

تراجع السيادة التشريعية للبرلمان الجزائري
على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016

The declining legislative sovereignty of the algerian parliament
in light of the 2016 constitutional amendment

تاريخ النشر: 2021/07/15	تاريخ القبول: 2021/05/10	تاريخ الارسال: 2021/01/31
-------------------------	--------------------------	---------------------------

د. هدي العيد
جامعة برج بوعرييج
hadfilaid34@gmail.com

*ط.د. عليم زهرة
جامعة برج بوعرييج
Zohra.alim@univ-bba.com
مخبر العلوم السياسية المسيلة

ملخص:

إنّ دراسة العلاقة بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية في الجزائر يظهر جليا لنا منح إمتياز واضح لمؤسسة الرئاسة على حساب البرلمان مما أدى لتراجع دوره خاصة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016.

فتحليل الجانب النظري والعملي يوجي بتدخل رئيس الجمهورية في معظم إن لم نقل كل وظائف البرلمان وعبر كل مراحل ممارسة العملية التشريعية , مما أدى إلى إضمحلال دور البرلمان وبروز الحكومة و منحها مكانة ومركز هام ومتميز كشريك أصلي من خلال عدة آليات منحها المؤسس الدستوري لها ،أضف لذلك سلطة رئيس الجمهورية في عرقلة مسار القوانين و إمتلاكه إختصاص التشريع بالأوامر داخل المجال المخصص للبرلمان وتخويله سلطة سن قواعد قانونية توازي التشريع البرلماني وفتح مجال واسع للتنظيم المستقل.

الكلمات المفتاحية : تراجع، البرلمان، مؤسسة الرئاسة، السيادة، تعديل 2016 .

Abstract:

The study of the relationship between the legislative and executive bodies clearly shows us granting a clear concession to the presidency at the expense of Parliament , which led to a decline in its role, especially in light of the constitutional amendment of 2016.

*المؤلف المرسل : عليم زهرة

The analysis of the practical and theoretical side suggests the intervention of the President of the Republic in most if not all the functions of Parliament and through all the stages of the legislative process, Which led to the decline of the parliament's role and the emergence of the government and granting it an important and distinguished position as a genuine partner through several mechanisms granted by the constitutional founder.

Legal rules parallels parliamentary legislation and open up ample room for independent regulation.

Keywords: Retreat ; parliament; presidency foundation; sovereignty; amendment 2016.

مقدمة:

إنّ الغاية الأساسية من وضع الدساتير هو معالجة الأوضاع القائمة والتطلع لإقامة نظام ديمقراطي من خلال تأطير الممارسة السياسية وتحديد العلاقة بين السلطات كأهم مبدأ لتكريس ما يعرف بدولة القانون.

لكن ما نلاحظه في الأنظمة الحديثة تميز السلطة التنفيذية وتراجع دور البرلمانات وإخفاقها في أداء وظائفها التشريعية بسبب تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية الذي تقتضيه الظروف مما خلق تباين بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

غير أنّ الأمر في الجزائر يزداد تعقيدا فتفوق مؤسسة الرئاسة في النظام السياسي الجزائري مسألة آليات خصها بها المؤسس الدستوري وما تثبته الممارسة العملية مجرد تقوية أكبر لمكانته.

فالبرغم من نص المادة 112 سابقا و 114 بعد التعديل على أنّ للبرلمان السيادة في إعداد القانون والتصويت عليها إلا أننا نلاحظ تدخل السلطة التنفيذية في هذه الوظيفة كنوع من التعاون بينهما كنتيجة حتمية أفرزتها الأنظمة الحديثة.

بل وأبعد من ذلك يزداد هذا التدخل ليصل لسلطة إنشاء قواعد قانونية لها نفس الطبيعة القانونية للتشريع وهي ما تعرف بالتنظمات كما له سلطة مشاركة البرلمان في إختصاصه ومجال ممارسة لوظيفته عن طريق الأوامر ليتجلى هذا التفوق بالتحكم المطلق فيها في الظروف الإستثنائية المسألة التي تدفع بنا لطرح الإشكال التالي:

إذا كان تدخل رئيس الجمهورية في السلطة التشريعية نتيجة حتمية لتغير أنظمة الحكم الحديثة ، فيأى مدى ساهم هذا التطور في تراجع مفهوم سيادة البرلمان في أداء وظائفه في الجزائر خاصة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016؟

للإجابة على هذه الإشكالية إرتأينا إلى تقسيم البحث إلى محورين ، المحور الأول خصصناه لتقليص دور البرلمان في العملية التشريعية و محور ثاني تناولنا فيه أولوية القواعد القانونية الرئاسية متبنين في ذلك منهج تحليلي لدراسة الموضوع .

المبحث الأول : تقليص دور البرلمان في العملية التشريعية

إن المؤسس الدستوري لسنة 1996 حول الوظيفة التشريعية¹ لبرلمان مكون من غرفتين له السيادة في ممارسة مهامه، إلا أنّ العمل التشريعي يفلت في الحقيقة عبر جميع المراحل التي يمر بها من الإدارة البرلمانية لتبرز هيمنة السلطة التنفيذية² التي واصلت في إضعاف سلطة البرلمان والتي لا تتضاءل فقط من خلال القيود الدستورية المفروضة على ممارستها وإنما تتأكد أساسا من خلال نفوذ مؤسسة التنفيذ في تحديد قواعدها والتدخل في نطاق ممارستها للدور التشريعي في كافة مراحل وإجراءات عملية سن النص التشريعي (المطلب الأول).

