

كلية الحقوق

قسم العلوم القانونية

الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية

بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية

تخصص: قانون عام.

إعداد الطالبة:

إشراف:

لوشن دلال

د/ بوهنتالة عبد القادر

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة	الجامعة
كبيش عبد الكريم	أستاذ التعليم العالي	رئيسا	جامعة قسنطينة
بوهنتالة عبد القادر	أستاذ محاضر	مشرفا ومقررا	جامعة باتنة
بلمامي عمر	أستاذ التعليم العالي	عضوا مناقشا	جامعة سطيف
لز هاري بوزيد	أستاذ التعليم العالي	عضوا مناقشا	جامعة قسنطينة
بلفراق فريدة	أستاذ محاضر	عضوا مناقشا	جامعة باتنة
بنيني أحمد	أستاذ محاضر	عضوا مناقشا	جامعة باتنة

شكر

أشكر أولاً الله عز وجل.

أشكر أبي وأمي الكريمين.

أشكر:

كل عائلتي التي ساعدتني وشجعتني على إتمام هذا العمل المتواضع.

الأستاذ المشرف بوهنتالة عبد القادر.

زوجي على جهوده الكبيرة.

الأستاذة مفتح حنان وأتمنى لها التوفيق.

الأستاذ غضبان مبروك والأستاذة خلفه نادية على نصائحهما القيمة.

كل الأساتذة بكلية الحقوق - باتنة.

إهداء

أهدي هذا العمل إلى جدي وجدتي رحمهما الله.

إلى والدي، زوجي، أولادي، وكل عائلتي.

مقدمة :

لم يكن لمبدأ ينظم الحكم في الدولة صدى سياسي وقانوني كذلك الذي أحدثه الفصل بين السلطات، فلولاها لما كان الشكل الحالي للأنظمة السياسية. إذ خلقت محاولات دسترته درجات متفاوتة من التمييز بين هيئات الحكومة، ومن آليات كبح تنظم العلاقة بينها حسب مفهوم المؤسسين للمبدأ.

فلمدة طويلة، كان الفصل بين السلطات أهم مبدأ سياسي تتبناه الدساتير لتنظيم السلطة. وإذا تتبعنا تاريخ الفكر السياسي، لظهر حتى في كتابات أرسطو مما يعني أنه لم يكن مرتبطا بنشأة الدولة الحديثة، بل يجد أساسه في فكرة شرعية ومشروعية الحكم. تفاديا لتسلط الحكام، تحريا للفعالية وبمحا عن الأمن القانوني، كان الفقهاء في كل مرة يطورون آليات الفصل. إلى حين جاء مونتسكيو، الذي وضع، واعتمادا على تقنيات قانونية، نظاما متكاملًا لدسترة هذا المبدأ.

انطلاقًا من هنا، لم يعد هذا المبدأ مجرد فكرة سياسية تطمح إلى مثالية الحكم. بل أصبح معيار لتعريف الدستور والأنظمة المعتدلة. إلا أن اختلاف فهم المؤسسين لنظرية مونتسكيو وخصوصية ظروف كل دولة، كانا سببا في تباين كفاءات تقنيته. أدى التفسير الجامد للمبدأ إلى وضع نظام رئاسي يقوم على الفصل المطلق بين السلطات. أما النظام البرلماني فأخذ بالتفسير المرن الذي يسمح بعلاقات تعاون ورقابة بين السلطات. فاتفقت التفسيرات على وجود ثلاث هيئات تضطلع بوظائف ثلاثة متميزة. إلا أن الاختلاف كان في درجة الفصل بينها.

إلى جانب هذا المبدأ، ساهمت نظريات السيادة الشعبية في إرساء كفاءات توزيع الوظائف وأسس إسنادها. إذ تجد فكرة سيادة القانون أساسها في العقد الاجتماعي أين يتفق المجتمع بأن يخضع الجميع ولا يحكم أي فرد، يكون هذا الخضوع للإرادة العامة التي تأخذ شكل القانون. بهذا تأسس حق البرلمان في التشريع على أساس أنه تمثيل سياسي مصغر لتركيبية المجتمع فلا يوجد أفضل منه لاستخلاص الإرادة العامة. بتطور هذه التركيبية، أصبح من المستحيل آنذاك تبرير تدخل السلطة التنفيذية في وضع القانون، لأنه، في هذه الحالة، سيخضع الجميع لفرد أو هيئة واحدة .

فاضطلع البرلمان أساسا بالتشريع لأنه يمثل الشكل السياسي للمجتمع، وكان الوحيد القادر على تحقيق الالتقاء بين إرادة الشعب والأشكال القانونية للتعبير عنها. على عكس قائد الدولة وحكومته اللذان تتنافى طرق

اختيارهما مع إمكانية تدخلهما في إجراءات التشريع، واحتفظت الدساتير بدورها كمنفذ لقوانين البرلمان. فتخضع أعمالهم بشكل تدريجي لرقابة البرلمان.

إذا، ليست فقط فكرة الفصل بين السلطات ما كان وراء رفض ممارسة الحكومة للتشريع، بل أيضا نظرية سيادة الشعب التي كانت تنص على أنه لا يجوز التنازل أو تفويض أو تقسيم هذه السلطة. وإذا تم تقسيمها فلا يمكن أن تكون هذه الإرادة عامة. بهذا تنقيد سلطة الدولة بقوانين ثابتة لا يمكن للحاكم مخالفتها، قوانين يضعها البرلمان ممثل الشعب وتمثل لها الحكومة.

لأنه، و فقط صاحب السيادة هو من يملك وضع القوانين: الشعب الذي يعبر عن إرادته العامة وفقا لمبدأ الأغلبية، وهذا ما كان يحققه البرلمان لوحده كمثل لهذه الإرادة مدة طويلة. إلا أن تغيير طريقة اختيار رئيس الجمهورية بانتخابه بشكل مباشر من طرف الشعب جعله ممثلا موحدًا لها على عكس المؤسسة الأولى التي تمثل وكالة مجزئة مما يعني أن التأسيس النظري لاحتكار البرلمان للتشريع لم يعد قائما.

كما أن تطور عمل الدولة والأزمات التي عرفها المجتمع الدولي منذ 1929، ظهور الأحزاب ومؤسسات حكومية جديدة وتدخلها في مجالات سياسية جديدة، أكد عجز النظريات السابقة على احتواء أعمال السلطة السياسية. ولمواجهة تسلط المجالس التشريعية، توجهت الأنظمة إلى تقوية مركز رئيس الدولة بتحديد سلطة البرلمان وتنظيمها، وأساسا توسيع الهيئة الناحية بهدف جعل الرئيس في علاقة مباشرة مع الشعب مصدر السلطة.

فلم يتمكن مبدأ الفصل بين السلطات من تأطير كل هذه الظواهر السياسية قانونيا، لذا لجأت الدساتير إلى خلق وظائف جديدة، وتنازلت عن فكرة الفصل الوظيفي جزئيا، خاصة بعد أن أصبح اختيار قائد الدولة وفقا للاقتراع العام المباشر، واتجهت أكثر إلى البحث عن أسس عادلة لتوزيع الوظائف في الدولة.

هذا ما أدى إلى تغيير كل معطيات النظام السياسي، لأن رئيس الدولة لم يعد مجرد قائد للسلطة التنفيذية بل ممثل الشعب الأول، الذي تتفق أغلب الفئات السياسية على اختيار برنامجه. لذا، وفقا لمخطط سياسي بحت: أصبح البرلمان ممثلا للتحزبات السياسية في المجتمع، أما رئيس الجمهورية فهو تجسيد توافق هذه الاتجاهات.

لكن مبدأ الفصل بين السلطات ظل يقاوم داخل الدساتير، والتجئ المؤسسون، حفاظا عليه، لخلق توازنات إضافية. إلا أن هذا لم يحل دون تغير الوجه التقليدي للسلطة السياسية لأنه لم يعد من حائل دون ممارسة

رئيس الجمهورية وحكومته لسلطات تمثيلية أوسع خاصة تلك المتعلقة بالتشريع. فإذا كان يمثل رجل التوافق السياسي، فهو حتما يمثل الإرادة العامة للشعب، ولا يوجد أحق منه في التعبير عنها. لذا لم تعد مشاركته في التشريع إلى جانب البرلمان محل نقاش.

ترسخت إذا، مبادئ لشرعية جديدة تقوم على الاشتراك بين البرلمان والهيئة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية و/أو حكومته في الوظيفة التشريعية. لكن بقايا آليات الفصل بين السلطات والتفسيرات المتناقضة، لا تزال تؤكد الاختلاف بين الأنظمة السياسية، فجددت بطرق مختلفة كيفيات تدخل رئيس الجمهورية في التشريع: بشكل مباشر أو غير مباشر، بشكل واسع أو محدود... لكنها في النهاية أكدت أن ما أسسته الدساتير لم يكن فصلا عضويا أو وظيفيا بين السلطات، بل توزيعا لمختلف الاختصاصات الوظيفية بين المؤسسات الدستورية في الدولة.

في الجزء الآخر من العالم، في أنظمة الدول المتخلفة، ظهرت محاولات تحول ديمقراطي من خلال الأخذ بأحد الأنماط الديمقراطية الغربية: الرئاسي، البرلماني، شبه الرئاسي. وأحيانا الخلط بين مختلف آلياتها لينتج نظام خاص قد تتوافر فيه المعايير الدنيا للمفهوم الليبرالي للديمقراطية الغربية، وأحيانا تنعدم تماما، وتبقى الآليات مجرد نصوص دستورية دون روح. ذلك ما تميزت به أنظمة الجزء الجنوبي من الأرض التي تقر في دساتيرها بمبادئ الديمقراطية لكنها لا تعمل بها أصلا، أو أنها تقننها بشكل يحول دون إعمالها.

