

تفوق رئيس الجمهورية في مجال التشريع من خلال الإصدار و طلب المداولة الثانية

*President of the Republic in the field of the supremacy of The
legislation through the issuance and the request of the second
deliberation*



د/ ضريفي نادية¹

أكلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة المسيلة - ، nadia.drifi@univ-msila.dz



تاريخ الإرسال 2020/ 03 / 25 تاريخ القبول: 2020/ 04 / 16 تاريخ النشر: 2020/ 05 / 30

ملخص:

يعتبر رئيس الجمهورية محور النظام الدستوري الجزائري لذلك إمتدت صلاحياته حتى للمجال التشريعي من خلال التدخل المباشر(الأوامر و المبادرة بالقوانين)، و كذا التدخل في صلب العملية التشريعية من خلال القيام بالإصدار و إمكانية طلب مداولة ثانية ، و هو موضوع هذا البحث سنحاول الإجابة على اشكالية تتعلق أساسا بكيفية موازنة الدستور بين توسيع صلاحيات الرئيس كحامي للدستور و المؤسسات و بين سلطة البرلمان في اعداد القانون و التصويت عليه؛ لنصل في الأخير لفكرة هيمنة و تفوق الرئيس حتى في المجال التشريعي مقارنة بالبرلمان ، و خلصنا لتقديم توصيات لإعادة التوازن في إعداد القانون بين السلطة التشريعية و رئيس الجمهورية.

كلمات مفتاحية: رئيس الجمهورية، التشريع، الإصدار، طلب المداولة الثانية.

Abstract:

The President of the Republic is considered the core of the Algerian constitutional system, therefore his powers extended even to the legislative field through direct intervention (orders and initiative in laws), as well as interference in the core of the legislative process

through the issuance and the possibility of requesting a second deliberation, which is the subject of this research, we will try to answer a problematic Mainly related to how to balancethe constitution between expanding the powers of the president as a protector of the constitution and institutions, and between the authority of Parliament in preparing the law and voting onit? Finally, we come to the idea of the president's dominance and supremacy even in the legislative field compared to the parliament.

We have concluded to make recommendationsto rebalance the preparation of the law between the legislature and the President of the Republic.

Keywords: *President of the Republic, legislation, issuance, requesting the second deliberation.*

1- المؤلف المرسل: د/ ضريفي نادية ، الايميل : nadia.drifi@univ-msila.dz

مقدمة:

يتمتع رئيس الجمهورية في ظل دستور 1996 المعدل و المتمم بصلاحيات واسعة و متنوعة فهو المجسد لرئاسة الدولة ، و وحدة الأمة و حامي الدستور¹، و المدافع عن الدستور و الساهر على استمرارية الدولة ، و الموفّر للشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات و النظام الدستوري ، و مدعم المسار الديمقراطي و محترم حرية اختيار الشعب، و مؤسسات الجمهورية و قوانينها، و المحافظ على سلامة التراب الوطني، و وحدة الشعب و الأمة، و حامي للحريات و الحقوق الأساسية للإنسان و المواطن، و الساعي من أجل تطوير الشعب و ازدهاره و تحقيق المثل العليا للعدالة و الحرية و السلم في العالم².

إن رئيس الجمهورية بهذه الصلاحيات والمهام الواسعة لا بد أن يتمتع بمركز مرموق يعلو جميع المناصب السياسية في الدولة و يلعب الدور الرئيسي في توجيه الحكم فيها إذ جاء إلى منصبه بانتخاب أغلبية الشعب له ، فهو يحتل موقعا موازيا للبرلمان وهو الممثل الأول للشعب والمعبر عنه والقائم على رعاية مصالحه وتحقيق أهدافه والسهر على حماية استقلال دولته ، لذا فإنه من الطبيعي والضروري أن يتمتع بسلطات واسعة وهامة في المجالين التشريعي والتنفيذي³.

إن هذه المهام التي خص المؤسس الدستوري بها رئيس الجمهورية لا بد لها من آليات ولا بد أن تقابلها صلاحيات بحجم هذه المهام للقيام بها على أحسن وجه، و لذلك مُنحت لرئيس الجمهورية في مجال التشريع صلاحية التشريع بأوامر وفق نص المادة 142 و 107 و المادة 138 من الدستور و كذا حق المبادرة بالقوانين من خلال الوزير الأول و التي تكاد تكون القاعدة لأن 99 بالمئة من القوانين تأتي في شكل مشاريع قوانين من الحكومة ، لكن الدستور الجزائري لم يكتفي بهذه الهيمنة للرئيس على التشريع بل وسع هذه الهيمنة لتشمل حتى النصوص القانونية المصادق عليها من قبل البرلمان وفق صلاحياته المجسدة للمادة 112، و ذلك من خلال صلاحية الإصدار و طلب القراءة الثانية، هذه الأخيرة التي ستكون موضوع هذه الدراسة محاولين الإجابة على الإشكالية التالية: إلى أي مدى يعتبر الإصدار و طلب القراءة الثانية وسيلة هيمنة للرئيس على العمل التشريعي، ما هي حدود و قيود هذه الهيمنة و التفوق؟ للإجابة على هذه الإشكالية تناولنا في بحثنا :

- 1- إصدار القانون تفوق إرئائي لرئيس الجمهورية في مجال التشريع.
- 2- طلب رئيس الجمهورية مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه.

