 174.

⁶ - المادة 99/2 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تنص على أن الوزير الأول: «يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات».

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

الإجراءات والجزئيات والتفصيلات اللازمة لتطبيق وتنفيذ الأصول والمبادئ و القواعد القانونية العامة والمجردة في صلب القانون في معناه الضيق بصورة جيدة وفعالة ومشروعة¹، حيث يتطلب صدور هذا النوع من المراسيم، دعوة صريحة ومباشرة وخاصة من المشرع للوزير الأول، أو للحكومة بصفة عامة، بالنظر إلى ما ستتضمنه من أحكام يمكنها أن تضيف شيئا جديدا للقانون، يستوجبها فهمه وتفسيره لتطبيقه التطبيق الصحيح والمنتج في أرض الواقع²، أي أن ينقل هذا المحتوى التشريعي من إطاره العام إلى إطار أكثر دقة ووضوح.

وتتميز مراسيم تنفيذ القوانين والتنظيمات بنفس خصائص وسمات اللوائح بمدلولها الواسع، فهي تشكل أعمالا صادرة عن سلطة إدارية، وهي الوزير الأول، وتتضمن قواعد عامة ومجردة، وهي تمثل أحكاما ملزمة واجبة التطبيق، لذلك فهي تتميز بقوة تشريعية كاملة، وهذا ما يجعلها تصنف ضمن قائمة النصوص التنظيمية التنفيذية ذات الطابع العام³.

إن المرسوم التنفيذي في هذه الحالة يحمل طابعا مكتملا للنص التشريعي، حيث نجد أن النص يتضمن دعوة من المشرع للسلطة التنفيذية لتفصيل وإتمام نص ما بقواعد وإجراءات، تحمل طابع الإنشاء، وهنا يأخذ المرسوم التنفيذي بحق شكل التشريع الفرعي لأنه سيضيف للنص قواعد جديدة بإذن من المشرع، الذي دعا التنظيم إلى ذلك، بشرط ألا يؤدي ذلك إلى إلغاء أو تعديل لأي من قواعد هذا القانون الأصلية، وإلا اعتبر تشريعا الأمر الذي يشوب التنظيم بعدم الدستورية، لأنه سيمس بمبدأ الفصل بين السلطات⁴.

كما يختص الوزير الأول أيضا بالتوقيع على المراسيم التنفيذية وهو ما جاء في نص المادة 4/99 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تنص على أن الوزير الأول: «يوقع المراسيم التنفيذية»⁵، وهو ما يعني أن الوزير الأول يوقع كل أنواع المراسيم التنفيذية، والتي يندرج ضمنها:

¹ - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 130.

² - وحيدة جعفري، المجال التنظيمي في المجال القانوني، رسالة ماجستير في القانون، الفرع العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، سنة 2013-2014، ص 63.

³ - أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 175.

⁴ - وحيدة جعفري، مرجع سابق، ص 63.

⁵ - المادة 4/99 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

- 1- مراسيم تنفيذ القوانين والتنظيمات، حسب نص المادة 2/99 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹.
- 2- المراسيم التي يتم بمقتضاها تعيين وإنهاء موظفي الدولة في الوظائف العليا بعد موافقة رئيس الجمهورية كما نصت على ذلك المادة 5/99 من التعديل الدستوري لسنة 2016².
- 3- المراسيم التي يتم بمقتضاها توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة كما ورد في نص المادة 1/99 من التعديل الدستوري لسنة 2016³.
إن إسناد مهمة توقيع المراسيم التنفيذية للوزير الأول نابع من التزامه الدستوري بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، ولأن بعض النصوص تحتاج إلى تفسير وتوضيح عن طريق مراسيم تنفيذية يوقعها بنفسه.
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 مستواه، يتم تحضير المشروع من قبل المصالح الوزارية بما لها من وسائل مهمة مركبة من كبار الموظفين بخبرة طويلة في مواجهة المشاكل المطروحة على قطاعاتهم وبتقنياتهم المطبقة، وبما يملكونه من معلومات محصلة من الميدان بفضل أعوان المصالح الخارجية⁴.
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 فرديا وجماعيا أمامه قبل أن يكونوا مسؤولين أمام المجلس الشعبي الوطني.

¹ - المادة 2 /99 من نفس التعديل الدستوري.

² - المادة 5 /99 من نفس التعديل الدستوري.

³ - المادة 1 /99 من نفس التعديل الدستوري.

⁴ - محمد بودة، مرجع سابق، ص 134.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

تتم الموافقة على إمضاء المراسيم عمليا 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.

ورغم كون التعديل الدستوري لسنة 2016 قد حذف منها عبارة "بعد موافقة رئيس الجمهورية"، أثناء الكلام عن توقيع المراسيم التنفيذية، إلا أن ذلك لا يغير في الأمر شيء، لأن الوزير الأول ليس له الحرية في اتخاذ القرار بصفة منفردة وهو ما يستتبع أن توقيعه على تلك المراسيم ما هو إلا إجراء شكلي لكون الذي يتخذ القرار هو رئيس الجمهورية.

ثانيا: المراسيم المحددة لاختصاصات أعضاء الحكومة.

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.

وبهذا المعنى تمثل الحكومة الأداة التي لا يمكن للدولة أن تقوم من دونها، وقد يراد بها استخدام السلطة وممارسة الحكم³، فهي المؤسسة التي تدير شؤون الدولة، وفيها يمارس الوزراء الصلاحيات الإدارية المنوطة بهم باعتبارهم رأس الهرم الإداري في الوزارات، وتتألف الحكومة - عادة - من رئيس الحكومة أو الوزير الأول ووزراء الدولة والمفوضين ونوابهم.

¹ - الإطار يكون غالبا بمرتبة مكلف بمهمة كأعلى منصب غير سياسي في الدولة، وهذا الصنف من الأطارات 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 بالشعير، مرجع سابق، 446.

² - كيواني قدم، مرجع سابق، ص 46.

³ - علي بن صفحي، المرجع السابق، ص 104.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

وقد نصت 5/91 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن رئيس الجمهورية يضطلع بمهام عدة منها أنه: «يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه»¹، وهذا ما يدل على أن اختيار وتعيين الوزير الأول في الجزائر هو سلطة رئاسية يتمتع بها رئيس الجمهورية بكل حرية، وهو يمارسها استنادا إلى الاعتبارات الشخصية والحزبية، المهنية والموضوعية، وبالتالي فهو يختاره من بين أعضاء حزبه أو الموالين له²، رغم أن المادة قد نصت على أن هذا التعيين يتم بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وتعتبر الأغلبية البرلمانية من حزب الرئيس أو من الحزب المساند له وهو ما يجعل مهمة اختيار الوزير الأول لا تلقى أية معارضة من قبل أعضاء البرلمان، ثم إن تعيين الوزير الأول لا يحتاج إلى موافقة البرلمان لأن رأيه مجرد رأي استشاري أي أنه غير ملزم لرئيس الجمهورية، واعتماد الاستشارة هو مجرد إجراء لضمان إشراك البرلمان رمزيا في اختيار الوزير الأول حتى لا يلقي معارضة عند وضعه لمخطط عمل الحكومة الذي هو تنفيذ لبرنامج رئيس الجمهورية، فهذه الاستشارة تعد مجرد إجراء لضمان الحصول على القبول من البرلمان وحدوث نوع من التوافق يسهل معه تمرير كل المشاريع التي تتقدم بها الحكومة، وضمان التوافق بينهم.

وقد ورد في الفقرة 7 من المادة 77 من التعديل الدستوري لسنة 2008 أنه من بين المهام التي يضطلع بها رئيس الجمهورية هو أنه: «يمكنه أن يعين نائبا أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه، وينهي مهامهم»³. فزيادة على الصلاحيات التي سحبت من الوزير الأول أضاف المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية تعيين نواب للوزير الأول، وكأن المؤسس الدستوري أراد أن يحاصر الوزير الأول في صلب اختصاصاته، بأن قيده بمن يساعده، وجعل صلاحية تعيين النواب لرئيس الجمهورية لزيادة الضغط على الوزير الأول، إلا أننا نجد أن المؤسس الدستوري قد تنازل عن هذه الفقرة في التعديل الدستوري لسنة 2016، فألغى منصب نائب أو نواب للوزير الأول من خلال نص المادة 92⁴، التي لم تورد هذه الوظيفة.

¹ - انظر: المادة 95 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - أحمد بن مسعود، العلاقة بين الوزير الأول رئيس الجمهورية في الجزائر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008 مقال، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 24، المجلد الثاني، سنة سبتمبر 2015، ص 460.

³ - انظر: المادة 7/77 من دستور 1996، المعدل والمتمم سنة 2008.

⁴ - انظر: المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

أما عن تعيين الوزراء فقد اختلفت الدساتير الجزائرية في من يحق له تعيينهم، فمثلا نجد أنه طبقا لنص المادة 5/77 من دستور 1996 يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس حكومة، ويشترع هذا الأخير في مشاورات مع مختلف الطبقات السياسية والقوات الفاعلة وكذا التشكيلات والأحزاب السياسية ذات الأغلبية البرلمانية لمحاولة تشكيل حكومته، وعند انتهائه من المشاورات الرامية إلى تكوين فريق حكومي منسجم، يقدم رئيس الحكومة قائمة الوزراء لرئيس الجمهورية الذي يقوم بتعيينهم باعتبار أن صلاحية التعيين يملكها رئيس الجمهورية¹ طبقا للمادة 79 من دستور 1996².

لكن وبعد التعديل الدستوري لسنة 2008 نجد أن الأمر اختلف، فنجد أن مهمة التعيين أصبحت من الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية حيث نصت المادة 3/78 على أن: «يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية:...

3- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء.»³، وهو ما سار عليه المؤسس الدستوري أيضا أثناء وضعه للتعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال نص المادة 43/92⁴.

وكذلك نص المادة 1/79 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2008، والتي جاء فيها: «يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول»⁵، وهو ما ورد في التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال نص المادة 1/93⁶، وهذا يعني أن اختيار أعضاء الحكومة⁷ 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

¹ - انظر: عز الدين بغداددي، ص 212. انظر: احسن راجحي، المرجع السابق، ص 176، 177.

² - انظر: المادة 79 من دستور 1996.

³ - انظر: المادة 78 من دستور 1996، المعدل والمتمم سنة 2008.

⁴ - انظر: المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁵ - انظر: المادة 79 من دستور 1996، المعدل والمتمم سنة 2008.

⁶ - انظر: المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁷ - يشمل مفهوم أعضاء الحكومة الذي ورد في الدستور على الوزراء ووزراء الدولة والوزراء المتدربين وكتاب الدولة وكذا الوزراء المستشارين، ويفهم من وظيفة وزير كل عضو في الحكومة يحمل هذه التسمية ويتمتع بكامل الصلاحيات التي حولها إياه الدستور، فهو عضو في مجلس الوزراء ولا يمارس وظائفه تحت سلطة وزير آخر. لمزيد من المعلومات انظر: مبروك حسين، المرجع السابق، ص 69.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

دستور 1996 المعدل والمتمم¹، وهو ما نصت عليه أيضا المادة 93 من التعديل الدستوري 2016².

ويعتبر الوزير الأول مسؤولا أمام كل من رئيس الجمهورية والبرلمان بأن يحقق التناسق والتوافق العملي داخل الحكومة عن طريق توزيع الصلاحيات بين أعضائها، لذلك يصدر الوزير الأول المراسيم التنفيذية لتوزيع الحقائق الوزارية³. بتحديد الاختصاصات المنوطة بكل عضو من أعضاء الحكومة من أجل توزيع واقتسام الوظائف والصلاحيات⁴ وتحديد البرامج والمسؤوليات الملقاة على كاهل كل منهم⁵.

وعليه فإنه ليس للوزير الأول السلطة المطلقة للبت في توقيع المراسيم التنفيذية لأسباب عدة منها، أن صلاحية التعيين وإنهاء المهام هي من الاختصاصات الموكلة لرئيس الجمهورية، وهو يملك الحرية المطلقة في ذلك، فرغم أن المادة 5/91 من التعديل الدستوري لسنة 2016 قد جعلت من تعيين رئيس الجمهورية للوزير الأول يكون بعد استشارة الأغلبية البرلمانية في ذلك⁶، إلا أنها لم تلزمه بالأخذ برأيهم في ذلك ولم تبين كيفية الاستشارة ولا أهميتها بالنسبة للتعيين كما سبق وأن أشرنا، إضافة إلى أن إنهاء المهام من الصلاحيات التي ينفرد بها دون قيد ولا شرط، وهذا ما يجعل الوزير الأول في موقف ضعف لأنه يبقى دائما في خوف من أن يفقد منصبه، كما أن تصرفاته ستصبح تتسم بالحذر الدائم وعدم الخروج عن إطار برنامج رئيس الجمهورية، مما يقيد ويحصرها في إطار محدد.