كما أنّ إمتلاك رئيس الجمهورية لسلطة واسعة غير مقيدة عكس البرلمان في مجال التعديل الدستوري يضعف دور البرلمان (المطلب الثاني) ما يجعل العمل البرلماني مستوحى لا من إرادة صاحب السيادة وإنما من صميم إرادة السلطة التنفيذية.³

المطلب الأول : التفوق الحكومي في مجال من القوانين

يظهر تدخل السلطة التنفيذية في عمل البرلمان من خلال مشاركة الحكومة في جميع إجراءات العمل التشريعي على مستوى الغرفتين الأمر الذي يعكس تواجدها الدائم والمسيطر في جميع مراحل إعداد القوانين بداية من سلطتها في المبادرة بمشاريع قوانين ومرورا بالمناقشة والتصويت ووصولاً للنشر والإصدار.

الفرع الأول : المبادرة بمشاريع قوانين

لقد زودت الحكومة بآليات إدارة العمل التشريعي⁴ بدءا بحقها الواسع في المبادرة بالقوانين والمنطقي أن يكون التشريع هو الوظيفة الأساسية للبرلمان وفقا للدستور⁵ غير أنه لا ينفرد بها بل يتقاسمها مع السلطة التنفيذية بإعتبار أنها المكلفة بتجسيد السياسة العامة للدولة ولما تمتلكه من إمكانيات مادية وبشرية هائلة تجعلها شريك مهم أو إن صح التعبير الأهم في مجال سن القوانين وإستحالة أن يمارس إختصاصه بمعزل عنها في ظل

إفتقاره لكل المعطيات التي سبق الإشارة لها حتى في النطاق المخصص له حصرا بموجب الدستور وتقييد سلطته في الإقتراحات.

إنّ ما يثبت حقيقة تفوق الحكومة وتراجع البرلمان عن ممارسة إختصاصه هي أنه في الفترة الممتدة مثلا من 1997 إلى 2002 ناقش البرلمان 61 مبادرة بمشروع قانون من أصل 76 قانون ، وحاول ممثلو الشعب إقتراح 20 قانون لم يمر إلا 4 جلها تمس حقوقهم الشخصية ، ماعدى مقترح حزب القوى الإشتراكية حول رفع حالة الطوارئ ، أما المدة بين 2002 إلى 2007 تخلى النواب تماما عن صلاحيتهم في التشريع فاسحين المجال أمام الهيئة التنفيذية للقيام بذلك بحيث ناقش النواب من أصل 92 مقترح واحد و 91 الباقية كلها عبارة عن مبادرات مقدمة من طرف الحكومة ما يظهر فعليا تفوقها على ممثلي الشعب.⁶

كما أنه بالرغم من أن تعديل 2016 قد وسع من نطاق مبادرة البرلمان بقوانين ليطال الغرفة الثانية فيما يخص القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقييم الإقليمي إلا أنّ الإحصائيات تبقى جد محتشمة.⁷

إنّ خص المؤسس الدستوري الحكومة بسلطة إعداد مشروع قانون المالية وإستبعاد دور السلطة التشريعية فيه نظرا لأهمية هذا المجال تقليص لصلاحياته وإضعاف لمكانته وما يدعم ذلك إلزامها المصادقة عليه في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه أو يصدره رئيس الجمهورية بموجب أمر.⁸

الفرع الثاني : التحكم في سير إجراءات التشريع

يظهر جليا بمجرد تحليل النصوص القانونية المنظمة للعملية التشريعية سيطرة الحكومة على جل مراحل سن القانون وذلك من خلال قيامها بتعديل جدول أعمال الغرفتين وترتيبها للمواضيع وأيضا المبادرة بالقوانين وإمكانية تعديلها ، بالإضافة لتحكمها في مرحلة مناقشة النص والتصويت عليه⁹ بحيث تتمتع الحكومة فيها عن طريق ممثلها بسلطة التدخل عند الشروع في المناقشة وأيضا حق ممثلي الحكومة في تناول الكلمة أثناءها متى ما أرادوا عكس مندوبي أصحاب الإقتراح .

كما نلاحظ أنّ عملية التصويت والمناقشة في م.ش.و تكون بمناقشة النص مادة بمادة والتصويت عليه كاملا بينما في مجلس الأمة تكون المناقشة على النص كاملا ، أمّا التصويت والمصادقة عليه تكون مادة بمادة ما يثبت في مناسبة أخرى أوجه الإختلاف بين الغرفتين وفتح المجال أمام مؤسسة الرئاسة للتدخل عن طريق ثلثها المعين¹⁰ ، والتحفظ

على المواد التي لاتناسبها سواء كانت إقتراح قانون أو مشروع تعرض للتعديل أثناء المناقشة في الغرفة السفلى.