1. إصدار القانون تفوق إجماعي لرئيس الجمهورية في مجال التشريع

لقد أقر الدستور صراحة سلطة التشريع للبرلمان المكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، هذه الصلاحيات الممنوحة للبرلمان ليست على إطلاقها وإنما قيدها المؤسس الدستوري بضوابط وأضفى عليها آليات تضمن عدم خروجها على الدستور وانتهاكها بذلك لمبدأ الشرعية ، وبما أن رئيس الجمهورية بما خوله الدستور من صلاحيات وعلى رأسها اعتباره **حامي الدستور والضامن للسير العادي للمؤسسات واستمرارية الدولة** ، فقد مكنه الدستور من آليات تضمن القيام بهذه المهام والوقوف في وجه السلطة التشريعية إن هي حادت بصلاحياتها عن الدستور، وعلى هذا الأساس فإن لرئيس الجمهورية سلطة إصدار القانون و هو ما سنتناوله في هذا المطلب.

إن القانون كتعبير عن السيادة يضعه ممثل هذه السيادة وحتى لا ينحرف أي طرف من ممثلي السيادة عن القانون والضوابط الدستورية المقررة لذلك كان من اللازم إشراك أكثر من طرف في إعداد القانون ووضع موضع التطبيق ، وهو ما يعبر عنه " **مونتيكيو** " بـ : " **العضو المركب** " فحسب ما ذهب إليه فالقانون يكون من خلال عضو مركب يتكون من الملك ، مجلس العموم ومجلس اللوردات، فهذان الأخيران لهما حق وضع القانون وللملك حق الاعتراض ويكون ذلك عند إصدار القانون هذه الوضعية كانت في إنجلترا⁴.

أما بالنسبة للجزائر فإن المادة 144 من دستور 1996 تنص على أنه : " **يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل 30 يوم ابتداء من تاريخ تسلمه إياه.** غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 187 الآتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 189 الآتية".

ويثير حق الإصدار إشكالية متعلقة بطبيعته القانونية، هل يُعد ضمن العملية التشريعية (عملية تشريعية) أم هو مجرد مانح للقوة التنفيذية فقط ، وما مدى هيمنة رئيس الجمهورية على عملية إعداد القانون، لأن لهذا الأمر علاقة مباشرة بالحكم على مدى فاعلية هذه الآلية في كبح ووقف عمل البرلمان المخالف للقانون والمعتدي بهذه الصفة على مبدأ الشرعية وعليه سنتناول هذه المسألة و سنعالجها من خلال ثلاث نقاط :

- ✓ الإصدار تصريح بالقوة التنفيذية
- ✓ الإصدار هو عمل تشريعي يكمل عمل البرلمان
- ✓ هيمنة رئيس الجمهورية على عملية إعداد القانون بصدد الإصدار

1.1 الإصدار تصريح بالقوة التنفيذية:

يقول في هذا الشأن "كاري دومالبرغ" : " تُمارس السلطة التشريعية بصفة كلية من طرف البرلمان ومن ثم فالإصدار لا يزيد شيئا للقانون وما هو إلا وسيلة لإعلام الجمهور بوجود قانون أي أنه أول خطوة لتنفيذ القانون" ، فالإصدار حسب "كاري دومالبرغ" يكون من طرف وسيط بين الهيئة التشريعية والجمهور ، ولا يعدو أن يكون إسهام أمام الأمة بوجود قانون ، فالإصدار ما هو إلا " إجراء بروتوكولي " يبين أن القانون تم التصويت عليه من طرف البرلمان .

فالإصدار عبارة عن تصريح رسمي بسيط وإجراء شكلي لكنه ضروري، فرئيس الجمهورية من خلال الإصدار يقوم بمراقبة مدى احترام الإجراءات التشريعية وهذا منطلقا من مهامه السامية والتي على رأسها حماية الدستور⁵، وهو بذلك يؤكد القيمة التنفيذية للقانون ويعطي أمرا بنشره في الجريدة الرسمية، كما يقول " كاري دومالبرغ " الموافقة من طرف البرلمان تؤدي إلى : " أمر بالتنفيذ - أمر بالإصدار - أمر بالنشر " .

إذا فالبرلمان يملك صلاحية وسلطة إعداد القانون وله قوة كاملة و شاملة في ذلك ورئيس الجمهورية هو مجرد "معلن" فقط بوجود القانون، ويعود سبب تبني هذه الفكرة من طرف "كاري دومالبرغ" أنه في فرنسا كان للبرلمان دور كبير في ذلك الوقت وبذلك كانت له سلطة وإرادة في وضع القانون والرئيس لم يكن منتخبا، فرئيس الجمهورية عندما يصادق ويقوم بإصدار القانون يكون ذلك من خلال مرسوم رئاسي منفصل، لذلك لا يدخل الإصدار في العملية التشريعية⁶، وهو على خلاف ما هو عليه الأمر في الجزائر .

2.1 الإصدار عمل تشريعي يقوم به رئيس الجمهورية يكمل عمل البرلمان.