¹ - انظر: المادة 85 من نفس الدستور.

² - انظر: المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - نلاحظ أن المادة 3/2/1/77 من دستور 1996 المعدل والمتمم، وهو ما تم النص عليه أيضا في المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث تم التقييد من صلاحيات الوزير الأول في توزيع الصلاحيات في مجالين وهما الدفاع والخارجية لأنهما مجالان محميان لرئيس الجمهورية بنص الدستور، بوصفه مسؤولا عن الدفاع الوطني والقائد الأعلى للقوات المسلحة ويقرر السياسة الخارجية للأمم ويوجهها، انظر: عز الدين بغداداي، المرجع السابق، ص 213.

⁴ - 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).

⁵ - أحسن راجي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 177.

⁶ - انظر: المادة 95 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

كما 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 من التعديل الدستوري لسنة 2008 قد نصت على أنه: «ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك، عمل الحكومة. يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء»². 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 وتعرضه في مجلس الوزراء»³، فهنا تم استبدال برنامج رئيس الجمهورية الذي تم النص عليه في تعديل 2008 بمخطط عمل الحكومة⁴، فبعد أن كان الوزير الأول ينفرد بضبط مخطط عمله، أصبح ذلك عملاً مشتركاً تقوم به الحكومة ككل، ويقوم بعرضه على مجلس الوزراء.

وفي الواقع نجد أن الوزير الأول لا يستطيع ممارسة السلطة الرئاسية على أعضاء الحكومة، كما لا يمكنه توقيع جزاءات تأديبية عليهم، كتلك المسلطة على الموظفين الإداريين باعتبار أن الوزير الأول هو رجل سياسي، وفي هذه الحالة فهو لا يملك إلا مطالبة الوزير بإلغاء أو سحب

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 و169.

² - انظر: المادة 3/2 /79 من التعديل الدستوري لسنة 2008.

³ - انظر: المادة 3/2/93 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴ - محمد بومدين، مضامين التعديلات الدستورية الجزائرية (2008-2016) والتركيب (2007-2017) لإرساء

النظام الرئاسي، مرجع سابق، ص 10.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

القرار محل النزاع، حفاظا على انسجام العمل الحكومي¹. كما أن رئيس الجمهورية يعتبر رئيس مجلس الوزراء¹، وهو ما يجعل الوزير الأول يتبع السلطة السلمية الأعلى منه، وينفذ أوامر رؤوسه.

ثالثا: المراسيم المنظمة لبعض المصالح المركزية.

تخضع أغلب الإدارات العمومية لسلطة ومراقبة الوزير الأول، فهو يتولى تنظيم المصالح المركزية للوزارات²، ومصالح رئاسة الحكومة³، والمصالح الإدارية للولاية، حيث تحدد المراسيم التنفيذية تنظيم الإدارات المركزية، وخاصة تعداد المديريات والمديريات الفرعية⁴. وتوزع الأعمال والاختصاصات في الحكومة على شكل هرمي يشمل عدة وحدات تنفيذية (أي أقسام وإدارات ومصالح)، متدرجة من القاعدة إلى القمة، وعليه فصلاحيه إصدار المراسيم التنفيذية المنظمة لهذه المصالح هي من اختصاص الوزير الأول دون الوزراء باعتباره على رأس الحكومة، وتعتبر بمثابة الوسائل القانونية التي يعتمد عليها في تأديته لمهامه وهي تعطينا صورة واضحة عن مجال نشاط الوزير الأول في مختلف القطاعات⁵.

البند الثاني: المراسيم التنفيذية الخاصة (الفردية).

ونقصد بالمراسيم الفردية هنا تلك المراسيم التي يصدرها الوزير الأول من أجل تعيين وإنهاء مهام موظفي الدولة في الوظائف العليا. وهي تلك المراسيم التي تخاطب فردا أو مجموعة أفراد معينين بذواتهم، مثل المراسيم المتعلقة بالتعيين في الوظائف العليا أو مراسيم إنهاء مهامهم... إلخ⁶.

¹ - أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 178.

¹ - انظر: المادة 4/91 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - انظر: مرسوم تنفيذي رقم 91-304 مؤرخ في 15 صفر عام 1412 الموافق 25 غشت سنة 1991 يحدد تشكيلة دواوين 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 لدي الوزير (الجريدة الرسمية رقم 30).

³ - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 136.

⁴ - 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).

⁵ - علي بن صفي، مرجع سابق، ص 122.

⁶ - السعيد سليمان، القرارات الإدارية، ملخص محاضرات في مقياس القانون الإداري ألقيت على طلبة السنة الثانية LMD، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة جيجل، السنة الجامعية 2012-2013، ص 7.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

فهي عبارة عن تلك القرارات الإدارية الفردية أو الذاتية التي تصدر بشأن شخص قانوني معين بذاته أو بشأن حالة معينة بذاتها أو بشأن حالات أو أشخاص معينين بذواتهم¹، حيث يتمكن الوزير الأول من خلالها ممارسة صلاحية التعيين خارج التعيينات المحفوظة لرئيس الجمهورية، وهي تخص المعني أو المعنيين بها ولا تمتد لغيرهم. وتختلف عن التنظيمات كأصل عام التي تشكل قواعد قانونية عامة ومجردة، لا تستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها مرة واحدة، بل تظل قابلة للتطبيق متى توفرت شروطها، بعكس المراسيم المتعلقة بالتعيينات فإنها تشكل قرارات فردية تنقضي بمجرد تطبيقها مرة واحدة لأنها تحدد أصحاب القرار بذواتهم وليس بخصائصهم².

إن سلطة التعيين في الوظائف العليا في الدولة حددت منذ دستور 1989، أين أصبحت صلاحيات التعيين في الوظائف العليا مقاسمة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وذلك بعد اتجاه النظام الجزائري إلى تبني الازدواجية التنفيذية، ومن أجل تفادي التداخل في الاختصاصات صدر المرسوم الرئاسي رقم 44/89 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية³، 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 تحديدا للوظائف العليا في الدولة التي تخضع لتعيين رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، كما حدد طريقة 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 الحكومة⁴.

ولكن بعد ذلك توسعت صلاحيات رئيس الجمهورية في التعيين في الوظائف المدنية بإلغاء المرسوم الرئاسي 89-44، عن طريق المرسوم الرئاسي 99-239⁵، وتعويضه بالمرسوم الرئاسي

¹ انظر: مولاي هاشمي، المرسوم كآلية للتشريع في المنظومة القانونية الجزائرية، مقال، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد (6)، جامعة تلمسان، جوان 2014، ص 74. انظر أيضا: عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 91.

² أحسن راجحي، النشاط التشريعي، المرجع السابق، ص 180.

³ مرسوم رئاسي 89-44 المؤرخ في 4 رمضان 1409 الموافق 10 أبريل 1989 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، الجريدة الرسمية العدد (15).

⁴ انظر: المادة 5 من المرسوم الرئاسي 89-44، والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، السابق ذكره.

⁵ مرسوم رئاسي 99-239، مؤرخ في 17 رجب عام 1420هـ، الموافق لـ 27 أكتوبر 1999م، يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي 89-44، الجريدة الرسمية العدد (76).

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

رقم 99-240¹، والذي سُحبت من خلاله صلاحيات الوزير الأول في التعيين، واستحوذ رئيس الجمهورية على جل التعيينات. فبصدور هذا المرسوم الأخير والذي يتضمن قائمة الوظائف التي يخضع 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 المرسوم وسَّع من مجالات تدخل رئيس الجمهورية بجعله يحتكر معظم التعيينات التي تعد حساسة أو عليا أو سامية، وهو ما يجعل الولاء والتحكم في تلك المجالات يعود له وحده، كما كرّس معه أكثر فكرة تبعية رئيس الحكومة لرئيس الجمهورية، وتجريده من حقه في تعيين الموظفين الساهرين على تنفيذ سياسة الحكومة، التي يتولى الإشراف على إدارتها، وهو ما أكدته لاحقا التعديلات التي أدخلها رئيس الجمهورية على دستور 1996، وهو ما تجسّد في التعديل الدستوري لسنة 2008.

بالإضافة إلى التعيينات التي منه إياها الدستور، منح لنفسه قائمة أخرى من التعيينات في مناصب مختلفة، ليكسب من خلالها قاعدة قوية على مختلف القطاعات ومؤسسات الدولة والتي تعد مفصلية في اتخاذ القرار، لضمان جعلها تدين له بالولاء والتبعية. وهذا ما يجعلنا نتساءل كيف لرئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) أن ينفذ برنامج الحكومة التي يرأسها، مع تجريده من صلاحيته في تعيين الإطارات والمساعدين له، القائمين والمكلفين بتنفيذ مخطط عمله الذي ينوي من خلاله تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، بعد تحويل هذا الاختصاص لفائدة رئيس الجمهورية وحده دون إشراكه في الأمر.

¹ مرسوم رئاسي 99-240، مؤرخ في 17 رجب عام 1420هـ، الموافق لـ 27 أكتوبر 1999م، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، الجريدة الرسمية العدد 76.

الفرع الثاني: المكانة المعيارية للمراسيم التنفيذية.

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

البند الأول: مكانة المراسيم التنفيذية ضمن التدرج الهرمي للقوانين.

لضمان تطبيق مبدأ المشروعية، وكفالة احترام السلطات العامة للقانون، اتفق على ضرورة ترتيب القواعد القانونية التي تكوّن عناصر المشروعية في مراتب متتالية، بحيث يسمو بعضها على البعض الآخر، في تدرج يشمل كافة القواعد التي تمثل التنظيم القانوني للدولة فتحض عن القاعدة الأدنى مرتبة للقاعدة الأعلى منها، فلا تستطيع مخالفتها وإلا عدت غير مشروعة¹، ويتفق الفقه والقضاء أن تدرج القواعد القانونية هو تدرج شكلي من ناحية، وهو تدرج للمرتبة الإلزامية لتلك القواعد.

- التدرج الشكلي للقواعد: والذي يركز 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.

والحقيقة أن مظاهر التدرج تقتصر حقا على القوة القانونية للقاعدة، أو قوتها أو مرتبتها الإلزامية، ومقتضى ذلك أن مبدأ تدرج القواعد القانونية يشمل كافة القواعد القانونية.

وكما سبق وأن أشرنا فإنه لا يكفي لتسيير شؤون المجتمع في مختلف المجالات سنّ تشريع أساسي، وقوانين عادية، بل يجب فضلا عن ذلك إصدار تشريعات فرعية، وهذه الأخيرة أو ما يسمّى بالتشريع اللائحي، تسنها السلطة التنفيذية بمقتضى اختصاص أصيل بغرض تنفيذ نص معيّن، صادر عن السلطة التشريعية، ذلك أن التشريع العادي، لا يعالج كل صغيرة وكبيرة، بل يترك مسائل معيّنة يتمّ 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

¹ - سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص 16.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

لتجسّد بمقتضاها التشريع على أرض الواقع، وأن كل تأخير في إصدار هذه اللوائح سينجرّ 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 عُدد غير شرعي، وتعيّن إلغاؤه¹.

ونظرا لازدياد مظاهر تدخل الدولة في الحياة العامة، وضعف اتصال البرلمان مع القاعدة الشعبية، أثر هذا في توسيع دور السلطة التنفيذية في مجال سنّ القواعد القانونية من أجل الاستجابة لمتطلبات الواقع. وقد أثبتت الدراسات الإحصائية هذه الأهمية بإظهار الحجم الكمي للنص التنظيمي، فقد تضاعفت أهميته كمصدر معياري² مقارنة مع التشريعات البرلمانية.

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

تمثل اللوائح التنفيذية تشريعات كاملة من المنظور الشكلي، نظرا لتمتعها بنفس خصائص التشريعات العادية، من حيث العمومية والتجريد والإلزام، غير أنها غير مستقلة عنها، فهي مرتبطة بها فتفسرها أو توضحها، تحضيرا لتطبيقها ونفاذها.

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

مما 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:

1- من الناحية العضوية: فبالنظر إلى تفاوت مراكز السلطتين 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

¹ - عمار عوابدي، مدخل للعلوم القانونية، ص 133.

² - محمد بودة، مرجع سابق، ص 269.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

على الثاني باعتبار أن رئيس الجمهورية يتمتع بسمو مؤسساتي مطلق¹ لكونه منتخب من قبل الشعب¹، على خلاف الوزير الأول الذي تعود صلاحية تعيينه وإنهاء مهامه لرئيس الجمهورية².