من بينها، يعد النظام الجزائري سباقا في محاولات التحول الديمقراطي. وابتداء من دستور 1963، كان المؤسس يحاول بناء نظام دستوري متكامل يحقق الأمرين معا:

- تحقيق المبادئ الديمقراطية العالمية.

- تكييف دعائم النظام مع مقومات الهوية الوطنية، وإرادة النخبة السياسية.

لذا كان لا بد من تكييف هذه الآليات وفقا للمعطيات السياسية والاجتماعية الخاصة في الدولة. لكن أول دستور عجز عن أداء مهمته، كما لم يعمر دستور 1976 طويلا لأنه كان يجسد اتجاهات إيديولوجية خاصة. بسقوطها، لم تعد أحكام الوثيقة قادرة على تحقيق التوافق بين البنى التحتية والفوقية رغم محاولات تعديله.

في 1989، كرس المؤسس المطالب الشعبية والاحتياجات السياسية والاقتصادية في نظام دستوري جديد يتبنى التعددية الحزبية، ومبادئ الليبرالية. إلا أنه لم يكن متكاملًا بشكل كافٍ لمواجهة الأزمة التي عصفت بالدولة آنذاك. وعجزت الآليات المؤسسة من جديد عن تأطير الأحداث قانونيًا إلى درجة وضع ميثاق مؤقت ينظم عمل الدولة إلى حين استتباب الأوضاع.

لهذه الأسباب، وفي سبيل وضع حد لعدم الاستقرار السياسي، التجئ المؤسس إلى تجميع كثير الآليات الدستورية الغربية. وحاول من خلالها، وضع نظام دستوري متكامل يفترض فيه ألا يؤدي إلى الوقوع في أزمة فراغ دستوري. إلا أن مكانة السلطة التشريعية تغيرت في ذهن المؤسس، فمن سلطة أولى في دستور 1963، تراجعت لفائدة السلطة التنفيذية التي أصبحت تحظى بالصدارة.

يسير هذا النظام الجديد وفقا لمخططات مختلفة، كل حسب الأوضاع السياسية. فإذا فشل مخطط تلجأ الدولة إلى آخر. فتعمل هذه الآليات وفقا لمبدأ البعث، ويجدد النظام نفسه. تلتقي هذه التخطيطات المكثفة في نقطة واحدة مركزية: رئيس الجمهورية، الذي يعتبر مفتاح السلطة، لأنه، وإضافة إلى مهامه التنفيذية والقيادية أصبح المشرع الأول في البلاد. بل وأحيانا، المشرع الوحيد.

هذه المكانة المفتاحية، بقدر ما تكون ضرورية في الأنظمة التي تمر بمراحل انتقالية بنائية، بقدر ما تشكل في حد ذاتها تهديدا لاستقرار النظام. لأنها بشكل أو بآخر، تعتمد في تطورها وبقائها على مؤسسة فردية وهي رئيس الجمهورية. وبسقوط هذا الأخير، يسقط النظام كله. كما تهدد أخطاؤه السلطة السياسية بأكملها لأن قراراته تستغرق كل مظاهر الحكم.

لكن النقاش لم يعد يتعلق باضطلاع رئيس الجمهورية بهذا القدر من الاختصاصات خاصة في المجال التشريعي أو منافاة الممارسة لمبدأ الفصل بين السلطات. لأنه يملك الشرعية الكافية خاصة بعد تعديل الدستور في 2008، أين أكد المؤسس مفهومه الخاص للفصل بين السلطات والذي يتنافى مع المبادئ النظرية التي استقرت في الفقه الدستوري. فيه أطر قانونيا علاقة رئيس الجمهورية بالنظام وأزال الغموض حول آليات التعبير عن الإرادة العامة للشعب. فلم يعد برنامج رئيس الجمهورية مجرد برنامج سياسي تنافسي. أصبح، أكثر من ذلك، أسمى مصدر موضوعي لأعمال السلطة السياسية.

بل إن المشكلة أعمق من ذلك: أن يشرع رئيس الجمهورية هو واقع كامل الشرعية، وحتى أن إقصاءه من هذه الوظيفة هو ما يعد انتهاكا للمبدأ. لكن أن يستأثر بالتشريع لوحده أو أن يكون للبرلمان مجرد دور ثانوي، هو ما يخالف قواعد العدالة الدستورية. إذ كانت الأمور مختلفة لو وزعت آليات الاشتراك بشكل عادل بين سلطتي البت والمنع. فقد تتوزع بين المؤسستين معا: يكون لرئيس الجمهورية أن يبت متى كان للبرلمان أن يمنع، والعكس. أو أن يستأثر أحدهما بسلطة البت ويكون للآخر سلطة المنع. فيشرع البرلمان ويراقب رئيس الجمهورية أو العكس. بهذا توزع اختصاصات الوظيفة التشريعية بشكل عادل يحقق الفعالية والشرعية.

أما أن يكون المشرع هو نفسه المراقب، فهو أمر غير مقبول ولا يتناسب مع التصور الديمقراطي للأنظمة السياسية. وهو ما قرره المؤسس الدستوري الجزائري وفقا لمخطط شديد التعقيد والجمود، يحظى فيه رئيس الجمهورية بمكانة مميزة تسمو عن كل المؤسسات الدستورية، مما يجعله سلطة ذات سيادة في مواجهة الأحزاب والهيئات الأخرى، يقرر وفي الوقت نفسه يراقب، حكم وفاعل.

هذا الازدواج الوظيفي الذي يحظى به رئيس الجمهورية في الجزائر كان وراء ظهور تصنيف جديد لأعمال الدولة أين نعتد معايير خاصة أدت إلى توسيع اختصاصاته التشريعية ومجالات تدخله. بالمقابل، تم تحديد اختصاص البرلمان الذي تقلصت تدخلاته بشكل يتنافى مع ما أكدته المبادئ العامة في الدستور.

كل ذلك، أعطى شكلا خاصا لتوزيع الوظيفة التشريعية في الدولة خاصة بالنظر لمكانة المؤسسات الدستورية وخضوعها مباشرة لهيمنة رئيس الجمهورية، مما أثر على كل النظام القانوني وأعطى مضمونا جديدا لسلطة التشريع. ذلك ما جعلنا نتساءل عن أثر هذا المفهوم الجديد للسلطة الرئاسية في التشريع على نظام الدولة وعلى محتوى القانون. فإذا كان من الشرعية أن يضطلع رئيس الجمهورية باختصاصات تشريعية، هل توجد ضرورة دستورية أو سياسية لتركيز كل آليات وضع القانون في يده، مما يمنحه حصانة ضد إجراءات الرقابة؟ وبالنتيجة، هل حققت هذه الاختصاصات التشريعية الرئاسية الموسعة التوازن المؤسساتي والفعالية، خاصة أنها وضعت لتفادي الأزمات التي عجز دستور 1989 عن مواجهتها؟

للإجابة عن هذه الإشكالية، انطلقنا من معطيات جد أساسية في بحثنا أهمها:

- أن النظام محل الدراسة يتعلق بمجتمع دولة من العالم الثالث، تعد الأنماط الغربية السياسية غريبة عنه، خاصة أن أهم مقوماته الإسلام.

- لم يعد للتشريع صدى محدود الأثر، ولم يعد القانون الدستوري محدود المدى على المستوى الداخلي. بتطور المجتمع الدولي، تطورت مستويات التحليل، وأصبح الكل يتدخل في شؤون الكل، فتراجع مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية لصالح مبدأ حق التدخل، وأصبحت الديمقراطية بكل أبعادها، وخاصة في كفاءات التعبير عن الإرادة العامة- التشريع- مطلباً عالمياً، الرأي العام العالمي، الحكومات الأجنبية، المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية، الكل يتدخل، والكل يطالب، والكل يسأل ويراقب.

- أنه وخلال هذه المرحلة الانتقالية التي يمر بها النظام، يفضل التروي في بناء الهيكل القانوني للدولة لتحقيق توافق مبدئي بين البنى التحتية والبنى الفوقية.

-النظام الدستوري في الجزائر في طور التكون، لذا فإنه لا يتحمل نظاماً سياسياً مبنياً على تعددية فعلية تؤدي إلى إشراك كل الاتجاهات السياسية في القرار.

-أن الشعب ينقصه الوعي السياسي ولا يدرك بدقة أهمية أصواته ومصيرها.

-أننا نقصد بمدى فعالية توسيع الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية: مدى حيولتها دون الوقوع في أزمة فراغ تشريعي سواء من حيث النصوص أو الهيئة المكلفة بتلك الوظيفة.

من خلال ما سبق، افترضنا أن توسيع الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية لم يكن له أثر محدود على آليات ممارسة الوظيفة فقط أو على علاقته بالبرلمان. بل إنه امتد ليستغرق كل مظاهر ممارسة السلطة، وقد كان ضرورياً وشرعياً في أغلب الأوقات أن يضطلع الرئيس لوحده بسلطة التشريع، فساهم هذا في إعطاء ملامح إيجابية لتطور النظام القانوني للدولة التقنية. إلا أن استمرار الممارسة بهذا الشكل قد يمس بالمبادئ العامة التي يقوم عليها النظام الدستوري في الجزائر.

منهج الدراسة وتبرير تقسيم الموضوع:

-تبرير تقسيم الموضوع:

للتأكد من صحة الفرضية، حاولنا، وبشكل مرحلي الإجابة عن الإشكالية. إلا أنه وتفادياً لأي تناقضات في البحث، كان لا بد من تنظيم فصل تمهيدي نظري لتأصيل الفكرة الفقهية التي أسسنا عليها بحثنا:

والتي تعتمد على رفض مبدأ الفصل بين السلطات كوسيلة لتنظيم السلطة. لأنه لم يكن إلا مبدأ وهمياً ساهم تاريخياً في مقاومة الاستبداد. كما أنه يناهز الأحكام الدستورية للاختصاص التشريعي الرئاسي.

