

الإختصاص التشريعي المخول لرئيس الجمهورية

في ظل دستور 1996

مزياني حميد

كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو

مقدمة:

رغم التغييرات الهامة التي جاء بها دستور 1996، والتي من أهمها إعادة النظر في مركز رئيس الجمهورية، من أجل ترسيخ مبدأ التداول الديمقراطي على السلطة وإقرار مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن ذلك لم يؤدي إلى إنهاء التفوق الرئاسي في المجال التشريعي المفترض أنه اختصاص أصيل للبرلمان، حيث أصبح بذلك رئيس الجمهورية بمثابة العمود الفقري للعملية التشريعية أكثر من أي وقت مضى. فبالإضافة إلى الصلاحيات الهامة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في إدارة الإجراءات المتعلقة بإعداد العمل التشريعي، فإنه يتمتع بسلطات تشريعية واسعة ومنفردة تتمثل في التشريع عن طريق المعاهدات الدولية في المجال الخارجي، والتشريع عن طريق الأوامر في المجال الداخلي (المبحث الأول) إلى جانب استئنائه بسلطة اللجوء إلى الشعب مباشرة عن طريق الاستفتاء، واحتكاره الدائم لسلطة المبادرة باقتراح تعديل الدستور (المبحث الثاني).

المبحث الأول: التشريع بالمعاهدات والأوامر سلطة منفردة لرئيس الجمهورية.
يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تشريعية منفردة في المجال الخارجي عن طريق التشريع بالمعاهدات الدولية⁽¹⁾، وذلك باعتباره رئيس الدولة وهو الذي يرسم الخطوط العريضة لسياستها الخارجية، وكذلك باعتباره ممثل الأمة ومكلف بحماية الدستور وتجسيد الدولة وتوجيهها داخليا وخارجيا⁽²⁾ (المطلب الأول). أما في المجال الداخلي فقد عزز المؤسس الجزائري لعام 1996 من المركز التشريعي لرئيس الجمهورية بتحويله صلاحية تشريعية هامة ألا وهي التشريع بالأوامر الرئاسية (المطلب الثاني).

(1) - تعرف المعاهدة الدولية على أنها: "اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة، ويخضع للقانون الدولي، سواء تم ذلك في وثيقة واحدة أو أكثر، وأيا كانت التسمية التي تطلق عليه". أنظر المادة الثانية من اتفاقية فيينا حول قانون المعاهدات المبرمة بتاريخ 23 ماي 1969، والتي انضمت إليها الجزائر بتحفظ من دون أن تحدد البند أو البنود المتحفظ فيها، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 87 - 222 مؤرخ في 23 أكتوبر 1987، ج ر ج ج عدد 42 صادر سنة 1987. أما بالنسبة للانضمام الرسمي للجزائر إلى هذه الاتفاقية، فقد تم بتاريخ 28 نوفمبر 1998.

(2) - تنص المادة 70 من دستور 1996 المعدل والمتمم (منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-38 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 28 نوفمبر 1996، ج ر ج عدد 76 مؤرخ في 08 ديسمبر 1996) على: "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة. وهو حامي الدستور. ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها. له أن يخاطب الأمة مباشرة. تقابلها المادة 67 من دستور 1989، منشور بموجب الأمر رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 23 فيفري 1989، ج ر ج ج عدد 09 مؤرخ في 01 مارس 1989.

المطلب الأول: انفراد رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

يخول لرئيس الجمهورية دستوريا الهيمنة على السياسة الخارجية من خلال انفراده باختصاص الإبرام والتصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية (الفرع الأول)، أما استبعاد البرلمان في هذا المجال فمردده تفادي أي تعليق أو تأخير لهذه المعاهدات أو الاتفاقيات، مما يجعل من موافقته مجرد موافقة شكلية ليس بوسعه أن يقدم أي تعديل على أحكامها، خصوصا مع المكانة الهامة التي تحتلها هذه النصوص ضمن هرم تدرج القواعد القانونية باعتبارها تسمو على القانون (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الطابع التنفيذي للإبرام والتصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

يتجسد الطابع التنفيذي لإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتصديق عليها من خلال تخويل هذا الاختصاص للهيئة التنفيذية الممثلة أساسا في رئيس الجمهورية، حيث تنص المادة 77 فقرة 11 من دستور 1996 في هذا الإطار على: "يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات الدولية ويصادق عليها...". غير أنه لا بد من التمييز في هذا المجال بين اختصاص إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وتنفيذ هذا الاختصاص خاصة في مرحلتي المفاوضات والتوقيع، حيث لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية من تفويض هذا الإختصاص لأجهزة أخرى في الدولة، خاصة وزير الشؤون الخارجية⁽¹⁾.

(1) - كرسى ذلك أحكام المرسوم الرئاسي رقم 02-403، مؤرخ في 26 نوفمبر 2002، الذي يحدد صلاحيات وزير الشؤون الخارجية، ج ر ج ج عدد 79 مؤرخ في 01 ديسمبر 2002. إذ تنص المادة 03 من هذا القانون على: "يعبر وزير الشؤون الخارجية عن

يتمثل أساس التمييز بين المعاهدات والاتفاقيات والاتفاقات الدولية، في الإجراءات التي تخضع لها كل واحدة منها، فالمعاهدة الدولية هي تلك التي يتفاوض بشأنها أو باسمه رئيس الجمهورية ويصادق عليها، أما الاتفاق فهو ذلك الإجراء الذي تتفاوض بشأنه الحكومة ويخضع لموافقتها، شرط أن تبلغ إلى رئيس الجمهورية كل المفاوضات التي قامت بها من أجل إبرام هذا الاتفاق الذي لا يخضع لإجراء التصديق⁽²⁾.

مواقف الجزائر ويتخذ الالتزامات الدولية باسم الدولة، ويمكن أشخاصا مفوضين قانونا من طرف رئيس الجمهورية، أو يتمتعون بسلطة مخولة من وزير الشؤون الخارجية، عند الاقتضاء، التعبير عن مواقف الدولة أو إبرام اتفاق دولي". ولمزيد من التفاصيل: راجع: نبالي فطة: "دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود"، رسالة لنيل دكتوراه في العلوم، التخصص القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص 180.

ويعبر عن الاتفاقيات الدولية التي تحتاج فقط إلى إجراء وحيد لنفاذها وهو "الإبرام" بالاتفاقيات ذات الشكل المبسط، حيث تعقد عادة من طرف الحكومة دون تدخل رئيس الجمهورية للتصديق عليها، كما أنها تمتاز بالسرعة من حيث المفاوضة والتوقيع وتعدد وثائقها القانونية في أغلب الأحيان، وينتج عن ذلك أن وجود إجراء "التصديق" أو غيابه يؤلف المعيار المقبول قانونا للتمييز بينها وبين باقي المعاهدات الدولية الأخرى، حيث يعد هذا الشكل من الاتفاقيات الوسيلة التي ساعدت أكثر على تنظيم العلاقات الدولية الثنائية، خصوصا عندما يكون هذا الاتفاق منصبا على اتخاذ إجراءات تنفيذية، خاصة في المجال الاقتصادي، كاتفاقيات الشراكة والتعاون بين الدول في مجال الاستثمار والتجارة والملاحة والسياحة والنقل، وغيرها من المجالات الإستراتيجية التي تعرف نماء كبيرا على مستوى العلاقات الدولية.

أنظر: أفكيرين محسن: "القانون الدولي العام"، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 46.

لكن رغم أن رئيس الجمهورية هو المختص في التصديق على المعاهدات الدولية، إلا أن الحكومة تختص في إبرام الاتفاقيات ذات الشكل المبسط (Forme simplifiée) التي لا تحتاج للتصديق، ذلك باعتبار أن إجراء المصادقة يعد شرطاً ضرورياً حتى ترتب هذه النصوص جميع آثارها القانونية داخليا وخارجيا⁽¹⁾، وهو ما نصت عليه المادة 14 اتفاقية فينا لقانون المعاهدات التي جاء فيها: "المصادقة إجراء قانوني هام، يمثل التعبير عن رضا الدولة للارتباط بالمعاهدة أو الاتفاقية الدولية".