ليس هذا فقط بل نلاحظ تدخل واسع في الإجراءات الاحقة لإكمال النص التشريعي سواء في حالة وجود خلاف بين الغرفتين بحيث تتدخل الحكومة من خلال الدعوة للجنة متساوية الأطراف ودراسة الأحكام محل الخلاف وإيجاد حل يرضى الطرفين والتصويت على النص محل الخلاف وعدم التعديل عليه إلا بأخذ موافقة الحكومة¹¹ حسب نص المادة 137 من الدستور قبل التعديل و 138 بعد تعديل 2020 .

كما تتعدد الصور والآليات التي منحها المؤسس الدستوري لمؤسسة الرئاسة من أجل سلطة الإعتراض على قانون نال مصادقة البرلمان وذلك من خلال إمكانية طلب مداولة ثانية كإجراء سابق لصدور النص حسب نص المادة 145 من الدستور قبل التعديل و 149 بعد التعديل، أو التحجج بعدم دستورية القوانين وإخطار المجلس الدستوري لتحريك الرقابة على دستوريته كوسيلة لتجميده أو القضاء عليه وتفادي مواجهة البرلمان أو حتى تجزئة النصوص القانونية بدعوى عدم دستوريتهما ما يوضحها النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.¹²

بالإضافة لسلطته الواسعة في إصدار النص القانوني وإدخاله حيز التنفيذ بنشره من عدم ذلك في الأجال المحددة وهي 30 يوم من تاريخ إستلامه حسب نص المادة 148 من الدستور بعد تعديل 2020 غير أنّ المؤسس لم يتطرق لمسألة مهمة وهي حالة عدم إصدار هذا القانون في الأجال المحددة ماهو مصيره دون أن تنسى اللوائح التنفيذية ودورها في تنفيذ القانون ما يفتح المجال أمام هذه الأخيرة في التقاعس عن ذلك.¹³

المطلب الثاني : تهميش البرلمان في مجال التعديل الدستوري

تختلف الدساتير من حيث تعديلها فمنها التي يتبع فيها نفس إجراءات سن القانون العادي وتسمى وفقا لذلك مرنة وهناك من تحتاج لإجراءات معقدة وخاصة لتعديلها وهي طائفة الدساتير الجامدة والتي تشترط على سبيل الحصر جهات معينة للمبادرة بذلك اما في الجزائر يستأثر بها رئيس الجمهورية وأغلبية 3/4 من نواب وأعضاء البرلمان , وتفيد هذه الأخيرة بموافقة رئيس الجمهورية .

الفرع الأول : إستحالة تحقق أغلبية موصوفة للمبادرة بالتعديل الدستوري

لقد نصت المادة 219 من الدستور بعد تعديل 2020 على أنه لرئيس الجمهورية الحق في إقتراح التعديل الدستوري وبعد تصويت البرلمان على مشروع التعديل يعرض على الشعب للإستفتاء ويصدر في حالة التصويت بنعم عليه في أجل 50 يوما إذا لم يكن من الحالات المنصوص عليها في نص المادة 221 من الدستور بعد التعديل.

كما يحق للبرلمان وفق نص المادة 222 من الدستور بعد التعديل من المبادرة بالتعديل الدستوري في حالة تحقق أغلبية مطلقة (4/3) من غرفتي البرلمان مجتمعين معا وللرئيس في هذه الحالة السلطة التقديرية في عرض المشروع على الشعب للإستفتاء من عدم ذلك . إنَّ أهم ما نلاحظه من خلال هذه النسبة الكبيرة جدا وصعوبة التحقيق في ظل كل المعطيات التي تصحح بها الممارسة العملية والنظرية لمؤسسة التشريع في الجزائر بالرجوع لتشكيلتها وسلطة رئيس الجمهورية في تعيين 3/1 من أعضاء مجلس الأمة الذي يعد أداة لدعمه داخل البرلمان بالإضافة لتبعية حتى ممثلي الشعب لمؤسسة الرئاسة كنتيجة لأثر النظام الإنتخابي ودور الأحزاب السياسية في إضعاف الأداء البرلماني وإفتقار المعارضة لوجود فعلي , كما أنّ السلطة التنفيذية من تدعو لإجراء الإنتخابات التشريعية وتشرف عليها وأهم مسألة سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان حسب نص المادة 150 من الدستور بعد مجرد إستشارات غير ملزمة.

بالتالي كل هذه المسائل تحول دون إمكانية البرلمان تحقيق هذه الأغلبية للمبادرة بتعديل يمكن أن يكون مخالف لتوجه مؤسسة الرئاسة.

الفرع الثاني: تقييد مبادرة البرلمان للتعديل الدستوري بموافقة رئيس الجمهورية

إنَّ تجاوز النسبة الكبيرة جدا التي أوجب المؤسس تحقيقها لمبادرة البرلمان للتعديل الدستوري لا يعد إنتاجا لأثره القانوني بل فرض المؤسس قيود إجرائية أخرى تتمثل في ضرورة عرضه على رئيس الجمهورية الذي يمكن له عرضه على الإستفتاء الشعبي أو عدم ذلك وله السلطة التقديرية الواسعة عكس المبادرة التي يقدمها بحيث يخير بين عرضها على الشعب للإستفتاء أو الإكتفاء بإحراز نسبة 3/4 من أصوات نواب وأعضاء البرلمان¹⁴ في الحالة المنصوص عليها في المادة 221 بالرجوع لرأي المجلس الدستوري او المحكمة الدستورية كما سماها المؤسس في التعديل الدستوري لسنة 2020 في كون المبادرة لا تمس المبادئ العامة التي تحكم المجتمع وحقوق وحرية الأفراد , وتوازن السلطات الأساسية والمؤسسات الدستورية.