بالمقابل، وفي الفصل نفسه، تبرز آلية أخرى وهي توزيع الاختصاصات الوظيفية التقريرية والرقابية بين مؤسسات الدولة على أساس توازنات معينة حسب طبيعة النظام وهو المنظور العصري للسلطة التشريعية. مما أدى بنا إلى استبعاد آليات أعمال مبدأ الفصل بين السلطات لمونتسكيو ومعايير تصنيف أعمال الدولة التقليدية. من هذا المنطلق حاولنا البحث عن معيار جديد لتعريف القانون بسبب قصور العنصرين الشكلي والموضوعي، ومن ثمة حصر مجموع إجراءات التشريع.

اعتماداً على هذه النتائج النظرية، حاولنا في باب أول دراسة مجموع الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية وآليات ممارستها في الحالات العادية وخلال فترات تهديد استقرار النظام. واعتمد تحليلنا أساساً على المادتين 122، 123 اللتان تحصران مجال اختصاص البرلمان في التشريع.

صادفتنا خلال بحثنا تساؤلات كثيرة حول جدوى هذا التركيز ومصير هذه الأعمال، لذا نظمنا باباً ثانياً اعتمدنا فيه أساساً على الممارسات السياسية وأثرها على النظام الدستوري.

نتجت، بالتالي، خطة تحليلية استقصائية حاولنا من خلالها التوصل مرحلياً إلى الإجابة عن إشكالتنا في الخاتمة. فانطلق التحليل من الأحكام الدستورية للاختصاص التشريعي الرئاسي أين حصرنا مجموع أعماله التي يمكن وصفها كذلك وفقاً للمعيار الغائي - الذي يعتد بنتيجة العمل - : فهو يمارس بشكل حصري بعض الاختصاصات التشريعية، ويشترك إلى جانب البرلمان في إجراءات وضع القوانين العادية في مجال المادتين 122، 123 من الدستور، هنا يتدخل بشكل مباشر. إلا أنه يملك التأثير على التشريعات البرلمانية من خلال سلطات منحه الدستور إياها باعتباره ممثل الأمة وحامي الدستور، كما يتدخل بشكل غير مباشر عن طريق حكومته التي تمارس سلطات واسعة في تنظيم العمل التشريعي البرلماني وتحريضه. أما خلال غيبة البرلمان، سواء كانت آلية أو مفتعلة، يبقى رئيس الجمهورية، لفترة معينة، المشرع الوحيد في مجال المادتين سابقتي الذكر والمجالات الأخرى.

لكن هذا التركيز لم يكن كافياً، لأنه وبسبب الأزمات، قد يصبح للبرلمان دور مثبط لاحتكاره سلطة التصويت أو لضرورة عرض الأوامر على الغرفتين للموافقة عليها، لذا قرر المؤسس نظاماً تشريعياً استثنائياً يعطي لرئيس الجمهورية سلطات شبه مطلقة في التشريع. على هذا الأساس قسمنا الباب الأول إلى فصلين: الفصل

الأول يتناول في مبحثين الاختصاصات التشريعية الرئاسية خلال فترات استقرار النظام أثناء وجود البرلمان، وفي حالات غيبته. وبما أن الدستور خصص أحكاما استثنائية للتشريعات الرئاسية خلال الأزمات فقد نظمنا فصلا ثانيا لدراستها.

أدى تحليل الأحكام الدستورية للاختصاصات التشريعية الرئاسية إلى نتائج استغرقت كل مظاهر النظام. فأهم ما توصلنا إليه كان احتكار رئيس الجمهورية لسلطة القرار التشريعي إلى درجة أصبح موجه السياسة التشريعية في البلاد، وهذا ما جعلنا نتساءل عن مدى تحقيق التوازن بين مؤسسات الدولة التشريعية وهو ما يبرر تنظيم الباب الثاني.

يأتي هذا الباب، ليعتمد على نتائج الممارسات السياسية لمؤسسات الدولة، وتحليل كفاءات إعمال أحكام الدستور، ليكرس ذلك الجانب النظري في الفصل التمهيدي والباب الأول. حاولنا فيه التحقق من مدى توافر العدالة الدستورية والتوازن اللذان يعتمدان على آليات مخصصة لمراقبة العمل كمرحلة وقائية وإثارة مسئولية رئيس الجمهورية كمرحلة نهائية وعلاجية، لذلك قسمناه إلى فصلين: يدرس الفصل الأول الإمكانيات الرقابية على الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية، ودورها في إرساء معالم النظام التشريعي للدولة. وبسبب غيابها، انتقل مستوى التحليل إلى أعماق من التدابير الوقائية، وهي مرحلة إثارة مسئولية رئيس الجمهورية عن أعماله التشريعية.

- منهج الدراسة:

لما كان المنهج الأساسي لدراستنا هو المنهج التحليلي الاستقصائي، وذلك لطبيعة الإشكالية التي فرضت إتباع مراحل معينة: دراسة نظرية تاريخية تحليلية في الفصل التمهيدي، سمحت نتائجها بالانتقال إلى مرحلة أخرى من الدراسة، أساسها الاستقصاء وتحليل النصوص القانونية. في النهاية، وبمقاربة سياسية اجتماعية، حاولنا وفقا لمنهج جدلي تحليلي، دراسة الآثار القانونية السياسية للتنظيم الدستوري لسلطة التشريع الرئاسية.

ذلك ما يبدو من خطة البحث التي تجيب مرحليا عن الإشكالية بشكل تحليلي. لذلك الغرض التجأنا إلى عدة أدوات منهجية:

- رأينا أن المنهج المقارن لن يفيد هذه الدراسة، بل إنه قد يؤدي بنا إلى نتائج غير موضوعية. إلا أننا لجأنا للمقارنة كأداة تساعدنا في معرفة نية المؤسس. لذا اخترنا الدستور الفرنسي الذي أخذ منه دستور الجزائر كثيرا من الأحكام مع تغييرها فحاولنا الرجوع للأصل لبيان أثر التغيير الذي جاء به المؤسس الجزائري. وبهدف التأكيد

على النتائج، كنا أحيانا ما نلجأ إلى الأحكام الدستورية المصرية التي كان المؤسس فيها كثيرا ما يغير نصوص المواد التي تم نقلها عن الدستور الفرنسي، بهذا تمكنا من بيان نتيجة التغيير الذي يطرأ على مادة تؤخذ من منظومة إلى أخرى: فحتى ولو لم تغير صياغتها، تتغير أحكام تطبيقها.

كما حاولنا المقارنة بين أحكام الدستور الحالي، وبين النصوص التي تعرضت للتعديل، لنبين أثر التعديل على النظام الدستوري مما ساعدنا كثيرا على تفسير بعض الغموض الذي يكتنف الدستور الجزائري.

-منهج دراسة حالة كان ضروريا عندما تتعلق الدراسة بحالة خاصة لم تميز كل النظام، بل فترة معينة منه، لذا حاولنا دراستها بشكل منفصل تفاديا لتعميم النتائج على كل الممارسات.

-حاولنا من خلال دراستنا القانونية هذه الالتزام بكل التقنيات التحليلية التي يتطلبها البحث القانوني. إلا أن طبيعة الموضوع فرضت عليها مقاربات معينة، وهي الاجتماعية السياسية *socio politique* ، ذلك ما يظهر جليا في الباب الثاني. بهذا، نعلن بداية إتباعنا للمدرسة الفرنسية في تحليل الأطر القانونية للظواهر السياسية.¹

*أما عن تحليلنا للنصوص الدستورية، أو في تفسيرنا للغموض التي يكتنفها فإننا حاولنا قدر الإمكان أن يتماشى التفسير مع روح الدستور الجزائري التي تعرف بأنها نتيجة لترايط كلي للدستور ومبدأ وحدته. فهو بهذا مجموعة القواعد الناتجة عن تفسير موحد وفقا لطريقة معينة، وهناك طريقتان للتفسير:

-طريقة التفسير التقليدي: التي تعنى بالمعنى الحرفي للنص وقت كتابته ونية واضعي النص. لكن هذا لا يؤدي إلى تفسير صحيح للمواد فنية من كتب النص لا تطابق نية واضع الدستور وهو الشعب.

-طريقة التركيب المنطقي: تعتمد على ربط القواعد الدستورية. وهي طريقة قريبة من طريقة الكلية الدستورية لدوركين رونالد والتي تعتمد على نظام مبادئ وضرورة ربط بينها لتشكيل وحدة متجانسة. هذا يعتمد على وجود مبادئ ثابتة كالفصل بين السلطات في الدستور الفرنسي.² هذه الطريقة الثانية هو ما سنعتمده في تفسير القواعد الدستورية، نظرا لأنها تؤدي أكثر إلى نتائج منطقية كما أن الطريقة الأولى تصطدم بصعوبة معرفة نية واضعي الدستور خاصة بغياب النسخ الابتدائية.

¹ أنظر حول مدرستي التحليلات الحكومية الفرنسية والأمريكية: مورييس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة: جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1992، ص. 14.

² Pierre Mouzet, « Les manifestations contentieuses de l'esprit de la constitution de 1958 », *revue de droit public*, n 5, 2004 , p. 1250,1251.

بالنتيجة نأخذ بإمكانية تفسير واحد للقاعدة الدستورية، على خلاف ما يراه البعض بأن الدستور يسمح بعدة قراءات لمواده.³ فهو في الحقيقة قد يؤدي إلى عدة تطبيقات لكنه لا يسمح بعدة قراءات، واختلافها يعني مخالفة الدستور في حد ذاته. بهذا يمكن التكلم عن وجود عدة أنظمة سياسية لنظام دستوري واحد وليس وجود عدة أنظمة دستورية لدستور واحد.