وإذا كان إجراء التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية اختصاصاً دستورياً لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، فإن هذا الاختصاص غير مطلق وغير إنفرادي لرئيس الجمهورية في بعض الأنظمة الدستورية المقارنة، إذ يوجد في هذا الصدد اتجاهان مختلفان وهما كالتالي: اتجاه يمنح البرلمان صلاحية المشاركة في عملية التصديق على كل المعاهدات والاتفاقيات الدولية باشتراط موافقته قبل التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية⁽²⁾. واتجاه آخر يمنح للبرلمان حق التدخل في حالات معينة

(1) - أنظر: قشي الخير: مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، عدد 05، 1996، ص ص 17-25.

(2) - بالنسبة للنظام الأمريكي، فإن جميع المعاهدات التي يبرمها الرئيس الأمريكي، تتطلب أن يصادق عليها الكونغرس بمجلسيه، حيث مكنت المادة الأولى من الدستور الأمريكي لمجلس الشيوخ امكانية الموافقة على كل هذه المعاهدات والاتفاقيات الدوابة بتوافر أغلبية خاصة من أعضائه، في حين حددت المادة الأولى من الدستور الأمريكي النصاب القانوني للتصويت على هذه المعاهدات والاتفاقيات الدوابة في مجلس النواب بتلثي أعضائه الحاضرين. راجع في ذلك: بوقفة عبد الله: أساليب ممارسة السلطة في

قبل إبرام رئيس الجمهورية لبعض المعاهدات، حيث تتمثل هذه الأخيرة في بلادنا في اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بمركز الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة⁽¹⁾، أما غيرها فهو يندرج ضمن الاختصاص الانفرادي لرئيس الجمهورية⁽²⁾.

الفرع الثاني: القيمة القانونية للاتفاقيات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية.

كما سبق ذكره فإن المعاهدات والاتفاقيات الدولية الواردة في المادة 131 من الدستور، تنفرد الهيئة التنفيذية الممثلة أساسا في شخص رئيس الجمهورية باختصاص إبرامها، وتبعا لذلك يودع نص هذه المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أولا، ثم لدى مكتب مجلس الأمة، لتتولى في البداية لجنة الشؤون الخارجية للمجلس الشعبي الوطني إعداد تقرير خاص بها، بعد ذلك يتم عرض كل من نص المعاهدة أو الاتفاقية وتقرير اللجنة على المجلس الشعبي الوطني، ثم على مجلس الأمة للموافقة صراحة على نص المعاهدة أو الاتفاقية، حتى تدخل ضمن المنظومة القانونية الوطنية.

النظام الجزائري، (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2002، ص 269 و ص 270.

(3) - أنظر المادة 131 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(4) - راجع: بن سباع نورة: "مجال القانون والتنظيم في دستور 1989"، بحث لنيل درجة الماجستير في قانون التنمية الوطنية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 1997، ص 89.

يقوم إعداد هذه المعاهدات والاتفاقيات الدولية بهذا الشكل على افتراض خاطئ، ويرجع ذلك إلى أن الهيئة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية، له السلطة المطلقة في هذا الشأن، لذا فمن غير المعقول أن يبعد البرلمان من هذا المجال، خاصة أنه الممثل للأمة. فعلى الرغم من تمكينه من اختصاص الموافقة على هذه النصوص القانونية، إلا أن هذه الموافقة شكلية فقط، طالما أن البرلمان بغرفتيه لا يعد شريكا فعليا للهيئة التنفيذية في سن وإعداد الاتفاق، وبالتالي فهو لا يملك سوى إجراء التصويت من خلال تقديم الرأي بخصوص موضوع الاتفاق. مع الإشارة إلى أنه يمكن للبرلمان فتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى غرفتي البرلمان، ويمكن أن تفضي هذه المناقشة إلى إصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا للائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية⁽¹⁾، دون الإشارة إلى النتائج المترتبة عن تبني هذه اللائحة⁽²⁾.

(1) - أنظر المادة 130 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(2) - هناك من يرى أن فتح مثل هذا النقاش يعني كثيرا من المصادقية والشفافية، إذ جاء النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بلجنة دائمة هي لجنة الشؤون الخارجية والتعاونية والجالية، والتي تختص بكل المسائل المتعلقة بالاتفاقيات الدولية والمعاهدات والتعاون الدولي وقضايا المهاجرين. راجع: مزود حسن: "الفصل بين السلطات في دستور 1996"، مداخلة في وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، يومي 23 و 24 أكتوبر 2000، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، نزل الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، ص 47 وص 48.

وخلافا لدستور سنة 1976 الذي جعل المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية في مرتبة القانون⁽¹⁾، فإن كل من دستور سنة 1989 وكذا دستور سنة 1996 قد جعلها في مرتبة تسمو على القانون، إذ جاء ضمن المادة 132 من الدستور الأخير ما يؤكد ذلك بنصها على: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون"، وهو ما يثير الإشكالية حول المفهوم الذي يمكن إعطاؤه للعبارة "تسمو على القانون"، فهل هي تعني أن هذه المعاهدات أصبحت في نفس مرتبة الدستور؟ أم أننا بصدد ترتيب جديد للنصوص القانونية؟ ثم إذا كانت المعاهدات التي تشملها هذه المادة تسمو على القانون، فهل يمكن أن تخضع لرقابة المجلس الدستوري، خاصة إذا سلمنا بأنها في مرتبة الدستور؟⁽²⁾.

يوجد في هذا الصدد رأي يؤكد أن المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تضمنتها المادة 131 من الدستور هي وحدها فقط التي تخضع للرقابة الدستورية، باعتبار أنها أبرمت بفضل تدخل كل من البرلمان ورئيس الجمهورية، وبالتالي فهي وحدها أسمى من القانون، أما باقي المعاهدات والاتفاقيات الدولية الأخرى فلن تشملها الرقابة الدستورية⁽³⁾.

(3) - أنظر المادة 159 من دستور 1976 المنشور بموجب الأمر رقم 76 - 97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، ج ر ج ج عدد 94، مؤرخ في 24 نوفمبر 1976 (معدل ومتمم).

(1) - نقلا عن: بن سباع نورة: "مجال التشريع والتنظيم في دستور 1989...."، مرجع سابق، ص 91 وص 92.

(2) - إن إخضاع المعاهدات الدولية التي تشملها فقط المادة 131 من الدستور للرقابة الدستورية يتنافى مع عمومية نص المادة 165 من الدستور وكذا شرعية كل من البرلمان

يترتب عن سمو المعاهدات والاتفاقيات الدولية على القانون عدم جواز التشريع بما يخالفها وإلا تدخل المجلس الدستوري لإلغاء ذلك القانون إذا تعارض كله مع نص المعاهدة أو الاتفاقية، أو تعديله إذا تعارض معها جزئيا، وذلك تطبيقا لمبدأ تدرج التصرفات القانونية، وهو ما أكده المجلس الدستوري في قراره رقم 89/01 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون رقم 89-13 المتعلق بنظام الانتخابات لعام 1989 للدستور، والذي جاء فيه ما يلي: "... ونظرا لكون أية اتفاقية بعد المصادقة عليها ونشرها، فإنها تندرج في القانون الوطني وتكتسب بمقتضى المادة 123 من الدستور سلطة سمو على القانون" (1).

لكن بمراجعة نص هذا القرار، ورغم توسيع المؤسس للمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تسمو على القانون بموجب المادتين 131 و132 من الدستور، إلا أن ذلك يؤدي إلى صعوبات في التطبيق (4).

ورئيس الجمهورية، باعتبار أن كلّ منهما منتخب من طرف الشعب (باستثناء ثلث مجلس الأمة) بمعنى أن رئيس الجمهورية لا يحتاج أبدا إلى تدخل البرلمان حتى تصبح تصرفاته ذات صبغة قانونية شرعية. وعلى هذا الأساس فإن المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية بمفرده ترتب جميع آثارها القانونية سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، تماما كتلك التي يتدخل البرلمان للمصادقة عليها. راجع: بن سباع نورة: " مجال التشريع والتنظيم في دستور 1989 ...، المرجع نفسه، ص 92.

(3) - أنظر القرار رقم 01/ق.م.د/89 مؤرخ في 20 أوت 1989 يتعلق بمراقبة دستورية القانون رقم 89-13 المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج ر ج ج عدد 36 مؤرخ في 28 أوت 1989.

(4) - YELLES CHAOUICHE Bachir : « Le conseil constitutionnel en Algérie, du contrôle de constitutionnalité à la créativité normative », O.P.U, Alger, 1999, p 78.