للتأكد من فرضية ما إذا كان الإصدار عمل تشريعي يقوم به رئيس الجمهورية أم لا ، ينبغي الإجابة عن السؤال التالي:"هل يعتبر القانون كامل وقابل للتنفيذ بمجرد التصويت عليه من قبل البرلمان؟".

إذا تصفحنا أحكام المادة 144 من دستور 1996 التي نجدها تنص على أنه : "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما ، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه"، وهو ما يؤكد أن الإصدار ليس مجرد إعلان ، بل هو إجراء من الإجراءات التشريعية التي لا يكتمل وجود القانون إلا بوجودها .

وهو نفس الاتجاه الذي ذهب إليه بعض الفقهاء مثل الفقيهين "دوجي" و"هوريو" كما أخذ الفقه الألماني بنفس الفكرة ، فالإصدار يمنح الحياة للقانون وهو الإجراء القانوني الذي يُمكن الأفراد من احتلال مراكز قانونية جديدة لم تكن قبل الإصدار،" فهو عملية إشراك رئيس الجمهورية في عملية إعداد القانون"، و يرى الفقيه "دوجي" أنه "عمل تشريعي" يعطي للقانون قوة تنفيذية، هذه النظرية تأثرت بالفقه الألماني حيث كان في نهاية القرن 19 الملك و البرلمان يكونان عضوا تشريعيا مركبا .

أما فيما يخص الجزائر فبالعودة لنص المادة 144 من دستور 1996 نستنتج أن الإصدار هو جزء من المسار التشريعي للنص القانوني باعتبار أنه

متضمن في النص أي أنه لا يصدر بمرسوم رئاسي منفصل كما هو الحال في فرنسا ، ولأن النص المصوت عليه من طرف البرلمان لا يمكن أن يرتب آثار دون عملية الإصدار، فهو مرحلة غير منفصلة عن العمل التشريعي وعليه فالعمل التشريعي يتضمن خمس(05)مراحل: المبادرة، المناقشة التصويت الموافقة ، الإصدار والنشر، ومنه فعملية الإصدار ما هي إلا مواصلة للإجراءات التشريعية.

3.1 : هيمنة رئيس الجمهورية على عملية إعداد القانون بصدد الإصدار:

إن اعتبار عملية الإصدار ضمن مراحل العملية التشريعية ، وانفراد رئيس الجمهورية بها دون سواه قيد أو شرط في حالة امتناعه عن القيام بهذه الخطوة لا يمكن قراءته إلا في خانة هيمنة رئيس الجمهورية على عملية إعداد القانون من خلال سلطة الإصدار ، فبدراسة نص المادة 144 من الدستور خلصنا إلى أن الإصدار ليس له صفة الإعلام فقط وهذا بسبب ارتباطه بالنص القانوني وعدم انفصاله عنه ومنه يظهر الدور البارز لرئيس الجمهورية في ميدان القانون من خلال سلطة الإصدار و تزداد هذه الأهمية و الهيمنة خاصة من خلال عدم وجود جزاء عند تجاوز أجل الإصدار وحتى عدم إصدار النص أصلا⁷.

إذا يحكم إعداد القانون عضوين هما البرلمان بإعداد القانون الذي لا يتم ولا يكتمل إلا بعملية تشريعية أخرى ألا وهي "الإصدار " الذي يتم من طرف رئيس الجمهورية الذي يعتبر ممثل للشعب كذلك باعتباره منتخب، فهذا الإصدار من طرفه يعطيه الصفة القانونية ، ويجعله قابل للنفاذ، ومن هنا يظهر دور رئيس الجمهورية كهيئة مقابلة للبرلمان ، ولا يدخل الإصدار ضمن الإطار التنظيمي لرئيس الجمهورية (المادة 01/143) بل هو عمل في إطار تشريعي ومكمل لعمل البرلمان .

رئيس الجمهورية منطلقا من كل ما سبق يُعد هو المحدد لمسار مشروع أو اقتراح القانون فهو من يعطيه صفة القانون، وبذلك اكتسابه للقوة التنفيذية ، وإما أن يطلب قراءة ثانية وإما لا يصدره تماما ، وهذا ما يبين هيمنة رئيس الجمهورية على عملية إعداد القانون.

4.1 غياب جزاء في حالة التأخر أو عدم الإصدار تعكس هيمنة رئيس الجمهورية :

تنص المادة 144 صراحة على أن إصدار القانون من طرف رئيس الجمهورية يكون في غضون ثلاثين (30) يوما من تاريخ تسلمه إياه ، بالإضافة إلى أن هذا الأجل الطويل مقارنة مع الأجل في فرنسا مثلا عشرة (10) أيام يتوقف عند إخطار المجلس الدستوري و بذلك فإن لرئيس الجمهورية الوقت الكافي لكن السؤال الذي يطرح هو: " ماذا يحدث في حالة التأخر عن الأجل المنصوص عليه في الدستور أو عدم الإصدار نهائيا ؟ " .

الملاحظ هو عدم وجود إجراءات تترتب عن عدم قيام رئيس الجمهورية بإصدار القانون أي عدم وجود إلزام (عدم إرتباط بجزاء)، وهو ما يفرغ المادة من محتواها و يفقدها قوتها و فاعليتها، خاصة أن الدستور لم يُكرس فكرة الحلول في عملية إصدار القوانين التي نصت عليها المادة 51 من دستور 1963: " إذا لم يصدر رئيس الجمهورية في الأجل تصدره الجمعية الوطنية".