2- من الناحية الموضوعية: نجد أن نشاط السلطة التنظيمية المشتقة ما هي إلا امتداد للنشاط التشريعي المخول 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 شكلا وروحا، بمعنى أن المراسيم التنفيذية هي جزء فرعي من الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية وبالتالي فهي نابعة منها وتابعة لها، مما يجعلها في مرتبة أدنى منها³. أما بالنسبة للقانون فإنه يعلو هو الآخر على المرسوم التنفيذي من زاويتين اثنتين هما:

1- من الناحية العضوية: نلاحظ أن النص التشريعي أعلى وأقوى درجة من النص التنظيمي، لأن التشريع يعبر عن إرادة الأمة الممثلة في غرفتي البرلمان⁴، 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 تعيينه وعزله لإرادة رئيس الجمهورية⁵.

أضف إلى ذلك أنه يمكن للمجلس الشعبي الوطني عزل الوزير الأول بموجب لائحة سحب الثقة⁶. إضافة إلى وسائل الرقابة الأخرى المسلطة عليه.

2- 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 للبرلمان⁷. كما لا يمكنه أن يعدل أو يلغي أو يضيف شيئا جديدا للنصوص التشريعية⁸.

¹ - أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 188.

¹ - انظر: المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - انظر: المادة 5/91 من نفس التعديل الدستوري.

³ - أحسن راجحي، المرجع نفسه، ص 189.

⁴ - نسيم بلحاج، مرجع سابق، ص 16.

⁵ - أحسن راجحي، المرجع نفسه، ص 190.

⁶ - المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁷ - أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 190.

⁸ - نسيم بلحاج، مرجع سابق، ص 19.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

القواعد الدستورية أعلى شأنًا ودرجة من قواعد القانون، وقواعد القانون بدورها أعلى درجة من قواعد اللائحة، كما يرجع الاختلاف في قوة وقيمة القواعد القانونية إلى معيار شكلي فقواعد النظام القانوني تشكل مجموعها هرما قاعدته اللائحة الإدارية، ووسطه القانون الذي يصدر عن البرلمان وقمة الهرم الدستور، وعليه فإن تدرج القواعد القانونية إنما يعني أن بعض هذه القواعد يتمتع بقوة إلزامية أعلى مما تتمتع به القواعد الأخرى التي تليها في المرتبة حيث لا يجوز للقاعدة الأدنى مرتبة تعديل أو إلغاء القاعدة الأعلى مرتبة والا كانت مخالفة للمشروعية، فإذا تعارضت بعض هذه القواعد فيما بينها فإنه يمكن تغليب القاعدة القانونية الأعلى مرتبة¹. وعموماً فيمكننا القول أن مرتبة القواعد اللائحية تتحدد اعتباراً من كونها تعد أحد عناصر المشروعية، مما يوجب إدراجها في التنظيم القانوني للدولة، كما تمثل من زاوية أخرى أعمالاً 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.

البند الثاني: الرقابة الدستورية والقضائية على المراسيم التنفيذية.

خلال ممارسة أي سلطة لاختصاصاتها يمكن أن تخرج عن النطاق المرسوم لها، لذلك يمكن للسلطة التنفيذية أن تتجاوز الحدود المرسومة لها أثناء تأديتها لمهامها، مما يستوجب أن تنصب على نشاطاتها نوع من الرقابة التي تحد من تعسفها وتجاوزاتها. فقد تنحرف هذه السلطة في تنفيذها للقوانين مما ينجر عنه إهدار وإخلال بقواعد المشروعية في الدولة، لذلك كان من الضروري وجود سلطة عامة يمنحها الدستور صلاحية الرقابة على القرارات التنفيذية (النصوص التنفيذية التطبيقية)، للتحري عن مدى مشروعيتها ومطابقتها للقوانين الأسمى منها، وإلغاء ما يكون مخالفاً منها. وتشمل هذه الرقابة على مشروعية القرارات أو اللوائح التنفيذية عدة أنواع، وهي الرقابة الدستورية (أولاً)، والرقابة القضائية (ثانياً).

¹ انظر: محمد حليفة، مجال اللائحة والقانون في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، مدرسة الدكتوراه، فرع جامعة الأغواط، سنة 2014-2015، ص 22.

أولاً: الرقابة الدستورية على المراسيم التنفيذية

يقصد بالرقابة على دستورية القوانين والقرارات الإدارية التنظيمية، ألا يخالف أي قانون أحكام وقواعد الدستور على أساس أن الدستور هو مُستَقَرُّ الشرعية في الدولة وبالتالي فإن جميع القواعد الملزمة في نطاقها يجب ألا تخالف حكماً من أحكامه.

كما يمكن أن نعرفها بأنها تلك العملية التي تخضع فيها القواعد القانونية العامة سواء كانت تشريعية أو تنظيمية للرقابة على مدى مطابقتها للأحكام الدستورية نصاً وروحاً¹.

وتنصب الرقابة الدستورية على المعاهدات والقوانين العادية والتنظيمات، وهي رقابة اختيارية، يمكن أن تكون سابقة أو لاحقة على صدور النص، كما قد تكون كلية أو جزئية حسب ما تراه السلطات الدستورية المخول لها إخطار المجلس الدستوري بذلك²، وقد تناولنا هذه النقاط في الفصل السابق³.

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

الأصل أن هذه الرقابة موجهة لتأطير النصوص التشريعية العامة (اللوائح المستقلة والتشريعات البرلمانية)، على خلاف اللوائح التنفيذية التي لا تتمتع بالصفة التشريعية المبتدأه ومن ثم يتعين إعفاؤها من هذه الرقابة، حتى وإن ثبت مخالفة أحكامها للدستور، فذلك قد يرجع إلى عدم دستورية القانون الصادرة استناداً إليه، وفي هذه الحالة يتعين تحريك الرقابة الدستورية، ضد ذلك القانون وحده، دون اللائحة الصادرة تبعاً له.

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

ويذهب 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 الدستورية⁴.

¹ - كيواني قديم، مرجع سابق، ص 47.

² - عبد القادر شربال، مرجع سابق، ص 39.

³ - لمزيد من التفاصيل انظر: الباب الثاني الفصل الأول المبحث الثاني.

⁴ - أحسن راجحي، المرجع السابق، ص 192 و 193.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

وكما سبق وأن رأينا نجد أن المؤسس الدستوري قد حدد من خلال المادة 125 من دستور 1996، التي أصبحت بعد التعديل الأخير تحت الرقم 143¹ مجالين للتنظيم وهما: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية والتي لا علاقة لها بمجال القانون وتتجسد فيما يعرف بالمراسيم الرئاسية، والسلطة التنظيمية المشتقة للوزير الأول المنحصرة في تطبيق القوانين والتنظيمات والمعروفة بالمراسيم التنفيذية، وهذا يستدعي التساؤل عن المراسيم المقصودة، أهى 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 الدستوري²، وكذا نص المادتين 1/186 و 1/191³ من التعديل الدستوري لسنة 2016، نلاحظ أن لفظ التنظيمات قد ورد مطلقاً، وعلى هذا الأساس يبدو من الصعب معرفة المغزى الذي قصده المؤسس الدستوري من مصطلح "التنظيمات" هذه، هل هي التنظيمات المستقلة أي "المراسيم الرئاسية" أو التنظيمات المشتقة أي "المراسيم التنفيذية"، وذهبت العام رشيدة إلى القول بأن الرقابة الدستورية تنحصر 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 لها⁴، فالمعنى هنا يتعلق فقط بالتنظيمات المستقلة -المراسيم الرئاسية- الصادرة عن رئيس الجمهورية فهي فقط المعنية برقابة المجلس الدستوري، وبالتالي فهي المقصودة بنص الدستور دون المراسيم التنفيذية، ذلك لأن رئيس الجمهورية يمارس هذه السلطة التنظيمية بصفته ممثلاً للسلطة التنفيذية، فيكون عمله بذلك استناداً إلى نصوص الدستور مباشرة، أما التنظيمات المشتقة -المراسيم التنفيذية- الصادرة عن الوزير الأول فإنها لا تخضع سوى لرقابة الشرعية أمام القضاء الإداري - مجلس الدولة - وليس أمام المجلس الدستوري⁵.

¹ - انظر: المادة 125 من دستور 1996، وما يقابلها المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - تنص المادة 5 على أنه: «يفصل المجلس الدستوري في دستورية المعاهدات، والقوانين، والتنظيمات برأي طبقاً للفقرة الأولى من المادة 186 من الدستور»، النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، السابق ذكره.

³ - انظر: المواد 1/186 و 191 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴ - رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، سنة 2006، ص 161 و162.

⁵ - حبيب عبد الرحمان غانس، الأوامر الرئاسية والمراسيم التنفيذية في إطار ضمان نفاذ أحكام الدستور، مقال مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 9 العدد 3، جامعة الجلفة الجزائر، سنة سبتمبر 2016، ص 245.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

إلا أنه يمكننا القول أنه إذا كانت القوانين والتنظيمات المستقلة خاضعة لرقابة المجلس الدستوري، فلا ضرر من أن تمتد هذه الرقابة إلى المراسيم التنفيذية طالما أنها تشكل تشريعات كاملة الخصائص، علاوة على دورها في تمديد وتوسيع المجال القانوني والتنظيمي المخول للسلطة التنفيذية¹، فكان من المفترض أن تمتد له الرقابة الدستورية لمنع تعدي هذه المراسيم التنفيذية على مجال القانون، أو مجال التنظيم المستقل، وكذا عدم تجاوزها الحدود المرسوم لها، بأن لا تخرج عن إطار ما يحتاجه القانون والتنظيم.

وعموما فإن رقابة الدستورية هي رقابة اختيارية كما سبق القول، تنصب على المعاهدات والقوانين والتنظيمات، فحضورها للرقابة الدستورية من طرف المجلس الدستوري مرهون ومرتبط بإرادة السلطات أو الهيئات المخول لها صلاحية الإخطار، وهذا الإجراء خاضع للسلطة التقديرية للهيئات المعنية باتخاذها، وليس لقوة القانون، كما هو الحال فيما يخص رقابة المطابقة²، وذلك يعني أنه حتى ولو كان نص معاهدة أو قانون عادي أو تنظيمي مخالفا للدستور وتم إصداره ودخوله حيز التنفيذ، فإنه ليس للمجلس الدستوري تحريك ساكن بهذا الشأن ما لم يخطر³ بذلك من قبل الهيئات المعنية⁴.

ثانيا: الرقابة القضائية على المراسيم التنفيذية.

كان مجلس الدولة الفرنسي يعد اللوائح التنفيذية ولفترة طويلة أعمالا تشريعية، لذلك كانت بمنأى عن الرقابة القضائية، ونتيجة للنقد الذي وجه له تراجع مجلس الدولة عن موقفه، وأصبح يقبل بصورة تدريجية الطعن الموجه ضد هذه اللوائح⁵.

¹ - أحسن راجحي، المرجع السابق، ص 194.

² - يهدف هذا النوع من الرقابة إلى التحقق من مطابقة القوانين أو مخالفتها للدستور، وهي رقابة إجبارية وجوبية، بحيث أنها تشمل نصوصا محددة حصرا بواسطة الدستور والنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، وهي القوانين العضوية، والنظامين الداخليين لكل من غرفتي البرلمان، انظر: صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 318.

³ - الإخطار هو طلب تتقدم به إحدى السلطات التي تتمتع بحق الإخطار، من أجل النظر في دستورية نص من النصوص الخاضعة للرقابة الدستورية.

⁴ - صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 319، ولمزيد من التفاصيل انظر: الباب الثاني الفصل الأول المبحث الثاني.

⁵ - سردار عماد الدين محمد سعيد، مرجع سابق، ص 159.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

فالمراقبة القضائية على أعمال الإدارة هي إحدى الضمانات الأساسية لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم من تعسف الإدارة، حيث تعتبر اللوائح التنظيمية من حيث معيار الشكل قرارات إدارية، مما يجعلها محل رقابة من طرف القاضي الإداري¹، بواسطة الوسائل القانونية المعمول بها، لاسيما دعاوى الإلغاء، ودعاوى القضاء الكامل.

وباعتبار مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية كما نصت على ذلك المادة 171 / 1 / 2 من التعديل الدستوري 2016²، وطبقا للقانون العضوي 11_13 لاسيما المواد 2، 9، 10، 11³ نجد أن مجلس الدولة يعتبر محكمة ابتدائية ومحكمة استئناف ومحكمة نقض، وهو ما كرسته المواد من 901 إلى 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁴، فهو يفصل كقاضي اختصاص ابتدائيا ونهائيا في المنازعات التي تثور بشأن بعض الأعمال والقرارات والتصرفات الصادرة عن السلطات والهيئات والتنظيمات المركزية والوطنية، كما نصت على ذلك المادة 9 من القانون العضوي سالف الذكر.