ونظرا لكون أن تدخل البرلمان في مجال الإذن بالتصديق يمثل الاستثناء، يبقى رئيس الجمهورية يحتكر وسيلة هامة في التشريع ألا وهي إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها، ليصبح بذلك المشرع الوحيد في مجال السياسة الخارجية، مما يؤكد استحوازه على هذا المجال الذي يمتد إلى غاية مرحلة إدخال المعاهدة الدولية ضمن المنظومة القانونية الوطنية، حيث تكتسب حينئذ صفة سمو على القانون⁽¹⁾، وبذلك تكون سلطة رئيس الجمهورية في التشريع في المجال الخارجي هي الأقوى ويُقَيّد بها سلطة البرلمان.

المطلب الثاني: احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التشريع عن طريق الأوامر.

تعتبر صلاحية التشريع عن طريق الأوامر من طرف رئيس الجمهورية مظهرا من مظاهر انفلات التشريع من البرلمان وانتقاصا من مركزه، سيما في ظل غياب قيود وضوابط حقيقية تحده في استعمالها، سواء في الحالات العادية (الفرع الأول) أو في الحالة الاستثنائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: احتكار رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر في الحالات العادية.

رغبة في إحقاق مبدأ الفصل بين السلطات، عمل المؤسس الجزائري في أغلب دساتير الجمهورية على تكريس حق رئيس الجمهورية في التشريع عن

(1) - لمزيد من التفاصيل حول المكانة القانونية للمعاهدات الدولية في النظام القانوني الجزائري، يمكن الرجوع إلى:

KANOUN Nacira et TALEB Tahar : « De la place des traites internationaux dans l'ordonnancement juridique national en Algérie », El Mouhamat, n⁰3, decembre 2005, pp 05-39.

طريق الأوامر، وذلك في حالتين عاديتين هما: شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان⁽¹⁾.

أولاً: الشروط الدستورية للتشريع بالأوامر في الحالات العادية.

تخضع صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، طبقاً لنص المادة 124 من دستور 1996 للضوابط القانونية التالية:

1- التقيد بالمدة القانونية.

بالنسبة لشغور المجلس الشعبي الوطني، والذي قد يكون نتيجة لحله بسبب عدم موافقته على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، أو بسبب

(2) - يتم اللجوء إلى التشريع بالأوامر في هذه الحالات، كلما كان الموضوع حساساً أو كان الحال مستعجلاً، وذلك لتفادي كل النقاش والخلافات الجوهرية الموجودة بين المجموعات والكتل البرلمانية، والمثال على ذلك: الأمر المتعلق بالنقد والقرض، والأمر المتعلق بالقانون الأساسي للمستخدمين العسكريين، والأمر المتعلق بتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، كل هذه الأوامر صدرت أياماً فقط قبل افتتاح دورة الربيع لعام 2006. أما آخر هذه الأوامر فهي تتمثل في الأمر رقم 01-11 المتضمن رفع حالة الطوارئ، والأمر رقم 02-11 المتضمن مساهمة الجيش الوطني الشعبي في مكافحة الإرهاب والتخريب، والأمر رقم 03-11 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية، والتي صادق عليها البرلمان في افتتاح دورته الربيعية لسنة 2011. (أنظر ج ج ج عدد 12 مؤرخ في 25 فيفري 2011).

ولمزيد من التفاصيل حول دوافع لجوء رئيس الجمهورية إلى التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية: أنظر: كايس شريف: "ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري"، رسالة لنيل دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ص ص 129-132.

استعمال رئيس الجمهورية لحقه في الحل أو بسبب إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، فالتشريع بالأوامر في هذه الحالة لا يمكن أن يتجاوز ثلاثة أشهر، وهو الأجل الذي يجب أن تجرى فيه الانتخابات التشريعية⁽¹⁾. أما بالنسبة لحالة التشريع بالأوامر بين دورتي البرلمان فالمجال الزمني محدد بشهرين على الأكثر⁽²⁾، وهو الأجل الفاصل بين الدورة الأولى والدورة الثانية.

2- ضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء.

تتشرط الفقرة الأخيرة من المادة 124 من دستور 1996 بأن تتخذ الأوامر الرئاسية في مجلس الوزراء مثل بقية مشاريع القوانين، مع استبعاد أخذ رأي مجلس الدولة حول الموضوع، وهذا الشرط لن يشكل أي عائق أمام رئيس الجمهورية الذي لن يجد أية صعوبة لتحقيقه، ويرجع ذلك إلى أن مجلس الوزراء يعد جهازا تابعا لسلطته وفقا لما ذهبت إليه المادة 77 فقرة 04 من الدستور الحالي⁽³⁾.

(1) - أنظر المادة 82 فقرة 01 و 02 والمادة 129 فقرة 01 و 02 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(2) - أنظر المادة 118 فقرة 01 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(3) - تنص المادة 77 فقرة 04 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "يتراأس رئيس مجلس الوزراء".

3- إلزامية عرض الأوامر على البرلمان للتصويت عليها من دون مناقشة أو تعديل.

استنادا إلى أحكام المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02¹، نجد أن هذه الأخيرة تلزم رئيس الجمهورية بأن يعرض الأوامر التي يتخذها في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان على غرفتي البرلمان بكاملها للتصويت عليها من دون أية مناقشة أو تعديل، وبالتالي فإن الأوامر التي لا تحوز على موافقة البرلمان تعتبر ملغاة، ولو أنه مستبعد جدا من الناحية العملية أن يقف البرلمان في وجه إرادة رئيس الجمهورية⁽²⁾، الذي خولت له النصوص الدستورية آليات هامة للاستغناء عنه تتمثل أساسا في حق الحل وحق اللجوء إلى الاستفتاء. بينما يهدف أحيانا إقرار ممارسة هذا

(4) - تنص المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج ج عدد 15 مؤرخ في 09 مارس 1999، على: "يطبق إجراء التصويت بدجون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة برلمانية للموافقة عليها، وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور. وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم. يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة".

(1) - يتوقف اللجوء إلى الأوامر من الناحية العملية، على طبيعة العلاقة بين رئيس الجمهورية والأغلبية الموجودة في البرلمان، بحيث كلما كانت وحدة الأغلبية بينهما، تصرف رئيس الجمهورية بكل حرية، ولذلك أصدر رئيس الجمهورية الحالي أربعا وسبعين (74) أمرا تشريعيا منذ 1999 إلى غاية 2010، بعدما اطمأن من تأييد الأغلبية البرلمانية لسياسته، حيث صادق البرلمان على جميع هذه الأوامر المعروضة عليه من دون أي استثناء. حول هذه الحصيلة: راجع القاعدة المعلوماتية الآتية:

- Aliane info, base de données. Package juridique, 2010.

الاختصاص من طرف رئيس الجمهورية إلى مواجهة أوضاع غير متوقعة قد تتعرض لها الدولة خلال فترة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، ومثال ذلك الأمر رقم 02-03 المتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي الفيضانات التي اجتاحت الجزائر في نوفمبر 2001⁽¹⁾.

ثانيا: القيمة القانونية للأوامر الرئاسية المتخذة في الحالات العادية.

كانت القيمة القانونية للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالات العادية محل نقاش كبير بالنظر إلى المعيار المستند عليه في تحديد طبيعتها، هل هو المعيار العضوي باعتبارها أعمالا إدارية، أم المعيار الوظيفي باعتبارها أعمالا تشريعية⁽²⁾. أما في النظام الدستوري الجزائري، فإن هذه الأوامر تعتبر أعمالا تشريعية منذ تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية، ويرجع ذلك للاعتبارات التالية:

- شكليا هذه الأوامر هي عمل تشريعي لأن المادة 124 الخاصة بالتشريع عن طريق الأوامر وردت ضمن الفصل الثاني من دستور 1996 الخاص بالسلطة التشريعية.

-- يستمد رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر من الدستور وليس عن طريق تفويض من البرلمان⁽³⁾، مما يجعل منه مشرعا أصليا ووحيدا في هذه

(2) -- القانون رقم 02 - 06 مؤرخ في 26 أبريل 2002، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 02-03 مؤرخ في 25 فيفري 2002، يتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 10 نوفمبر 2001، ج ر عدد 15 مؤرخ في 21 أبريل 2002.

(3) -- انظر: مصطفى أبوزيد الفهمي: "الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص ص 589 - 612.