الواقع أثبت في الجزائر عدة تأخرات دون وجود جزاء و حتى في حالة عدم الإصدار وقد تدوم هذه التأخرات عدة أشهر وحتى سنوات ، فالمادة من حيث طبيعة الإلزام يمكن القول أنها تدل على " إلزام معنوي و سياسي " فقط بالدرجة الأولى بسبب غياب الجزاء .

إن عدم ترتيب الجزاء يدل على هيمنة رئيس الجمهورية في ميدان إعداد القانون خاصة إذا قارناه بقوانين المالية ، حيث أنه من المقرر دستوريا في حالة عدم تصويت البرلمان على قانون المالية خلال خمسة و سبعون (75)

يوما فإن رئيس الجمهورية يصدره بأمر وبالمقابل ليس هناك حلول في يد البرلمان في حالة عدم إصدار القانون من طرف رئيس الجمهورية .
والملاحظ أن هذا الإغفال غير المبرر عن حل قانوني لمثل هذه المسألة لم يكن موجودا حتى في حكومة وصاية " كرومويل" (1649-1660) ، حيث أن القوانين العادية المسماة " Bills " و هي النوع الوحيد من القوانين المنصوص عليها في الأداة (المادة 6 – 24 ومواد أخرى) فالمادة 24 تنص على : " أن كل <<القوانين العادية >> التي يصوت عليها البرلمان ستعرض على اللورد الوصي للحصول على موافقته ، و في حال أنه لم يعطي موافقته عليها خلال العشرين (20) يوما التي تلي عرضها عليه ، أو أنه لم يُرض البرلمان أثناء هذه المهلة نفسها ، فإن القوانين العادية في هذه الحالة – و بناء على تصريح البرلمان بأن اللورد الوصي لم يوافق ولم يرض – ستُقر وتصبح قوانين حتى ولو لم يعط موافقته عليها شريطة ألا تتضمن مثل هذه القوانين العادية شيئا مناقضا لما تتضمنه المواد الحالية >> ⁸.

إن ما يمكن قوله أن إعداد القانون في الجزائر يكون من طرف عضو مركب " البرلمان ورئيس الجمهورية حيث أن النص التشريعي لا يعتبر قانونا قابل للنفذ قبل إتمام الإجراء التشريعي المتمثل في الإصدار ، فهي تعبير صريح على مشاركة رئيس الجمهورية في التشريع ، وهو ما يعكس هيمنة رئيس الجمهورية على المسار التشريعي خاصة في غياب حل قانوني عند تأخره في إصدار النص أو حتى امتناعه عن إصداره تماما .

إن هذه الهيمنة على المسار التشريعي من قبل رئيس الجمهورية من خلال الإصدار وإن كان يعاب عليها تقليص إن لم نقل إعدام دور البرلمان في المجال التشريعي الذي يعد من صميم اختصاصاته وسلطاته المخولة له دستوريا، مما يجعلنا نحكم من خلال كل هذا أنه فعلا تم "تكريس ظاهرة تفوق النصوص ذات المصدر الحكومي وانحصار النصوص القانونية ذات المصدر

البرلماني ، خاصة وأن البرلمان يعبر عن إرادة الشعب شأنه شأن رئيس الجمهورية ويمكن أيضا قراءتها من زاوية أخرى كضمانة جد فعالة في حماية مبدأ الشرعية ضد ما قد يقوم به البرلمان من تجاوزات وإخلالات قد تمس بالنظام القانوني للدولة ، هذا بالإضافة إلى وجود آلية وضمانة أخرى وهي حق طلب قراءة ثانية أو مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه ، لتضاف إلى حق الإصدار وهو ما يعزز مكانة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي وهو موضوع المطلب الثاني.

إن سلطة إصدار القانون المنصوص عليها في المادة 144 من دستور 1996 ، تعطي لرئيس الجمهورية أفضلية على البرلمان في الجانب التشريعي وهذا من خلال نقطتين :

الأولى : كون الإصدار هو من يعطي الصفة القانونية للقانون ويجعله قابلا للتنفيذ وعليه فإعداد القانون يحكمه عضوين ، هما البرلمان بإعداده القانون الذي يتم ولا يكتمل إعطاء وصف " القانون " عليه إلا من خلال عملية تشريعية أخرى وهي "إصداره " من طرف رئيس الجمهورية.

الثانية : أن سلطة الإصدار صلاحية مرتبطة برئيس الجمهورية و لا يمكن أن يمارسها خلافه أحد، فهو من يقوم بها ولا يمكن أن يفوضها لأحد ، وعليه فالإصدار سلطة حصرية لرئيس الجمهورية ، وحتى وإن تعدى الأجل الممنوح له لإصدار القانون الذي هو ثلاثون (30) يوما من تاريخ تسلمه النص ، فإنه لا يمكن القول أن القانون يصبح ساري المفعول ، و لا يمكن أن تتولى سلطة أخرى عملية إصداره بدلا من رئيس الجمهورية ، كما نصت على ذلك المادة 51 من دستور 1963 الجزائري⁹.

