

الوسائل القانونية لتدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام لسياسي الجزائري
في الحالات العادية من خلال دستور 2020

Legal means for the intervene of executive authority in the legislative work in the Algerian political system: normal cases through the 2020 constitution

زروقي مرزاق *

جامعة محمد بوضياف، المسيلة

merzaka.zerrouki@univ-msila.dz



- تاريخ النشر: 2022/06/05

- تاريخ القبول: 2022/05/30

- تاريخ الإرسال: 2022/05/12

ملخص:

يعتبر التشريع الاختصاص الأول للبرلمان، لكن لا يعني أن هذا الأخير يمارس هذه السلطة بعيدا عن رئيس الجمهورية، بل إن هناك وسائل قانونية تعطي له كل الضمانات للتدخل في العمل التشريعي ويشارك السلطة التشريعية في كل مراحل سن القوانين ما عدا التصويت فقط، وفي بعض الحالات يشرع رئيس الجمهورية مكان البرلمان (إثناء عطلة البرلمان، وفي غيبته)، وهذا ما يؤكد المكانة الدستورية والسياسية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري على حساب كل المؤسسات الدستورية الأخرى، وكذلك كيفية قيام العلاقة بين السلطات والتي تغلب دائما كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطتين التشريعية والقضائية، على الرغم من أن كل دساتير الجزائر في مرحلة التعددية الحزبية تضمنت مبدأ الفصل بالسلطات وخصصت له مواد دستورية.

الكلمات المفتاحية: رئيس الجمهورية، البرلمان، التشريع بأوامر، الدستور، صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال التشريع.

ABSTRACT:

Legislation is the first competence of Parliament, but this does not mean that Parliament exercises this power away from the President of the Republic. Rather, there are legal means that give it all guarantees to interfere in the legislative work. The legislative authority participates in all stages of the enactment of laws with the exception of voting only, and in some cases The President of the Republic legislates the place of Parliament (during the parliament's recess and in its

* - المؤلف المرسل:

absence), and this confirms the constitutional and political status that the President of the Republic enjoys in the Algerian political system at the expense of all other constitutional institutions, as well as how the relationship between the authorities, which always prevails over the power, is established. The executive branch at the expense of the legislative and judicial authorities, although all the constitutions of Algeria in the multi-party stage incorporated the principle of separation of powers and assigned constitutional articles to it.

keywords: The President of the Republic, Parliament, Legislation by Orders, the Constitution, Powers of the President of the Republic in the field of legislation.

مقدمة:

يعتبر الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية احد الصور التي تؤكد المكانة الدستورية والسياسية له في النظام السياسي الجزائري, حيث جعله المؤسس الدستوري المجلسد لوحدة الأمة وحمي الدستور, وخصه بسلطات واسعة تمتد من خارج صلاحياته التنفيذية إلى صلاحيات في المجال التشريعي والقضائي, مما يضفي على شخصه سموا وهبة خاصة تؤهله إلى أن يكون قائد النظام السياسي الجزائري وعميد كل المؤسسات الدستورية.

فدستور 2020 على غرار الدساتير السابقة اسند مهامها متنوعة لرئيس الجمهورية, حيث جعله رئيسا للدولة, والى جانب رئيس الحكومة فهو مكلف بإدارة السلطة التنفيذية, لذلك فهو يتمتع بسلطات تنفيذية واسعة, ولا تتوقف صلاحيات رئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية على المهام التنفيذية من قيادة الإدارة العامة والتعيين في الوظائف العليا ورئاسة مجلس الوزراء, وممارسة السلطة التنظيمية, وقيادة الدفاع والشؤون الخارجية, كذلك له مهام تشريعية يشارك البرلمان فيها, وهنا يثور السؤال في هذه الورقة البحثية: ما الضمانات القانونية التي تعطي

لرئيس الجمهورية الحق في التدخل في وظيفة البرلمان الأساسية وهي التشريع؟

سوف تتم الإجابة عن هذا السؤال من خلال التطرق إلى العناصر التالية:

- الطرق المباشرة لمشاركة رئيس الجمهورية في العمل التشريعي.
- الطرق الضمنية لتدخل رئيس الجمهورية في العمل التشريعي.

المبحث الأول: الطرق المباشرة لمشاركة السلطة التنفيذية في العمل التشريعي

تنص المادة 114 من دستور 2020 على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان متكون من غرفتين, هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة التامة في إعداد القانون والتصويت عليها". من خلال هذه المادة نلاحظ أن البرلمان يمارس وظيفته الأساسية التي هي التشريع ضمن ما حدده له الدستور في المادتين (139-140), ونلمس من خلال هاتين المادتين أن ما أدرج في مضمونهما هو من اختصاص البرلمان فقط حيث ورد بعبارة "يشرع البرلمان", أي أنه لا يمكن لطرف آخر أن يشرع في المواضيع التي جاء ذكرها في المادتين السابقتين. وهذا ما يحدث تناقضا مع المادة

114 التي تمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع في هذه المجالات المحددة في (139-140)، والتي تعطي حق التشريع للبرلمان فقط دون السلطة التنفيذية.

لكن لاعتبارات سياسية يختص بها النظام السياسي الجزائري جعلت الدستور يخول لرئيس الجمهورية، ومن ثم السلطة التنفيذية، حق التشريع بأوامر في المجالات التي ترد أصلا للقانون ولكن في حالتين فقط: أثناء عطلة البرلمان (ما بين دورتي البرلمان)، وفي حالة غيبة البرلمان (يكون منحل).

إن المؤسس الدستوري ميز السلطة التنفيذية بمكانة هامة وأعطاهم صلاحيات واسعة في مجال الاختصاص الحقيقي للبرلمان الذي هو التشريع، لذلك فهي تتدخل في أهم خطوات التشريع بداية من المبادرة بالتشريع سواء من حيث اقتسام المبادرة بين الحكومة ونواب الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني) أو من حيث الحضور الفعال للسلطة التنفيذية من خلال إجراءات التشريع.

كما أن السلطة التنفيذية حظيت بالدعم القانوني إضافة إلى الدستوري في إرساء دورها الفعال في إعداد جدول الأعمال الذي يعتبر وسيلة التحكم الحقيقية في البرنامج المسطر من طرف السلطة التشريعية.

المطلب الأول: التدخل في المبادرة التشريعية

إن المبادرة بالتشريع هي أولى الإجراءات القانونية التي تؤدي إلى ميلاد قانون جديد بعد القيام بكل الإجراءات اللازمة وقد عرفت على أنها "ذلك العمل الذي يرسم الأسس الأولى للتشريع التي تناط بمضمونه وفي ذات الوقت يحدد موضوعها"⁽¹⁾ وهي اختصاص مشترك بين السلطتين التشريعية والغرفة الأولى للبرلمان والتنفيذية الحكومة، حسب نص المادة 119 من دستور 1996، لكن التعديل الدستوري الأخير 2020 في مادته 143 أعطى الحق للغرفة الثانية التي هي مجلس الأمة بالحق بالمبادرة باقتراح قانون، لكن ما نلاحظه في النظام السياسي الجزائري هو التمييز بين المبادرة الحكومية وما لها من أفضلية والمبادرة البرلمانية وما لها من قيود عديدة.