(4) -- انظر المادة 87 فقرة 02 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

الحالات، وهذا ما تؤكدته عبارة "يشرع" الواردة في المادة 124 من دستور 1996.

- عدم وجود قيود بالنسبة لمجال تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر الرئاسية، حيث يمكنه التدخل في مجال القانون العادي والقانون العضوي على حد سواء، خصوصا مع عدم وجود موقف دستوري يبين الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة بموجب المادة 124 من الدستور.

- تجريد البرلمان من حق مراقبة الأوامر، حيث أنه ملزم فقط إما بالموافقة عليها دون مناقشة أو تعديل أو برفضها، مما يجعل من موافقته مجرد موافقة شكلية لا يمكنها أن تطبع هذه الأوامر بالصفة التشريعية، هذه الأخيرة تكتسبها من تاريخ التوقيع عليها من طرف رئيس الجمهورية بعد عرضها على مجلس الوزراء⁽¹⁾.

يتضح أن دستور 1996 قد أعطى لرئيس الجمهورية سلطة تقدير مدى ملاءمة اختيار التشريع بالأوامر، والذي غالبا ما يبرره عنصر الاستعجال وضرورات الحال، إذ يعد التشريع بالأوامر وسيلة لكسب الوقت مقارنة بما يمكن أن يستغرقه مسرى إنشاء القانون في صورتيه، مشروع أو اقتراح قانون،

(1) - أنظر: نسيب محمد أرزقي: "بعض الملاحظات حول تصور العلاقة بين البرلمان بغرفتيه مع السلطة التنفيذية بشقيها، رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة"، مداخلة في وقائع الندوة الوطنية حول علاقة الحكومة بالبرلمان ...، مرجع سابق، ص 89. لكن على خلاف ذلك يرى الأستاذ "كايس شريف" أن هذه الأوامر تعد أعمالا تشريعية نظرا لإلزامية عرضها على البرلمان للمصادقة عليها على مستوى كل غرفة برلمانية، وذلك في أول دورة له بعد انعقادها، إذ لو أن هذه الأوامر أعمالا تنظيمية، لما تم عرضها على الهيئة التشريعية. أنظر: كايس شريف: "ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي ...، مرجع سابق، ص 130.

لذا يلجأ رئيس الجمهورية إلى الأوامر لتفادي التعديلات التي قد تفقد النص أهميته⁽¹⁾. في حين يمكن أن تشكل آلية التشريع بالأوامر وسيلة لخرق الدستور من طرف رئيس الجمهورية، والدليل على ذلك الأمر رقم 01-01 المعلق بالنقد والقرض⁽²⁾، والذي أتخذه رئيس الجمهورية أثناء انعقاد البرلمان في دورته العادية لسنة 2001، والذي صوت عليه البرلمان بالموافقة بأغلبية ساحقة. وعلى ذلك يمكن القول بأنه في غياب قيود صارمة تحد من سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الأوامر، يصبح صاحب اختصاص تشريعي أصيل، وهو ما أدى بالبعض إلى القول بأن السلطة التشريعية في بلادنا مكونة من ثلاث غرف، يعد رئيس الجمهورية بمثابة الغرفة الأولى في البرلمان إلى جانب كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة⁽³⁾.

الفرع الثاني: تركيز سلطة التشريع بالأوامر في رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية.

نظرا لعجز التشريعات المعدة للظروف العادية عن معالجة الظروف الاستثنائية الطارئة، جرى العمل على أنه عندما يتوقع المشرع ظرفا استثنائيا، فإنه يبادر إلى وضع تنظيمات ملائمة لمواجهة، وتعد هذه الأخيرة بمثابة

(2) - Cf - GHOUTI Mekamcha : « le pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnelle de 28 novembre 1996 », in *Idara*, n° 01, 1997, p p 70 - 72.

(3) - أمر رقم 01-01 مؤرخ في 27 فيفري 2001 يتعلق بالنقد والقرض، ج ر ج ج عدد 27 مؤرخ في 28 فيفري 2001 (ملغى)

(4) - أنظر: بلطرش مايسة: "العهد الرئاسية والدساتير الجزائرية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2000، ص 60 -

حلول تشريعية لتلك الظروف الاستثنائية. أما في النظام الجزائري فقد منح دستور 1996 لأول مرة صراحة، إمكانية رئيس الجمهورية في التشريع بواسطة الأوامر في الحالة الاستثنائية بموجب الفقرة 04 من المادة 124 التي تنص: "يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بواسطة الأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور". وهذا ما يفهم ضمناً كذلك من العبارة الواردة في المادة 91 التي تنص: "... ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع"⁽¹⁾.

أولاً: الشروط الموضوعية والشكلية للتشريع بالأوامر الرئاسية في الحالة الاستثنائية.

يتطلب إقرار الحالة الاستثنائية نوعين من الشروط، شروط موضوعية وأخرى شكلية.

1- الشروط الموضوعية لإقرار الحالة الاستثنائية.

تتمثل هذه الشروط الموضوعية في خطر داهم وجسيم وحال قد يمس بالدولة ومؤسساتها⁽²⁾

(1) - أنظر: لوناسي جقيقة: "السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996"، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص 256.

(2) - تنص المادة 93 فقرة 01 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أن: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها". وبالمقارنة مع المؤسس الفرنسي، نجد أن المادة 16 من دستور 1958 المعدل والمتمم، قد جاءت أكثر دقة في هذه المسألة، حيث وضعت شروطاً محددة تتعلق بموضوع الخطر ودرجته، حيث تشترط فيه أن يكون

أ- وجود خطر داهم وحال وجسيم يهدد البلاد.

يشترط في الخطر الداهم والحال والجسيم، أن يتجاوز في شدته المخاطر المعتادة والمألوفة، وأن يكون قد بدأ فعلا ولم ينته بعد أو أنه مستقبلي⁽¹⁾، وترجع مسألة تقديره إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، وذلك باعتبار أن المادة 91 من الدستور تنقصها الدقة حول مفهوم الضرورة الملحة، حيث جاءت عامة وواسعة الدلالة يمكنها أن تستوعب جميع حالات الظروف غير العادية.

ج- وشك مساس الخطر الداهم بمؤسسات الدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها. يثير شرط توفر خطر داهم يهدد مؤسسات الدولة إشكالية مفادها: هل ذلك يعني أن المؤسسات الدستورية قد تتوقف عن السير المنتظم لأعمالها؟ أم أنها تتوقف كلية عن القيام بأعمالها؟ لكن باستقراء نص المادة 93 من الدستور، نجد أن اللجوء إلى الحالة الاستثنائية يستلزم فقط تعثر المؤسسات في سيرها ولا يشترط أن يكون قد أصابها الشلل أو العجز الكلي، وما يؤكد ذلك هو انعقاد البرلمان بقوة القانون عند اللجوء إلى تطبيق هذه المادة. فاستنادا إلى المادة 91 من دستور 1996 التي تنص: "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة...". أو ما

حالا وجسيما. بينما معيار هذه الجسامة هو أن يؤدي الخطر إلى إعاقة السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية. أما من حيث موضوعه فهو أن يمس بكل مؤسسات الجمهورية واستقلال البلاد وسلامة أراضيه، أو أن يعيق تنفيذ الدولة لتعهداتها والتزاماتها الدولية.

(3) - أنظر: بدران مراد: "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، والطبيعة القانونية للأوامر"، إدارة، مجلة تصدر عن المدرسة الوطنية العليا للإدارة، عدد 02، 2000، ص 30.

جاء ضمن المادة 93: "تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها". نجد أن رئيس الجمهورية لا يمارس سلطته التقديرية في مجال الظروف التي تستدعي تطبيق المادة 93 فحسب، بل يمارسها كذلك في مجال تقدير إيقاف تطبيق هذه المادة أو تمديدها. ومثال ذلك تم الإعلان عن حالة "الحصار" بتاريخ 04 جوان 1991 لمدة 04 أشهر عبر كامل التراب الوطني، ورفعت هذه الحالة ابتداء من 29 سبتمبر 1991⁽¹⁾. بعدها أعلنت حالة "الطوارئ" بتاريخ 09 فيفري 1992 لمدة 12 شهرا، لكن بتاريخ 06 فيفري 1993 تم تمديد هذه الحالة، إلى أن ألغيت مؤخرا من طرف رئيس الجمهورية⁽²⁾.