وعليه فالإصدار سلطة حصرية بيد رئيس الجمهورية يمكن له من خلالها أن يترك قانون يرى فيه أنه يمس بمبدأ الشرعية وبالمهام الموكلة له في الدستور وهو القائم على حمايتها¹⁰، له أن يترك هذا المشروع يراوح مكانه

وبين أدراج المكاتب دون أن يرى النور ودون يُوضع موضع التنفيذ وكأنه عدم أو لم يكن.

2. طلب رئيس الجمهورية مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه

باعتبار أن الإصدار إجراء تشريعي يتم من طرف رئيس الجمهورية بعد التصويت البرلمان بغرفتيه على النص القانوني، هذه المرحلة المحددة الأجل ثلاثين (30) يوماً حسب ما نصت عليه المادة 144 من دستور 1996 ، غير أنه عند الإصدار قد يلجأ رئيس الجمهورية في إطار اختصاصاته الدستورية إلى طلب مداولة فيما يخص النص وهو الأمر الذي يزيد ويؤكد هيمنة رئيس الجمهورية ودوره البارز في المسار التشريعي من خلال طلب مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه¹¹.

فحسب المادة 145 من دستور 1996 التي تنص على أنه: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره "، أي أن لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية الكاملة في طلب القراءة الثانية، حيث لا يمكن إقرار النص إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، أي أن رئيس الجمهورية يملك إلى جانب الإصدار آلية ثانية يمكنه من خلالها منع مرور قانون ونفاذه وهذا بواسطة طلب مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه أي أنه نال موافقة البرلمان الكاملة، ومع ذلك يطالب البرلمان بقراءة ثانية للنص وهذا بطبيعة الحال بمفهوم المخالفة طلب بتغيير محتوى نص النسخة الأولى المطلوب فيها قراءة ثانية، أضف إلى ذلك يشترط الدستور أنه في حالة طلب قراءة ثانية لا يتم إقرار النص إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وهو ما يصعب بطبيعة الحال مرور النص خاصة بوجود التحالف الرئاسي الذي يتماشى مع آراء رئيس الجمهورية ، وطلب القراءة الثانية يكون بصدد الإصدار فهي

تبرز فعلا الدور المحوري لرئيس الجمهورية في إعداد القانون فهو بحق ما يعرف عند "مونتيسكيو" بحق " الاعتراض " .
إن حق طلب قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه يمكن قراءته من خلال:

- **النقطة الأولى :** تتعلق بموافقة البرلمان على نص يخالف توجهات رئيس الجمهورية وإرادته لذا فإنه يلجأ إلى طلب مداولة ثانية فيه وهي الأقرب إلى إيصال رسالة إلى البرلمان بأن القانون يخالف توجهات الرئيس، علما أن رئيس الجمهورية يملك سلطة عدم إصداره أو التأخر في إصداره وعدم التقيد بالمهلة المنصوص عليها دستوريا(30) يوما، ومع ذلك فإن طلب مداولة ثانية من الناحية الدستورية يعد أفضل من عدم إصداره لأنه في الأخير هو تخل من رئيس الجمهورية على مهامه ما يؤثر على مكانة رئيس الجمهورية .

النقطة الثانية : تتعلق بالمادة 84 من الدستور 1996 وفهمها في هذا الاتجاه ، فنص المادة يعطي لرئيس الجمهورية صفة حامي الدستور، وهو بهذه الصفة يضطلع بمهام عديدة وصلاحيات متنوعة في النظام الدستوري الجزائري وفي مواجهة كل السلطات في الدولة وعلى رأسها السلطة التشريعية ، فله إن رأى أن النص القانوني المعروض عليه قد خالف الدستور أو حتى روح الدستور له أن يطلب فيه مداولة ثانية.

لذلك لمعالجة و تأكيد هذه الهيمنة في مجال طلب المداولة الثانية سنتناول النقاط التالية :

- أسباب طلب القراءة الثانية .
- عدم تقييد " حق طلب مداولة ثانية " بشروط .
- شرط الأغلبية في حالة طلب مداولة ثانية

1.2 أسباب طلب مداولة ثانية.

تتعدد أسباب طلب مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه، والتي تحمل رئيس الدولة في النظم الرئاسية، شبه الرئاسية، البرلمانية، والمختلطة على معارضة قانون برفض المصادقة عليه أو بممارسة نقضا تشريعيًا، أو بطلب مناقشة ثانية للقانون، هي متنوعة ومتعددة ونستطيع تصنيفها في ثلاث فئات رئيسية:

- أسباب تقنية، مادية وشكلية.
- أسباب موضوعية.
- أسباب دستورية.

أولاً: الأسباب التقنية المادية والشكلية: تهدف هذه الأسباب بشكل رئيسي، إلى تقديم النواقص في تحرير القانون، وتصحيح الأخطاء المادية، واستبعاد العيوب التقنية التي يتضمنها القانون¹² أو إلى تصحيح عيب مادي في النص و للتراجع عن تحرير تقني رديء للنصوص، من دون التعرض لإدارة السلطة التشريعية¹³.