تتمثل مهمة القضاء في تطبيق القانون وحماية مبدأ المشروعية أثناء النظر في القرارات والفصل في دعاوى الإلغاء، أو التفسير، أو فحص المشروعية المرفوعة أمامه ضد القرارات التنظيمية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية أو اللامركزية.

ولتحقيق ذلك يقوم القاضي الإداري برقابة وفحص جميع الأعمال التي يتخذها الجهاز التنفيذي، سواء كانت مراسيم أو قرارات أو مقررات للتأكد من شرعيتها وعدم مخالفتها لأحكام القانون⁵، وذلك استنادا لنص المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تنص على أنه: «ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطة الإدارية»⁶.

¹ - كيواني قديم، مرجع سابق، ص 47.

² - انظر: المادة 171 / 1 / 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - انظر: المواد 2، 9، 10، 11 من القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، السابق الذكر.

⁴ - انظر: المواد من 901 إلى 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

⁵ - نسيم بلحاج، مرجع سابق، ص 269.

⁶ - المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 2 من القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، السابق الذكر.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

وتطبيقاً لذلك فقد حددت المادة 9 من القانون العضوي 11-13 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، نطاق الاختصاص القضائي الإداري بقولها: «يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات 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 لدعاوى الإلغاء المرفوعة ضدها².

الرقابة التي يمارسها مجلس الدولة لا تشمل المراسيم التنظيمية المستقلة- المراسيم الرئاسية- وإنما تشمل على وجه الخصوص المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول بمختلف أنواعها، سواء كانت في شكل مراسيم أو في شكل لوائح للضبط الإداري، كما أن هذه الرقابة لا تكون على القرارات التي تصدر عن الوزير الأول كأعمال إيجابية فقط، بل تشمل أيضاً الأعمال السلبية التي تأخذ شكل الامتناع عن إصدار هذا النوع من القرارات ذات الطابع التنفيذي³.

وقد أثبتت عملية الرقابة القضائية جدواها وفعاليتها في النظم القانونية المقارنة، حيث استطاع القضاء عن طريق صور وأنواع الرقابة القضائية التي بسطها على اللوائح أن يوفر ضمانات جدية وفعالة لحماية الشرعية وحرية 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 القانونية، أو أن يقتصر دوره على مجرد الامتناع عن تطبيق هذه النصوص دون إلغائها⁴.

غير أنه يتعين ملاحظة أنه بصدد فحص مشروعية اللوائح بمطابقتها للقواعد الدستورية فإن ذلك وجهها آخر للرقابة القضائية على مشروعية اللوائح، عمدها إليها القاضي لتوسيع مساحة رقابته

¹ - المادة 9 من القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، سابق الذكر.

² - أحسن راجحي، المرجع السابق، ص 197.

³ - حبيب عبد الرحمان غانس، مرجع سابق، ص 244.

⁴ - نسيم بلحاج، مرجع سابق، ص 269.

الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.

على أعمال السلطة التنفيذية، هذا إضافة إلى إنشائه نظرية المبادئ العامة للقانون لتوسيع سلطته الرقابية على تلك الأعمال.

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: نسيم بلحاج، مرجع سابق، ص 270.

الخاتمة

في ختام بحثنا هذا نستنتج أن موضوع صناعة التشريع يعتبر من بين المواضيع المهمة التي تستوجب الدراسة والبحث لما له من دور مهم في حياة الشعوب وتنظيم المجتمعات، ورغم كون أغلب الدساتير قد أعطت صلاحية التشريع للهيئة التشريعية، إلا أنها تباينت في ما بينها حول قوة هذه الأخيرة في ممارسة هذا الحق، وتفردتها أو مشاركة هيئات أخرى لها، وحدود هذه المشاركة.

بالنسبة للدستور الجزائري ومن خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أنه منح تسهيلات وصلاحيات واسعة للهيئة التنفيذية، حتى أصبحنا لا نكاد نميز بين من هو المشرع الأصلي من المشرع الفرعي، فقد أبقى التعديل الدستوري على صلاحية المبادرة بالتشريع بالنسبة للوزير الأول من خلال مشاريع القوانين التي تعدها مختلف الوزارات، في كل المجالات المحددة في المادتين 140 و 141 إضافة إلى المجالات المخصصة لمجلس الأمة، كما حصر الدستور مجال المبادرة بالتشريع بالنسبة للهيئة التشريعية في اقتراحات القوانين، وخص الهيئة التنفيذية بمشاريع القوانين، أي أن الهيئة التشريعية لا يسعها إلا تقديم مقترحات للسلطة التنفيذية التي تقدر بدورها إذا ما كانت ستقبلها كإقتراحات قوانين يمكن إضافة تعديلات عليها أم ستغض الطرف عنها وتتجاهلها.

وبتعزيز دور الهيئة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري فإن ذلك قد انعكس بدوره على المعايير القانونية الصادرة عن الهيئة التنفيذية، والتي أصبحت تتبوأ مكانة الأفضلية بالمقارنة مع المعايير القانونية الأخرى. وهذا السمو الواقعي لا النظري راجع لتمكن الهيئة التنفيذية من جميع المجالات التشريعية، وسيطرتها على كافة المستويات والأصعدة.

والملاحظ أن التعديل الدستوري أبقى على تفوق الحكومة، وهو ما كرسه أيضا القانون العضوي المنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان والذي مكن بدوره الحكومة من التحكم في المبادرة بالتشريع أثناء وضع جدول الأعمال والذي يتم ضبطه وفق ترتيب الأولوية الذي تحدده

الحكومة (المادة 15)، كما مكّن الحكومة من حق التأكيد على استعجالية مشروع قانون حين إيداعه (المادة 16)، وقد امتد هذا التفوق إلى درجة السماح للحكومة بالتدخل حتى حين ضبط كل غرفة لجدول أعمال جلساتها (المادة 17) من نفس القانون العضوي.

وبالمقابل نجد تراجع الدور التشريعي للهيئة التشريعية إن لم نقل اضمحلاله، وتضييق الخناق عليه وتوجيهه وفق المقتضيات التي تتطلبها الهيئة التنفيذية. ويعود سبب هذا التراجع إلى الظروف التي أنشئت فيها الدساتير والتي جاءت لخدمة الهيئة التنفيذية، والتي استفادت من مرونة الدستور واتساع أحكامه وعدم استقراره، لعدم وجود الضمانات الدستورية الكافية لضمان سموه، حتى مع وجود الرقابة الدستورية كوسيلة لضمان حماية الدستور من أي خرق أو انتهاكات، إلا أن هذه التقنية تصاحبها عدة نقائص وميكانزمات، جعلت منها وسيلة لخدمة الهيئة التنفيذية بدل العمل على ضمان سمو الدستور، ومن هذه النقائص التي شابت المجلس الدستوري ما لمسناه على مستوى تشكيلته التي يطغى عليها التفوق التنفيذي من خلال تمكن رئيس الجمهورية من تعيين أربع أعضاء من بينهم الرئيس ونائب الرئيس، وكذلك الحال بالنسبة للوظائف الممنوحة له وعلى مستوى الإحطار، وعلى مستوى الضمانات التي تكفل له العمل دون قيود أو ضغوط.

من كل ما سبق يمكننا أن نستخلص أن الدستور الجزائري قد تراجع عن أداء الوظائف التي من المفترض أن يقوم بها والأهداف التي يجب أن يحققها، واهتزت مكانته.

كما لمسنا من خلال دراستنا هذه تراجعا كبيرا للمعيار التشريعي، وتدن وانحطاط لقيمته، نتيجة لتحديد وتقييد المجالات التشريعية والتضييق على البرلمان في ممارسته لحقه، ولتراجع مكانة الهيئة التشريعية المكلفة بإعداد التشريع. فضعف البرلمان وعدم أدائه للدور المناط به، نتيجة لتفاعل عدة أسباب قانونية وسياسية وواقعية، وعجزه عن أداء وظيفته كممثل للشعب والمعبر عن رغباتهم واحتياجاتهم، نتيجة لتفضيل الأهداف الحزبية، وعزوف النواب عن الارتباط بناخبهم.

إضافة إلى المنافسة بين نواب المجلس الشعبي الوطني وبين رئيس الجمهورية باعتبار كل منهم ممثل للشعب عن طريق الانتخاب العام المباشر، الشيء الذي حرر رئيس الجمهورية من التبعية للبرلمان، وأصبح بإمكانه اللجوء مباشرة للشعب عن طريق استفتاءه لهم في كل قضية ذات أهمية وطنية. في حين نجد أن البرلمان يبقى تابعا لرئيس الجمهورية أثناء العملية التشريعية من خلال الميكانيزمات التي منحه إياها الدستور حتى يخرج النص إلى النور.

ورغم التغيرات التي طرأت على المؤسسة التشريعية بإضافة الغرفة الثانية، وتوسيع مجالات التشريع لها، وإضافة طائفة جديدة من القوانين "القوانين العضوية"، إلا أن هذه الأمور غير كافية، لأنها تعد بمثابة قيود إضافية، فإضافة الغرفة الثانية يعني إطالة في العملية التشريعية، وزيادة في العقبات والتعقيدات التي تصاحب ميلاد النص التشريعي، خاصة وأن رئيس الجمهورية له الحق في تعيين ثلثي أعضاء البرلمان، إضافة إلى كون أعضاء البرلمان بما فيهم أعضاء مجلس الأمة هم من حزب الرئيس أو من أحزاب الموالات.

وتحديد المجالات يعني تقييد العمل التشريعي في إطار محدد، وإضافة القوانين العضوية ما هو إلا محاولة لتضخيم العمل التشريعي الممنوح للبرلمان، مع أن الواقع أن المبادرة البرلمانية لا تكاد تظهر أمام مبادرات الحكومة، ووجود سبل أخرى تستطيع من خلالها الهيئة التنفيذية ممارسة التشريع.

وأمام هذا التراجع الكبير للدور التشريعي للبرلمان، نجد في المقابل من ذلك الإبقاء على ارتقاء وتوسع للعمل التشريعي الممنوح للسلطة التنفيذية، ابتداء من مشاركة رئيس الجمهورية في العملية التشريعية من خلال الصلاحيات الممنوحة له كالإصدار والنشر، وحقه طلب إجراء المداولة الثانية، والإخطار.

كما أن حق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجالات المحجوزة للبرلمان في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وأثناء العطل البرلمانية، وفي الحالة الاستثنائية، بقي على ما كان عليه

باستثناء إضافة شرطي المسائل العاجلة وعرض تلك الأوامر على مجلس الدولة، وهذين الشرطين بإمكان رئيس الجمهورية إيجاد المبررات لتجاوزهما باعتبار المسائل العاجلة غير محددة ويمكن اعتبار أي ظرف مسألة عاجلة، كما أن استشارة مجلس الدولة ورغم كونها ملزمة من حيث الشكل إلا أنها غير ملزمة من حيث إمكانية الأخذ بهذا الرأي، مع الإبقاء على حق رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية بأمر، في حال تجاوز المدة المحددة في الدستور للبرلمان للموافقة عليه، ويعد التشريع بأوامر بمثابة تشريعات كاملة لا تختلف عن التشريعات البرلمانية من حيث الطبيعة والقوة.

كما أبقى التعديل الدستوري لسنة 2016 على حق الهيئة التنفيذية في التشريع في المجالات غير المحجوزة للبرلمان عن طريق التنظيمات، فلرئيس الجمهورية أن يشرع عن طريق التنظيم المستقل في جميع المجالات التي لا يمكن للبرلمان أن يشرع من خلالها وهي مجالات غير متناهية ومتطورة باستمرار، إضافة إلى تمكن الوزير الأول من ممارسة التشريع المشتق بممارسة السلطة التنظيمية المشتقة، وهو ما يدعم ويقوي مركز السلطة التنفيذية، ويجعل صلاحياتها التشريعية غير محصورة، ومتحررة من الرقابة البرلمانية.

كما أن التعديل الدستوري ورغم كونه قد غير في دورات البرلمان يجعلها دورة واحدة مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل إلا أنه لم يغير شيئاً فيما يخص حق الوزير الأول في طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لم تحدد بالضبط بغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال، كما لم ينقص من حق رئيس الجمهورية والوزير الأول في إمكانية استدعاء البرلمان للاجتماع في دورة غير عادية، مقابل ثلثي أعضاء البرلمان.

ورغم كون المجلس الشعبي الوطني يعد هيئة منتخبة من قبل الشعب الذي اختار من يمثله ويتحدث باسمه إلا أن التعديل الدستوري لم يحرك ساكناً فيما يخص إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني من قبل رئيس الجمهورية أو إجراء انتخابات رئاسية قبل أوانها بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول، وهو ما يعد

انتقاصا من مكانة الهيئة التشريعية واستقلاليتها وانتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات، كما أنه يمكن أن ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا عند عدم موافقة هذا الأخير على مخطط عمل الحكومة المعروض عليه للمرة الثانية.