نستخلص مما سبق، أن إعلان الحالة الاستثنائية أو توقيفها أو تمديدها، هي مسائل مرهونة بإرادة رئيس الجمهورية وحده دون أن يتدخل فيها البرلمان بغرفتيه، وهذا رغم التكريس الدستوري لحق هذا الأخير في الموافقة

(1) - مرسوم رئاسي رقم 91 - 196 مؤرخ في 04 جوان 1991 يتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر عدد 29 مؤرخ في 12 جوان 1991، ملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-336 مؤرخ في 22 سبتمبر 1991 يتضمن رفع حالة الحصار، ج ر ج ج عدد 44 مؤرخ في 23 سبتمبر 1991.

(2) - مرسوم رئاسي رقم 92 - 44، مؤرخ في 09 فيفري 1992 يتضمن إقرار حالة الطوارئ، ج ر عدد 10 مؤرخ في 09 فيفري 1992، معدل ومتمم بالمرسوم التشريعي رقم 93 - 02 مؤرخ في 06 فيفري 1993 يتضمن تمديد حالة الطوارئ، ج ر عدد 08 مؤرخ في 07 فيفري 1993. ملغى بموجب الأمر رقم 11-01 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يتضمن رفع حالة الطوارئ، ج ر عدد 12 مؤرخ في 25 فيفري 2011. ولمزيد من التفاصيل حول الظروف الاستثنائية. راجع: لوناسي ججيقة: "السلطة التشريعية في ظل دستور 1996...."، مرجع سابق، ص 255 - 265.

على تمديد هذه الحالات طبقا لمضمون الفقرة 02 من المادة 91 التي تنص على: "ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا".

2- الشروط الشكلية لإقرار الحالة الاستثنائية.

تتمثل الشروط الشكلية لإقرار الحالة الاستثنائية حسب أحكام المادة 93 من الدستور⁽¹⁾ فيما يلي:

أ- الاكتفاء بالاستماع إلى مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للأمن.

يستلمع رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للأمن عند إقراره للحالة الاستثنائية لكن دون أن يشكل هذا الإجراء عائقا له، خصوصا أن المجلسين يقعان تحت سلطته المباشرة⁽²⁾، كما أن رأيها مجرد رأي استشاري لا يلزم الرئيس في أي حال من الأحوال، ولو أنه من الناحية العملية يصعب مخالفة هذا الرأي خاصة إذا ما تمت الموافقة عليه بإجماع أعضاء المجلس الأعلى للأمن⁽³⁾. بالإضافة إلى غياب تقنية التوقيع المجاور "le contresing" الذي يقابل مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، وهو ما يجعل

(3) - تنص المادة 93 فقرة 02 وفقرة 03 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. تخوّل الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجب المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية".

(1) - راجع المادة 77 فقرة 04 وكذلك المادة 173 فقرة 01 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(2) - تنص المادة 173 فقرة 02 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "يحدّد رئيس الجمهورية كميّات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله".

من سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى تطبيق المادة 93 من الدستور سلطة شخصية لا تملك الحكومة أو البرلمان في حالة ممارستها أي دور فعلي⁽¹⁾.

ب- اشتراط استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.

تتشرط المادة 93 من الدستور وجوب استشارة رئيسي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عند لجوء رئيس الجمهورية إلى تطبيق هذه المادة، لكن تبقى هذه الاستشارة إجراء شكلي فقط ليس له أثر قانوني، فرغم إلزاميته إلا أنه لا تقيد رئيس الجمهورية من الناحية الوظيفية بأي شكل من الأشكال.

ج- اشتراط استشارة المجلس الدستوري.

يعد رأي المجلس الدستوري عند استشارته من طرف رئيس الجمهورية بمناسبة إقراره للحالة الاستثنائية، رأياً شكلياً فقط لا يلزم رئيس الجمهورية، بينما تبدو أهمية هذه الاستشارة كون أن المجلس الدستوري هو المكلف بالسهر على احترام الدستور من خلال بسط رقابته على دستورية القوانين.

3- استحواذ رئيس الجمهورية على جميع السلطات في حالة الحرب.

تعد حالة الحرب من بين الظروف غير العادية الأشد خطورة، كما أنها تتطلب شروطاً موضوعية وأخرى شكلية لا بد من توفرها لإقرارها من طرف رئيس الجمهورية⁽²⁾، إذ لا يكفي أن تكون الدولة مهددة بخطر داهم

(3) - نقلاً عن: لوناسي ججيقة: "السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ...، مرجع سابق، ص 260.

(4) - تنص المادة 95 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "إذا وقع عدوان فعلي على الدولة أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى

فحسب، بل يشترط أن يكون العدوان قد وقع عليها فعليا أو أنه على وشك الوقوع، وفي هذه الحالة تمدد العهدة الرئاسية لرئيس الجمهورية وجوبا في حالة انقضائها، ويتم تركيز كل السلطات بيده ويتم وقف العمل بالدستور⁽¹⁾.

تجسد حالة الحرب فعليا قبضة رئيس الجمهورية على كل مؤسسات الدولة، حيث أنها تتسم بتوسيع غير محدود لصلاحياته وسلطاته، كما أنها تعتبر الحالة الأكثر وضوحا لتلاشي مبدأ الفصل بين السلطات لصالح شخصنة الحكم ووحداية السلطة.

ثانيا: الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية المتخذة في الحالة الاستثنائية.

خلافا للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف العادية، فإن الأوامر التي يتخذها في الظروف الاستثنائية لا تعرض على البرلمان للموافقة عليها، وهذا ما أكدته رأي المجلس الدستوري الخاص بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 99-02 للدستور، حيث جاء فيه: "اعتبارا أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 01، 02، 03 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وخصّص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان

المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة. ويجتمع البرلمان وجوبا، ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك".

(1) - تنص المادة 96 فقرة 01 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق): "يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات. وإذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمدد وجوبا إلى غاية نهاية حالة الحرب".

والأوامر المستثناة من ذلك. واعتبارا بالنتيجة، أنه إذا كان قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور⁽¹⁾. نستنتج من هذا الرأي أن هذه الأوامر هي أعمال إدارية تخضع لرقابة القاضي الإداري⁽²⁾، وبالتالي طبقا لهذا المعيار الشكلي، فإن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية ستظل محتفظة بطبيعتها الإدارية، والعبرة في ذلك هي حماية حقوق وحرريات الأفراد من خلال إمكانية الطعن فيها قضائيا بالإلغاء أو التعويض، فما دام أن القرار صادر عن السلطة التنفيذية فهو قرار إداري قابل للطعن فيه أمام القضاء.

لكن قد تصطدم هذه الأوامر الرئاسية بفكرة "أعمال السيادة"⁽³⁾، التي تخرج من اختصاص القضاء، حيث لا يجوز الطعن فيها قضائيا رغم أنها

(2) - أنظر الرأي رقم 08/ ر.ق.ع/ م.د/99 مؤرخ في 21 فيفري 1999 يتعلق بمراقبة مدى مطابقة القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج ر عدد 15 مؤرخ في 09 مارس 1999.

(3) - راجع : لوناسي ججيقة: "السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ..."، مرجع سابق، ص 263.

(1) - يعود ميلاد هذه النظرية إلى مجلس الدولة الفرنسي عندما عبر عن موقفه بتاريخ 02 مارس 1962 من الطبيعة القانونية للإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية بمقتضى تطبيق المادة 16 من دستور 1958، وذلك في قضية « *Rubin de servens* » راجع في هذا الصدد: بدران مراد : "الاختصاص التشريعي...، مرجع سابق، ص 41.

(2) - MAHIOU Ahmed : « Cours de contentieux administratif », O.P.U, Alger, 1980, p182.

تصدر من السلطة التنفيذية، وذلك باعتبارها من الأعمال الحكومية التي غالبا ما تتصل بالمصالح العليا للدولة⁽⁴⁾. أما في القضاء الجزائري فقد وجدت نظرية أعمال السيادة صداها ضمن القرار الصادر عن المحكمة العليا المؤرخ في 20 جانفي 1967، ثم في قرارها الصادر بتاريخ 07 جانفي 1984، حيث نجد على ضوء هاذين القرارين، أن جميع الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية تعتبر من أعمال السيادة، شأنها في ذلك هو شأن قيامه بإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتصديق عليها، وكذا إصداره للقوانين أو عند لجوئه إلى استعمال أسلوب الاستفتاء الشعبي وإجراء حل المجلس الشعبي الوطني أو تقرير انتخابات تشريعية قبل أوانها، وممارسته لحق العفو وسلطة التعيين في الوظائف العليا والسامية في الدولة⁽¹⁾.