كما أننا لا نساند فكرة تفسير غموض بعض الأحكام في الدستور بأنه وضع على عجل، لأن الوقت كان متوفراً للمؤسس لتدارك ما كان ناقصاً من خلال التعديلات التي برجت منذ 1989. لذا نحاول تفسير أحكامه على أساس أن نية المؤسس انصرفت إلى ذلك الحكم دون سواه.

تظهر مشكلة أخرى إضافية في تفسير القاعدة الدستورية، وهي أن النص كتب أولاً باللغة الفرنسية ثم ترجم.⁴ لذا ففي حالة الغموض يمكن العودة للنص الأصلي. لكن اعتبار اللغة العربية فقط لغة رسمية يحول دون اعتبار النص الفرنسي مرجعاً رسمياً، ونعود له فقط على سبيل الاستدلال.

الإطار العام للموضوع:

- أخذنا بالمفهوم الضيق للتشريع، مما يعني أن الأحكام الدستورية للاختصاصات التشريعية الرئاسية تتعلق فقط بالقانون بمعناه الضيق كمصدر للقاعدة القانونية، مما يستثني التشريع التأسيسي (الدستور) أو الفرعي (التنظيمات).

- تنصب الدراسة على النظامين الدستوري والسياسي.

- الدستور الجزائري هو دستور جامد، مما يعني أن إطار التشريع يخضع للأحكام العامة للدستور، ويخضع للرقابة على دستورية القوانين.

أهمية الموضوع:

مس التعديل الدستوري لسنة 1996 جذريا بأحكام الوظيفة التشريعية في الجزائر: توزيع الاختصاصات، تكوينها بشكل جعل رئيس الجمهورية المشرع الأساسي في الدولة. فقد تم إنشاء غرفة ثانية إلى جانب المجلس

³ Jean Rosseto, « A propos de la stabilisation conventionnelle de la V république », **revue de droit public**, n 5/6 -1998, p 1499.

⁴ أنظر: محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر. المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص. 78.

الشعبي الوطني في الوقت نفسه الذي أصبح لرئيس الجمهورية الحق في التشريع بأوامر أثناء غيبة البرلمان أو في الحالة الاستثنائية. وتزامنا مع التعديل الانتخابي الذي أقر مبدأ التمثيل النسبي لاختيار نواب المجلس الشعبي الوطني، والمجالس المحلية الذين سيشكلون فيما بعد ثلثي أعضاء مجلس الأمة من بينهم. ثم جاء التعديل الدستوري في 2008 ليكمل التصور السياسي للنظام من خلال دسترة برنامج رئيس الجمهورية كمصدر للعمل الحكومي.

كل هذا كان له الأثر العميق على المفهوم القانوني للوظيفة التشريعية، وكيفيات توزيع الاختصاصات المتعلقة بها. كما أعطى خصوصية للسياسة التشريعية في الدولة التي أخذت طابعا رئاسيا ابتداء من 1999 عندما منح الشعب رئيس الجمهورية شرعية واسعة لاتخاذ كل الإجراءات المناسبة لإقرار نص الاستفتاء وما لحقه من تصرفات.

فالمتمعن للجريدة الرسمية يجد ندرة في القوانين ذات الأصل البرلماني، فتصويت البرلمان هو إما إقرار لأوامر رئاسية أو لمشاريع حكومية. لذا نحاول من خلال دراستنا، أن نبين أحكام هذه الكثافة التشريعية الرئاسية، وأسباب استبعاد البرلمان، وأثر كل هذا على النظام السياسي، فنزيل الغموض حول كيفيات ممارسة السلطة وكيف كان يجب أن تمارس.

اختيار المراجع:

يعود سبب الاعتماد على المراجع الكلاسيكية القديمة إلى:

- أن الفقه الدستوري المعاصر يجد أساسه في النظريات التي نشأت منذ القرن 16، لذا ارتأيت العودة إلى أصل هذه الأفكار لتقصي الحقيقة.

- أن الأفكار الديمقراطية تجد أساسها في كتب مونتسكيو وروسو...، فوجدت أنه من الأفضل الاعتماد عليها بدل اللجوء إلى التفسيرات اللاحقة لأفكار هؤلاء الفلاسفة.

- ارتأيت تتبع تطور الأفكار الديمقراطية في الأنظمة السياسية وما كان يراه كل فقيه في تلك المرحلة، ومقارنتها مع النظرة الحديثة لهذه الأفكار، فكان يجب أن نبحث عن سبب اضطلاع رئيس الجمهورية بهذه السلطة أو تلك من خلال الأفكار النظرية القديمة والداستير الكلاسيكية وما كانت تهدف إليه.

صعوبات الدراسة:

من بين أهم الصعوبات التي واجهتنا خلال دراستنا:

- أن أغلب المراجع التي اعتمدنا عليها تنطلق في دراستها من فكرة: أن الفصل بين السلطات هو المبدأ الأساسي لتوزيع الوظائف في الدولة وتنظيم السلطة السياسية، وكان ذلك عكس ما توصلنا إليه. مما حال دون الأخذ بأغلب ما ورد فيها، وطرح صعوبات في تكييف ما جاء فيها من دراسات مع ما توصلنا إليه من نتائج. بهذا نعتمد على المبادئ والظواهر السياسية نفسها التي توصل من خلالها الفقهاء لتأكيد المبدأ، لنثبت أنه وهمي وغير صالح للتقنين.

- أن المجلس الدستوري أكد مرارا وتكرارا أن المؤسس الجزائري اعتمد على الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطة،⁵ وهو ما يبدو جليا في التقسيمات الشكلية التي اعتمدها في الدستور، في حين أننا انطلقنا من فكرة وهمية المبدأ.

- أن المؤسس وإلى جانبه المجلس الدستوري اعتمدا معيارين لتعريف القانون، ضيق: وهي النصوص التي يصوت عليها البرلمان ويصدرها رئيس الجمهورية في مجال المادتين 122، 123 من الدستور، وواسع يتمثل في معيار موضوعي وذاتي يعود إلى تكييف رئيس الجمهورية.

-التدقيق في المصطلحات :

خلال دراستنا اعترضتنا جملة من الصعوبات، من بينها عدم دقة المصطلحات القانونية، فهناك الفصل بين السلطات والوظائف والمهيات. وكان الخطأ التقليدي في تفسير مبدأ الفصل بين السلطات الاعتماد على الوظائف.⁶ إضافة إلى عدم وجود المصطلحات العربية المقابلة في المعجم القانوني، مثلا: *autorité* هل يمكن أن نترجمها قوة؟ في حين أغلب الفقهاء العرب يترجمونها إلى: سلطة. لكن الإشكالية تطرح لأن الفقه الغربي يميز بين: *autorité* و *pouvoir*.

مما يؤكد ضرورة التدقيق في استعمال المصطلحات، لذا حاولنا مبدئيا، وضع تعريفات لأهم المفاهيم في

البحث:

⁵أنظر الرأي رقم 1- رق م د-1989 المتعلق بمدى دستورية النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

⁶ Pour plus d'informations, voir : , Maurice Hauriou, précis de Droit constitutionnel, .Recueil Sirey, Paris, 1929, 2 éd, p. 347 et suite.

-السلطة: مصدرها لا تيني: potesta وهي أهلية التصرف، ولها عدة معان: قدرة وحق التصرف

لحساب الآخرين، أما السلطة في معناها الواسع هي الأهلية في فرض الطاعة والاحترام⁷

فهي بالمعنى السياسي، توافق مصطلح Autorité على أساس أنها القدرة على الإخضاع، أو المؤسسة التي تملك تلك القدرة.⁸ أما من الناحية القانونية، فهي تأخذ معان مختلفة حسب أساس التعريف: فقد تمثل الهيئة وفقا للمعيار العضوي، أو الوظيفة وفقا للمعيار الوظيفي. أما أن تمثل الوظيفة والهيئة معا: كأن نقول السلطة التشريعية لنقصد بالمعنى نفسه الهيئة وعملها، فإنه ما خلق الإشكال في الدساتير الحديثة التي أخذت بمبدأ الفصل بين السلطات. لذا نأخذ، في بحثنا هذا، فقط بالمعيار الوظيفي لتعريف السلطة تفاديا للتناقض الذي قد يحدث من جراء الربط بين الهيئة ووظيفة معينة.

أما الوظيفة فهي "عمل يعرف إما على أساس مضمون أو موضوع أو هدف الأعمال التي يتضمنها".⁹ لا بد أننا، وخلال بحثنا، سنؤكد أننا نعرف غالبا الوظيفة حسب النتيجة من العمل، مثلا، كل ما يؤدي إلى وضع قواعد مجردة وملزمة يعتبر قانونا، وذلك ما سي طرح لدينا إشكالا حول تكييف المراسيم التنظيمية المستقلة.

لذا نشير إلى أنه لا يجب الخلط بين مصطلحي الوظيفة والسلطة في الفرع 1 -مطلب 1-مبحث 1- فصل تمهيدي أين نتكلم عن ضرورة التمييز بين الوظيفتين، ثم نؤكد استحالة الفصل بين السلطتين حسب مفهوم الفقه للوظيفة.

*يثير اعتبار مصطلحي: الاختصاص والصلاحيه مترادفين، بعض الإشكاليات النظرية في بحثنا، لذا حاولنا التمييز بينهما ومن ثم تبرير اختيار المصطلحات في العنوان والأطروحة:

-الاختصاص: compétence-

⁷ أوليفيه دو هاميل، إيف ميني، ترجمة: منصور القاضي، المعجم الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1996، ط1، من الصفحة 711 إلى الصفحة 720.

⁸ Voir la définition des deux termes pouvoir, autorité, in Dominique Colas, dictionnaire de la pensée politique, Larousse, Paris, 1997, p. 18, p.209.

⁹ Carré de Malberg, Confrontation de la théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation, Paris, 1933, p 30
in Gérard Bergeron, Fonctionnement de l'état. Armand Colin, 2 éd, Paris, 1965, p.562.