ولعل السؤال الذي يطرح هنا عن الكيفية التي يمكن لهيئة الرقابة على دستورية القوانين أن تكون حيادية في إبداء رأيها والتعليل بأن التعديل لا يمس هذه المسائل بالرجوع أولاً لتشكيلتها التي تضمن أربعة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية من بينهم الرئيس ونائبه مرجحاً الكفة في حالة الخلاف وأيضا الأعضاء المنتمون للسلطة القضائية قضاة يعينون بمرسوم رئاسي وتنتهي مهامهم بنفس الطريقة ويتحكم في مسارهم المجلس الأعلى للقضاء الذي يرأسه رئيس الجمهورية بالإضافة لصعوبة أن يكون الأعضاء الممثلين لسلطة التشريعية على وضع مخالف لما هي عليه هذه المؤسسة من تبعية وأيضا كون الأغلبية البرلمانية في كل الإستحقاقات الإنتخابية تفرز إما أغلبية الحزب الذي ينتهي له رئيس الجمهورية أو حزب موالي له.

كما تجدر الإشارة لمسألة جد مهمة وهي عدم نص المؤسس عن مصير المبادرة التي تقترحها السلطة التشريعية للتعديل الدستوري في حالة رفض الرئيس لها بالتالي في كل الحالات تبقى مبادرة منعدمة الأثر في مجملها.

المبحث الثاني : أولوية القواعد القانونية الرئاسية

لقد كرس واضع دستور 1996 إختصاصات لمؤسسة الرئاسة تدخل ضمن حدود السلطة التشريعية للبرلمان من خلال منحها صلاحية وضع قواعد عامة ومجردة تنظم حياة الأفراد في المسائل التي تخرج عن نطاق المجال المخصص للبرلمان بموجب المواد 139 و 140 من الدستور.

كألية تنافس بها السلطة التشريعية وتوازها من حيث القيمة القانونية في ظل حصر مجالها الذي يعد إختصاص أصيل لها ما من شأنه إضعاف مكانة هذه الأخيرة (المطلب الأول) وأبعد من ذلك إشراك رئيس الجمهورية في المجال المخصص للبرلمان حصراً كألية أخرى يلجأ إليها في الكثير من الأحيان بدل التشريع لإعتبارات عدة منها سرعة وضعها وتفادي وجود معارضة في البرلمان في الحالات العادية وتتوسع لينفرد بها رئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية لتتجسد أولويتها على القواعد التي يسنها البرلمان (المطلب الثاني).

المطلب الأول : تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع الموازي

إنّ مسألة حصر نطاق التشريع بالنسبة للبرلمان وجعل مجال ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية واسع و بدون قيود ماهو في الواقع إلّا إثبات لحقيقة تهميش سلطة البرلمان بالنظر للإستقلالية التي يتمتع بها الرئيس لوضعها بالإضافة لمركزها القانوني الذي يجعل منها توازي إن صح التعبير قواعد يقوم البرلمان بسنها.

الفرع الأول : المراسيم الرئاسية مجال واسع للتشريع الرئاسي

تختلف الدساتير من دولة لأخرى حسب طبيعة النظام المتبني في تحديد الجهة الموكل لها ممارسة السلطة التنظيمية , إلّا أنّ المؤسس الدستوري الجزائري ونظرا لطبيعة النظام الخاصة رغم تبني الإزدواجية التنفيذية بقيت هذه السلطة حكرا على رئيس الجمهورية بينما إكتفى المؤسس بمنح إختصاص وضع مخطط عمل الحكومة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية حسب نص المادة 93 فقرة 3 و 105 حليا بعد التعديل للوزير الأول.¹⁵

إنّ السؤال الذي يطرح هنا هو عن إمكانية الوزير الأول القيام بمهامه وأبسط الصلاحيات التي يمكن أن يتمتع بها جردت منه وهي توقيع المراسم التنفيذية بإستقلالية؟ بحيث بموجب تعديل 2008 لا يمكن له المصادقة عليها إلّا بعد موافقة رئيس الجمهورية غير أنّ المؤسس تدارك نوعا ما هذا الإشكال وحاول معالجته من خلال نص المادة 99 فقرة 4 و 112 فقرة 5 بعد التعديل التي خصته بتوقيع اللوائح التنظيمية المشتقة بدون الرجوع لرئيس الجمهورية.