المبحث الثاني: الرجوع إلى إرادة الشعب سلطة معقودة لرئيس الجمهورية.

يمكن لرئيس الجمهورية باعتباره المجسد للإرادة الشعبية، أن يلجأ مباشرة إلى إرادة الشعب عن طريق أسلوب الاستفتاء الشعبي⁽²⁾، الذي يعد حقا

(3) - نقلا عن: لوناسي ججيقة : "السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ...، مرجع سابق، ص 265. ولمزيد من التفاصيل حول هذه "السلطات" المخولة لرئيس الجمهورية أعلاه، يمكن الرجوع إلى: بوقفة عبد الله: "الدستور الجزائري، نشأة- فقها- تشريعا، القانون الدستوري للجمهورية"، طبعة الثالثة مزيدة ومنقحة، دار الهدى، عين مليلة، 2005، ص ص 62 - 72.

(4) - يعرف الاستفتاء على أنه الرجوع إلى إرادة الشعب لأخذ رأيه في موضوع ما، وعلى هذا النحو يتنوع إلى استفتاء دستوري إذا تعلق بموضوع ذو طابع دستوري، استفتاء تشريعي إذا تعلق بأخذ رأي الشعب حول قانون تشريعي معين، واستفتاء سياسي في حالة ما إذا تم إجراؤه بشأن أمور سياسية. نقلا عن: قائد محمد طربوش: "السلطة التشريعية في

شخصيا محصورا بيده، يستخدمه متى يشاء وكيف يشاء حتى لتعديل المبادئ الأساسية المكرسة في الدستور (المطلب الأول) وهو ما يؤدي إلى إثارة الإشكال حول حدود سلطات رئيس الجمهورية في اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة وتجاهل وجود ممثلي هذا الأخير في البرلمان، خاصة بمناسبة استئنائه بالمبادرة باقتراح تعديل الدستور (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الاستفتاء الشعبي سلاح حاد بحوزة رئيس الجمهورية.

يعد الاستفتاء لدى أغلب الأنظمة الدستورية المعاصرة وسيلة يمكن استخدامها للدفاع عن الديمقراطية وتكريس مبدأ السيادة الشعبية. أما في النظام الجزائري، فإن هذه الآلية تبقى حakra على رئيس الجمهورية وحده، يستعملها بكل حرية لتدعيم مركزه التشريعي على حساب باقي المؤسسات التشريعية في الدولة (الفرع الأول) ولعل ما يؤكد ذلك بوضوح هو التهميش الكلي في هذا المجال للإرادة نواب الشعب وتواجدهم على مستوى غرفتي البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التكريس الدستوري لحق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء.

كرس دستور 1996 حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة بموجب نص المادة 07 فقرة 04 التي تنص على: "الرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة"، وكذلك المادة 77 فقرة 10 التي تضيف: "يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن

الدول العربية ذات النظام الجمهوري"، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص 274.

طريق الاستفتاء". غير أن هاتين المادتين لم تحددتا مجالات لجوء رئيس الجمهورية إلى هذه الوسيلة، خصوصا وأن نص المادة 77 فقرة 10 يكتنفه الكثير من الغموض حول مفهوم القضايا التي تعد ذات أهمية وطنية، وحول المعيار المعتمد عليه في تصنيف هذه القضايا ضمن قضايا وطنية.

إن في ظل غياب هذه المعايير وعدم وجود شروط تقيد رئيس الجمهورية في هذا المجال، فإن سلطته تبقى واسعة في اللجوء إلى الاستفتاء، والتي هي سلطة محفوظة له ولا تقبل أي تفويض، كما لا يمكن لأية سلطة أخرى أن تلجأ إلى استعماله في أثناء غيابه⁽¹⁾. بينما يتم اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة عن طريق الاستفتاء بناء على إخطار الشعب بقرار تنظيمي إنفرادي (مرسوم رئاسي) لرئيس الجمهورية⁽²⁾، وهذا دون الاهتمام برأي الشعب هل هو فعلا يعبر عن قناعته فعلا أم لا، طالما أنه ليس باستطاعته المناقشة والحوار ماعدا التصويت بنعم أو لا، خصوصا في ظل افتقار أغلبية الشعب

(1) - أنظر المادة 87 فقرة 02 والمادة 90 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(2) - تنص المادة 168 من الأمر رقم 97 - 07، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم على: "يستدعى الناخبون بموجب مرسوم رئاسي خمسة وأربعون (45) يوما قبل تاريخ إجراء الاستفتاء، ويرفق النص المقترح للاستفتاء بالمرسوم المنصوص عليه في الفقرة السابقة". ويتم تحديد صيغة السؤال المستفتى فيه بموجب المرسوم الرئاسي المنصوص عليه في المادة السابقة، كما يلي: "هل أنتم موافقون على ... المطروح عليكم"، ويكون التصويت على هذا السؤال بالإجابة بنعم أو لا فقط. أنظر المادتان 169 و170 من الأمر رقم 97-07 مؤرخ في 06 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 12 مؤرخ في 06 مارس 1997 (ملغى).

للحنكة السياسية والثقافة الدستورية⁽¹⁾. إذ نجد في هذا الشأن بالنظر إلى عدد الاستفتاءات التي أجريت إلى يومنا هذا، أن الشعب لم يمارس سيادته كاملة في هذا المجال إلا بشكل ضئيل جدا، حيث أنه منذ الإستقلال وإلى غاية عام 2010، لجأ رئيس الجمهورية إلى إجراء إحدى عشر (11) استفتاء صوت عليها كلها الشعب بنعم، والتي تتمثل فيما يلي:

- الاستفتاء حول تقرير المصير في 01 جويلية 1962.
- الاستفتاء حول المجلس التأسيسي وصلاحياته في 20 سبتمبر 1962.
- الاستفتاء حول دستور 1963 في 08 سبتمبر 1963.
- الاستفتاء حول الميثاق الوطني لعام 1976 في 27 جوان 1976.
- الاستفتاء حول دستور 1976 في 19 نوفمبر 1976.
- الاستفتاء حول الميثاق الوطني لعام 1986 في 16 جانفي 1986.
- الاستفتاء حول تعديل الدستور في 03 نوفمبر 1988.
- الاستفتاء حول دستور 1989 في 23 نوفمبر 1989.
- الاستفتاء حول دستور 1996 في 28 نوفمبر 1996.
- الاستفتاء حول قانون الوثام المدني في 16 سبتمبر 1999.
- الاستفتاء حول ميثاق السلم والمصالحة الوطنية في 29 سبتمبر 2005.

إن ما يؤكد إجحاف الشعب وتهميشه بالنظر إلى الحرية المطلقة لرئيس الجمهورية في اللجوء إلى أسلوب الاستفتاء، هو أن رغم وجود عدد كبير من القضايا المهمة التي تصلح لأن تعرض على الاستفتاء الشعبي، والتي نذكر منها على وجه الخصوص مسألة الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية

(1) - أنظر: صدوق عمر: "آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 122.

(OMC)، وكذا مسألة الشراكة مع الإتحاد الأوروبي (UE)⁽¹⁾، إلا أن ذلك لم يحدث أبدا ولم تعرض هذه المسائل إطلاقا على الشعب.

إضافة إلى ذلك ونظرا للمزايا العديدة التي يتمتع بها نظام الازدواجية التشريعية، خصوصا مع التزايد المستمر لعدد الدول التي اتجهت نحو تبنيه، وفي ظل الجدل القائم حول مدى ملاءمة تأسيس مجلس الأمة الجزائري من عدمها، نرى أنه من الضروري طرح هذه المسألة على الاستفتاء وترك حرية الاختيار للشعب باعتباره صاحب السيادة.

الفرع الثاني: التهميش الكلي لممثلي الشعب عند لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء.

يشكل الاستفتاء الشعبي تقنية هامة لمعرفة رأي الشعب بخصوص سياسة الرئيس، حيث يتمكن المواطن من إبداء رأيه بخصوص المسألة المعروضة عليه، وبصفة غير مباشرة يقرر مدى تدعيمه لرئيس الجمهورية ومدى ثقته فيه أم لا⁽²⁾.

(2) - أنظر: خرباشي عقيلة: "العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ليوم 28 نوفمبر 1996"، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 69.