"هو ولاية قانونية مادية، إقليمية، زمنية وشخصية معترف بها لسلطة أو هيئة عامة للقيام بهذا العمل أو ذاك ضمن شروط محددة." ¹⁰ فهو يمثل قدرة قانونية تسمح بتصرفات تتعلق بوظيفة حكومية، إدارية، قضائية، أو بوكالة انتخابية. وتعتبر فكرة الاختصاص على أن السلطة ليست لصيقة بالشخص الذي يمارسها. ¹¹

نميز حسب موضوعه: الاختصاص العام: *de droit commun* إن لم يكن الاختصاص مقيدا من حيث الموضوع، والاختصاص المقيد: *compétence d'attribution* إن كان محدد الموضوعات. ¹²

فتكلم عن *Compétence d'attribution*: عندما يكون الاختصاص محدودا، مثلا نقول عن اختصاص البرلمان في التشريع بأنه كذلك لأنه ليس صاحب الاختصاص الأصيل. ¹³ بالنتيجة، يصبح مجال المشرع في الدستور الفرنسي محدودا، أما مجال التنظيم فهو اختصاص عام، ¹⁴ وهو ما ينطبق على الدستور الجزائري.

-الصلاحية : attribution

فعل *attribuer* يعني إعطاء، أو منح امتياز. فتكون *attribution*: السلطات التي تمنح لأحدهم. ¹⁵

فيبدو من خلال هذا التعريف للمصطلح الأجنبي المقابل أنها أوسع من الاختصاص، رغم أنه لطالما ارتبط المفهوم بالقانون الإداري، وهو ما يعطيه مرتبة أدنى من الاختصاص، الذي يعبر أكثر عن السلطة. لكن، وبما أننا بصدد التدقيق في المصطلحات، نحاول قدر الإمكان التمسك بالمعاني الدقيقة لا بما جرى استعماله.

أما إذا عدنا لمعنى "صلاحية" باللغة العربية، لوجدناه أقل تعبيرا عما يؤديه المفهوم، لكنه يؤدي بشكل غير مباشر الغرض، ذلك لأنه يعبر عن الإمكانية. ¹⁶

بهذا نفسر اختيارنا لمصطلح : *صلاحيات* في عنوان الأطروحة، لأن الأمر لا يتعلق فقط بدراسة الاختصاصات المقررة دستوريا، بل بمجموع الإمكانيات التي تسمح لرئيس الجمهورية بالتشريع، وبالوسائل التي

¹⁰ أحمد سعيان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، مكتبة لبنان ناشرون، لبنان، دون سنة نشر، ص. 25.

¹¹ Michel de Villiers, Dictionnaire de droit constitutionnel, ed2, Dalloz, Paris, 1999, p.38.

¹² Michel de Villiers, Dictionnaire de droit constitutionnel, op.cit., p.39

¹³ Georges Burdeau, Michel Troper, Francis Hamon, Manuel de droit constitutionnel. LGDJ, 24 éd, Paris, 1995, p. 627.

¹⁴ أو صديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، ج 3، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، ص. 80.

¹⁵ Le petit Larousse, Larousse, Paris, 2008, p.78.

لا تشير أهم قواميس اللغة العربية إلى مصطلح "صلاحية"، لذا يمكن اعتباره مشتقا من مصطلح: "صالح"، أنظر: لسان العرب على الموقع: www.babylone.com ¹⁶

تتيحها مجموع تلك الاختصاصات. لذا، فإن الصلاحية تستغرق الاختصاص وإمكانيات ممارسته، وكذا مدى تلك الممارسة.

الفصل التمهيدي: التأطير الدستوري للاختصاص التشريعي الرئاسي في الأنظمة الحديثة.

في دراستهم لآليات عمل الدولة، يميز الفقهاء بين الإرادة والتصرف، فالسلطة التشريعية هي التعبير عن إرادة الشعب، والسلطة التنفيذية هي التصرف وفقا لهذه الإرادة. بهذا، تعتبر الأولى الرأس والثانية الذراع.¹⁷ ميز مونتسكيو بينهما بحيث لا تجتمع في الهيئة السلطتان: سلطة الإرادة، وسلطة التصرف،¹⁸ وذهب كثير إلى قصر صفة السلطة فقط على الهيئة التشريعية التي تمثل الإرادة العامة¹⁹ وجعلها حكرا على البرلمان كهيئة يختارها الشعب لهذا الغرض.

لكن، إذا كان هذا الفكر السياسي يبني نظرياته على العقد الاجتماعي المبرم بين الحكام والمحكومين، فإنه يجعل السيادة للمحكومين الذين يعجزون عن ممارستها فيختارون من يحكمهم وفقا لإرادة الجماعة. هذه الإرادة تأخذ شكل القانون وهو ما يفسر خضوع المجتمع له لأنه يمثل إرادته العامة. كما يفترض أن يضع الشعب في حد ذاته هذا القانون فلا أحد يعرف أفضل منه كيف يريد أن يحكم، إلا أنه ولاستحالة ذلك، كان من الضروري إنابة هيئة تضع عنه هذه القواعد. يشترط فيها أن تمثل تماما الشعب، فهي إذا هيئة يختارها وفقا لتركيبية تناسب مع شكله الاجتماعي، في تعداده وتباين آرائه وهذا لتسهيل عملية التوصل للإرادة العامة عن طريق المداولة. كان البرلمان هذه الهيئة التي تماثل الشعب في تكوينه وآلية عمله. لكن التجربة أكدت أنه، وإن تمكن من تحقيق بعض النتائج تاريخيا، يبقى عاجزا عن وضع تشريعات فعالة في كل وقت وبالسعة المطلوبة والتقنية اللازمة لتسيير دولة تكنولوجية، فأصبحت هذه الأفكار الديمقراطية قديمة وغير صالحة لتحقيق دولة الرفاهية.

ازداد نفوذ الهيئة التنفيذية نظرا لفعالية تدخلها في أوقات الأزمات والحروب عندما يتعطل البرلمان أو يعجز بسبب تراكم الأعمال في الدولة وغياب القوانين اللازمة لتسيير مرافق الدولة. كما أن طريقة اختيار رئيس الدولة الذي أصبح ينتخب مباشرة من طرف الشعب غيرت كثيرا مفهوم التمثيل إذ أصبح أفضل الممثلين فكل الاتجاهات تتوحد لاختياره، وأصبحت الحكومة التي يعينها رئيس الدولة تعبيرا غير مباشر عن اختيار الشعب، وهكذا لم تعد الهيئة التنفيذية غريبة عن صاحب السيادة، بل هي أفضل هيئة مختصة تعبر عن إرادته العامة التي يجسدها برنامج رئيس الدولة في الجمهوريات عموما.

¹⁷ Michel Troper, La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française. Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1980, p. 116.

¹⁸ Ibid, p. 117.

¹⁹ Ibid, p. 125.

بدأ الصراع بين هذه الفكرة ومبدأ الفصل بين السلطات الذي ظل لمدة طويلة أهم دعائم النظام الديمقراطي، فهل يجوز أن تضطلع بوظيفة التشريع هيئة أخرى غير البرلمان، وأن نعهد إلى السلطة التنفيذية التي تهتم بالحالات الفردية ببعض من الاختصاصات التشريعية؟ رفض المتشددون قبول هذه الفكرة، حتى أنهم أكدوا بأن تدخل قائد السلطة التنفيذية في العمل التشريعي هو في الحقيقة من صميم الوظيفة الإدارية والهدف منه التأكد من صلاحية القانون للتطبيق على الحالات الخاصة. وأصررت الدساتير على الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات في شكله العضوي والوظيفي: الفصل بين ثلاث هيئات تضطلع بثلاث وظائف مختلفة: تشريعية وتنفيذية وقضائية. لكن تقنين الفكرة بدأ مستحيلا لارتباط الوظائف ببعضها، وعجز الهيئات عن العمل بشكل مستقل. وبات من الأكيد أنه من الصعب على هيئة مثل البرلمان أن تضع القانون وحدها. فلجأت كثير من الدساتير إلى توزيع الاختصاصات التشريعية بين الهيئة التنفيذية والبرلمان. - المبحث الأول -

لكنها اختلفت في كيفية توزيع هذه الاختصاصات بين البرلمان والهيئة التنفيذية من جهة، ومن جهة أخرى، بين مؤسستي الهيئة التنفيذية: رئيس الجمهورية المنتخب والحكومة. وما يهمننا بالدراسة ما اختص به فقط رئيس الجمهورية في هذا المجال .

إذ طرح تدخله في عملية وضع القانون عدة إشكالات قانونية وخاصة في التمييز بين ما هو قانون وما هو قرار إداري، وبيان طبيعة أعمال رئيس الجمهورية إن كانت تشريعية أم تنفيذية. لحل هذه الإشكاليات تبنت الدساتير معايير حديثة لتعريف القانون والعمل الإداري. إلا أن هذا لم يحل دون وجود أعمال لا تزال طبيعتها القانونية غامضة أو أن تصنيفها تطلب اللجوء إلى معايير أخرى. - المبحث الثاني -

المبحث الأول: التنظيم الدستوري للوظيفة التشريعية.