بالتالي يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة إنشاء قواعد قانونية موازية لسلطة البرلمان فكل ما يخرج عن مجال إختصاص السلطة التشريعية يدخل ضمن حدود السلطة التنظيمية التي تتمتع بها مؤسسة الرئاسة حسب مانصت عليه المادة 143 من الدستور قبل التعديل و 141 بعده , ولعل أهم مانلاحظه من خلال هذا أنه بقدر ما حاول المؤسس إضعاف سلطة البرلمان بتقييد مجال صلاحياته بقدر ما قوى سلطة رئيس الجمهورية.¹⁶

إنّ العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية من المفترض أن تكون واضحة وذلك في جل الأنظمة العالمية بحيث تتولى السلطة التشريعية وظيفة سن القوانين وبدورها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية والحكومة تنفيذها غير أنّ مسألة سلطتهما بسن قواعد تظهر في شكل نصوص عامة ومجردة لها نفس الطبيعة والقيمة القانونية سواء تشريعية أو تنظيمية يخلق عدة إشكالات حول إمكانية التداخل فيما بينها.

تفاديا لحصول تصادم بين نصوص تشريعية وتنظيمية يعمل كل من المجلس الدستوري او المحكمة الدستورية وفق تعديل 2020 على فرض إحترام مجال كل جهة للأخرى وقواعد توزيع الإختصاص بينهما من خلال الرقابة على مدى دستوريتها حسب نص المادة 186 من الدستور قبل التعديل و 190 حاليا¹⁷ ، ومجلس الدولة الذي يحرص بدوره على الحد من حدوث مثل هذه الإشكالات من خلال دوره في ممارسة الرقابة على القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن الهيئات المركزية¹⁸.

الفرع الثاني : المركز القانوني للوائح التنظيمية المستقلة

إنّ المراسم الرئاسية أو اللوائح التنظيمية المستقلة تستمد وجودها وقوتها من الدستور مباشرة فبالرغم من أنها ماديا توازي التشريع ومجالها واسع على حساب هذا الأخير لكن تبقى من ناحية سلم تدرج القوانين تصنف في درجة أدنى من القواعد التي تقوم السلطة التشريعية بوضعها وتعرف على أنها قوانين فرعية¹⁹.

غير أنه ولإعتبارات عدة منها دخول المرسوم الرئاسي بمجرد صدوره حيز التنفيذ خلافا للتشريع البرلماني الذي يبقى مرهون بموافقة مؤسسة الرئاسة عبر عدة مراحل تنتهي بصدوره في الجريدة الرسمية ليصبح قابل للتنفيذ دون أن ننسى إمكانية عرقلة هذا من خلال عدة آليات قد تجمده وتحول دون ذلك المسألة التي تصرح حقيقة بواقع تفوق السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على باقي السلطات منها البرلمان الأمر الذي يجعل من المراسيم الرئاسية عمليا في مكانة أفضل في غالبية الأنظمة الحديثة بالإضافة لكونها تستجيب أكثر لمتطلبات المجتمع المتغيرة بالنظر لسرعة وضعها ومجالها الواسع غير مقيّد²⁰.

غير أنّ المسألة التي يجدر الإشارة لها كمية التناقض التي تتضح لنا من خلال تحليل الممارسات النظرية والعملية أو بمعنى آخر بين مضمون هذا التصنيف وبين واقعه الذي يفرض ضرورة المساواة بين التشريع والتنظيم مادام أنّها أفضل وسيلة تلجأ إليها الإدارة في تسيير شؤون الدولة في الكثير من الحالات إن لم نقل معظمها ما يستوجب حقا إعادة النظر فيه للمطابقة على الأقل بين النص والواقع وإزالة كل هذه التناقضات وتكريس فعلى لإمتياز اللوائح التنظيمية المستقلة في النظام الدستوري الجزائري والإقرار بأنّها سلطة منحت لرئيس الجمهورية موازاة سلطة البرلمان ووجودها ضروري إلى جانب التشريع²¹.

المطلب الثاني : إستحواذ رئيس الجمهورية على إختصاص التشريع المنافس

إنّ رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري يلعب دور مهم وفعال في السلطة التشريعية مايمكنه من مزاحمة صاحب الإختصاص الأصيل حتى في المجال المخصص له حصرا بل ويتحكم فيه بواسطة عدة آليات منها الأوامر التي لها قوة القانون مباشرة دون الحاجة لأخذ موافقة البرلمان أو منحه تفويض.²²

هذا في الظروف العادية أمّا في الأوضاع الإستثنائية يتوسع مجالها وينفرد رئيس الجمهورية بسن القوانين عن طريق أوامر بالتالي تهميش كلي للسلطة التشريعية.

الفرع الأول : توسيع نفوذ مؤسسة الرئاسة في مجال التشريع بالأوامر

لقد نصت المادة 142 على إختصاص رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق أوامر في المسائل العاجلة وهنا نطرح الإشكال عن طريقة تكيف الوضع المستعجل في هذه الحالة؟ وغموض هذه المسألة يجعل السلطة التقديرية واسعة لرئيس الجمهورية ليكيفها حسب مايراه و ذلك في حالة شغور البرلمان وهنا نرى أيضا أنه بعد تعديل المادة 135 في تعديل 2016 تقلصت مدة ممارسة هذه السلطة بحيث في تعديل 2008 كان البرلمان يجتمع في دورتين مدة كل دورة 4 أشهر ومدة العطلة بعد كل دورة شهرين بالتالي المدة المخصصة لممارسة التشريع بالأوامر هي أربعة أشهر لكن بعد التعديل صار البرلمان يجتمع في دورة واحدة مدتها 10 أشهر لتبقى مدة شهرين فقط عطلة يمكن للرئيس التشريع فيها بالأوامر.