(1) - لقد عبر عن ذلك الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" فيما يخص الاستفتاء المتعلق بالقانون رقم 99 - 08 المؤرخ في 13 جويلية 1999 والمتعلق باستعادة الوثام المدني، الصادر في ج ر ج ج عدد 46 مؤرخ في 14 جويلية 1999. والذي كان قد أجري (أي الاستفتاء) بتاريخ 16 نوفمبر 1999، حيث اعتبره رئيس الجمهورية مسعا خاصا به وأنه مستعد للتخلي عن رئاسة الجمهورية في حالة التصويت السلبي على هذا القانون من طرف الشعب، إلا أن النتيجة النهائية للاستفتاء جاءت إيجابية جدا ومؤيدة لمسعى الرئيس، وهذا ما أبقاه في سدة الحكم.

إن اتخاذ قرار الرجوع إلى إرادة الشعب مباشرة من طرف رئيس الجمهورية عن طريق الاستفتاء، يتم بعيدا عن استشارة ممثلي الشعب في البرلمان، وهذا رغم الأهمية البالغة التي يكتسبها إشراكه في هذه العملية، وذلك بالنظر إلى الاعتبارات التالية:

- أن المناقشة على مستوى كل غرفة برلمانية تسمح بتوضيح الرؤية للرأي العام، وبالتالي إمكانية الموازنة بين سلبيات وإيجابيات المسألة المستفتى فيها، وتجنب الاختيار العشوائي الناتج عن نقص المعلومات.

- أخذ الحيطة من استغلال الرأي العام من طرف السلطة التنفيذية، وهنا تكمن فرصة ممثلي الأحزاب السياسية على مستوى غرفتي البرلمان في ممارسة الوظيفة الإعلامية.

يبقى الاستفتاء في غالب الأحيان حقا خالصا ومحفوظا لرئيس الجمهورية⁽²⁾، يستعمله للحصول على قرار يدعم به مركزه في الدولة، وهنا يكون الأمر سهلا عند لجوئه إليه بصفته حامي الدستور والساھر على حسن سير مؤسسات الدولة، وهذه الوضعية تؤهل رئيس الجمهورية وتسمح له بتحكيم الإرادة العامة بخصوص أي قانون أو نزاع معين دون أية مشاركة من طرف البرلمان. لكن لما يتناول رئيس الجمهورية الاستفتاء قانونا فإن ذلك

أنظر في ذلك نص الكلمة التي ألقاها رئيس الجمهورية "عبد العزيز بوتفليقة" ضمن الخطاب الذي ألقاه بمدينة المدية يوم الفاتح من سبتمبر 1999، منشور في جريدة الخبر اليومي ليوم 02 سبتمبر 1999، ص 02.

(2) - راجع المادة 07 فقرة 04 والمادة 77 فقرة 10 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق)، وكذا المادة 168 من الأمر رقم 97 - 07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ملغى (مرجع سابق).

سيخلق تشريعا موازيا لذلك التشريع الذي تقره الأحكام الدستورية، وهذا ما يدعم به من مركزه على حساب البرلمان.

المطلب الثاني: استئثار رئيس الجمهورية بالمبادرة باقتراح تعديل الدستور.
يعرف الدستور على أنه مجموعة من القواعد القانونية الأساسية التي تتعلق بالتنظيم السياسي للدولة من حيث شكلها وطبيعة نظام الحكم فيها، وتوزيع السلطات وتحديد الهيئات السياسية التي تتولى ممارستها، وإظهار مدى العلاقة فيما بينها وترسيم نطاق الحقوق والواجبات العامة للمواطنين⁽¹⁾.
انطلاقا من ذلك، وباعتبار أن الدستور هو القانون الأساسي للدولة، فإن تعرضنا لجملة الإجراءات المتخذة بشأن تعديله، تثبت أن رئيس الجمهورية هو الوحيد الذي يتمتع بحق المبادرة باقتراح تعديل الدستور (الفرع الأول) وذلك في ظل الإقصاء الكلي للمبادرة البرلمانية في هذا المجال (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رئيس الجمهورية المصدر الوحيد لاقتراح تعديل الدستور في الجزائر.

يتبين من خلال تحليل المراحل والإجراءات التي يمر بها تعديل الدستور في الجزائر أن رئيس الجمهورية أضحي المؤسسة الوحيدة التي تحتكر هذا الاختصاص، وعلى ذلك توجد سلطتين تأسيسيتين فرعيتين⁽²⁾، سلطة تأسيسية فرعية عادية (أولا) وسلطة تأسيسية فرعية تقنية (ثانيا).

(1) - نقلا عن: أنور سلطان: "المبادئ القانونية العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص 52.

(2) - يقصد بالسلطة التأسيسية الفرعية، السلطة المختصة بتعديل الدستور، وهي متميزة عن السلطة التأسيسية الأصلية التي تختص بوضع الدستور وتأسيس السلطات الأخرى في الدولة وتحديد اختصاصاتها ومهامها وطرق عملها. أنظر: شريط أمين: "الوجيز في القانون

أولاً: السلطة التأسيسية الفرعية العادية (الطريقة العادية لتعديل الدستور).
تتشكل السلطة التأسيسية الفرعية العادية لتعديل الدستور من رئيس الجمهورية الذي يتمتع بحق المبادرة، والبرلمان الذي يختص بالمصادقة الأولية على مشروع تعديل الدستور، والشعب كسلطة مختصة بالمصادقة النهائية على تعديل الدستور، وأخيراً رئيس الجمهورية كسلطة إصدار لهذا التعديل، إذ يمكن لرئيس الجمهورية وفقاً لهذه الطريقة، وحسب نص المادة 174 من دستور 1996، أن يعرض اقتراح تعديل الدستور على الاستفتاء الشعبي بعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة التي يتم بها التصويت على باقي القوانين العادية، أما إذا لم يصادق البرلمان على اقتراح التعديل، ففي هذه الحالة يكون أمام رئيس الجمهورية إحدى الخيارات التالية:

- اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني.
- انتظار انتهاء عهدة المجلس الشعبي الوطني.
- سحب مشروع التعديل الدستوري.
- عرض مشروع التعديل مباشرة على الاستفتاء الشعبي.

ثانياً: السلطة التأسيسية الفرعية التقنية (الطريقة غير العادية لتعديل الدستور).

تتشكل السلطة التأسيسية الفرعية التقنية التي تتولى تعديل الدستور من رئيس الجمهورية كسلطة مبادرة باقتراح مشروع التعديل وإصدار نصه،

والمجلس الدستوري كسلطة استشارية، والبرلمان بغرفتيه كهيئة تصويت على اقتراح مشروع التعديل.

وطبقا لأحكام المادة 176 من دستور 1996، يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى هذه الطريقة غير العادية إذا رأى أن تعديل الدستور تقنيا لا يحتاج إلى تدخل الشعب، وفي هذه الحالة لا تعرض مبادرة رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني أولاً، بل تعرض على المجلس الدستوري ليبيدي رأيه إن كان هذا التعديل لا يمس بالمبادئ العامة للشعب والحقوق والحريات الأساسية للمواطنين وتوازن السلطات، ثم يعرض المشروع على البرلمان للتصويت عليه، لكن ليس كما يصوت على التشريع العادي، فالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يصوتان عليه بأغلبية (3/4) أعضائهما وجوباً، بعده يصدر رئيس الجمهورية قانون تعديل الدستور مباشرة.

يذكر أنه في حالة عدم موافقة المجلس الدستوري على مشروع تعديل الدستور، يمكن لرئيس الجمهورية التخلي عن هذا الإجراء أو العودة إلى أحكام المادة 174 من الدستور، حيث يعرضه على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة معاً ثم على استفتاء الشعب، وفي حالة رفض الشعب لهذا التعديل يلغى المشروع نهائياً.

يمكن القول بأن رئيس الجمهورية سيصدر القانون المتضمن التعديل الدستوري دون حاجته لعرضه على الاستفتاء الشعبي⁽¹⁾، متى توفرت الشروط التالية:

(1) - حدث ذلك مرتين فقط، وذلك بمناسبة التعديل الدستوري ليوم 10 أبريل 2002 وكذا التعديل الدستوري ليوم 16 نوفمبر 2008.

- إخطار المجلس الدستوري مسبقاً من طرف رئيس الجمهورية والحصول على رأي معلل منه قبل موافقة البرلمان على نص التعديل⁽¹⁾.