ساهم مونتسكيو في إنشاء نظرية قانونية تصلح لضمان الحرية السياسية فأصبحت معيار عالميا للحكومة الدستورية. وكانت الوسيلة الأساسية لتحقيق حكومة معتدلة فكرة توازن السلطات التي جاءت من نظرية الحكومة المختلطة.²⁰ فمبدأ الفصل بين السلطات وحده يشكل ضمانة جدية وحماية فعالة للمحكومين، وإذا أردنا تحديد

²⁰ "الحكومة الجيدة هي نتيجة الجمع بين ثلاثة أشكال من الحكومات : الملكية، الأرستقراطية و الديمقراطية فيشارك في الحكم: الملك، النبلاء، الشعب. و قد طورت هذه الأفكار نظرية توازن السلطات ، أي توزيع السلطة بين المصالح المختلفة للمجتمع (الطبقات المختلفة)، و يجب أن تكون هذه المصالح متوازنة فلا تتغلب أي طبقة على أخرى" أنظر:

سلطة الهيئة التنفيذية، لا يكفي فقط وضع المبادئ العامة التي تتصرف بموجبها، بل يجب أيضا أن لا تتمكن من سن القانون أو تغيير تشريع قائم.²¹

في سبيل حماية هذه الحقوق، حاول الفقهاء خلق نظرية متكاملة تضمن ممارسة معتدلة للحكم وتحول دون الاستبداد بالسلطة، لذلك تمسك أغلبهم بنظرية الفصل بين السلطات التي تقوم على فكرة أنه لا تتحقق الحرية إذا جمعت وظائف الدولة في يد هيئة واحدة، بهذا تعمل الدولة وفقا لمبدأين: الرقابة والتوازن بين سلطتين تشريعية وتنفيذية مع استقلال السلطة القضائية. تضطلع الهيئة التشريعية بوضع القوانين لتنفيذها الهيئة التنفيذية، وتتجلى أهمية الفصل بين الهيئتين لدى روسو في أن الهيئة التنفيذية تضطلع بالإشراف على تنفيذ القوانين التي تمثل الإرادة العامة للشعب، بهذا فهي تلتزم بالخضوع للسلطة التشريعية المتمثلة في الشعب، ويتحقق هذا الخضوع بأن تكون في مرتبة أدنى منها، مما يعني ضرورة الفصل بين وظيفتي التشريع والتنفيذ.²²

لكن محاولة دسترة مبادئ النظرية خلقت إشكاليات كثيرة، كما أن الممارسة السياسية أثبتت عجزها عن تغطية كل وظائف الدولة. وفي حين كان الفقه يطمح لتحقيق المساواة بين هيئات تتقاسم السلطات كانت هيئات أخرى تفرض سيطرتها وتخلق قانونا دستوريا مختلفا عما ورد في الإعلان الفرنسي لعام 1789 المتعلق بحقوق وحرريات المواطن. بهذا أصبح الفصل بين السلطات مبدأ خالقا للمعوقات وغير صالح لتنظيم دولة تقنية تحتاج لسرعة القرار أكثر من اهتمامها بالبحث عن الإرادة العامة للشعب داخل مجالس لا تتقن العمل التكنوقراطي للدولة. بهذا لم يتحقق المبدأ في أي دستور ليس فقط لأنه وجد لمواجهة ظروف تاريخية والحد من إساءة استعمال السلطة في ذلك الوقت، بل لأنه مبدأ غير قابل للتقنين، فآليات تطبيقه تؤدي إلى نتائج معاكسة للمبادئ التي وجد لتحقيقها. بالنتيجة، ونظرا لاستحالة الفصل بين وظائف الدولة تمت، في الحقيقة، دسترة مبدأ توزيع اختصاصات السلطة السياسية على مؤسسات الدولة. - **المطلب الأول** -

اختلفت هذه الدساتير في كيفية توزيع الاختصاصات بين مؤسساتها. فبالنسبة للوظيفة التشريعية أسمى الوظائف السياسية والتي كانت لمدة طويلة مرتبطة بالبرلمان الممثل الوحيد لإرادة الشعب العامة، ظهرت عوامل غيرت كل المفاهيم المتعلقة بها. فلم يعد البرلمان الممثل الوحيد لإرادة الشعب، وأصبحت السلطة التنفيذية، التي لطالما أبعدت عن الوظيفة لطبيعة عملها، أفضل المرشحين في الدولة. - **المطلب الثاني** -

²¹ Carré De Malberg, contribution à la théorie générale de l'état, T2, Centre national de la recherche scientifique, Paris, 1922, p. 7.

²² أيمن محمود شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة. دار النهضة العربية، 2005، ص. 20.

المطلب الأول: ضرورة التمييز بين الوظيفة التشريعية والتنفيذية.

بدأت فكرة تصنيف سلطات الدولة قبل مونتسكيو. في الأصل، كانت الوظيفة الوحيدة للسلطة هي وضع وتحقيق العدالة، ومن هنا انفصلت الوظيفة التشريعية تجسيدا لفكرة أن السلطة ليست فقط مسئولة عن تطبيق القانون الإلهي بل هي أيضا مصدر للقانون، بهذا تم التمييز بين القانون الإلهي والقانون الوضعي، وبين سلطة التشريع وسلطة التنفيذ.²³

بالنسبة لأرسطو فإن توزيع السلطة على ثلاث هيئات يعد ضرورة سياسية: سلطة تنفيذية مؤقتة لا يشغلها حاكم مرتين لأنه قد يسيء استعمال سلطته، سلطة تشريعية لا تتصور رشوتها من أجل إصدار أو تقرير قانون جديد لذلك يفضل أن تكون مستدامة.²⁴ وهو عكس ما استقرت عليه التجربة بأن لا تكون السلطة التشريعية في دور انعقاد دائم، ويختار أعضاؤها وفقا لانتخابات دورية.

أما مونتسكيو فقد بنى فكرته على أساس أن الحرية السياسية _ تلك السكينة التي تنشأ من شعور كل فرد بأنه في مأمن _ تتحقق إذا تم تصميم الحكومة بشكل لا يخاف أي مواطن مواطنا آخر،²⁵ فإذا اجتمعت السلطة في يد شخص واحد انعدمت الحرية لأننا نخشى أن يضع الحاكم قوانين استبدادية لينفذها بطرق استبدادية.²⁶ بهذا يجب أن توقف السلطة السلطة. فلا ينفذ القوانين من يضعها، تتجلى بهذا ضرورة الفصل بين الوظيفتين التشريعية والتنفيذية في سببين:

- أن القانون قاعدة عامة ومجردة سابقة على الحالات الفردية التي سيطبق عليها، فلا يمكن أن تضعه السلطة التنفيذية التي ستستغله، لأنها معتادة على اتخاذ تدابير مناسبة لحالات خاصة. بهذا قد تكون القوانين ظرفية.

- أن السلطة التنفيذية تدرك بأن تصرفاتها لم تعد خاضعة للقانون إذا كانت هي المشرع يمكن لها أن تعدلها أو تلغيها كما تشاء دون الخضوع لأية رقابة.²⁷

²³ Elisabeth Zoller, op. cit., p. 290.

²⁴ محمد أحمد عبد الوهاب خفاجة، الأساس التاريخي والفلسفي لمبدأ الفصل بين السلطات. رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، مصر، 1997، ص. 337.

²⁵ Montesquieu, De l'esprit des lois. t1, ENAG, Algérie, 1990, p.p. 181, 182.

²⁶ Ibid, p.p. 181, 182.

²⁷ Carré De Malberg, op. cit., p. 6.

لكن مونتسكيو الذي ألهم دساتير العالم الحديث لم يكن موضوعيا ولا دقيقا في طرحه فكان تعريفه للسلطتين وفقا لمعيار شكلي محدودا، باعتبار السلطة التشريعية سلطة وضع القانون، أما السلطة التنفيذية فلها وظيفة حربية دفاعية وأمنية دون الإشارة لباقي المهام،²⁸ كما أن التوازن الذي طمح لتحقيقه كان مستحيلا. - الفرع الأول -.

بين النظريات القديمة وأفكار مونتسكيو ومؤسسي الدساتير، تناقل الفقهاء مصطلحات غير دقيقة أدت إلى فهم خاطئ وتفسير غير عملي لفكرة توزيع الوظائف بين هيئات الدولة، وما حدث فعلا أن الدساتير لم تؤسس دولة قائمة على الفصل العضوي والوظيفي بين سلطاتها بل وزعت اختصاصات السلطة السياسية حسب هدف نظام الدولة. - الفرع الثاني -

الفرع الأول: استحالة تقنين مبدأ الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

بعد الثورة الفرنسية أصبح الفصل بين السلطات معيار تعريف الحكومة المعتدلة، والتزمت كل الدساتير بتقنينه فتم الفصل بين ثلاث هيئات تمارس وظائف ثلاث مستقلة: تشريعية، تنفيذية وقضائية. تقوم هذه التقنية على أساسين:

-ألا تقوم أية سلطة بعمل ليس من اختصاصها.²⁹

-عدم قيام هيئة مركبة تتكون من مؤسستين تختلف وظيفتهما بعمل مشترك.³⁰

مما يجعل تجسيدها صعبا نظرا لتداخل وظائف الدولة، وصعوبة قيام هيئة بعمل مستقل دون تدخل الأخرى. إضافة إلى ذلك، فإن تعريف الأعمال لن يخضع لمعيار محدد، فالمعيار الشكلي سيتناقض تماما مع طريقة ممارسة السلطة. وحتى لو حاولنا الاعتماد على الإرادة كمعيار حاسم للتصنيف، سيصعب كثيرا أن نميز بين تدخل الهيئة كمشارك في اتخاذ القرار، أو أن يكون ذلك التصرف عملا مستقلا، كالإصدار مثلا، هل يعتبر عملا تشريعيا؟ مما يعني تدخل الهيئة التنفيذية كمشارك في التشريع، أو أنه عمل تنفيذي مستقل؟

²⁸جوفاني جروتانيللي دي سانتني، مبدأ فصل السلطات في التطور الدستوري الإيطالي. برنامج التعاون الإيطالي المصري في مجال العلوم القانونية، جامعة الإسكندرية، 1992، ص. 8.

²⁹ Michel Troper, la séparation..., op. cit., p. 19.

³⁰ Michel Troper, op. cit., p. 19.