وهو ما يدفعنا للقول أن المؤسسة التشريعية في ظل الدستور الجزائري ورغم التعديلات التي طرأت عليه إلا أنها بقيت مؤسسة هشّة وضعيفة يمكن للهيئة التنفيذية التحكم فيها وفي أعمالها فهي لا تتمتع بالاستقلالية ولا بالقوة التي تمكنها من ممارسة وظيفتها على أكمل وجه بسبب القيود التي تكبلها وتحد من صلاحياتها.

وفي ختام دراستنا هذه وعلى ضوء النتائج السابقة يمكننا أن نتوصل إلى التوصيات التالية:

- إن العديد من القوانين مشوبة بعيوب كثيرة والتي يجب إصلاحها، ولا يتأتى هذا الإصلاح إلا من خلال تعديل المنظومة القانونية، ووضع قيود وشروط خاصة للمرشحين للانتخابات الرئاسية والنيابية، لانتقاء الأفضل، ولا يتأتى ذلك إلا بإعادة النظر في العديد من مواد الدستور، وتغيير الكثير من أحكامه.
- تمكين الهيئة التشريعية من صناعة التشريعية بالطريقة التي من المفترض أن تؤدي بها هذه الوظيفة بآتم معنى الكلمة، برفع القيود المفروضة عليها، وعدم جعلها تبدو وكأنها مجرد هيئة مصادقة على مشاريع القوانين وتقوية مكانتها من خلال الدستور باعتباره الوثيقة الأسمى في الدولة. ولا يتأتى ذلك إلا من خلال إعطاء أهمية لاقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب، ومراعاة المساواة عند وضع جدول الأعمال...
- إعادة النظر في طريقة تشكيل الحكومة، وتعيين الوزير الأول، وذلك بمساهمة البرلمان في اختيار هذه التشكيلة واقتراح وزراء، والموافقة عليها. لأن التناسق بين الحكومة والنواب يجعل العملية التشريعية تمر بسلاسة وبدون حزبات أو عراقيل.

- إعطاء أحزاب المعارضة حقوق أكثر ودعم مشاركتهم في العمل البرلماني. لأن ذلك من شأنه أن يخلق نوع من المنافسة لتقديم الأفضل وتحسين التشريعات عن طريق الأخذ بوجهات نظر جميع النواب مما ينجم عنه خلق تشريعات أكثر توافقية.
- تغيير نظام الانتخابات، والقانون العضوي المنظم للعلاقات بين الحكومة والبرلمان. فنظام الانتخابات يجب أن يحدد صفات ومؤهلات وكفاءات يجب أن تتوفر في المرشحين لجعل العمل البرلماني أكثر جدية، أما القانون المنظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان ففيه إعطاء أولوية للحكومة، لذلك يجب تعديله لجعله يبرز دور النواب في صناعة التشريع وتعديل القوانين، وعدم الحد من تدخل النواب ...
- توسيع مجالات التشريع للهيئة التشريعية وتبسيط الإجراءات، والتقليل من تدخل الهيئة التنفيذية في العملية التشريعية، فالدستور قد حدد المجالات التي تستطيع الهيئة التشريعية أن تشرع من خلالها وهذا فيه تعسف في حق هذه الهيئة، لذلك يجب أن يكون التشريع غير محصور بمجالات محددة، وذلك بتمكين الهيئة التشريعية من صناعة التشريع في أي مجال.
- تعديل الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، وعدم السماح بالتدخل الصارخ للحكومة وتحكمها في العملية التشريعية، فالأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان غير مهيئة مع التعديل الدستوري والقانون العضوي المنظم للعلاقات بين الحكومة والبرلمان، خاصة وقد استحدثت بعض المواد التي تسمح لمجلس الأمة بالتشريع في مجالات محددة وكذا إعطاء حقوق للمعارضة... إضافة إلى أن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان تقدم الحكومة وتجعلها تتدخل في العملية التشريعية، فمن المفروض أن الهيئة التشريعية هي من تكون لها الأولوية والقوة والتقديم والحسم.
- عدم تحديد نصاب كبير لقبول المبادرة البرلمانية مع توفير جميع الإمكانيات المادية والبشرية، والاستعانة بالأكاديميين لمساعدتهم في إعداد القوانين للارتقاء بالعمل

التشريعي، فجعل الاقتراحات مقبولة إذا قدمها (20) نائبا أو (20) عضوا فيه نوع من الإجحاف فيكفي أن يتقدم مجموعة من النواب أو الأعضاء بتقديم اقتراحات دون تحديد للعدد.

- الاعتماد على الديمقراطية التشاركية بإشراك المجتمع المدني من جمعيات ونقابات والأخذ برأيها في المبادرات التي تخدم المجتمع، عن طريق الاستماع لهم والتعرف على النقائص والاحتياجات التي يعاني منها المجتمع ومحاولة إيجاد الحلول القانونية .
- ضرورة تلقي أعضاء الأحزاب لدورات تكوينية، ودروس نظرية وعملية لتحسين مستواهم التقني والقيمي والموضوعي، قبل ترشحهم للانتخابات للمساهمة في تقديم مرشحين أكفاء، وبالتالي خروجهم بقوانين قادرة على منافسة مشاريع القوانين، لأننا نجد أن أعضاء البرلمان غالبا ما يكونون ذوي مستوى تعليمي ضعيف مع عدم وجود الخبرة كل ذلك يجعل من العمل التشريعي صعب بالنسبة لهم إن لم نقل مستحيلا.
- إعادة النظر في تشكيلة أعضاء المجلس الدستوري وطريقة تعيين الرئيس ونائبيه، وتعزيز دور المجلس الدستوري وتوسيع دائرة الإخطار وإعطائه حق التحرك التلقائي كلما رأى تجاوزات أو مخالفات، وإعطائه استقلالية أكثر، ومنحه المزيد من الضمانات التي تمكن أعضائه من العمل بكل استقلالية وحياد.
- جعل رأي مجلس الدولة بالنسبة لمشاريع القوانين رأيا ملزما، وعدم الاكتفاء بمجرد الاستشارة، وفي حال عدم قبول رأيه يجب أن يكون مبررا.
- يجب أن يكون الدفع بعدم الدستورية متاحا للجميع بمجرد وجود قوانين تمس بحقوق الأفراد وحررياتهم، دون ربطها بنزاع قائم، للمحاولة للوصول بالعمل التشريعي لدرجة القبول لدى الجميع.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: المصادر القانونية:

الدهاتير والاتفاقيات:

- 1- الدستور الجزائري لسنة 1963، الموافق عليه باستفتاء 8 سبتمبر 1963، المنشور في الجريدة الرسمية المؤرخة في 10 سبتمبر 1963 العدد (64).
- 2- الدستور الجزائري لسنة 1976 الصادر بالأمر رقم 76- 97 مؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1369 الموافق 22 نوفمبر سنة 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بالجريدة الرسمية المؤرخة في 24 نوفمبر سنة 1976 العدد (94).
- 3- الدستور الجزائري لسنة 1989 الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 89- 18 مؤرخ في 22 رجب عام 1409 الموافق 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، الصادر بالجريدة الرسمية المؤرخة في 1 مارس سنة 1989 العدد (9).
- 4- الدستور الجزائري لسنة 1996 الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96- 438 مؤرخ في 26 رجب عام 1417، الموافق 7 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 76 المؤرخ في 8 ديسمبر 1996)، والمعدل بالقانون 08- 19 المؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 العدد (63).
- 5- التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بالقانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437، الموافق 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية مؤرخة في 7 مارس 2016 العدد (14)).
- 6- الدستور المصري لسنة 1923.
- 7- الدستور الفرنسي لسنة 1958.
- 8- إعلان رقم 02/إ.مد/99 مؤرخ في 9 جمادى الثانية عام 1420 الموافق 19 سبتمبر سنة 1999، يتعلق بنتائج استفتاء يوم 16 سبتمبر 1999، المتعلق بالسلم والوئام الوطنيين، الجريدة الرسمية المؤرخة في 21 سبتمبر سنة 1999 العدد (66).

9- اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الصادرة بالمرسوم الرئاسي رقم 87-222، مؤرخ في 20 صفر عام 1408 الموافق 13 أكتوبر 1987، يتضمن الانضمام، مع التحفظ، إلى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المبرمة يوم 23 مايو سنة 1969، الجريدة الرسمية العدد (42) المؤرخة في 14 أكتوبر سنة 1987.

10- مرسوم رئاسي رقم 05-193 مؤرخ في 19 ربيع الثاني عام 1426 الموافق 28 مايو سنة 2005، يتضمن التصديق على المعاهدة المتعلقة بتسليم المجرمين بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة جمهورية نيجيريا الاتحادية، الموقعة بالجزائر في 12 مارس سنة 2003، الصادر بالجريدة الرسمية العدد (38) المؤرخ في 1 يونيو سنة 2005.

11- المرسوم الرئاسي 05-194 مؤرخ في 19 ربيع الثاني عام 1426 الموافق 28 مايو سنة 2005، يتضمن التصديق على الاتفاقية بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة جمهورية النمسا في مجال الضرائب على الدخل وعلى الثروة، الموقعة بفيينا في 17 يونيو سنة 2003، الصادر بالجريدة الرسمية العدد (38) المؤرخ في 1 يونيو سنة 2005.

القوانين العضوية:

1- القانون العضوي 04-11 المؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق 6 سبتمبر سنة 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية العدد (57) المؤرخ في 8 سبتمبر 2004.

2- القانون العضوي 04-12 المؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق 6 سبتمبر سنة 2004، يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، الجريدة الرسمية العدد (57) المؤرخ في 8 سبتمبر 2004.

3- القانون العضوي رقم 12-04 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية العدد (02)، المؤرخة في 15 يناير سنة 2012.

4- القانون العضوي 16-12، مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد (50)، المؤرخة في 28 غشت 2016.

5- قانون عضوي رقم 18-02 مؤرخ في 16 جمادى الثانية عام 1439 الموافق 4 مارس سنة 2018، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله الجريدة الرسمية العدد (15)، المؤرخ في 7 مارس 2018.

6- القانون العضوي رقم 18-16 مؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق 2 سبتمبر سنة 2018، يحدد شروط و كفاءات الدفع بعدم الدستورية، الجريدة الرسمية العدد (54)، المؤرخة في 5 سبتمبر 2018.

القوانين العادية:

1- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.

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

3- القانون رقم 99-08 مؤرخ في 29 ربيع الأول عام 1420 الموافق 13 يوليو سنة 1999، يتعلق باستعادة الوثام المدني، الجريدة الرسمية العدد (46) المؤرخ في 13 يوليو 1999 .

4- الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 04 ذي الحجة عام 1421 الموافق لـ 27 فيفري 2001، يعدل ويتمم القانون 90-10 المؤرخ في 19 رمضان 1410 الموافق لـ 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية العدد (14) المؤرخة في 28 فيفري 2001.

5- أمر رقم 01-02 مؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1422 الموافق 20 غشت سنة 2001 يتضمن تأسيس تعريفة جمركية جديدة، الجريدة الرسمية العدد (22) المؤرخ في 22 غشت 2001.

6- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

المراسيم الرئاسية:

- 1- مرسوم رئاسي 89-44 المؤرخ في 4 رمضان 1409 الموافق 10 أبريل 1989 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، الجريدة الرسمية العدد (15).
- 2- المرسوم الرئاسي 97-231، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، المؤرخ في 20 صفر عام 1418 الموافق 25 يونيو سنة 1997 الجريدة الرسمية العدد (44).
- 3- مرسوم رئاسي 99-239، مؤرخ في 17 رجب عام 1420هـ، الموافق لـ 27 أكتوبر 1999م، يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي 89-44، الجريدة الرسمية العدد (76).
- 4- مرسوم رئاسي 99-240، مؤرخ في 17 رجب عام 1420هـ، الموافق لـ 27 أكتوبر 1999م، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، الجريدة الرسمية العدد (76).
- 5- مرسوم رئاسي رقم 02-403 مؤرخ في 21 رمضان عام 1423 الموافق 26 نوفمبر سنة 2002، يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، الجريدة الرسمية العدد (79) المؤرخ في 1 ديسمبر سنة 2002.

6- مرسوم رئاسي 07-304 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.

7- مرسوم رئاسي رقم 09-143 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.