ثانياً: الأسباب الموضوعية: تستند الأسباب الموضوعية إما إلى مضمون القانون نفسه، أو لأحد أجزائه أو أحد أحكامه أو أحد مواده، و إما إلى موضوع القانون نفسه، أو إلى مبرر وجوده أو إلى الهدف من إحدائه، أو إلى السياسة التي يهدف إليها تنفيذه، و إما إلى أسباب تتعلق بالتنسيق بين النصوص¹⁴.

01 - مضمون القانون و مبرر وجوده: لاحظ الفقهاء أن رئيس الدولة يعترض على القانون لأسباب موضوعية تتعلق بمضمونه أو بمبرر وجوده:

أ - عندما يرى رئيس الدولة أن القانون في تطبيقه يشكل خطر و هو ضار غير قابل للتطبيق أو قابل للتطبيق بصعوبة، أو غير عادل، أو غير مفيد و في غير محله، أو غير شعبي أو لا يناسب الظروف التي تم فيها التصويت عليه¹⁵.

ب- عندما يعتبر رئيس الدولة أن القانون مناقض للمصلحة العامة ، أو يهدد المصلحة العامة ، أو أنه يحتوي على تدابير للنقد في قصدها أو مضمونها¹⁶ .

ج - عندما يجد رئيس الدولة في القانون نواقص وإجحافات ينبغي أن يلفت انتباه البرلمان إليها¹⁷ أو يجد أن القانون أُعد وصوّت عليه بلا رويّة ، و على عجل و بدون تعقل كاف ، أو أنه صوت عليه تحت تأثير موجة حماسة¹⁸ .

د - عندما يلاحظ رئيس الدولة أن القانون يتضمن تعديا من السلطة التشريعية على صلاحيات السلطة التنفيذية، وأنه ينبغي حماية هذه الأخيرة من الأولى¹⁹، أو أن هناك تعديا من السلطة التشريعية على السلطة القضائية.

02 - أسباب التنسيق: يعترض رئيس الدولة أيضا على القانون لأسباب موضوعية تستند إلى أسباب خاصة بالتنسيق النصوص، بغية تأمين إحترام التشريع النافذ، أو بهدف إزالة " التنافر" بين أحكام القانون وأحكام قانون آخر نافذ.

03 - أسباب سياسية: يعترض أيضا رئيس الدولة على القانون لأسباب موضوعية يمكن أن تكون: ²⁰

أ - وسيلة ضغط تمارس باسم مفهوم معين للسياسة عندما تكون هذه السياسة مرتبطة بعلم الأخلاق و الفلسفة ، أي لأسباب إيديولوجية .

ب- لأسباب سياسية بحتة ، أو لأسباب ملاءمات .

ج - لأسباب إقتصادية مالية ، أو مصرفية .

د - لأسباب نقدية ، تداول النقود الورقية.

هـ - لأسباب مالية ، تخفيض أو زيادة الضرائب ، أو لأسباب خاصة بالميزانية .

ثالثا : الأسباب الدستورية: ويمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب قراءة ثانية في قانون ثم التصويت عليه وهذا لأسباب دستورية :

01- يستطيع رئيس الدولة التدخل عندما يكون القانون المصوت عليه مخالفا للدستور أو لأحد أحكامه ، أو لبعض المبادئ التي كرسها الدستور ، أو لا يحترم بما فيه الكفاية أحد الأحكام الدستورية²¹

ويعترض رئيس الدولة على القانون لأسباب دستورية بصفته حارسا و حاميا للدستور²² ويجب عليه احترامه و ضمان تطبيقه وحفظه ، وهو ملزم بالسهر على دستورية القوانين وخصوصا عندما لا يكون هناك مجلس أو هيئة في الدولة تكفل احترام الدستور و مراقبة دستورية أعمال السلطة التشريعية ، وهو ما يفسر لماذا كان اللجوء إلى مناقشة جديدة للقانون لأسباب دستورية أكثر تكرارا في عهد الجمهورية الرابعة مما كان عليه الحال في ظل الجمهورية الخامسة التي يجعل المجلس الدستوري فيها مثل هذا الإجراء أقل فائدة رغم أنه يبقى ممكنا²³، ومن الممكن بالفعل التصور أن رئيس الجمهورية يستطيع استعمال الطريقتين، فهو يستطيع أن يطلب أولا إلى البرلمان القيام بمناقشة جديدة للقانون متذعرا بأسباب لا دستوريته وإذا لم يقر البرلمان بتطهير القانون من الأحكام التي اعتبرها رئيس الجمهورية لا دستورية فإنه يستطيع حينذاك عرض الأمر على المجلس الدستوري²⁴.

02 - يستطيع رئيس الدولة أن يعترض على القانون و يطلب فيه قراءة ثانية لأسباب دستورية وذلك بهدف تأمين تطبيق أفضل ، وحتى تفسير أفضل للأحكام الدستورية.

تعد هذه الأسباب التي يمكن لرئيس الجمهورية طلب قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه من قبل البرلمان ، فهي إما أن تكون أسباباً شكلية أو موضوعية و قد تكون دستورية وهذه الأخيرة تعكس بحق صلاحيات رئيس الجمهورية في إطار حماية الدستور وحماية مبدأ الشرعية و ضمان إستقرار الدولة و ضمان السير الحسن ، لمؤسساتها و استمراريتها .