تحتل السلطة التنفيذية في مجال المبادرة بالتشريع مكانة مميزة بسبب آلية الرقابة التي تنصب على المقترحات البرلمانية وهذا خلافا للمبادرة الحكومية التي تتمتع بأفضلية مشاريعها القانونية لأن الحكومة لها وسائل متعددة تجعل من مشاريعها القانونية لها الأفضلية.

إن الحكومة عندما تقدم مشروع قانون إلى مكتب المجلس، يكون على قرينة من الصحة والدقة، وهذا نظرا للإمكانيات الهائلة التي تتوفر لدى الجهاز الحكومي من جهاز إداري⁽²⁾ دائم باستطاعته أن يشكل لجان خاصة بدراسة وإعداد مشاريع القوانين على قدر من الكفاءة الفنية، والمعلومات الدقيقة، وهذا ما لا يتوفر عليه البرلمان بغرفتيه، لأنه لا يكون على نفس القدرة لامتلاك الوسائل المادية والكفاءات البشرية مع السلطة التنفيذية، ومنه نقول

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1966، ص 477.

² عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تطور النظام القانوني الجزائري، ص 472.

³ المادة 119 من دستور 1996، والمادة 146 من دستور 2020.

أن ما يورد من الحكومة من مشاريع قوانين للبرلمان هو داخل ضمن برنامج الحكومة، بهدف إحداث تشريعا في المجال القانوني والمالي، ويدخل حيز التنفيذ، طبعاً إما بتعديل ما هو ساري المفعول من قوانين، أو باقتراح ما هو جديد من مشاريع قوانين.

إذا السلطة التنفيذية تتفوق في مجال المبادرة بالقوانين على حساب الهيئة التشريعية نظراً لكفاءة الجهاز التنفيذي وما يتوفر عليه من معلومات تمتاز بالدقة والتنوع عكس البرلمان الذي يفتقر إلى ذلك⁽²⁾.
ومن المسائل التي تقيد البرلمان في مسألة اقتراح القوانين، هي التقييد بالنصاب القانوني (يجب أن يوقع الاقتراح من قبل عشرين نائبا)⁽³⁾.

هذا الشرط أصبح يصنف على أساس أنه قيد بالنسبة للمبادرة البرلمانية، لكن في حقيقة الأمر المرحلة الحالية (مرحلة التعددية الحزبية) أصبح ليس قيدياً، لأن طبيعة التشكيلة للمجلس الشعبي الوطني وما يوجد فيه من كتل برلمانية متنوعة، تمكن من توفير النصاب القانوني بسهولة، والسؤال هو أن الأحزاب الحائزة على مجموعة كبيرة من المقاعد كلها في ائتلاف حكومي، كيف نستطيع أن نتحصل على هذا العدد في ظل معارضة برلمانية ضئيلة جداً؟
إضافة إلى ذلك أن نواب الغرفة الأولى من البرلمان وأعضاء مجلس الأمة مقيدون في مجال المبادرة بالتشريع المالي، لأنه مخول فقط للحكومة دون سواها، وهي التي لها الحق في المبادرة به والبرلمان له حق التصويت فقط على القوانين المالية، هذا حسب نص المادة 12/139 من دستور 2020⁽¹⁾ والتي تتناقض في مضمونها مع نص المادة 146⁽²⁾ التي يترتب عليها أنه في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في الآجال المحددة، يصدره رئيس الجمهورية بأمر رئاسي.

خلاصة ما سبق أن البرلمان يباشر اختصاصه التشريعي في المجالين القانوني والمالي نظرياً، لكن عملياً تشاركه السلطة التنفيذية في عدة مراحل.

تكمن أيضاً أفضلية المشروع الحكومي حسب ما جاء في النظام الداخلي للمجلسين في:

إحاطته فوراً على اللجنة المختصة لدراسته وذلك بعد عرضه على مجلس الوزراء وبعد الأخذ برأي مجلس الدولة⁽³⁾ ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني فتحال مباشرة بعد تدوينها وتسجيلها إلى اللجنة المختصة لدراستها.

أما الاقتراح البرلماني فإنه متعلق بمدى قبوله من طرف الحكومة، أي يجب أن تبدي الحكومة رأيها في اقتراح القانون في مدة زمنية أجلها شهرين، ومما لا شك فيه أن هذه المدة كافية للحكومة للدراسة المعمقة للمبادرة المقدمة من طرف النواب، الأمر الذي يجعلنا نتساءل عن قيمة هذه المبادرة خاصة إذا كانت متعلقة بأمر يلعب فيه عنصر

² المادة 146 من دستور 2020 التي تنص على « في حالة عدم المصادقة عليه (قانون المالية) في الآجال المحددة سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بأمر»

³ المادة 12 من القانون العضوي 1/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، وتنظيمه، وعمله.

الزمن دورا وبالتالي تفقد هذه المبادرة البرلمانية قيمتها، كما أن للحكومة الحق الدستوري في رفض هذه المبادرة خاصة إذا تعلق الأمر بما ذكرته المادة 139 من دستور 2020.⁽¹⁾

كذلك من بين القيود التي يعاني منها البرلمان الجزائري في مجال المبادرة بالتشريع هي، أن المبادرة في مجال قوانين المالية هي حكرا على الحكومة فقط، وهذا لأسباب علمية وتقنية أهمها أن الحكومة هي الجهة الوحيدة التي تملك المعلومات الكافية لتقديم مبلغ الإيرادات وتحديد كل الأعباء، وذلك بمراعاة التوازن المالي.

إن الحكومة هي الطرف الأساسي إن لم نقل الوحيد التي لديها كل الدراية بالأوضاع الاقتصادية، كما أنها تمتلك الأجهزة والخبرات الكافية لوضع الدراسات المستقبلية، لذلك أسندت لها مهمة إعداد مشاريع قوانين المالية دون سواها.⁽²⁾

إذا قوانين المالية هي تعبير عن ميزانية الدولة السنوية، وهي تعبير رقمي لتنفيذ برنامج الحكومة، وتكتسب قيمتها القانونية بتصويت البرلمان عليها، فنقول أن احتكار الحكومة لحق المبادرة في المجال المالي، هو الاتجاه السائد في جميع الأنظمة السياسية المعاصرة، ليس فقط النظام السياسي الجزائري، نظرا لعدة أسباب (سياسية واجتماعية).