المراسيم التنفيذية:

- 1- 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).
- 2- مرسوم تنفيذي رقم 91-304 مؤرخ في 15 صفر عام 1412 الموافق 25 غشت سنة 1991 يحدد تشكيلة دواوين الوزراء المنتدبين الجريدة الرسمية رقم (40).
- 3- مرسوم تنفيذي رقم 92-157 مؤرخ في 18 شوال 1412 الموافق 21 أبريل سنة 1992 يتضمن تنظيم المصالح الخاصة بكاتب الدولة لدي الوزير الجريدة الرسمية رقم (30).

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

5- المرسوم التنفيذي رقم 95-438 المؤرخ في أول شعبان 23 الموافق 1416 ديسمبر 1995 والمتضمن تطبيق أحكام القانون التجاري المتعلقة بشركات المساهمة والتجمعات، الجريدة الرسمية العدد (80).

6- القانون رقم 91-19 مؤرخ في 25 جمادى الأولى عام 1411 الموافق 2 ديسمبر سنة 1991 يعدل ويتمم القانون رقم 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية العدد (62)، المؤرخة في 4 ديسمبر 1991.

7- مرسوم تنفيذي رقم 06-154 مؤرخ في 13 ربيع الثاني عام 1427 الموافق 11 مايو سنة 2006، يحدد شروط وكفاءات تطبيق أحكام المادة 7 مكرر من القانون رقم 84-11 المؤرخ في 9 رمضان عام 1404 الموافق 9 يونيو 1984 والمتضمن قانون الأسرة المعدل 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 .

8- المرسوم التنفيذي 98-04 يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، المؤرخ 19 رمضان عام 1418 الموافق 17 يناير سنة 1998، الجريدة الرسمية العدد (4).

9- مرسوم تنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 8 أغسطس 1998 يُحدد أشكال الإجراءات وكفاءاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة الجريدة الرسمية العدد (64) المؤرخ في 30 أوت 1998 .

10- 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).

الأنظمة الداخلية:

1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المنشور في 28 ربيع الثاني عام 1421 الموافق 30 يوليو 2000، الجريدة الرسمية العدد (46)، المؤرخ في 30 يوليو سنة 2000.

2- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة الدورة الحريفية، العدد 3 المنعقدة في 10 شعبان 1423 الموافق ل 17 أكتوبر 2002.

3- النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1438 الموافق 22 غشت سنة 2017، الجريدة الرسمية العدد (49).

4- النظام الداخلي لمجلس الدولة، المصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة بتاريخ 19 محرم عام 1441 الموافق 19 سبتمبر سنة 2019، الجريدة الرسمية العدد 66 المؤرخ في 27 أكتوبر سنة 2019.

النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري:

1- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 7 رمضان عام 1440 هـ الموافق 12 مايو سنة 2019، الصادر في 27 شوال عام 1440 الموافق 30 يونيو 2019، الجريدة الرسمية العدد (42).

الآراء والقرارات:

1- رأي رقم 01/رق / م د / 89، المؤرخ في 26 محرم 1410 الموافق 28 غشت سنة 1989 المتعلق بمراقبة تطابق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، والذي عنوانه ب: "قانون يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني".

2- رأي رقم 02 ر.أ.ق عض / م.د المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، الجريدة الرسمية العدد (12) المؤرخ في 6 مارس سنة 1997 .

3- رأي رقم 04 / ر. ق / م. د / 98 مؤرخ في 18 صفر عام 1419 الموافق 13 يونيو سنة 1998 حول دستورية المواد من 4 إلى 7 و 11، 12، 14، 15 و 23 من القانون رقم ... المؤرخ في ... الموافق ... والمتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، الجريدة الرسمية العدد (43) المؤرخ في 16 يونيو سنة 1998 .

4- رأي رقم 09/ر.ن.د/م د/ 99 مؤرخ في 14 شعبان عام 1420 الموافق 22 نوفمبر سنة 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي، المعدل و المتمم، لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية العدد (84)، المؤرخ في 28 نوفمبر سنة 1999.

5- رأي رقم 10/ ر.ن.د/ م د/ 2000 مؤرخ في 9 صفر عام 1412 الموافق 13 مايو سنة 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، الجريدة الرسمية العدد (46)، المؤرخ في 30 يوليو سنة 2000.

6- رأي رقم 01/ ر. ق ع/ م د/ 05 مؤرخ في 10 جمادى الأولى عام 1426 الموافق 17 يونيو سنة 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي، للدستور، الجريدة الرسمية العدد (51).

7- رأي رقم 03/ ر.ق.ع.م.د/ 18 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1439 الموافق 2 غشت سنة 2018، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، للدستور، الجريدة الرسمية العدد (54).

ثانيا: الكتب:

1- أحمد محمد الرفاعي، المدخل للعلوم القانونية (نظرية الحق)، محاضرات المستوى الأول، جامعة بنها، مصر، سنة 2007-2008.

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

3- أحسن راجحي، التشريع والمؤسسة التشريعية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، مصر، سنة 2015.

4- إسحاق إبراهيم منصور، نظريتنا القانون والحق وتطبيقاتها في القوانين الجزائرية، الطبعة الثامنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2005.

5- توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية (موجز النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق)، مؤسسة الثقافة الجامعية، مصر، بدون سنة نشر.

6- حسني بودييار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2003.

7- عبد القادر شربال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومة، الجزائر، بدون سنة.

- 8- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة - الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة - دراسة مقارنة، دار الهدى، الجزائر، سنة 2013.
- 9- عبدالله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر، سنة 2002.
- 10- عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، الدستور الجزائري نشأة . فقها . تشريعا، دراسة تحليلية نظرية تطبيقية، ط 4 دار الهدى الجزائر، سنة 2010.
- 11- عز الدين بغداددي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الجزائر، سنة 2009.
- 12- عطاء الله بوحميده، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2017.
- 13- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر 2007.
- 14- عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية، النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، الطبعة 4، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر سنة 2017.
- 15- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، سنة 2003.
- 16- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، سفير للألات الكاتبة، بدون طبعة، بدون سنة نشر.
- 17- غربي فاطمة الزهراء، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الضحى للنشر والإشهار، الجزائر، سنة 2015.
- 18- سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون تاريخ.
- 19- سردار عماد الدين محمد سعيد، تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي -دراسة تحليلية مقارنة-، دار قنديل للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 20- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الطبعة العاشرة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2009.

- 21- سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارن، الجزء الثاني، الطبعة الحادية عشر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
- 22- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية - الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 23- سعيد بو الشعير. النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 24- سليمان مرقس، المدخل للعلوم القانونية (وشرح الباب التمهيدي للتقنين المدني)، الطبعة السادسة، منشورات مكتبة صادر، مصر، سنة 1998.
- 25- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، سنة 2009.
- 26- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثاني، النظرية العامة للدساتير، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2008.
- 27- فوزي أوصديق، فصول دستورية، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2012.
- 28- رشيد المدور، مراقبة دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان المغربي - مقارنة في الخصائص والمنهج، الطبعة الأولى، مطبعة طوب بريس، المغرب، سنة 2008.
- 29- رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، سنة 2006.
- 30- ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، مكتبة المنار الإسلامية، الكويت، سنة 1980.
- 31- ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2005.
- 32- مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، القوانين، الأوامر، المراسيم، القرارات الإدارية، ط5، دار هومة، الجزائر، سنة 2014.
- 33- مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996 واجتهادات المجلس الدستوري الجزائري (1989-2010)، دار هومة، الجزائر، سنة 2012.

- 34- موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1990.
- 35- نعمان عطا الله الهيتي، تشريع القوانين دراسة دستورية مقارنة، الطبعة الأولى، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، سوريا، سنة 2007.

ثالثا: الأطروحات والرسائل:

أطروحات الدكتوراه:

- 1- بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، نوقشت في 13 جويلية 2011.
- 2- جازية صاش، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع قانون عام، جامعة بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، الجزائر، السنة الجامعية: 2007-2008.
- 3- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، سنة 2006.
- 4- دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، قسم العلوم القانونية، جامعة باتنة، سنة 2011-2012.
- 5- راجي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، سنة 2005-2006.
- 6- محمد بودة، سلطة الوزير الأول التنظيمية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران، السنة الجامعية 2013-2014.
- 7- محمد حليفة، مجال اللائحة والقانون في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، مدرسة الدكتوراه، فرع جامعة الأغواط، سنة 2014-2015.
- 8- محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، سنة 2011-2012.

9- ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2015-2016.

10- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011، 2012.

رسائل الماجستير:

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 عكنون الجزائر، سنة 2010-2011.

2- بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2008.

3- بغداد خنيش، المؤسسات الدستورية في الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير في القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، جامعة الجزائر، سنة 1998-2001.

4- جلول هزيل، الصفة والمصلحة في المنازعة الدستورية - دراسة مقارنة- ، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، سنة 2013-2014.

5- سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، سنة 2006.

6- عادل ذوادي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، رسالة ماجستير، في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة باتنة، سنة 2012-2013.

7- عبد العزيز برقوق، ضوابط السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية - في ضوء النظام القانوني الجزائري الحالي - رسالة ماجستير في الحقوق، فرع قانون دستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2001-2002.

- 8- علي بن صفي، تنظيم السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996، ماجستير فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2002 - 2003.
- 9- عمر ثامري، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، ماجستير فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، سنة 2005-2006.
- 10- كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 2011-2012.
- 11- محمد صدراتي، الإجراءات الخاصة للبرلمان في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق جامعة الجزائر، سنة 2013-2014.
- 12- محمد ياهو، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، رسالة ماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، سنة 2013.
- 13- منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم لسياسية، قسم الحقوق، جامعة بسكرة، سنة 2013-2014.
- 14- نجاة تميمي، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، رسالة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2002-2003.
- 15- نسيمة بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، الجزائر، سنة 2006-2007.
- 16- نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، سنة 2005-2006.
- 17- وحيدة جعفري، المجال التنظيمي في المجال القانوني، رسالة ماجستير في القانون، الفرع العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، سنة 2013-2014.

رابعاً: المقالات:

- 1- أحمد بن مسعود، العلاقة بين الوزير الأول رئيس الجمهورية في الجزائر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008 مقال، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 3، المجلد 8، جامعة زيان عاشور الجلفة، سنة سبتمبر 2015.
- 2- أمينة ريجاني ، عبد الحليم مرزوقي، الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري - دراسة على ضوء التعديل الدستوري لعام 2016- مقال مجلة المفكر، العدد 18، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، سنة فيفري 2018.
- 3- حبيب عبد الرحمان غانس، الأوامر الرئاسية والمراسيم التنفيذية في إطار ضمان نفاذ أحكام الدستور، مقال مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 9 العدد 3، جامعة الجلفة الجزائر، سنة سبتمبر 2016.
- 4- شرون حسينة، تطبيق الاتفاقيات الدولية أمام القاضي الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 11، ماي 2007.
- 5- خالد حساني، نفاذ المعاهدات الدولية في النظم القانونية الوطنية، مقال بمجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس الغرور خنشلة، المجلد 2 العدد 3، جانفي 2015.
- 6- زواقري الطاهر، شعيب محمد توفيق، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري، مقال بمجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس الغرور خنشلة ، المجلد 3 العدد 1، سنة جانفي 2016.
- 7- سبع زيان، مكانة المعاهدات الدولية ضمن مبدأ تدرج القوانين في النظام الدستوري الجزائري، ومقال مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عشور الجلفة، المجلد 9 العدد 4 ، 15 ديسمبر 2016.
- 8- سعاد عمير، الأطر القانونية للعلاقة بين مجلس الدولة والمجلس الدستوري على ضوء التعديل الدستوري 2016، مقال بمجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الحادية عشر، المجلد الحادي عشر، العدد الأول، فيفري 2019.
- 9- سعودي باديس، قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة 1، العدد 38، ديسمبر 2012.

- 10- شريط وليد، مشاركة الحكومة البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية، في ظل الدساتير المغاربية، (دراسة مقارنة)، مقال، سنة 2012، <http://dspace.univ-tlemcen.dz/handle/112/2432>
- 11- عبد القادر شربال، دولة القانون والديمقراطية في الجزائر، مجلة القانون ، المجتمع والسلطة، عدد خاص بأشغال الملتقى الوطني حول موضوع مؤشرات الحكم الراشد وتطبيقاتها يومي 6 و7 أبريل سنة 2011، جامعة وهران، سنة 2012 رقم 1.
- 12- عمار بوضياف، توزيع قواعد الاختصاص القضائي بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في التشريع الجزائري، مقال مجلة التواصل، جامعة باجي مختار عنابة، المجلد 12، العدد 1، ديسمبر 2006.
- 13- فاطمة الزهراء ساجي، فعالية الجباية في تمويل الميزانية العامة للدولة، مقال، مجلة المعيار، جامعة تسمسيلت، العدد 13، جوان 2016.
- 14- 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 يوليو 2013.
- 15- محمد بومدين، أثر التعديل الدستوري 2016 على تفعيل دور المجلس الدستوري في تعديل الدستور وتفسيره، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية، أدرار، المجلد الثاني، العدد الثاني، ديسمبر 2018.
- 16- محمد بومدين، مضامين التعديلات الدستورية الجزائرية (2008- 2016) والتركيبية (2007- 2017) لإرساء النظام الرئاسي: دراسة مقارنة، مجلة الحقيقة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة أدرار، المجلد 18 العدد 1 مارس 2019.
- 17- 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 السداسي الأول 2014.
- 18- محمد عمران بوليفة، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، مقال، مجلة الفكر، العدد العاشر، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، بدون سنة.
- 19- مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مقال، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد العاشر، العدد 4، ديسمبر 2017 .