إن حق طلب مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه يجب بشكل طبيعي أن يشكل جزءا من اختصاصات رئيس الدولة ، صراحة كإمتياز ممنوح للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية ، وذلك من أجل السماح لرئيس الدولة بالمحافظة على توازن أفضل للسلطات، و بالتالي على سير أفضل للمؤسسات.

2.2 عدم تقييد " حق طلب مداولة ثانية " بشروط

حق طلب مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه من طرف البرلمان هي سلطة وصلاحيّة ممنوحة لرئيس الجمهورية دون قيد أو شرط يستعملها كيف ما شاء دون حسيب ولا رقيب، عدا مسؤولية حماية الشرعية ، والضمير الأخلاقي السياسي (المعنوي) فإن رئيس الجمهورية يمكنه طلب قراءة في قانون، فالمادة 145 من دستور 1996 لم تحدد أي شروط فيما يخص ممارسة رئيس الجمهورية لهذه الصلاحيات وهو على خلاف ما نصت عليه المادة 50 من الدستور الجزائري لسنة 1963: " يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبيّنة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين ، للتداول في شأنها مرة ثانية ، و لا يمكن رفض طلبه هذا " .

لقد اشترطت المادة 50 من دستور 1963 من رئيس الجمهورية إظهار وتبيان أسباب طلب قراءة ثانية في النص وهذا في الرسالة المرفقة بالنص المطلوب فيه قراءة ثانية ، وعليه فالمادة 145 من دستور 1996 لم تحدد أي شرط شكلي أو موضوعي لممارسة رئيس الجمهورية حق طلب قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه ، أضف إلى ذلك أيضا مدة إصدار القانون و كذا فترة طلب مداولة ثانية من دستور 1996 حددها بشهر (01) كامل²⁵ ، من تاريخ تسلمه النص ، ويوقف هذا الأجل في حالة إخطار المجلس الدستوري من أجل القيام بالرقابة الدستورية في حين أن دستور سنة 1963 في نص المادة 49 منه

أعطى رئيس الجمهورية مهلة عشرة (10) أيام من أجل إصداره أو طلب قراءة ثانية²⁶ ، وهي مهلة قصيرة مقارنة بمدة الشهر أضف إليها توقفها في حالة إخطار المجلس الدستوري ، وهو ما يبرز تفوق رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية بوضوح وهذا الأمر ملازم ومقترن بحجم المسؤوليات الملقاة على عاتقه في إطار حماية الدستور .

الفرع الثالث : شرط الأغلبية في حالة طلب مداولة ثانية

لقد اشترطت المادة 145 دستور 1996 شرط أغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني من أجل إقرار النص ، وهو أمر يصبح مستحيلا مع وجود التحالف الرئاسي داخل البرلمان خاصة وأن المؤسس الدستوري لم يلزم رئيس الجمهورية بتبيان الأسباب التي من أجلها طلب قراءة ثانية في القانون المصوت عليه وهذا على خلاف دستور 1963.

كما أن المؤسس الدستوري لم يُورد عبارة " و لا يمكن رفض طلبه " المنصوص عليها في المادة 50 من دستور 1963 والتي تلزم البرلمان بقبول الرسالة المتضمنة طلب قراءة ثانية²⁷ وعليه فطبقا لنص المادة 145 من دستور 1996 يمكن للبرلمان أن يرفض طلب قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غياب إلزام ، لقد عالج المؤسس الدستوري هذه الفرضية مباشرة في المادة 147 من دستور 1996 التي نصت على أنه : " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني ، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها ... " ، ونوع " الحل " هنا " حل رئاسي " وغير مربوط بأي شرط أو قيد عدا الاستشارة التي تظهر على أنها إجراء شكلي فقط ، وبالتالي فامتناع البرلمان عن قراءة ثانية طلبها رئيس الجمهورية في قانون تم التصويت عليه يمكن أن يؤدي إلى " حل المجلس الشعبي الوطني " وهو أثر خطير على هذه السلطة ، و في المقابل سلطة واسعة و قوية في يد رئيس الجمهورية تبرز

المكانة السامية له في النظام الدستوري الجزائري وتمنحه بذلك القدرة على حماية مبدأ الشرعية في الدولة من خلال الصلاحيات والسلطات الواسعة الممنوحة له .

إن صلاحيات وسلطات رئيس الجمهورية لم تتوقف عند حق إصدار النصوص القانونية وطلب قراءة ثانية فيها بعد التصويت عليها من طرف البرلمان وبالتالي سلطة التشريع الممنوحة للبرلمان²⁸ يمكن القول عليها أنها معلقة على " شرط واقف " وهو موافقة رئيس الجمهورية فسلطاته في مواجهة البرلمان تتعدى ذلك بكثير وتصل إلى حد أوسع و أخطر ، إنه " الحل " .

باستقراء النصوص نلاحظ تفوق رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية بما خوله الدستور من آليات وميكانيزمات في مواجهة أعمال البرلمان، فصلاحياته تتدرج في مواجهة أعمال البرلمان من إحداث شلل في أجهزة عمله وتوقيف لكل أعماله إلى سلطة حله وإنهاء مهامه قبل انتهاء المدة النيابية المقررة له.