ومن بين سمات الأفضلية للمشروع الحكومي على حساب الاقتراح البرلماني هي الصفة الإستعجالية لمشاريع القوانين، أي أن الحكومة لها حق طرح صفة الاستعجال لدراسة مشاريع القوانين التي تقدمها، وهذا حسب ما جاء في القانون العضوي 02/99⁽³⁾، إذا تطرقنا في الفصل الثاني إلى مجموعة القيود القانونية والسياسية على المبادرة البرلمانية في مرحلة الأحادية الحزبية، إذا قارناها بمجموعة القيود في مرحلة التعددية الحزبية نجدتها تقريبا نفسها، حتى مع وجود برلمان تعددي، لأن السلطة التنفيذية بقت هي المسيطر على مجال المبادرة بالتشريع، لماذا؟

المطلب الثاني: حضور الوزراء لأشغال اللجان البرلمانية

إن الصفة الثانية لمشاركة السلطة التنفيذية في إجراءات التشريع هي حضور الوزراء لأشغال اللجان الدائمة في البرلمان وذلك قصد الاستماع إليهم بناء على الطلب الذي تقدمه الحكومة إلى رئيس كل غرفة في البرلمان، ومما لا شك فيه أن هذه الخاصية تسمح للحكومة بمراقبة أعمال اللجان الدائمة عن قرب، وبالتالي يسهل عليها الرد على استفسارات كل أعضاء اللجان ويحافظ على المبادرة الحكومية من عدم إفراغها من محتواها الحقيقي.

إذا الحكومة لها الحق في تقديم التعديلات التي يفترض أنها السلاح الوحيد في يد النواب، من أجل إثبات وجودهم في البرلمان⁽⁴⁾ إن حضور أعضاء الحكومة ضروري أثناء مناقشة المبادرة البرلمانية (مشروع القانون) داخل

¹ تنص المادة 139 من دستور 2020 على أن لا يقبل أي قانون مضمونه تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوضا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.

² راجع لعروسي، المشاركة السياسية وتجربة التعددية الحزبية في الجزائر، منشورات قرطبة، 2007، ص ص 119-120.

³ أنظر في ذلك المادة 17 من القانون العضوي 02/99 السابق الذكر.

⁴ عمر حلمي فهمي، في النظامين الرئاسي الوظيفية التشريعية لرئيس الجمهورية والبرلماني، دراسة مقارنة، دمشق: دار الفكر العربي، 1980، ص 09.

اللجان الخاصة الدائمة، ليس من أجل شرح المبادرة فحسب بل خشية أن يمس مشاريع القوانين تعديلات لا تتوافق مع السياسة العامة التي ترسمها الحكومة⁽¹⁾، وتحاول تطبيقها من خلال النصوص القانونية.

المطلب الثالث: التعديلات على المبادرة القانونية

تملك الحكومة حق التعديل على المبادرة المعروضة سواء كانت من طرفها أو مبادرة برلمانية، لذلك نجد أن القانون العضوي 02/99 سابق الذكر يمنح إمكانية تقديم التعديلات على كل من اللجنة المختصة و10 نواب من الغرفة الأولى للبرلمان⁽²⁾ وكذلك إلى السلطة التنفيذية (أعضاء الحكومة المعنيين بالمبادرة)، إن إدخال التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين⁽²⁾ هي وسيلة يقوم بها البرلمان للضغط على السلطة التنفيذية، وحتى فرض رأيه عليها في إطار القانون.

حسب ما جاء في نظامي مجلسي البرلمان، فإن المبادرة بالتشريع بمجرد قبولها من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني، وما للحكومة في ذلك من رأي بالنسبة للاقتراحات البرلمانية تحال المبادرة التشريعية على إحدى اللجان المختصة في الغرفة الأولى للبرلمان.

أما المدة المحددة لتقديم التعديلات من قبل النواب فهي تقدر بثلاثة أيام الموالية لتوزيع تقارير اللجان المختصة⁽³⁾، كما أن الحكومة واللجان المختصة تقدم تعديلاتهم قبل إجراء عملية التصويت إلى مكتب المجلس، حسب ما جاء في نص المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾، وبذلك يقرر قبوله أو عدم قبوله، ففي الحالة الأولى، يحال على اللجنة المختصة، ويقوم مكتب المجلس بإبلاغ الحكومة بذلك وتوزع التعديلات على نواب الغرفة الأولى، ولا يجوز لأعضاء اللجنة التوقيع مع أصحاب التعديل، ومن ثم تعد اللجنة الخاصة بتقريرها التكميلي ويعرض على التصويت.

وفي الأخير نقول أن النص التشريعي قبل أن يعرض على الجلسة العامة لكل من المجلسين، تدرس هذه المبادرة من قبل اللجنة المختصة، كما سبق وأوضحنا هذه النقطة في الفصل الثاني من هذه الدراسة، حيث تقوم اللجنة الدائمة المختصة بدراسة تفصيلية للمبادرة التشريعية سواء كانت حكومية أو برلمانية، وبإضافة كل ما لها من تعديلات سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية، ثم يتولى مكتبها عرض ما انتهت إليه اللجنة في شكل صياغة جديدة وفق ما تقدمه من مبررات في الجلسة العامة داخل البرلمان بعد أن تحرر اللجنة تقريرها التمهيدي وتوافق عليه، يرسل إلى

¹ عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 362.

* أعضاء الغرفة البرلمانية الثانية (مجلس الأمة) كانوا لا يملكون حق اقتراح القوانين ولا يملكون أيضا حق التعديل على المبادرة القانونية، لكن مع التعديل الدستوري 2020 أصبح لديهم حق المبادرة باقتراحات القوانين حسب نص المادة 143.

² أنظر في ذلك المادة 61 من القانون الداخلي للمجلس.

³ المادة 78 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

⁴ تنص المادة 78 من النظام الداخلي للغرفة الأولى للبرلمان على « يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني قبول التعديلات أو رفضها شكلا، وفي حالة عدم قبول التعديل يكون القرار معللا ويبلغ إلى مندوب أصحابه»

مكتب المجلس وبذلك يسجل في جدول أعمال الغرفة الأعلى للبرلمان، وبعدها يعرض على الجلسة العامة للمناقشة، حيث يفتح المجلس نقاشا عام، وعندما يتدخل مندوب الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح البرلماني بخصوص ما لهما من مبادرة تشريعية، وبعد ذلك يقرأ مقرر اللجنة التقرير التمهيدي ويبرز ما أدخلته اللجنة من تعديلات ومن ثم يفتح باب للنقاش.

تمنح الكلمة للنواب الراغبين في التدخل حسب الترتيب في قائمة التسجيل التي أودعت من قبل، ويوزع الكلمة رئيس المجلس أو من ينوب عنه في رئاسة الجلسة حسب ما جاء في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ويعمل ذلك وفقا للتوقيت والموضوع محل المناقشة، ومن حق الطرف الحكومي (الوزير المعني) الذي كان يلزم اللجنة المختصة أن يبرر سبب وجود مشروع القانون.

ومن حق الوزير الأول أن يدرج في كلمته أن هذا المشروع قبل أن يوافق عليه مكتب المجلس وإحالاته إلى اللجنة المختصة لدراسته، مر على مراحل أهمها، أن هذا المشروع درس بعمق من طرف مصالح الوزارة المعنية وفحص قانونيا من طرف مجلس الدولة وكان محل إثراء داخل مجلس الوزراء الذي هو برئاسة رئيس الجمهورية، وبعدها تدون كل الآراء من قبل المقرر، لكي تنظر فيها اللجنة المختصة، يقفل باب المناقشة من قبل رئيس المجلس.

تدخل اللجنة المختصة كل التعديلات على المبادرة التشريعية التي جاءت في الجلسة العامة، والتي تكون ذات أهمية طبعاً، ثم تعرض على التصويت.