- 20- 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.
- 21- مولاي هاشمي، المرسوم كآلية للتشريع في المنظومة القانونية الجزائرية، مقال، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد (6)، جامعة تلمسان، جوان 2014.
- 22- ميمونة سعاد، أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر، مقال، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية معهد الحقوق، المركز الجامعي تلمسان، الجزائر، العدد 6 - جوان 2014.
- 23- وليد شريط، الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستوري الجزائري، المبررات وواقع العلاقة بين الغرفتين، مقال، جامعة أوبوكر بلقايد، تلمسان، سنة 2012، www.univ-tlemcen.dz

خامسا: المداخلات والمحاضرات:

- 1- السعيد سليمان، القرارات الإدارية، ملخص محاضرات في مقياس القانون الإداري ألقيت على طلبة السنة الثانية LMD، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة جيجل، السنة الجامعية 2012-2013.
- 2- علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد؟ إطار مقترح للدول العربية، ورقة خلفية لحلقة النقاش، التي ينظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي -برنامج إدارة الحكم في الدول العربية "Program on Governance in the ArabRegion-POGAR" بالتعاون مع مجلس النواب اللبناني، في إطار ورشة عمل حول " تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية"، بيروت 3-6 فبراير 2003.
- 3- يحيى بخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، مداخلة ألقيت باليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية، يوم 15 فبراير 2009، (نزل الأوراسي) الجزائر.

سادسا: المواقع الإلكترونية:

1- موقع الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الأمانة العامة للحكومة،
[.https://www.joradp.dz](https://www.joradp.dz)

2- موقع وزارة العلاقات مع البرلمان، تقدم وزارة العلاقات مع البرلمان،
[.http://www.mrp.gov.dz](http://www.mrp.gov.dz)

سابعا: المراجع الأجنبية:

1- Ahmed Mahiou : La saisine du Conseil constitutionnel Par les parlementaires: l'expérience française , Revue du conseil Constitutionnel, No: 02 – 2013.

2 - Avril Pierre. Le Parlement législateur. In: Revue française de science politique, 31^e année, n°1, 1981. pp. 15-31.

3- Bachir Yelles Chaouche , La Technique des reserves dans la jurisprudence du conseil Constitutionnel Algerien, Revue du conseil Constitutionnel, No: 01 – 2013.

4- Eric Millard. L'Etat de droit: Idéologie contemporaine de la démocratie. J.M. Février P. Cabanel. Question de démocratie, Presses universitaires du Mirail, pp.415-443, 2001, Amphi 7.

5- Humaira Siddiqua Malik :Kelson's pure theory of law.

6-R. Carré de Malberg : contribution à la théorie générale de l'etat, tome 1, édition du CNRS, Paris, 1920 .

7- Léon Duguit, Traite de droit constitutionnel, deuxieme édition en quatre volumes tome deuxieme; la théorie général de l' etat, PARIS , BORDEAUX. - IMPRIMERIE CADORET, 1923.

8- Mathieu Bertrand. Le Conseil constitutionnel “législateur positif” ou la question des interventions du juge constitutionnel français dans l'exercice de la fonction législative. In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 62 N° 2, 2010. pp. 507- 531.

9- Sergio Verdugo , How to Identify Quasi -Constitutional Legislation? An example from Chile, Paper presented in the “Symposium on Quasi-Constitutionality and Constitutional Statutes,” Victoria University of Wellington (May 2016).

10- Thi Hong NGUYEN : La notion d'exception en droit constitutionnel Français , Thèse de Doctorat Discipline : droit public , UNIVERSITE PARIS I PANTHEON-SORBONNE FACULTE DE DROIT , Année 2013.

فهرس المواضيع

فهرست المواضيع:

.....	البسملة
.....	التشكرات
.....	الإهداء
1.....	مقدمة:
6.....	الباب الأول
7.....	الباب الأول: صناعة التشريع من خلال البرلمان
9.....	الفصل الأول: ماهية التشريع والمبادرة به
9.....	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لظاهرة التشريع والمبادرة به
10.....	المطلب الأول: مفهوم التشريع
10.....	الفرع الأول: تعريف التشريع
10.....	البند الأول: المعنى العام للتشريع
11.....	البند الثاني: المعنى الخاص للتشريع
13.....	البند الثالث: التشريع بحسب الهيئات المختصة بوضعه
13.....	أولا: التشريع الدستوري
14.....	ثانيا: التشريع العادي
15.....	ثالثا: التشريع الفرعي
15.....	الفرع الثاني: تدرج التشريعات البرلمانية في النظام القانوني الجزائري
16.....	البند الأول: مكانة التشريعات البرلمانية غير العادية في النظام القانوني الجزائري
17.....	أولا: مكانة القانون الاستثنائي
18.....	1- التشريع الاستثنائي حق محصور لرئيس الجمهورية

- 2- تصنيف القانون الاستثنائي ضمن التدرج الهرمي للقوانين..... 21
- ثانيا: مكانة القانون العضوي ضمن النظام القانوني الجزائري. 25
- 1-مدلول القانون العضوي..... 26
- أ-تعريف القانون العضوي على أساس المعيار الشكلي..... 27
- ب-تعريف القانون العضوي على أساس المعيار الموضوعي. 27
- ج-تعريف القانون العضوي على أساس الجمع بين المعيارين. 28
- 2-مكانة القانون العضوي ضمن التدرج الهرمي للقوانين. 29
- البند الثاني: مكانة التشريعات البرلمانية العادية ضمن النظام القانوني الجزائري. 30
- أولا: مدلول التشريع العادي. 31
- ثانيا: مرتبة القوانين العادية ضمن التدرج الهرمي للقوانين..... 33
- المطلب الثاني: مفهوم المبادرة بالقوانين..... 34
- الفرع الأول: تعريف المبادرة بالتشريع (القوانين)..... 35
- الفرع الثاني: تنظيم حق الاقتراح في التعديل الدستوري لسنة 2016..... 39
- المبحث الثاني: التنازع على وضع التشريع بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية. 43**
- المطلب الأول: سن التشريع صلاحية برلمانية ظاهرية..... 44
- الفرع الأول: مدى سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه. 44
- الفرع الثاني: نطاق الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان. 46
- المطلب الثاني: تفوق الحكومة في المبادرة بالتشريع..... 49
- الفرع الأول: أسباب تعزيز دور الحكومة في المبادرة بالقوانين..... 49
- الفرع الثاني: حرية الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين..... 52
- الفصل الثاني: التشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع..... 55**
- المبحث الأول: المبادرة بالتشريع..... 55**

- 56.....المطلب الأول: مشاريع القوانين قبل عرضها على البرلمان.
- 56.....الفرع الأول: تحضير مشاريع القوانين.
- 59.....الفرع الثاني: إحالة مشاريع القوانين إلى الأمانة العامة للحكومة.
- 61.....الفرع الثالث: دراسة مشاريع القوانين على مستوى مجلس الدولة ومجلس الوزراء.
- 61.....البند الأول: على مستوى مجلس الدولة.
- 65.....البند الثاني: على مستوى مجلس الوزراء.
- 66.....الفرع الرابع: دور الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان.
- 69.....المطلب الثاني: اقتراحات القوانين قبل دراستها.
- 70.....الفرع الأول: إعداد اقتراحات للقوانين.
- 71.....البند الأول: الشروط الدستورية لقبول الاقتراح البرلماني.
- 72.....البند الثاني: الشروط القانونية لقبول الاقتراح البرلماني.
- 73.....الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن إيداع اقتراح القانون.
- 76.....المبحث الثاني: العملية التشريعية داخل البرلمان.**
- 77.....المطلب الأول: جدول التشريع.
- 78.....الفرع الأول: تعريف جدول الأعمال.
- 80.....البند الأول: الاعتبارات الفنية.
- 81.....البند الثاني: الاعتبارات السياسية.
- 84.....الفرع الثاني: كيفية تحضير جدول الأعمال.
- 86.....الفرع الثالث: أسباب تفوق الحكومة في تحضير جدول الأعمال.
- 88.....المطلب الثاني: إيداع ودراسة النصوص التشريعية.
- 88.....الفرع الأول: دراسة النص على مستوى اللجان الدائمة.
- 92.....الفرع الثاني: المناقشة والتصويت على النصوص.

93	البند الأول: التصويت مع المناقشة العامة.
97	البند الثاني: التصويت مع المناقشة المحدودة.
99	البند الثالث: التصويت بدون مناقشة.
100	الفرع الثالث: إجراءات التصويت والمصادقة.
104	المطلب الثالث: التعديلات واللجنة المتساوية الأعضاء كآليات لتنقيح العمل التشريعي.
104	الفرع الأول: التعديلات كسبيل للتدخل الحكومي.
109	الفرع الثاني: اللجنة المتساوية الأعضاء كمرحلة استثنائية في العملية التشريعية.
114	الفرع الثالث: المبادرة بالتشريع في المجال المالي.
121	الباب الثاني: صناعة التشريع خارج البرلمان.
123	الفصل الأول: دور مؤسسات الرقابة في صناعة التشريع.
123	المبحث الأول: العملية التشريعية على مستوى رئاسة الجمهورية.
123	المطلب الأول: الإصدار والنشر وأثرهما في العملية التشريعية.
124	الفرع الأول: الإصدار وتأثيره على التشريع.
124	البند الأول: الإصدار في الفقه الدستوري.
127	البند الثاني: الإصدار في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016.
130	الفرع الثاني: النشر وتأثيره في التشريع.
131	المطلب الثاني: المداولة الثانية وأثرها في العملية التشريعية.
132	الفرع الأول: مفهوم المداولة الثانية.
132	البند الأول: تعريف المداولة الثانية (حق الاعتراض).
134	البند الثاني: صور الاعتراض الرئاسي.
136	البند الثالث: الطبيعة القانونية لحق الاعتراض على القوانين.

- 138 الفرع الثاني: المداولة الثانية في الدستور الجزائري.
- 138 البند الأول: تنظيم حق المداولة الثانية قبل التعديل الدستوري لسنة 2016.
- 143 البند الثاني: تنظيم حق المداولة الثانية في التعديل الدستوري 2016.
- 145 المبحث الثاني: العملية التشريعية على مستوى المجلس الدستوري.
- 145 المطلب الأول: تشكيل المجلس الدستوري وأدوات تحريكه.
- 145 الفرع الأول: تشكيلة المجلس الدستوري وأثرها في صناعة التشريع.
- 145 .. البند الأول: تشكيلة المجلس الدستوري في دستور 1963 وأثرها على التشريع.
- البند الثاني: تشكيلة المجلس الدستوري في دستوري 1976 و 1989 وأثرها على التشريع.
- 147 التشريع.
- 148 البند الثالث: تشكيلة المجلس الدستوري في دستور 1996 وأثرها على التشريع.
- البند الرابع: تشكيلة المجلس الدستوري من خلال تعديل 2016 وأثرها على التشريع.
- 150
- 152 .. الفرع الثاني: الإخطار كوسيلة لتحريك المجلس الدستوري وأثره في صناعة التشريع.
- 152 البند الأول: توسيع دائرة الأشخاص المعنيين بالإخطار.
- 157 البند الثاني: إخطار الأفراد عن طريق الدفع بعدم الدستورية.
- المطلب الثاني: مساهمة المجلس الدستوري في العملية التشريعية من خلال صلاحياته الرقابية.
- 159
- 159 الفرع الأول: تأثير رقابة المطابقة على العملية التشريعية.
- 160 البند الأول: رقابة المطابقة الوجوبية للقوانين العضوية.
- 163 البند الثاني: رقابة المطابقة الوجوبية للنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان.
- 167 الفرع الثاني: رقابة الدستورية.
- 169 البند الأول: الرقابة على القوانين العادية.