بالإضافة لأخذ رأي مجلس الدولة قبل التشريع بأمر حسب نفس المادة لكن عمليا نلاحظ أنّ هذه الإستشارة تبقى شكلية لأنها وجوبية كإجراء لكن لم يلزم المؤسس رئيس الجمهورية بضرورة الأخذ بها بالتالي له السلطة الواسعة بالأخذ بها من عدم ذلك.

غير أنه هناك قيود دستورية أخرى فرضها المؤسس على ممارسة هذا الإختصاص وهي ضرورة عرضها على البرلمان للمصادقة عليها في أول يوم يلي عودته من العطلة وذلك دون مناقشته مايفتح المجال لتحليل نوع هذه المصادقة التي يمكن إعتبارها مجرد إخطار للنواب من أجل أخذ موافقة شكلية تكسب الأمر قوة القانون.²³ ما يؤكد في مناسبة أخرى تراجع دور البرلمان في مجال إختصاصه وكون هذا القيد بدون أثر خاصة بالنظر لواقع التبعية التي يعاني منها سواء وظيفيا أو عضويا لمؤسسة الرئاسة.

كما أنّ قيد الشغور يقتصر على المجلس الشعبي الوطني فقط وتتعدد أسباب ذلك²⁴ لكن الوضع لا يمس الغرفة العليا فالمنطقي أن ينتقل إليها الإختصاص غير أنّ تهميش هذا المجلس واقعيا يثير التساؤل عن السبب الفعلي من إستحداثه ودوره ؟ بالإضافة لشرط أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء وعمليا هذا الجهاز تحت رئاسة رئيس الجمهورية بالتالي إمكانية الإعتراض عليها غير واردة دون أن ننكر حقيقة تأثير الأغلبية البرلمانية التي عادة ما ينتمي لها معظم الوزراء.²⁵

إلا أنه يمكن إعتبار ان هذه الطريقة قد ساهمت في تقوية وتطوير التشريع بفضل سرعة سنها وتفادي كل الإجراءات التي يمكن أن تصادف وضع إستعجالي لسن قانون في البرلمان من تعديل جدول الأعمال وصعوبة ذلك إلا بتدخل الحكومة مايفتح المجال لتجاوز ذلك بواسطة هذه السلطة غير أنه بالمقابل الإفراط في إستعمالها لمنازعة البرلمان في إختصاصه والجمع بين سلطة التشريع بالأوامر والتنظيم يؤدي إلى إفراغ المادة 139 من محتواها²⁶ بإعتبار أنّ إمكانية أن تطل هذه الآلية المادة 140 تبقى مستبعدة ولو في ظل سكوت المؤسس عنها لأنها تمس القوانين العضوية وقيمتها القانونية وإجراءات سنها المعقدة وأيضا الرقابة القبلية عليها تحول دون ذلك.

الفرع الثاني : إنفراد رئيس الجمهورية بممارسة التشريع بالأوامر

في الظروف الإستثنائية

إنّ التشريعات التي تنظم الظروف العادية للدولة قد لا تعالج الظروف الإستثنائية أو الطارئة التي قد تمر بها الدولة ما يستوجب حضها بتنظيمات ملائمة لمواجهتها وهنا تركز السلطة لصالح رئيس الجمهورية بشكل واسع ليتولى كل الإختصاصات سواء التشريعية أو الحكومية ويمتد نطاقها ليشمل كل المجالات.

في النظام السياسي الجزائري كرس المؤسس في المادة 142 فقرة 4 صراحة سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق أوامر في الحالة الإستثنائية.²⁷ ويتخذ في سبيل إستتاب الوضع كل التدابير اللازمة ولعل السبب الذي دفع المؤسس لمنحه هذه السلطة الوضع الذي مرت به الجزائر في الفترة الممتدة ما بين 1992 إلى 1996 وظهور ما يعرف بالأوامر والمراسيم التشريعية كآلية بديلة للتشريع البرلماني آنذاك.

تتمتع مؤسسة الرئاسة في ظل الحالة الإستثنائية بمجموعة من الإمتيازات في سبيل إعادة الإستقرار للدولة ,مما قد يؤدي للمساس بالحقوق والحريات وبمبدأ المشروعية والفصل بين السلطات ما يستوجب ضرورة تقييده بمجموعة من الشروط والإجراءات.

حدد المؤسس الدستوري جملة من الشروط الموضوعية والشكلية تتمثل في أن تكون البلاد في خطر يهدد مؤسساتها الدستورية وإستقلالها دون أن يحدد مدة ونوع الخطر بإستثناء أن يكون داهما أو وشيك الحدوث وهنا نلاحظ أنّ هذه العبارة تفتقد للدقة ما يفتح المجال الواسع لرئيس الجمهورية في مناسبة أخرى لتحديد الخطر حسب تقديره الشخصي.²⁸

بالإضافة لمجموعة من الإستشارات التي يجب على رئيس الجمهورية أخذها قبل إعلان الحالة الإستثنائية من حيث المبدأ ملزمة كإجراء غير أنّ الأخذ بها من عدم ذلك يبقى إختياريا وأيضاً شرط إجتماع البرلمان بقوة القانون مما يمنع إمكانية حله ولعل الدافع من وراء هذا الشرط هو إضفاء نوع من الشرعية على قراراته.