المطلب الرابع: التدخل في إعداد جدول الأعمال

يتولى مكتب كل مجلس قبل مطلع الدورة التشريعية إعداد جدول أعمال غرفته، فيحدد المواضيع والمسائل التي تخص المناقشة، وكذلك الأسئلة التي سوف يثار حولها النقاش العام، وفق تسلسل معين.⁽¹⁾

نستخلص من هذا أن البرلمان يتمتع بالاستقلالية التامة أثناء وضع جدول أعماله، ولا يتدخل هنا طرف آخر غيره، هذا نظرياً، أما عملياً فنجد أن الحكومة تتدخل بشكل مطلق في إعداد جدول أعمال البرلمان وذلك عن طريق ما لها من مبادرة تشريعية وبالتالي هي التي لها الحق في ترتيب المواضيع حسب الأولوية.

يحدد مكتب كل مجلس في البرلمان باستشارة الحكومة عمل جلساته العامة، لأنها هي أي الحكومة التي تساهم في ترتيب المواضيع حسب الأولوية، وكذلك لأن كل القوانين التي يصادق عليها البرلمان هي من مبادرة حكومية، وبالتالي فالحكومة لها الحق في ترتيب المواضيع حسب ما تراه مهما.

إذا تفحصنا المادة 55 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نجد أنها تنص على أسبقية مشاريع القوانين على غيرها من الأعمال الأخرى، سوى تعلق الأمر بالاقترحات البرلمانية أو الأسئلة الشفوية، وكذلك الحال

¹ عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص ص 34-35.

بالنسبة لمجلس الأمة الذي نقل المادة 55 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في مادته 53 منه، بأن جدول الأعمال يتضمن أسبقية المشاريع الحكومية.

وبالنظر إلى القانون العضوي 99-02 الذي يتضمن تنظيم العلاقة بين البرلمان والحكومة، فإن الحكومة حين إيداع مشروع قانون يمكنها أن تلح على استعجاله، كما ذكرنا سابقا وبالتالي يمكنها أن تساهم في ترتيبه في جدول أعمال البرلمان، ومن ثم نقول أن السلطة التنفيذية هي التي تسيطر على تحديد جدول أعمال الدورة. وبهذا نقول أن الحكومة هي التي ترتب المواضيع في مناقشتها داخل البرلمان وترتيبها حسب ما يخدم برنامجها وحسب ما يتوفر لديها من إمكانيات ومعطيات.

وتكمن أيضا سيطرة الحكومة على تعديل جدول أعمال البرلمان في مشروع قانون المالية، وذلك لأنه يستثنى من الإجراءات التي حددها المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، كما أن الحكومة تملك ولوحدها تحديد جدول الأعمال في الدورات غير العادية، والتي تعقد بمبادرة من السلطة التنفيذية.⁽¹⁾

المطلب الخامس: دعوة البرلمان للانعقاد

تنص المادة 118 من دستور 1996 على "يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة أربعة (04) أشهر على الأقل، يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي 2/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني، تختم الدورة غير العادية بمجرد ما ينتهي البرلمان من جدول الأعمال الذي استدعي من أجله"، ونفهم من هذه المادة أن البرلمان يجتمع وفق حالتين هما:

الحالة الأولى: يجتمع البرلمان وجوبا بحكم الدستور وفق ما نصت عليه الفقرة الأولى في دورتين عاديتين.

الحالة الثانية: تنص على إمكانية اجتماع البرلمان في دورة غير عادية (استثنائية)، وذلك بموجب مرسوم رئاسي، وينص الدستور على إمكانية استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة استثنائية، أي خارج دوراته العادية، ويكون هذا الانعقاد بطلب من رئيس الجمهورية حسب ما نصت عليه المادة 02/118 من دستور 1996 المذكور سابقا.

وبالتالي نقول أن الانعقاد الاستثنائي للبرلمان يكون أولا من رئيس الجمهورية وذلك نظرا لما يتمتع به من مكانة معتبرة في النظام السياسي الجزائري، وثانيا من رئيس الحكومة، لكن رئيس الحكومة يستوجب عليه الرجوع لرئيس الجمهورية لطلب وأخذ موافقته على طلب هذه الدورة الاستثنائية.

وبهذا نقول أن من حق السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة) طلب اجتماع البرلمان في دورة استثنائية، لكن نظرا لما يتمتع به رئيس الجمهورية من صلاحيات واسعة في المجال التشريعي يبقى هو صاحب

¹ أنظر في ذلك المادة 118 من دستور 1996.

الاختصاص الحقيقي في مجال طلب دعوة البرلمان للانعقاد الاستثنائي، مثلما كان معمول به في النظام السابق (الأحادي).

يكون انعقاد البرلمان الاستثنائي أصلا حول جدول أعمال محدد مسبقا، وطلب الاجتماع يكون عن طريق إصدار مرسوم الاستدعاء.

ولا يتوقف الأمر عند السلطة التنفيذية في حقها في استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة استثنائية، ولكن أعطي هذا الحق لنواب الغرفة البرلمانية الأولى (المجلس الشعبي الوطني) وذلك بالأغلبية المطلقة 2/3 من أعضائه.⁽¹⁾ على الرغم من الأغلبية المشروطة لأعضاء البرلمان للانعقاد الاستثنائي في الدستور وعلى الرغم من وصفه لجدول الأعمال الذي يتضمن مواضيع محددة، إلا أنه يجب أن يرسل هذا الجدول إلى رئيس الجمهورية للنظر فيه ثم يرفقه رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي يخص استدعاء الانعقاد غير العادي للبرلمان، وتحديد جدول الأعمال المقترح من طرف النواب.

وبذلك يقيد البرلمان بعدة شروط لاستدعائه للانعقاد الاستثنائي خلافا للسلطة التنفيذية، وتمثل هذه الشروط في:

- توفير النصاب القانوني للنواب الذي يقدر بـ 2/3 ثلث أعضائه وهذا ما سيؤدي إلى نوع من التقييد والتشديد في أداء عمله.

- كذلك أمر الطلب يكون من طرف الغرفة الأولى للبرلمان فقط دون الثانية.

- وكذلك لا يمكن للبرلمان مباشرة هذا الاختصاص لوحده دون أن يصدر رئيس الجمهورية مرسوم يقضي بالانعقاد الاستثنائي.

من خلال نص المادة (118) المذكورة سابقا، والتي بيدوا فيها أن المؤسس تخوف من إطلاق سلطة البرلمان في مجال الانعقاد الاستثنائي، لأن البرلمان لا يستطيع أن يجتمع دون أن يصدر رئيس الجمهورية مرسوما رئاسيا حتى ولو توفر النصاب المطلوب، ومن ثم فالمادة 118 من دستور 1996 أقرت بدور هام لرئيس الجمهورية، وخولت له سلطة تقديرية في هذا الشأن.