- 171 البند الثاني: الرقابة على دستورية الأوامر.
- 173 البند الثالث: الرقابة على دستورية المعاهدات.
- 176 البند الرابع: الرقابة على دستورية التنظيمات.
- 178 الفرع الثالث: كيفية تأثير الرقابة الدستورية على التشريع.
- 178 البند الأول: رقابة مضامين التشريعات البرلمانية.
- أولا: رقابة مضامين الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان وعدم التداخل بينها وبين القوانين
العضوية والعادية. 179
- ثانيا: رقابة عدم التداخل بين مضامين القوانين العضوية والقوانين العادية. 181
- البند الثاني: إعادة التحرير في إطار الرقابة ودورها في إثراء التشريع. 183
- 186 الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في صناعة التشريع.**
- 187 المبحث الأول: رئيس الجمهورية والصلاحيات التشريعية التي ينفرد بها.**
- المطلب الأول: صناعة التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية والمصادقة على المعاهدات. .. 188
- الفرع الأول: الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر. 188
- البند الأول: مدلول الأوامر الرئاسية. 189
- البند الثاني: إدراج الأوامر الرئاسية في الدساتير الجزائرية السابقة. 190
- أولا: التشريع بأوامر في ظل دستور 1963. 190
- ثانيا: التشريع بأوامر في ظل دستور 1976. 191
- ثالثا: التشريع بأوامر في ظل دستور 1996. 192
- الفرع الثاني: التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016. 194
- البند الأول: التشريع بأوامر في الظروف العادية على ضوء التعديل الدستوري 2016.
- 195
- أولا: التشريع بأوامر في المجال المالي. 195

- 1-أسباب إصدار قانون المالية بأمر. 195
- 2-خصائص الأوامر التشريعية الصادرة في المجال المالي. 198
- ثانيا: التشريع بأوامر عند شغور المجلس الشعبي الوطني والعطلة البرلمانية. 201
- 1-شروط التشريع بأوامر عند غياب البرلمان. 203
- أ-الشروط الموضوعية: 203
- أ-1-شروط الضرورة أو الظرف العاجل. 203
- أ-2-غياب البرلمان. 206
- أ-2-1-الغياب لشغور المجلس الشعبي الوطني. 206
- أ-2-2-الغياب لعطلة البرلمان: 208
- أ-3-نطاق الأوامر الصادرة في غياب البرلمان. 209
- أ-4-المدة الزمنية المحددة لعرض الأوامر على البرلمان. 211
- أ-5-النصاب الواجب توافره للموافقة البرلمانية. 213
- ب-الشروط الشكلية. 213
- ب-1-اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء. 213
- ب-2-عرض الأوامر على مجلس الدولة. 214
- ب-3-عرض الأوامر على البرلمان. 216
- البند الثاني: التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية. 217
- أولا: تعريف الظروف الاستثنائية. 217
- ثانيا: شروط التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية. 220
- 1-الشروط الموضوعية. 220
- أ-الخطر الداهم. 220

- ب- أن يؤدي الخطر إلى إصابة مؤسسات الدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها.
222
- 2- الشروط الشكلية..... 222
- أ- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري. 223
- ب- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. 224
- ج- الاجتماع الوجوبي للبرلمان..... 224
- الفرع الثالث: مساهمة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق المصادقة على المعاهدات 225
- المطلب الثاني: صناعة التشريع عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة..... 229
- الفرع الأول: السلطة التنظيمية المستقلة تشريع مؤازر. 230
- البند أول: مدلول التنظيم المستقل. 230
- البند الثاني: استحواذ رئيس الجمهورية على سلطة التنظيم المستقل. 233
- الفرع الثاني: التنظيم المستقل تشريع منافس. 234
- الفرع الثالث: الحدود الفاصلة بين التشريع والتنظيم المستقل والحماية القانونية للتنظيمات.
235
- البند الأول: الحدود الدستورية الفاصلة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي المستقل.
236
- أولاً: المراسيم الرئاسية مستقلة بذاتها. 236
- ثانياً: المراسيم الرئاسية مجال مفتوح لا امتداد له. 238
- البند الثاني: المركز القانوني للسلطة التنظيمية المستقلة. 239
- أولاً: حماية المجال التنظيمي المستقل دستورياً. 239
- ثانياً: حصانة بعض التنظيمات المستقلة من رقابة القضاء. 240
- 1- الرقابة القبلية عن طريق ممارسة وظيفته الاستشارية..... 242

243	2- الرقابة القضائية على التنظيم المستقل
	المبحث الثاني: مساهمة الوزير الأول في الصناعة التشريعية عن طريق التشريع الفرعي.
246
246	المطلب الأول: الأساس الدستوري والقانوني للسلطة التنظيمية المشتقة.
248	الفرع الأول: السلطة التنظيمية المشتقة امتداد للنشاط التشريعي.
248	البند الأول: مدلول التنظيم المشتق (المراسيم التنفيذية).
251	البند الثاني: حدود المراسيم التنفيذية.
254	الفرع الثاني: السلطة التنظيمية المشتقة أداة لتسيير العمل الحكومي.
255	البند الأول: امتلاك الوزير الأول السلطة التنظيمية المشتقة.
256	البند الثاني: حدود تحكم الوزير الأول في السلطة التنظيمية المشتقة.
257	أولا: تأثير رئيس الجمهورية على السلطة التنظيمية المشتقة.
261	ثانيا: تأثير البرلمان على السلطة التنظيمية المشتقة.
264	المطلب الثاني: النظام القانوني للسلطة التنظيمية المشتقة.
265	الفرع الأول: أشكال المراسيم التنفيذية الموقعة من الوزير الأول.
266	البند الأول: المراسيم التنفيذية العامة.
266	أولا: مراسيم تنفيذ القوانين والتنظيمات.
269	ثانيا: المراسيم المحددة لاختصاصات أعضاء الحكومة.
274	ثالثا: المراسيم المنظمة لبعض المصالح المركزية.
274	البند الثاني: المراسيم التنفيذية الخاصة (الفردية).
277	الفرع الثاني: المكانة المعيارية للمراسيم التنفيذية.
277	البند الأول: مكانة المراسيم التنفيذية ضمن التدرج الهرمي للقوانين.
280	البند الثاني: الرقابة الدستورية والقضائية على المراسيم التنفيذية.

281	أولاً: الرقابة الدستورية على المراسيم التنفيذية
283	ثانياً: الرقابة القضائية على المراسيم التنفيذية.
288	الخاتمة:.....
296	قائمة المصادر والمراجع:
313	فهرست المواضيع:.....

ملخص:

اكتسبت عملية صناعة التشريع حيزا كبيرا من الاهتمام والنقاش القانوني، نظرا لأهمية الموضوع في حياة المجتمعات والدول من جهة، وللانحراف الذي أصاب العملية التشريعية، من خلال خدمة جهة معينة، وبسط هيمنتها على العمل التشريعي وعملية بناء النص القانوني من جهة أخرى. وموضوع دراستنا هذه تتمحور حول " صناعة التشريع على ضوء تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016 " .

ونظرا لكون التعديل الدستوري لسنة 2016 قد حمل في طياته العديد من التعديلات التي مست كل أبواب وفصول الدستور بما فيها الديباجة وما تعلق بتنظيم السلطات خاصة السلطة التنفيذية والعلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، وكذا تنظيم السلطة التشريعية وإعطاء حقوق للمعارضة، وأصبح بإمكان مجلس الأمة المساهمة في المبادرة بالتشريع عن طريق اقتراحات القوانين في مجالات محددة، إضافة إلى التعديلات التي مست مؤسسات الرقابة خاصة ما تعلق منها بالمجلس الدستوري وتشكيلته وعملية الإخطار.

وتتميز العملية التشريعية بالتعقيد من خلال إجراءاتها والهيئات التي تمر بها، وكذا وجود تناقض في مواد الدستور الذي يعطي الحق في التشريع للبرلمان، بإشراك هيئات أخرى تارة، أو جعل هذا الحق من صلاحيات هيئات أخرى غير البرلمان تارة ثانية، مما جعلنا نتساءل عن المشرع الأصلي. إضافة إلى تنوع التشريعات بتنوع الهيئات التي تصدرها.

وقد قسمنا دراستنا هذه إلى بابين ، تناولنا في الباب الأول: صناعة التشريع من خلال البرلمان، والذي قسمناه إلى فصلين تطرقنا في الفصل الأول: لماهية التشريع والمبادرة به، والفصل الثاني تناولنا فيه: المبادرة بالتشريع من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التشريع. أما الباب الثاني فقد خصصناه لدراسة: العملية التشريعية خارج البرلمان، وقسمناه بدوره لفصلين، ناقشنا في الفصل الأول منه: مساهمة رئيس الجمهورية والمجلس الدستوري في صناعة التشريع، أما الفصل الثاني فقد خصصناه ل: مشاركة الهيئة التنفيذية في صناعة التشريع.

Résumé:

Le processus d'élaboration d'une législation juridique a suscité une grande attention et des discussions juridiques parmi les spécialistes. Compte tenu de l'importance du sujet dans la vie des sociétés et des États d'une part, En raison de la déviation du processus législatif, En favorisant un parti spécifique, Et d'étendre sa domination sur le travail législatif et le processus de construction du texte juridique d'autre part. Le sujet de notre étude tourne autour: " Législation légale en vue de l'amendement de la constitution algérienne de 2016".

Compte tenu du fait que l'amendement constitutionnel de 2016 Il Inclus de nombreux amendements qui touchaient tous les sections et chapitres de la constitution, y compris le préambule et ce qui concernait l'organisation des pouvoirs, en particulier le pouvoir exécutif, et les relations entre le président de la République et le Premier ministre.

En plus d'organiser le pouvoir législatif et de donner des droits à l'opposition, Et c'est devenu possible pour l'Assemblée nationale Contribution à la législation au moyen de propositions de loi dans des domaines spécifiques, En plus des amendements qui ont affecté les institutions de contrôle Surtout celles liées au Conseil constitutionnel, à sa composition et au processus de notification.

Le processus législatif se caractérise par la complexité de ses procédures Et la multiplicité des organes par lesquels passe cette

législation, De même, il y a une contradiction dans les articles de la Constitution qui donnent au Parlement le droit de légiférer, avec parfois la participation d'autres organes, Ou faire de ce droit une prérogative d'organes autres que le Parlement à d'autres moments, ce qui nous a fait nous interroger sur le législateur d'origine. Outre le problème de la diversité des législations en fonction de la diversité des organes qui les édictent.

Nous avons divisé cette étude en deux sections, dont nous avons traité au section un: La législation par le Parlement, que nous avons divisé en deux chapitres, Nous avons discuté au chapitre un: Qu'est-ce qu'une législation et de quoi est-elle initiée, Dans le deuxième chapitre, nous avons traité: Initier la législation de la phase de préparation à la phase d'examen.

Quant au deuxième section, nous l'avons consacré à une étude: le processus législatif hors parlement, et nous l'avons divisé à son tour en deux chapitres. Nous avons évoqué dans le premier chapitre: la contribution du Président de la République et du Conseil constitutionnel à la législation, Quant au deuxième chapitre, nous l'avons consacré à: Participation de l'organe exécutif à l'élaboration de la législation.

Abstract:

Legislation-making has gained a great deal of attention and legal debate, due to the importance of the issue in the life of societies and states on the one hand, and the deviation that affected the legislative process, by serving a specific party and extending its dominance over legislative work and the process of building legal text on the other hand. The topic of our study deals with “Legislation in light of the amendment to the Algerian constitution of 2016.”

The 2016 constitutional amendment included many amendments that touched all the chapters of the constitution, including the preamble and what is related to the organization of powers, especially the executive authority, and the relationship between the President of the Republic and the Prime Minister, as well as organizing the legislative authority and giving rights to the opposition, and the National Assembly can now contribute to Initiate legislation by proposing laws in specific areas, in addition to the amendments that have affected the monitoring institutions, especially those related to the Constitutional Council, its composition, and the notification process.

The legislative process is characterized by complexity through its procedures and the bodies that go through it, as well as the presence of contradictions in the articles of the Constitution that give the right to legislate to Parliament, by involving other bodies at times, or to make this right among the powers of other bodies than Parliament again, which made us wonder about the original

legislator. In addition to the diversity of legislation, the diversity of the bodies that issue it.

We divided our study into two parts, the first one is devoted to: Legislation through Parliament, which we divided into two chapters. In Chapter One, we dealt with: What is legislation and initiate it, and the second chapter deals with: Initiation of legislation from the preparation stage to the autopsy stage.

As for the second part, we devoted it to the study of: the legislative process outside the parliament, and we divided it in two chapters, we discussed in the first chapter: the contribution of the President of the Republic and the Constitutional Council in the making of legislation, while the second chapter we have devoted it to: the participation of the executive body in the making of legislation.