بالتالي نصل إلى أن البرلمان في هذه الحالة يجرّد من دوره ووظيفته كمشرع بالرغم من بقاءه في إجتماع ويمارسها رئيس الجمهورية من خلال الأوامر.
الخاتمة:

نصل في الأخير لجملة من التوصيات و الاقتراحات تتمثل فيما يلي :

أولاً: التوصيات

1. إنّ تراجع سلطة البرلمان يعود سببها الأساسي للتدخل العضوي لمؤسسة الرئاسة فيه فالدور الذي يلعبه الثلث الرئاسي في العمل التشريعي يعد أداة يضمن بها كبح المعارضة التي يمكن أن يصطدم بها والتي بدورها لا نجد لها واقعيّاً أي أثر ولعل السبب في ذلك يعود بالأساس للنظام الإنتخابي المتبع وإفتقار الأحزاب السياسية للوعي والنضج السياسي.

2. إنّ تمتع رئيس الجمهورية بآليات تعرقل مسار العملية التشريعية ويسمح له بالتدخل فيها وعدم وجود مؤسسة تشريع واقعيّاً كما أنّ مشاركته إختصاصه وتحصينه من كل الجوانب نظرياً وعملياً يثبت عدم إمكانية مواجهته .

3. إنّ إمتلاك رئيس الجمهورية سلطة التعديل الدستوري الواسعة وغير مقيدة تمكنه صياغة وتكييف الدستور بشكل يخدم مركزه بالدرجة الأولى وتقييد مبادرة البرلمان آلية جد مهمة أدت لتراجع دوره وإضعاف مكانته.

ثانيا: الاقتراحات

- إنّ تفعيل دور مؤسسة التشريع في الجزائر يستوجب التغيير والأخذ بعين الإعتبار شروط الترشح سواء للنياحة أو العضوية في مجلسي البرلمان.
- تفعيل دور المعارضة بتقوية الأحزاب السياسية وعدم تقييد إنشاءها بالإعتماد الذي تمنحه وزارة الداخلية وتكريس ضمانات فعلية لحمايتها من نفوذ مؤسسة الرئاسة و سياسية الإحتواء و التفجير من الداخل التي تتعرض لها.
- شرط التخصص جد مهم للترشح للتمكين من إعادة الإعتبار لمؤسسة التشريع وإمكانية ممارسة وظيفته الأساسية وهي إقتراح القوانين لا التصويت والمصادقة برفع الأيدي على المبادرات التي تقدمها الحكومة فقط.
- إعادة النظر في آلية الحل وسلطة الإعتراض التي تحول دون إتمام العملية التشريعية والتقليص من الصلاحيات التشريعية الكثيرة لرئيس الجمهورية والتي في الكثير من الأحيان ماهي إلاّ تحصين لمكانته ومنع أي إمكانية لوجود معارضة له داخل البرلمان.

الهوامش :

- ¹ الوظيفة التشريعية تمارسها المجالس المنتخبة على المستوى الوطني والمكونة من ممثلي الفئات الإجتماعية المختلفة في المجتمع علما أنّ تمثيل هذه الفئات في هذه المجالس يتم على أساس الإنتماء إلى حزب سياسي أو إلى فئة أو طبقة إجتماعية .
للمزيد من التفصيل راجع : بورايو محمد ، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الأحادية والثنائية رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام ، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2011 - 2012 ، ص 15.
- ² بحكم الفعالية والسرعة التي تمتلكها لما بين يديها من أرقام وتقنيات ووسائل إستعلام تستمدتها من الأجهزة الإستشارية المكونة لها ذات الكفاءات العالية بالتالي السلطة التنفيذية في ظل إفتقار البرلمان لهذه المعطيات الأكثر تأهيلا للتحكم في إدارة هذه الوظيفة في حالة إفلاتها من صاحب الإختصاص الأصيل.
- ³ إرادة جسدت عبر 4 دساتير مختلفة في فترة تجاوزت 55 سنة بقيت متواصلة ومحتفظة بنفس المفهوم متجاوزة في ذلك كل التحولات في النظام السياسي (من الحزب الواحد إلى التعددية) وكل التحولات في النظام الإقتصادي (من الإشتراكية إلى الليبرالية) إرادة خالصة لتهيئ دور البرلمان.
- ⁴ لا يثور الإشكال في التحديد النظري لمجال التشريع بقدر ما يثور في الجانب التطبيقي والدور الذي يلعبه البرلمان لكون الوظيفة التشريعية يتشارك فيها كل من الحكومة ممثلة لرئيس الجمهورية والبرلمان ما يحتاج تقييم دور هذا الأخير.