المبحث الثاني: الطرق الضمنية لتدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي

بالإضافة إلى تمتع السلطة التنفيذية بالسلطات الواسعة السابقة الذكر في مجال التشريع، والمكانة المتميزة التي تتمتع بها في كل خطوات التشريع ما عدا طبعا التصويت فإنها تتمتع أيضا بآليات قانونية تسمح لها بالتدخل في العمل التشريعي ولكن هذه المرة بطرق ضمنية هي:

¹ أنظر في ذلك المادة 118 من دستور 1996.

المطلب الأول: حق الاعتراض الرئاسي وأثره على العمل التشريعي

حول الدستور حسب نص المادة 149 منه حق الاعتراض الرئاسي على نص تشريعي صوت عليه البرلمان، ويجري ذلك في صيغة طلب قراءة ثانية لذات النص من قبل البرلمان.

إن طلب إجراء مداولة ثانية يشكل إحدى أنواع التدخل المباشر لرئيس الجمهورية في العملية التشريعية، وذلك عند وصول القانون الذي صوت عليه البرلمان إلى رئيس الجمهورية لكي يصدره⁽¹⁾ في شكل قانون، ومن ثم يردده الرئيس إلى البرلمان مرة ثانية، وبالتالي لا يصدر هذا القانون، ولا ينشر في الجريدة الرسمية إلا بعد مراجعته من طرف البرلمان مرة ثانية.

بقي هذا المبدأ سائدا في كل الدساتير الجزائرية⁽²⁾، ومرد ذلك أن حق الاعتراض الرئاسي نعني به، إما عرقلة نفاذ القانون، وإما الحق الدستوري لرئيس الجمهورية في الموافقة على النص التشريعي.

إن حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين، هو حق دستوري كرسه كل دستور من دساتير الجزائر سواء في مرحلة الأحادية الحزبية وتطرقنا إلى دراسته بالتفصيل في الفصل الثاني، أو في مرحلة التعددية، على الرغم بأن المبادرة القانونية تتعرض لتعديلات كثيرة داخل اللجنة الخاصة وأثناء المناقشة العامة، ولكن إذا وجدده رئيس الجمهورية لا يتماشى مع متطلبات ما تريده السلطة التنفيذية فإنه يعترض عليه ومن ثم يعطله أو يوقف نفاذه .

لكن في الحقيقة أن هذه الفكرة لا تتماشى مع الواقع كثيرا، لأنه وكما نعلم أن الحكومة تكون دائما طرفا رئيسا مع البرلمان أثناء المناقشة داخل اللجان في المناقشة العامة كما رأينا سابقا هذا من جهة، ومن جهة أخرى الغرفة الثانية وطبيعة تشكيلتها عن طريق الثلث الذي يعينه رئيس الجمهورية، يجعل من مجلس الأمة يتماشى ومتطلبات السلطة التنفيذية، وبالتالي يمكن أن يعترض على أي مشروع أو اقتراح قانون لا يكون في صالح الحكومة.

ومن ناحية أخرى نرى أن حق الاعتراض الرئاسي على القوانين هو مظهر من مظاهر السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، وبذلك فالدستور يفوض مدة زمنية يصدر خلالها الرئيس النص التشريعي، وخلال هذه المدة من حق رئيس الجمهورية أن يرفع بطلب إلى المجلس الشعبي الوطني بإجراء مداولة ثانية، إما على النص كله أو بعض المواد منه حسب ما نصت عليه المادة 149 من دستور 2020⁽³⁾.

¹ صالح بالحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر: من الإستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 203.

² ورد في كل دساتير الجزائر. 1963، 1976، 1989، 1996، 2016. على أن التصويت على القانون الذي اعترض عليه رئيس الجمهورية يكون 2/3 من أعضاء الغرفة الأولى والثانية حسب نص المادة 149 من دستور 2020.

³ تنص المادة 149 من دستور 2020 على « يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثون (30) يوم الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلث 2/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة». أنظر كذلك المادة 118 من دستور 1989، والمادة 127 من دستور 1996.

ومن خلال نص هذه المادة نجد أن الرئيس ليس حرا في استعمال هذا الحق الذي هو (حق الاعتراض) بل مقيد بالمدة الزمنية التي حددها له الدستور لإصدار القانون، والتي حددتها دساتير الجزائر كلها بـ 30 يوم ما عدا دستور 1963 الذي حددها بعشرة أيام فقط.

والمقصود بالمدة الزمنية 30 يوم، هو تمكين الرئيس من الإطلاع على النص التشريعي المعروض عليه من قبل البرلمان والموافقة عليه عن طريق توقيعه، قبل انتهاء المدة المقررة للإصدار.

في حالة مرور المدة الزمنية، أي انقضاء تلك الفترة المحددة قانونيا ولا يقوم الرئيس بالاعتراض فإنه يسقط دستوريا ذلك الحق، وهذا ما يتفق مع دستور الولايات المتحدة الأمريكية.

أما إذا اعترض الرئيس على النص القانوني الذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه فإنه يتبع الإجراءات التالية:

يودع طلب رئيس الجمهورية المتضمن إجراء مداولة ثانية في مكتب المجلس الشعبي الوطني (الغرفة الأولى للبرلمان الجزائري) يستلمه رئيس المجلس، ليرسله مباشرة إلى اللجنة المختصة⁽¹⁾، هذا الطلب لرئيس الجمهورية في إجراء قراءة ثانية لنص صوت عليه البرلمان، يجب أن يكون عن طريق رسالة تتضمن كل الأسباب التي دفعت بالرئيس إلى الاعتراض على هذا النص التشريعي، وهذا الشرط يعتبر ضروريا لما له من أهمية.

عند إطلاع البرلمان مرة ثانية على هذا النص القانوني، يشترط نسبة معينة للتصويت، وهي مقدرة دستوريا حسب نص المادة 02/149 من دستور 2020، بأغلبية ثلثين 2/3 من أعضاء المجلس الشعبي الوطني (الغرفة الأولى)، وفي حالة عدم المصادقة بهذه النسبة يصبح القانون لاغيا.⁽²⁾

والغرض من إقرار هذه النسبة هو التغلب على اعتراض الرئيس، ولكن في حقيقة الأمر أن حق الاعتراض الرئاسي على قانون صوت عليه البرلمان هو أداة قانونية تتفادى بواسطتها الحكومة بعض التشريعات التي لا تسير رغبتها، وهذا يعتبر أسلوب قانوني تحقق الحكومة بواسطته برنامجها، أي ما تنتهجه من سياسة عامة.

هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن رئيس الجمهورية يشارك بطريقة ضمنية في العملية التشريعية، ويذهب إلى درجة إخضاع البرلمان لإرادته، نظرا للسلطات الدستورية التي يتمتع بها والتي تعطيه الحق في مشاركة البرلمان في وظيفته الأساسية وهي التشريع.

لكن على الرغم من هذا الحق الدستوري لرئيس الجمهورية في "الاعتراض الرئاسي"، فالظاهر أن تطبيقه واقعا نادرا ما يحدث إن لم نقل معدوما في النظام السياسي الجزائري وذلك لأغراض سياسية، أهمها عدم خلق اضطراب في العلاقات الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لكن المؤسس الدستوري كرس مبدأ حق الاعتراض لرئيس الجمهورية كقاعدة دستورية هدفه من ذلك هو الخوف من تغيير مشروع قانون الحكومة بالتعديلات التي تكون أثناء

¹ المادة 45 من القانون العضوي 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما.