الخاتمة :

يعتبر رئيس الجمهورية محور السلطة في الجزائر، و منحت له هذه القوة و التفوق لأنه منتخب من قبل الشعب، و بسبب انه حامي الدستور منحه هذا الأخير التدخل في العملية التشريعية من خلال الإصدار و امكانية طلب المداولة الثانية في قانون تم التصويت عليه، و من خلال هذه الدراسة توصلنا الى أن :

- كيفية تنظيم الإصدار في الدستور الجزائري يجعل منه إمتياز لرئيس الجمهورية و عامل تفوق و هيمنة بسبب الأجل الطويل (30يوم)، و كذا عدم تحديد جزاء في حالة عدم احترام الأجل أو عدم القيام بإصدار قانون معين، لذلك نقترح لخلق نوع من التوازن و عدم المساس بسلطة البرلمان في القيام بالعملية التشريعية بأن يتم تقليص

أجل الإصدار، و في حالة عدم اصداره في الاجال و عدم اصداره إقرار
جزاء معين و تحديد الجهة المكلفة باصداره في حال رفض الرئيس
اصداره.

- و فيما يخص طلب المداولة الثانية الدستور الجزائري فتح المجال على
مصراعيه حين منح هذه الصلاحية للرئيس دون وضع قيود معينة،
لذلك وجب تسبب طلب المداولة الثانية و هذا بسبب مساس هذا الطلب
بسلطة البرلمان، مع تحديد امكانية رفض هذا الطلب من قبل البرلمان
في حال عدم اقتناعه بالأسباب، أو غلق مجال الرفض كما ورد في
دستور 1963 حين نص صراحة على عدم امكانية رفض البرلمان
للمداولة الثانية.

في الأخير يمكن القول ان إعادة النظر في الاصدار و طلب المداولة
الثانية اليوم أصبح أكثر من ضرورة لإعادة هببة البرلمان و تكريس سلطته في
المجال التشريعي ، و هو ما سيكرس توازن ضروري لصحة النظام الدستوري
الجزائري.

الهوامش :

¹ المادة 84 دستور 1996

² المادة 90 دستور 1996

³ عبد الغني بسيوني، سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، الطبعة الأولى ،
المؤسسة الجامعية للنشر والدراسات و التوزيع سنة 1995 ، ص 256 .

⁴ جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن ، (ترجمة د/ محمد عرب صاصيلا) ،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، لبنان ، سنة 2012، ص ص77-87 .

⁵ المادة 84 دستور 1996.

⁶ جوي ثابت ، المرجع السابق ، ص 96-97.

⁷ Hartani A.K , Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996 , doctorat d' Etat en droit public , faculté de droit , université d' Alger, 2003 , P 293.

- Fatiha Benabbou- kirane , Les rapports le président de la république et l'assemblée populaire nationale dans la constitution algérienne du 28 novembre 1996, doctorat d' Etat en droit public , faculté de droit , université d' Alger, P32.

⁸ جوي ثابت، المرجع السابق، ص 85-86.

⁹ المادة 51 دستور 1963: >> إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها.<<.

¹⁰ أنظر المواد 84-90 دستور 1996 .

¹¹ Hartani A.K , op.cit, P 316 .

¹² OGG Frederick A et Ray Orman P , le gouvernement des ETATS Unis d'Amérique, P.U.F, 1958,P:328 .

¹³ - PLOUVIN Joël Yves , Le Droit Présidentiel de demander une nouvelle délibération de la loi, RDP, 1980, PP.1536 à 1572 .

- AUVERT Patrick , la faculté d'empêchement du Président de la République, RDP ,1986,P:145.

¹⁴ جوي ثابت، المرجع السابق، ص 133.

¹⁵ BONDE Amédée , Précis de droit constitutionnel-Petit Précis-, Dalloz , 3eme édition,1996 ,1966,P:247.

¹⁶ Barthélemy Joseph et Duez Paul, Traité de droit Constitutionnel, Nouvelle édition Dalloz, 1933, P:742.

¹⁷ Raymond Carré de malberg , contribution à la théorie générale de l'Etat ,
Recueil Sirey, 1922 , P 401 .

¹⁸ أنور الخطيب، المجموعة الدستورية ،سلسلة " الدولة و النظم السياسية – المجلد 02، ص
78.

¹⁹ Maier Maurice , le veto législatif de chef de L'Etat, Etude de droit -
Constitutionnel comparé- , centre libraire Georg,1948,P 76.

²⁰ جوي ثابت، المرجع السابق، ص 138-139.

²¹ المادة 84 دستور 1996 : << رئيس الجمهورية حامي الدستور >>

²² جوي ثابت، المرجع السابق، ص 140.

²³ دستور 04 أكتوبر 1958، الذي حدد تنظيم و اختصاصات المجلس الدستوري الفرنسي .

²⁴ جوي ثابت، المرجع السابق، ص 140.

²⁵ أنظر المادة 144-145 دستور 1996 .

²⁶ أنظر المواد 49-50-51 دستور 1963 .

²⁷ أنظر المادة 50 دستور 1963 .

²⁸ أنظر المادة 112 دستور 1996 .