تكمن صعوبة التكييف في أن القانون غير ممكن التطبيق، بل وغير ملزم إذا لم يتم إصداره. هذه الصعوبات التي واجهت محاولات المؤسسين تقنين المبدأ، أدت في النهاية إلى تقنين مبدأ توزيع الاختصاصات بدل الفصل وهو ما سنتناوله تفصيلاً. إلا أننا قبل ذلك، سنحاول دراسة الآليات النظرية للفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، -أولاً- وبيان أسباب عجز الفقهاء عن تقنينها وما نتج عن ذلك. -ثانياً-

أولاً : آليات الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

منذ القدم، ميز المفكرون بين المظاهر المختلفة لنشاط السلطة السياسية، ويعد أرسطو مؤسس نظرية تمييز الوظائف في الدولة إلى ثلاث: "وظيفة التشريع التي تتمثل في وضع المبادئ والقواعد العامة التي تنظم الجماعة، الثانية وظيفة التنفيذ وتتمثل في تنفيذ تلك المبادئ والقواعد العامة، والثالثة وظيفة القضاء وتتمثل في الفصل بين الخصومات والمنازعات والجرائم. "وليكون الحكم صالحاً يجب إسناد هذه الوظائف إلى سلطات مختلفة- أي هيئات مختلفة-.³¹ كما فرق بين ثلاث عمليات سياسية: المداولة، القيادة والعدالة³² توافق تقريباً الوظائف الثلاث: التشريعية، التنفيذية، القضائية. لكنه لم يبين الأسس القانونية التي يقوم عليها المبدأ.

أما لوك فقد ميز بين السلطة التشريعية والتنفيذية والكونفدرالية، الأولى تملك "الحق في تنظيم كيفية توظيف قوات الدولة للحفاظ على المجتمع وأفراده"، أما دور السلطة التنفيذية فيتمثل في تنفيذ هذه القوانين والمحافظة على قوتها فتكون السلطان منفصلتان، وتبقى السلطة الكونفدرالية مرتبطة غالباً بالسلطة التنفيذية،³³ توافق وظيفة السلطة الأخيرة بعض اختصاصات الوظيفة الحكومية التي تضطلع بها حالياً السلطة التنفيذية وتمارسها بشكل مستقل عن وظائفها الإدارية.

أكد هذا الفقيه على ضرورة الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فيما أن عمل الأولى يقتصر على وضع القواعد العامة المجردة فهي ليست في حاجة إلى أن تكون في انعقاد دائم أما السلطة التنفيذية فتكون دائمة العمل لضمان تنفيذ القانون على مختلف الحالات الفردية التي تعرض يومياً بصفة مستمرة، هكذا تكون السلطة التشريعية أعلى السلطات لأنها من يفرض القانون على الجميع.³⁴

³¹ عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني. دار الفكر العربي، مصر، 1980، ص. 3.

³² Carré De Malberg , op. cit., p. 2.

³³ Leon Duguit, Traité de droit constitutionnel, T2, Ancienne librairie Fontemoing, 3éd, 1928, p. 663.

³⁴ حسن سيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية. دار الفكر العربي، ط1، 1993، ص. 251.

بهذا توصل روسو إلى أن العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية هي العلاقة بين الإرادة أو القوة المعنوية التي تحدد التصرف والقوة الفيزيائية التي تنفذه: فالسلطة التنفيذية تابعة للسلطة التشريعية وهي وسيط بين الأفراد وصاحب السيادة -البرلمان-، تتلقى الأوامر منه وتطبقها على الأفراد.³⁵ إلا أن الفقهاء لم يبينوا آليات تحقيق الفصل بين هذه السلطات حتى مجيء مونتسكيو، الذي كان أول من درسها وبين كيفية تطبيقها على مؤسسات الدولة في كتابه "روح القوانين". أين لم يقتصر هدفه فقط على حماية الحرية السياسية للمواطنين بوضع حد للسلطة بالسلطة نفسها، بل إنه في حقيقته كان بغية ضمان سيطرة طبقة النبلاء على الحكم في مواجهة البرجوازية، لهذا كان طرحه غير دقيق.³⁶

فيما بعد، تعددت عمليا ترجمة مبدأ الفصل بين السلطات، وبسبب القراءات الخاطئة وغير الموضوعية لمؤلف مونتسكيو والظروف الخاصة لوضع الدساتير الليبرالية ظهرت مفاهيم متناقضة للنظرية. أخذ الأمريكيون بالتفسير الجامد للفصل رغم صعوبة تصوره نظريا، بالمقابل فضل الفرنسيون فكرة الفصل المرن. بهذا غلب المفهوم الوظيفي في الدستور الأمريكي أين تحتكر كل سلطة وظيفة ولا تتمكن السلطان الأخرى من ممارستها،³⁷ في حين بقيت المؤسسات الدستورية الفرنسية وفيه للمفهوم العضوي.

إلا أن تقسيم الوظائف بين الهيئات السياسية لا يضمن في حد ذاته عدم تعدي إحداها على اختصاصات الأخرى بل يجب أن تحظى كل منها بإمكانية التدخل لوقف تجاوز اختصاصاتها مما يحقق الاستقرار السياسي وفقا لمبدأ الرقابة والتوازن. هذا ما سماه مونتسكيو بمكنتي البت والمنع: فأما مكنة البت فهي "الحق في اتخاذ القرار أو تصحيح الأوامر التي صدرت عن جهة أخرى"، ومكنة المنع هي: "الحق في إلغاء قرار صدر عن جهة أخرى".³⁸ بهذا يخضع كل عمل في الدولة إلى الرقابة، فإن كانت الجهة مصدرة القرار غير مختصة أو أن موضوعه مخالف لروح القانون يمكن إلغاؤه بموجب سلطة المنع. لكن نتساءل عن معيار التمييز بين سلطات البت والمنع خاصة أن بعض الاختصاصات قد تؤدي المعنيين: التشريع في مجال المادة 38 من دستور فرنسا 1958 مثلا، هو سلطة بت لأن السلطة التنفيذية تملك الحق في اتخاذ القرار أو تصحيح القرارات الصادرة عن جهة

³⁵ Carré De Malberg, op. cit., p. 10

³⁶ فرانسوا شاتليه، أوليفيه دو هاميل، إيفلين بيزيه، معجم المؤلفات السياسية، تر: محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1997، ص.ص. 1072، 1083.

³⁷ François Luchaire, La protection constitutionnelle des droits et des libertés, Economica, Paris, 1987, p. 454.

³⁸ Montesquieu, op. cit., p. 186.

أخرى، وهو أيضا سلطة منع لأنه يشل عمل البرلمان في مجال قانون التفويض الممنوح للحكومة.³⁹ إلا أنه لا يجوز أن يكون للسلطة التشريعية الحق في وقف السلطة التنفيذية لأن للتنفيذ حدود بطبيعته. مقابل ذلك، تملك الحق في مراقبة كيفية تطبيق القانون⁴⁰ ويختلف هذا من نظام إلى آخر خاصة بتطور أشكال تنظيم السلطة السياسية.

بهذا لم يعد للفصل بين السلطات التطبيق نفسه في الديمقراطيات الحديثة، وخلقت التفسيرات المختلفة إشكاليات اصطلاحية وعملية في فهم وإعمال المبدأ. وأدى إصرار الفقهاء على الاعتماد على هذا المبدأ في تنظيم الحكم داخل الدولة رغم إشكاليات تطبيقه إلى مواجهة نظرية بين المفهوم المطلق والمرن، مما كان وراء ظهور أنظمة تختلف في كيفية تنظيمها للعلاقة بين هذه السلطات أو الوظائف:

أنظمة رئاسية تعتمد على الفصل الجامد بين البرلمان والحكومة وأعمالهما، وأنظمة برلمانية تفصل بشكل مرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. لكن هذا التقسيم أهمل دور الأحزاب السياسية.⁴¹ مما أدى إلى ظهور أنظمة أخرى تخلط بين مبادئ النظام البرلماني الذي يسمح بتعاون السلطات عضويا ووظيفيا وفقا لمبدأ الرقابة الذي تحققه التوازنات المؤسساتية التي تنص عليها الدساتير: حل البرلمان -إقالة الحكومة، اقتراح القانون - الاعتراض،... والنظام الرئاسي الذي يمنع أية علاقة عضوية بين السلطتين، أما بالنسبة للعلاقة الوظيفية فقد أكدت التجربة استحالة تحقيق الفصل فيها نظرا لتداخل أعمال الدولة وضرورة تدخل أكثر من هيئتين لإصدار عمل معين.

كما أنه أصبح من الخطأ القول بصدد تحديد مفهوم الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أن البرلمان يقوم بمهمة التشريع والهيئة التنفيذية تقوم بمهمة الإدارة، لأن الهيئة التشريعية تقوم في الحقيقة بوظيفة صنع القانون وليس صنع التشريع، فهو عمل يشمل وضع القواعد القانونية بأنواعها المختلفة (القانون، اللائحة).⁴² مما أكد عجز الدساتير عن تجسيد المبدأ بكل مظاهره القانونية.

Revue du droit ³⁹ Patrick Auvret, « La faculté d'empêcher du président de la république ». **Public, RDP, LGDJ, n1, 1986, p. 147.**

⁴⁰ Montesquieu, op. cit., p. 188.

⁴¹ موريس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري. تر جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992، ص. 125.