² المادة 45 من القانون العضوي 12/16 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

المناقشة داخل البرلمان، وبالتالي إذا وجد الرئيس القانون الذي صادق عليه البرلمان لا يتماشى مع متطلبات ما تريده السلطة التنفيذية يعترض عليه.⁽¹⁾

لكن هذه الفكرة لا تتماشى مع الواقع كثيرا لأن دستور 2020، الذي نص في المادة 114 على مبدأ ثنائية السلطة التشريعية، أي إلى جانب المجلس الشعبي الوطني الغرفة الأولى في البرلمان هناك غرفة ثانية تسمى بمجلس الأمة، هذا الأخير الذي يعين فيه رئيس الجمهورية الثالث، إذا نظرا لطبيعة تشكيلة الغرفة الثانية والنصاب القانوني للتصويت نقول أن هذه الفكرة مخالفة للواقع، ناهيك عن طبيعة تشكيلة الغرفة الأولى التي توجد بها كل الأحزاب التي تتمتع بالأغلبية في تحالف رئاسي.

المطلب الثاني: إخطار المحكمة الدستورية

إذا كان الدستور منح لرئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على قانون صوت عليه البرلمان، بطلب إجراء قراءة ثانية لذات النص، فإنه كذلك منح لرئيس الجمهورية آلية المرور إلى المجلس الدستوري سابقا وفي دستور 2020 أصبح يسمى بالمحكمة الدستورية، التي عليها أن تفصل في الموضوع المطروح عليها.

وذلك بواسطة عرض القانون المصادق عليه من طرف البرلمان على المحكمة الدستورية، وهذا بغرض مدى دستورية القانون والنية الحقيقية لرئيس الجمهورية وهو تعديل ذلك النص.

لقد أفصحت المادة 190 من دستور 2020 في الفقرة الرابعة⁽²⁾ على هذا الحق لرئيس الجمهورية ولكن بصفة خاصة في مجال الرقابة على القوانين العضوية، لأن هذا النوع من الرقابة هو رقابة مطابقة ورقابة دستورية، هذه الأخيرة تعتبر رقابة قانونية تنشئ العلاقة بين قاعدتين قانونيتين. قد تكون ضعيفة أو قوية، ومن ثم فهي علاقة مطابقة، وقد تكون أقل تقييد ومن ثم تكون بصدد عدم المخالفة أو الموافقة⁽³⁾.

وهذا يبين لنا أنه في حالة الرقابة الدستورية على القوانين يكون البرلمان حرا وله مجال واسع، وهذا بعكس الحالة الثانية. وهي رقابة المطابقة أين يصبح دور البرلمان محدود، فعلاقة المطابقة تقتضي منه أن لا يخرج عن روح الدستور، أو إضافة قواعد لم ينص عليها.

إن عملية إخطار المحكمة الدستورية هي وسيلة يبدي بواسطتها رئيس الجمهورية اعتراضه على القوانين، لأن الإخطار يمكن أن يفسر عن رأي من المحكمة الدستورية مفاده أن النص موضوع الإخطار مخالف للدستور، وهو ما

¹ تنص المادة 114/1 من دستور 2020 بممارسة السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

² المادة 190 الفقرة الرابعة من دستور 2020 تنص على "يخطر رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية وجوبا حول مطابقة القوانين العضوية للدستور بعد ان يصادق عليهما البرلمان، وتفصل المحكمة الدستورية بقرار بشأن النص كله. رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان"

³ عبد المجيد جبار، "الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأي المجلس الدستوري المتعلق بقانون الأحزاب السياسية والانتخابات"، مجلة الإدارة، العدد الثاني، سنة 2000، ص ص 47-56.

يؤدي إلى عدم إصداره، لكن بعد تعديل الأحكام الدستورية فيه إذا كانت بعض أحكامه فقط غير مطابقة للدستور⁽¹⁾.

المطلب الثالث: إصدار القانون

إن الإصدار هو ذلك التصرف الذي يجعل القانون محل تطبيق، من خلال المدة المحددة زمنياً، وقد حددت هذه المدة الزمنية من خلال دستوري (1989-2020-2016-) بثلاثين يوماً، يبدأ سريانها من تاريخ إرسال النص التشريعي من البرلمان إلى رئيس الجمهورية.⁽²⁾

يتضح لنا من خلال المادة 148 من دستور 2020، من خلال عبارة يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوماً ابتداء من تاريخ تسلمه له، فذلك من جانب التكليف ومن جهة أخرى تحويل هذه السلطة لرئيس الجمهورية دون غيره وكل ذلك لا يعطي سوى تفسير واحد، هو إثبات مشاركة السلطة التنفيذية في الاختصاص التشريعي للبرلمان باستثناء دستور 1963 الذي حاول إنقاص التوازن بين السلطتين في هذا المجال حسب نص المادة 51⁽³⁾ والتي تجبر الرئيس على إصدار القوانين في خلال فترة معينة، وإذا تجاوزت هذه الفترة ولم يصدر الرئيس القانون تحولت هذه الخاصية إلى البرلمان، المجلس الوطني).

أما في مرحلة التعددية الحزبية من خلال الدساتير (1989-1996-2016-2020) فإن رئيس الجمهورية لم يذكر أي جزاء يترتب عليه عدم إصداره للقانون في المدة الزمنية المحددة دستورياً، وهذا ما يعطي الحرية أكثر لرئيس الجمهورية للتحكم في عملية الإصدار.

إذا صادق رئيس الجمهورية على النص القانوني المحال إليه من طرف البرلمان في المدة المحددة دستورياً (ثلاثون يوماً)، فإنه ينتهي بتقرير نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية، لكي يصبح معلوماً لدى الشعب، ومن ثم يدخل حيز التنفيذ.

ويمكن التمييز بين حقي الاعتراض والإصدار اللذان خولهما الدستور لرئيس الجمهورية، من خلال أن الاعتراض يدخل رئيس الجمهورية في العملية التشريعية التي خولها الدستور للبرلمان⁽⁴⁾ بحجة التعاون بين السلطتين، أي مبدأ النظام البرلماني والذي تبناه النظام السياسي الجزائري في مرحلة التعددية الحزبية، ولكن هذا المبدأ من خلال دراستنا توصلنا إلى أنه شكلي فقط.

¹ صالح بالحاج، مرجع سابق، ص 204.

² المادة 126 من دستور 1996.

³ والتي تجبر الرئيس على إصدار القوانين في خلال فترة معينة، وإذا تجاوزت هذه الفترة ولم يصدر الرئيس القانون تحولت هذه الخاصية إلى البرلمان، المجلس الوطني).

⁴ عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 367.

أما الإصدار فهو عمل تنفيذي يختص به رئيس الجمهورية دون سواه، وقد حدده الدستور ولم يفوض أي هيئة أخرى هذا الحق سوى رئيس الجمهورية، وبالتالي الإصدار هو عمل منفصل عن البرلمان وهو إجراء مكمل للعملية التشريعية، وهو عمل لا يتدخل في محتوى النص القانوني، أي لا يمكن لرئيس الجمهورية عند إصداره للقانون أن يزيد أو ينقص في مضمون القانون.