- لأكثر تفصيل : راجع ياهو محمد ، العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في إطار دستور 1996 ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام " فرع تحولات الدولة " ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2012-2013 ص 42.
- ⁵ راجع المادة 136 من المرسوم الرئاسي رقم 438/96 ، المتضمن دستور 28 نوفمبر 1996 ، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 ، جريدة رسمية عدد 76 ، الصادر في 8 ديسمبر 1996 ، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 03-02 المؤرخ في 10 أبريل 2002 جريدة رسمية عدد 25 ، الصادر في 14 أبريل 2002 ، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 19-08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، جريدة رسمية عدد 63 ، الصادر في 16 نوفمبر 2008 ، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016 ، جريدة رسمية عدد 14 ، الصادر في 7 مارس 2016.
- ⁶ بوضيفاف محمد ، مستقبل النظام السياسي الجزائري ، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر ، 2007-2008 ص 253 و 254.
- ⁷ أنظر المادة 137 من دستور 1996 ... سابق الذكر.
- ⁸ راجع المادة 138 من دستور 1996 ... سابق الذكر.
- ⁹ مزياي حميد ، عن واقع الإزدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة تحليلية) ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون (فرع تحولات الدولة) ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2012-2013 ، ص 32.
- ¹⁰ إن نصاب المصادقة في الم.ش. هو 3/2 في القوانين العادية و 4/3 في القوانين العضوية أما في مجلس الأمة فأغلبية 4/3 في كل الحالات و لعل هذه النسبة المرتفعة تفرض ضرورة مشاركة 12 عضو معين على الأقل من الثلث الرئاسي ليكتمل نصاب المصادقة .
- ¹¹ وزاني سهيلة ، مجالات العلاقة بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد ، مجلة الفكر البرلماني مجلس الأمة ، العدد 21 ، 2008 ، ص 46.
- ¹² النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري ، لسنة 2000 ، الجريدة الرسمية عدد 48 ، الصادر في 6 أوت 2000 ، المعدل سنة 2019 ، الجريدة الرسمية العدد 42 ، الصادر في 30 جويلية 2019.
- ¹³ أومايوف محمد ، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري ، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2012-2013 ، ص 24 و 25.
- ¹⁴ شامي رابع حمو عبد الله ، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في قانون الإدارة المحلية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان ، 2011-2012 ، ص 45.
- ¹⁵ نرى أنّ نية المؤسس الدستوري كانت تهدف إلى إعطاء الأولوية للتنظيم المستقل الذي يتولاه رئيس الجمهورية على تنفيذ القوانين للموكلة مهمتها للوزير الأول ، لذلك جاء النص مدمجا للسلطتين معا مانحا الأولوية لأحدهما وهي المراسم الرئاسية ومدرجا تحتها المراسم التنفيذية لحاجة التنظيم المستقل للتنفيذ.
- للإستزادة أنظر: بوشعير سعيد ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة النظام السياسي الجزائري في ضوء دستور 1996 (مكانة رئيس الجمهورية) الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2013 ، ص 88 .
- ¹⁶ أومايوف محمد ، عن الطبيعة الرئاسوية ... المرجع السابق ، ص 253.
- ¹⁷ بلحاج نسيم ، العلاقة بين النصوص التنظيمية والتشريعية ، "مجلة الفكر البرلماني" ، مجلس الأمة ، العدد 19 الجزائر ، 2008 ، ص 34.
- ¹⁸ أنظر المادة 9 من القانون العضوي 01-98 المؤرخ في 01-05/30 1998 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ، الجريدة الرسمية عدد 37 ، الصادر بتاريخ 01/07/1998 ، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 11-13 ، الجريدة الرسمية عدد 43 ، صادر في 3 أوت 2011 ، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 18-02 الجريدة الرسمية عدد 15 الصادر في 07/03/2018 .
- ¹⁹ بن دحو نور الدين ، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، 2015-2016 ، ص 40.

- ²⁰ بورايو محمد ، السلطة التنفيذية...المرجع السابق ، ص 125.
- ²¹ بن دحون نور الدين ، السلطة التنظيمية،...المرجع السابق ، ص ص 40 42.
- ²² عكس دستور 1963 الذي منح هذه السلطة لمؤسسة الرئاسة بشرط الحصول على إذن وترخيص من طرف المجلس الوطني وهو ما يعرف بالتفويض بحيث تفوض السلطة التشريعية بموجبه إختصاصها التشريعي لرئيس الجمهورية لمدة معينة.
- ²³ إنَّ الأوامر في ظل عدم تكييف المؤسس لها قبل مصادقة البرلمان عليها أعمال صادرة عن جهات مركزية عليا يمكن بالتالي الطعن فيها قضائيا أمام مجلس الدولة حول مشروعيتها غير أنَّ مصادقة البرلمان عليها تكسبها صفة النص القانوني بالتالي تحصنها من الرقابة القضائية لتبقى فقط إمكانية تحريك رقابة دستورية عليها حسب نص المادة 186 من الدستور شرط إخطار إحدى الجهات المذكورة في المادة 190 من الدستور.
- ²⁴ راجع على سبيل المثال المواد 96 و151 من دستور 1996... سالف الذكر .
- ²⁵ خرباشي عقيلة ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، الدار الخلدونية للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2007، ص 55.
- ²⁶ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبعة النظام السياسي في الجزائر في ضوء دستور 1996 (سلطة تشريعية ورقابة) الجزء الرابع ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013 ، ص 191.
- ²⁷ راجع فيما يخص الحالة الإستثنائية المادة 98 من دستور ... 1996 سالف الذكر.
- ²⁸ خرباشي عقيلة ، العلاقة الوظيفية...المرجع السابق ص 88 .