- عدم مساس موضوع التعديل الدستوري بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، وعدم مساسه بأية كيفية بالتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية وفقاً لما نصت عليه المادة 178 (المادة الصمّاء) من الدستور.

لكن غالباً ما يلجأ رئيس الجمهورية إلى هذا الأسلوب عند تأكده من موالة البرلمان له بموافقة أغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه على اقتراح

فبالنسبة للمرة الأولى (2002) تم صدور نص التعديل الدستوري بموجب القانون رقم 02 - 03 مؤرخ في 10 أبريل 2002 يتضمن نص تعديل الدستور، ج ر عدد 25 مؤرخ في 14 أبريل 2002. حيث تتعلق هذه المسألة بتعديل المادة 03 من دستور 1996 وإضافة المادة 03 مكرر التي تنص على أن: "تمازغت هي كذلك لغة وطنية، تعمل الدولة لترقيتها وتطويرها بكل تنوعاتها اللسانية عبر كامل التراب الوطني". أما بالنسبة للمرة الثانية (2008) فقد صدر نص التعديل الدستوري بموجب القانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 63 مؤرخ في 16 نوفمبر 2008.

(1) - أصدر المجلس الدستوري بشأن تعديل الدستور دون لجوء رئيس الجمهورية إلى أسلوب الاستفتاء رأيين فقط وهما: أ- الرأي رقم 01 / ر. ت. د / م. د / مؤرخ في 03 أبريل 2002، يتعلق بمشروع القانون المتضمن نص تعديل الدستور، ج ر عدد 22 مؤرخ في 03 أبريل 2002.

ب- الرأي رقم 01 / ر. ت. د / م. د / 2008 مؤرخ في 07 نوفمبر 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن نص تعديل الدستور، ج ر عدد 63 مؤرخ في 16 نوفمبر 2008.

تعديل الدستور، وعدم وثوقه في نتيجة الاستفتاء الشعبي التي قد تكون سلبية وليست في صالحه تماما⁽¹⁾.

الفرع الثاني: صورية المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور.

انطلاقاً من أحكام المادة 177 من دستور 1996، التي تخول لأعضاء البرلمان إمكانية المبادرة باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية من خلال نصها على: "يمكن ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي، ويصدره في حالة الموافقة عليه".

وباستقراء نص هذه المادة نجد أنها قد تضمنت شروطاً تقبل بشكل كبير من نطاق هذه المبادرة البرلمانية، إذ أن ضرورة موافقة (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين للمبادرة باقتراح تعديل الدستور، تشكل حاجزاً منيعاً يؤدي إلى إقصاء ممثلي الشعب من المشاركة في العملية التأسيسية، وهذا بالنظر إلى صعوبة تحقيق هذا الشرط.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور لا تنتج آثارها ما لم تمر على رئيس الجمهورية الذي له كامل السلطة في قبولها أو رفضها، وإن كان في المقابل بإمكان البرلمان الوقوف في وجه مبادرة رئيس الجمهورية بتعديل الدستور، وذلك بعدم التصويت على اقتراح التعديل، سواء بالأغلبية المشروطة في الموافقة على أي نص تشريعي عادي عندما يفضل

(1) - SAHEB Hakim: « La révision constitutionnelle , un enjeu fondamental, Journal El watan du mercredi 03- 12- 2008, p 23.

رئيس الجمهورية إتباع طريق الاستفتاء، أو بعدم تحقيق موافقة نسبة أغلبية (3/4) أعضاء البرلمان لما يلجأ إلى الطريق البرلماني⁽¹⁾.

يظهر أن تخويل المؤسس لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة معا إمكانية المبادرة بالتعديل الدستوري، أنها مسألة يكتنفها الكثير من الغموض وعدم الدقة طالما أن الدستور الحالي لم يتضمن أية نصوص تفصيلية لتنظيم هذا الاختصاص⁽²⁾. فعدم حصول المبادرة البرلمانية على موافقة (3/4) أعضاء الغرفتين البرلمائيتين يجعلها غير مؤسسة قانونا، وهو ما يؤدي إلى إلغاء مشروع التعديل الدستوري المبادر فيه من طرف أعضاء غرفتي البرلمان. لكن يجب أن لا نتجاهل ما للشعب من دور بخصوص هذه المسألة، حيث يجب أن يعرض عليه نص التعديل الموافق عليه من طرف البرلمان، من قبل رئيس الجمهورية المخول له دستوريا استدعاء الهيئة الناخبة للاستفتاء عليه، حتى ولو أنه في الحقيقة ليس للشعب أي دور إيجابي في هذا المضمار، لأن صاحب السيادة لا يمكنه المبادرة بالتعديل، بل يستفتى فقط فيما يعرض عليه من تعديل دستوري.

(1) - Cf - BEN GUERRAH Amine : « La constitution algérienne à l'épreuve de la révision, la ratification populaire n'est pas indispensable » , journal El watan week-end de dimanche 23 novembre 2008 , p 23.

(2) - يرى الأستاذ "بوقفة عبد الله" أنه كان من الأجدر بالمؤسس أن يقر اختصاص المبادرة بتعديل الدستور لنواب المجلس الشعبي الوطني فقط دون أعضاء مجلس الأمة، ويرجع ذلك إلى كون أن المجلس الشعبي الوطني منتخب مباشرة من طرف عامة الشعب عكس مجلس الأمة الذي يجمع ما بين التعيين والانتخاب، وهو ما يتماشى مع ما جاء بخصوص المبادرة التشريعية التي هي مخولة للحكومة أو لعشرين نائبا فقط دون أعضاء مجلس الأمة. بوقفة عبد الله: "أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري...، مرجع سابق، ص419.

يمكن كذلك لرئيس الجمهورية أن يعرض مشروع تعديل الدستور على الشعب مباشرة دون عرضه على البرلمان بغرفتيه للتصويت عليه، وقد حدث ذلك ثلاث مرات فقط في الجزائر، حيث كانت الأولى بمناسبة الاستفتاء حول التعديل الدستوري ليوم 03 نوفمبر 1988، والثانية كانت بمناسبة الاستفتاء حول دستور 1989⁽¹⁾، والأخيرة كانت بمناسبة الاستفتاء حول دستور 28 نوفمبر 1996⁽²⁾. أما ما يقال عن المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور، فإن تأثير الهيئة التنفيذية عليها يبدو واضحا جدا خاصة عن طريق الأغلبية البرلمانية، والتي إن كانت إلى جانب رئيس الجمهورية فإنها سوف تعترض على أية مبادرة لا يرغب بها الرئيس، خصوصا إذا ما طلب منها هذا الأخير ذلك.

خاتمة:

لا تقتصر مهمة ممارسة الوظيفة التشريعية في الجزائر على البرلمان وحده، وإنما يوجد إلى جانبه رئيس الجمهورية الذي خول له المؤسس سلطات تشريعية هامة تتجاوز بكثير تلك السلطات الممنوحة للبرلمان، وهو ما يسمح له بتعزيز مركزه التشريعي وتأكيد تفوقه على جميع المؤسسات، سواء على المستوى الداخلي أو على المستوى الخارجي. ويعود سبب تخويل رئيس الجمهورية صلاحيات تشريعية واسعة في دستور 1996 إلى اعتباره ممثل

(3) - راجع الأمر رقم 89 - 18 مؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص الدستور (مرجع سابق).

(4) - راجع المرسوم الرئاسي رقم 96 - 436 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور (مرجع سابق).

الأمة وحامي الدستور، كما أنه مكلف بحماية الدولة الجزائرية وتجسيدها داخليا وخارجيا، وهو ما يسمح له بالهيمنة على الوظيفة التشريعية برمتها.

وقد أدى الامتداد المطلق لصلاحيات رئيس الجمهورية في التشريع إلى أن أصبحت واسعة وغير محدودة على نحو يجعلها تشكل خطرا على الدستور أحيانا، وعلى ممارسة الحقوق والحريات الدستورية المعترف بها للمواطنين أحيانا أخرى، خصوصا مع هيمنته على السياسة الخارجية للدولة، وإقباله المكثف على أسلوب التشريع بالأوامر الرئاسية، والتي غالبا ما يتخذها كوسيلة سريعة لتمرير جميع اقتراحاته من دون أي تعطيل أو تأخير، كونها تهدف إلى اتخاذ إجراءات فورية لمعالجة بعض الظروف المستجدة والمستعجلة.