لكن رغم الاختلاف بين حقي الاعتراض والإصدار، إلا أنهما يباشران من قبل رئيس الجمهورية، بجانب نشر النص القانوني والذي بمقتضاه يصبح القانون معلوما لدى كافة المواطنين، ومحل تطبيق ابتداء من تاريخ معين.

المطلب الرابع: التشريع الرئاسي عن طريق (الأوامر التشريعية)

إن دستور 2020 أعطى الحق للسلطة التنفيذية أو بالأحرى لرئيس الجمهورية بالتشريع، هذه الخاصية التي صاحب الاختصاص الأصلي فيها هو السلطة التشريعية، لكن الدستور مكن رئيس الجمهورية من التشريع بطريقة صريحة ومباشرة وهي إسناد مهمة التشريع لرئيس الجمهورية.

لقد انتهى التعديل الدستوري 1996، كذلك دستور 2016 و2020 للأخذ بالتشريع بأوامر، وهذا ما يعتبر تحايل على اختصاصات البرلمان، وإعطاء الحق لرئيس الجمهورية أن يتدخل في المجال التشريعي.⁽¹⁾ لكن السؤال هو كيف يستطيع رئيس الجمهورية أن يشرع مكان البرلمان؟

حسب نص المادة 142 من دستور 2020⁽²⁾ فإن رئيس الجمهورية يستطيع أن يشرع بأوامر، وبالتالي دارت تساؤلات كثيرة حول ظاهرة التشريع الرئاسي، سواء كان بالتفويض من البرلمان أو بواسطة أمر رئاسي، فالأوامر الرئاسية التي يكون مصدرها رئيس الجمهورية تستمد صيغتها القانونية مباشرة من الموافقة البرلمانية عليها، حسب ما نص عليه الدستور⁽³⁾ إذا المادة 142 من دستور 2020 نصت على إمكانية رئيس الجمهورية من التشريع في حالتين هما:

- أثناء عطلة البرلمان، وعند عودته للانعقاد في أول دورة تشريعية له يصادق على هذه الأوامر، التي أصدرها رئيس الجمهورية، ومن ثم يعطيها البرلمان صيغتها التشريعية لكي يستمر نفاذها، وتعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

¹ المرجع نفسه، ص 342.

² تنص المادة 142 من دستور 2020 على « لرئيس الجمهورية أ، يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو أثناء عطلة البرلمان ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليه، تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان»

³ سميت الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية أثناء غيبة البرلمان « بأوامر بقوانين » لأنه لم يصادق عليها البرلمان، ولم تأخذ منه صيغتها القانونية، لكن بمجرد صدورهما أصبحت قوانين لأنها دخلت حيز التنفيذ واستمدت شرعيتها من شرعية رئيس الجمهورية، لأنه هو أصلا ممثل الشعب لأنه منتخب عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر، والدستور هو الذي أعطاه هذه الصلاحية.

- أثناء غيبة المجلس الشعبي الوطني، يشرع رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر التشريعية⁽¹⁾، دون أي رقابة يمارسها مجلس الأمة، لأنه إذا غاب المجلس الشعبي الوطني توقف عمل البرلمان، أي أن الغرفة الثانية تصبح لا تمارس صلاحياتها لا في التشريع ولا في الرقابة على أعمال الحكومة.

لكن السؤال هو إذا انتخب مجلس شعبي وطني جديد فهل تعرض عليه هذه الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية طيلة فترة غيبة الغرفة الأولى للبرلمان؟
والإجابة عن هذا السؤال نجدها من خلال دراستنا المتأنية للمواد الدستورية المنظمة لهذه الحالة وخاصة المادة 142 من دستور 2020 والمادة 124 من دستور 1996، والمادة 06 من دستور 1963، والمادة 153 من دستور 1976، ونخلص إلى ما يلي:

كما هو معلوم أن النص الصادر عن رئيس الجمهورية بخصوص التشريع بأوامر في حالة غيبة البرلمان يدخل حيز التنفيذ بمجرد صدوره، هو شرعي ويستمد شرعيته من الدستور، ويوقف العمل به في حالة عدم موافقة البرلمان عليه، أما ما قد نفذ منه فقد نفذ، وهو شرعي.

كما ذكرنا سابقا أنه في حالة غياب الغرفة الأولى للبرلمان يتوقف عمل البرلمان ككل وبالتالي يصبح صاحب الاختصاص التشريعي هو السلطة التنفيذية، إلى حين انتخاب مجلس شعبي وطني جديد، ولا يقيد هذا (أي السلطة التنفيذية) أي شرط يحد من ممارسة هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية، وهو الذي يمارس هذا الاختصاص دون غيره، ومن ثم نقول أن رئيس الجمهورية في هذه الحالة يصبح يمارس الاختصاص التنفيذي الذي هو من صلاحياته الأساسية والتشريعي الذي يمارسه في حالة غيبة البرلمان، في حالة غيبة البرلمان تسمى الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية أوامر بقوانين⁽²⁾، وهذا ما حدث في الجزائر بعد أحداث جانفي 1992، أين حل المجلس الشعبي الوطني وأصبح النظام السياسي الجزائري يعمل بالأوامر التشريعية منذ جانفي 1992 إلى غاية انتخاب أول برلمان تعددي في جوان 1997 دون وجود سلطة تشريعية منتخبة من طرف الشعب تراقب هذه الأوامر، ومن ثم سميت بأوامر بقوانين. يمكن القول أن الأوامر التشريعية التي تصدر أثناء غيبة البرلمان تكون بمثابة قوانين، إن لم نقل قوانين، لأنها لا تذهب للبرلمان حتى بعد انتخاب برلمان جديد للمصادقة عليها ومن جهة أخرى هذه الأوامر التي تصدر أثناء غيبة البرلمان لا يمارس عليها المجلس الدستوري اختصاصاته حسب ما جاء في نص المادة 165 من دستور 1996، حيث لم يذكر أبدا إمكانية النظر في دستورية الأوامر التشريعية، وكذلك الأمر بالنسبة لتعديل الدستور الأخير 2020 من خلال ما نصت عليه المادة 142 وهذا خلافا لما كان مقررا في أحكام المادة 60 من دستور برنامج 1963، وبهذا

¹ المادة 142، من دستور 2020.

² سميت هذه الأوامر التشريعية، الصادرة عن رئاسة الدولة « بأوامر بقوانين » لأنها صدرت أثناء غياب السلطة التشريعية، أي لأنه غير مصادق عليها من طرف البرلمان هذا الأخير الذي يمثل سيادة الشعب، ولم يعطيها الصبغة القانونية، بل أصبحت بمجرد صدورها بمثابة قوانين.

فإن المحكمة الدستورية غير مخول لها دستوريا في النظر في مدى دستورية الأوامر التشريعية بصفة عامة، أي أن الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية لا تمارس عنها الرقابة السياسية ولا القضائية.

من كل هذا لا يمكن أن نستخلص إلا نتيجة واحدة فقط، هي المكانة المميزة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، والسلطة السامية التي تجعل كل ما يصدر عن رئيس الجمهورية هو فوق كل المؤسسات الأخرى وأسمى منها إذا الأوامر التشريعية عاجلها دستور 2020، ووضح ذلك في حالات محددة:

الأولى: التي تصدر أثناء وجود البرلمان بغرفتيه، وهنا تصبح الأوامر نافذة حتى يصادق عليها البرلمان⁽¹⁾.

أما الثانية: فهي التي تصدر أثناء غيبة أو حل الغرفة الأولى للبرلمان وهي تختلف تماما عن الأولى، لأنه لا يوجد نصا دستوريا يضيف عليها الصبغة القانونية، ومع ذلك فهي تعتبر أوامر بقانون.

والثالثة: التشريع بأوامر في الحالات الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من دستور 1996، والتي سوف نتطرق لها بالتفصيل في النقطة الموالية.

المطلب الخامس: حق اللجوء إلى الاستفتاء

يقصد بالاستفتاء استشارة الشعب في موضوع معين، وهذا حق منحه الدستور لرئيس الجمهورية حسب نص المادة 91/09 من التعديل الدستوري 2020 وينقسم الاستفتاء من حيث موضوع التصويت إلى ثلاث أنواع الاستفتاء الدستوري، الاستفتاء التشريعي والاستفتاء السياسي، ويتصل النوع الأول والثاني بوضع قواعد عامة مجردة لتنظيم السلوك في المجتمع، ولكن إحداها موضوعها دستوري والأخرى موضوعها تشريع عادي، أما الاستفتاء السياسي فموضوعه وضع قواعد عامة ومجردة أيا كان نوعها، وإنما موضوعه هو الفصل في مسألة مختلف فيها، واتخاذ القرار في أمر تتباين بشأنه الآراء.⁽²⁾

ويرجع رئيس الجمهورية إلى عملية الاستفتاء في ظروف وحالات متنوعة ومن بين هذه الحالات، اللجوء إلى الاستفتاء لتجاوز البرلمان إذا كان رئيس الجمهورية يتوقع معارضته⁽³⁾، وهذا بطبيعة الحال بعد أن يدرك رئيس الجمهورية طبيعة التشكيلة البرلمانية، لأنه إذا علم أن الأغلبية تسانده، فإنه يلجأ إلى البرلمان، وإذا كان العكس فإنه يلجأ إلى طرق أخرى ومنها عملية الاستفتاء الشعبي لتمرير مشروعه.

¹ في حالة تشريع الرئيس بين دورتي البرلمان، يسجل الأمر الرئاسي في جدول أعمال المجلس في أول دورة له التي تلي إصدار الأمر، ويصوت عليه البرلمان مباشرة دون إحالته على اللجنة المختصة لمناقشة وإدخال التعديلات عليه.

² ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة السياسية، من رباح لعروسي، مرجع سابق، ص 132.

³ صالح بالحاج، مرجع سابق، ص 206.

وكذلك يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى عملية الاستفتاء الشعبي بشأن موضوع وافق عليه البرلمان، لكن رئيس الجمهورية أراد أن يضيف على الموضوع أكثر شرعية، فيعرضه على الشعب، لأن الاستفتاء هو أعلى درجة الشرعية الشعبية.⁽¹⁾

وحسب دستور 2020 فإن عملية الاستفتاء هي حق دستوري لرئيس الجمهورية، في حالة إذا لم يصوت الشعب لمشروع رئيس الجمهورية يسقط هذا المشروع، ولا ينال الرئيس أي جزء مادي لعدم التصويت الإيجابي، ولكن له آثار معنوية على نفوذ رئيس الجمهورية وعلاقته بالشعب، معنى ذلك أنه فقد الأغلبية المساندة له في كل مشاريعه.

الخاتمة:

ما توصلنا إليه من خلال دراستنا لصلاحيات السلطة التنفيذية في المجال التشريعي، هي أن هذه الصلاحيات كثيرة ومتنوعة وذلك لان إقحام السلطة التنفيذية في اختصاص السلطة التشريعية كان على مدى الدساتير الجزائرية بدون تفرقة، ما عدا دستور 1989، الذي حاول إنقاذ التوازن بين السلطتين وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات نوعا ما لأنه لم يعطى الحق لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر، ما عدا هذا فهو نفس الحال بالنسبة للمرحلتين الأحادية والتعددية، لأنه لم تستطع أي مراجعة دستورية أن تقلص هذه السلطات الواسعة التي تمنح الحق للسلطة التنفيذية بالتدخل في وظيفة البرلمان الرئيسية والتي هي التشريع، وهذا أصبح أمرا مرغوبا لدى أنصار إبراز التعاون بين السلطات، وليس الفصل بينها.

التوصيات:

كنا نأمل في المراجعة الدستورية الحالية الحد من هذا التدخل الذي يضعف البرلمان من سلطته الأساسية وهي التشريع، وخاصة في مجال (إعطاء الحق لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر).

ما نلاحظه هو أن ما تم من تعديل دستوري فقط يدعم سلطات رئيس الجمهورية ولا يدعم سلطات البرلمان، وهذا ما أكدته التعديل الأخير 2020 على الرغم بأن البرلمان هو الذي يمثل سيادة الأمة، ويمثل مطامح الشعب، لذلك يجب إعادة النظر في طبيعة العلاقة بين السلطتين على أساس التوازن، بحيث يصبح البرلمان يباشر وظيفته التشريعية بالتعاون مع السلطة التنفيذية وليس التدخل في الوظيفة التشريعية.

وعلى هذا الأساس نجد أن النظام السياسي الجزائري لم يرقم على أسس ودعائم النظم السياسية الديمقراطية المعاصرة مثل (النظام الرئاسي - أو النظام البرلماني - أو النظام شبه رئاسي...)

ولكن هو عبارة عن مزيج من كل النظم السياسية الموجودة في العالم، لذلك نجد صعوبة كبيرة في تحديد طبيعته على أساس العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا راجع لأن النظام السياسي الجزائري منذ نشأته بعد

¹ المرجع نفسه ونفس الصفحة.

الاستقلال 1962 قام على أساس ترجيح كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطات الأخرى وظل محافظا على ذلك الطابع إلى يومنا هذا على الرغم من كل التعديلات الدستورية التي جاءت.

قائمة المصادر والمراجع:

1- الكتب:

- رايح لعروسي، المشاركة السياسية وتجربة التعددية الحزبية في الجزائر، منشورات قرطبة، 2007.
- عمر حلمي فهمي، في النظامين الرئاسي الوظيفية التشريعية لرئيس الجمهورية والبرلماني، دراسة مقارنة، دمشق: دار الفكر العربي، 1980.
- مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1966.
- عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تطور النظام القانوني الجزائري
- صالح بالحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر: من الإستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

2- الدساتير والنصوص القانونية والتنظيمية:

- دستور 1996.
- دستور 2020.
- القانون العضوي 1/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة.
- القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- القانون الداخلي لمجلس الأمة.