⁴² بدرية جاسر الصالح، "التشريع الحكومي في الكويت". مجلة الحقوق، سنة 19، عدد2، يونيو1995، جامعة الكويت، ص. 24

فبتغير الشكل السياسي للدولة، لم يعجز الفقه عن تبرير الفصل المطلق فقط بل إن فكرة تقنين الفصل المرن اصطدمت بغياب الآليات القانونية التي تحققه. وهو ما أكدته هاملتون "إن المعنى الحقيقي للفصل الكامل بين السلطات ينسجم كلياً مع مبدأ التخالط الجزئي" وإن تدخل السلطات ليس فقط "ملائماً... إنما هو ضروري لأغراض الدفاع المشترك لأعضاء الحكومة...".⁴³ كما أن فكرة فصل الوظائف والهيئات باتت مستحيلة مع تطور دور الدولة التي أصبحت أعمالها لا تتحدد بالنمط الديمقراطي المبني على مبدأ الفصل والذي ينص على ضرورة التمييز بين الوظيفة التشريعية التي تعود للهيئة التشريعية، وهي الملك والبرلمان، والوظيفة التنفيذية التي تعود للحكومة: الملك ووزارته. لأن تطور النظام البرلماني، مهد المبدأ، أدى إلى تدخل واسع للسلطة التنفيذية في عملية وضع القواعد العامة والمجردة، مما خلق أعمالاً ذات طبيعة مختلفة لم يكن بإمكان المبدأ احتواءها.

كما أن التقسيم الثلاثي للوظائف لم يعد ممكناً في الدولة الحديثة، وحتى فكرة خلق وظيفة حكومية رابعة تضطلع بها السلطة التنفيذية إلى جانب الوظيفة الإدارية لم تغطي عجز الإطار التقليدي لتعريف وظائف الدولة. إضافة إلى أن تعريف الوظيفة التنفيذية لم يعد متماشياً مع طبيعة الأعمال المتعلقة بها، ومحاولة تصنيفها إلى حكومية وإدارية غير ممكن لأن كل أعمال الدولة حكومية فمن يقوم بها كلهم موظفو الحكومة.⁴⁴

ثانياً: عجز الآليات القانونية عن تحقيق الفصل بين السلطتين.

تعرض مبدأ الفصل بين السلطات لانتقادات شديدة، نظرياً وعملياً، إضافة إلى أن مونتسكيو لم يكن موضوعياً في طرحه، بدا وكأن هذا المبدأ كما حاول المفكر صياغته، مستحيل التطبيق بسبب التفسير الجامد الذي تبناه بعض الأمريكيين. وقد أكد ديفرجيه أن مونتسكيو عندما وضع قواعد نظريته في التمييز بين السلطات استوحى أفكاره من الأنظمة السائدة في القرن 18 محاولاً حل الإشكاليات السياسية الخاصة بعصره. إلا أنه لو عاد في هذا العصر لكان وضع نظرية مختلفة تصلح للتطبيق على القرن العشرين وصعوباته السياسية. فلا يمكن تجاهل فكرة أن وجود ثلاث سلطات لا تتماشى مع الواقع الحالي.⁴⁵

⁴³ لويس فيشر، سياسات تقاسم القوى. تر مازن حماد، الأهلية للنشر والتوزيع، ط 3، الأردن، 1994، ص. 14.

⁴⁴ Gérard Bergeron, op.cit., p.151.

⁴⁵ Ibid, p. 147.

يطرح المبدأ كثيرا من الصعوبات، تقنية واصطلاحية، هناك الفصل بين السلطات والفصل بين الوظائف، ويجب التمييز بينهما. فالسلطات ليست إلا الأجزاء المختلفة المكونة للسيادة كما يقول روبسبير، لكن هذا يخالف ما يؤكده دييجي بأن السيادة لا تتجزأ.⁴⁶ فأدت التناقضات بين نظرية مونتسكيو ومبادئ الديمقراطية الحديثة إلى عجز مؤسسي الدساتير عن تقنين المبدأ لسببين:

*تناقض المصطلحات :

-بدل مصطلح: "فصل" كان يجب أن نتكلم عن "التمييز، تخصص، توزيع أو تعاون (مشدد أو مرن)" بين هذه السلطات⁴⁷.

-بدل "سلطة"، يفترض التكلم عن "وظيفة"،⁴⁸ وقد ميز كاري دو مالبرغ بين المفهومين: السلطة هي "عمل يتم تكييفه على أساس نوع مكنة من يمارسه"، أما الوظيفة فهي "عمل يعرف إما على أساس مضمون أو موضوع أو هدف الأعمال التي يتضمنها".⁴⁹ لا يكفي التعريفان للتمييز بينهما خاصة بعد تطور وظائف الدولة لأن تعريف الوظيفة على أساس الهدف النهائي المشترك لمجموعة من الأعمال يؤدي إلى تعدد الوظائف بتعدد الأهداف.⁵⁰ فلا يجوز الاعتماد على فكرة ربط الوظيفة بالسلطة لأن الهيئة لا تخلق الوظيفة، كما أن عدة هيئات قد تمارس وظيفة واحدة قد تمارسها عدة هيئات. وانطلاقا من هذه الفكرة، لا يمكن الاعتماد على الثلاثية الوظيفية التي تقابل ثلاثية السلطات لتمييز بين وظائف الدولة.

كما أن مصطلح "الفصل" غير دقيق فهو يعني أحيانا عدم الجمع بين الوظائف في يد هيئة واحدة إذا رافقه مصطلح "سلطة" POUVOIR بمعنى "وظيفة"، أما إذا كان المصطلح يعني "puissance" فهو يعني غياب وسائل العمل بين القوى المختلفة للدولة، بهذا تمت تسمية الهيئات بالوظائف التي تمارسها أو بإحداها

⁴⁶ Duguit, op. cit., p. 673.

⁴⁷ Gérard Bergeron, op. cit., p.144.

⁴⁸ Gérard Bergeron, op. cit., p.144.

⁴⁹ Carré de Malberg, Confrontation de la théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation, Paris, 1933, p 30

in Gérard Bergeron, op. cit., p.562.

⁵⁰Ibid, p144.

متى تعددت، كتسمية الملك: سلطة تنفيذية، رغم أنه يمارس اختصاصا تشريعيا. بهذا بدلا من عبارة التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية نقول : التوازن بين الهيئات - **puissances** التشريعية: تلك التي تمارسها بشكل أساسي، والأخرى التي تمارس إضافة إليها الوظيفة التنفيذية.⁵¹

*من حيث آليات عمل المبدأ:

كان أكبر خطأ أن حاول الفقهاء اختصار عمل الدولة في أطر التشريع والتنفيذ والقضاء، في حين أن السلطة التنفيذية مثلا تقوم دائما بكل الوظائف غير التنفيذ بمعناه الدقيق.⁵²

رغم هذا، تصدى كثير لهذه الانتقادات وحاولوا بناء نظرية قانونية تمكن السلطة من العمل وفقا لهذا المبدأ. ومع كل دستور كان الفصل بين السلطات يفقد كثيرا من دعائمه، لكن المؤسسون يتمسكون بفكرة أنه الحائل الوحيد دون الاستبداد بالسلطة.

يتكلم الفقه حاليا عن الفصل المرن الذي يسمح بوجود علاقات تعاون ورقابة بين هيئات السلطة السياسية. إلا أنه وحتى الفصل المرن غير محقق عمليا، ونصوص الدستور في حد ذاتها تثبت أنه لا وجود لفكرة المساواة بين السلطات بل إن وجود المبدأ يعني أساسا التدرج بينها. -2- نتج كل هذا من النظرية التي أسسها مونتسكيو والتي بنيت على معطيات سياسية ذات أهداف شخصية. -1-

1- نقد نظرية مونتسكيو حول الفصل بين السلطات.

كان تقسيم مونتسكيو وظيفيا في الحقيقة وعضويا في مظهره،⁵³ إذ تكلم عن **puissance** عندما يريد ذكر الهيئة التي تضطلع بالسلطة، ويتكلم عن **pouvoir** عندما يقصد الوظيفة. وما تم تقسيمه حسب النظرية، كان الهيئات التي لا يجب أن تمارس الوظائف الثلاث بشكل منفرد. ولا يتحقق هذا إلا بالتمييز بين الوظائف **pouvoirs**،⁵⁴ ورغم عدم دقة طرحه إلا أنه يمكن عموما أن نفهم أن ما أراده في الحقيقة كان:

⁵¹ Pour plus d'informations, voir : Troper ,op. cit., p. 125 et suite.

⁵² Gérard Bergeron, op. cit., p.145.

⁵³ Gérard Bergeron, op. cit., p.176.

⁵⁴ Ibid, p.p.176,177.

-التمييز الوظيفي بين السلطات -الوظائف-**pouvoirs**. أما الفصل فهو غير ممكن لأن الوظيفة غير موجودة بشكل مستقل، كما أنها لا تتلخص في مجموعة الأعمال التي تقوم بها هيئة معينة.⁵⁵

-الفصل بين الهيئات -**puissances**⁵⁶.

إلا أنه حتى بالاعتماد على هذا التحليل لا يمكن تحقيق هذا المبدأ قانونياً. فإذا كانت نظرية مونتسكيو في التمييز بين الوظائف غير عملية ولا يمكن تطبيقها، فهل يمكن على الأقل تحقيق الجزء الثاني من نظامه: المساواة بين الهيئات وبالتالي استقلاليتها؟ لا يمكن ذلك لأن أداءها لوظائفها يفترض قيام علاقات بينها فمن الضروري لتحقيق التوازن أن تكون السلطة التنفيذية فرعاً من السلطة التشريعية دون أن تتحداً، فوحدتهما تؤدي إلى الاستبداد كما أن الفصل المطلق بينهما يؤدي إلى النتائج نفسها.⁵⁷

فواجهت هذه النظرية أوجه نقد سياسية وقانونية. من الناحية السياسية: أنها كانت تصلح لمواجهة فكرة شخصنة الحكم، لكنها حالياً دون فائدة.⁵⁸ فهي نظرية خالقة للمعوقات، والتوازن الكامل بين هذه الهيئات يؤدي إلى شلل تام في الأزمات. لأن هذا الفصل سيعوق عمل السلطة التي تعجز حتماً عن مواجهة ما تمر به. أما تفتيت السلطات بحيث تعجز إحداها عن العمل دون الأخرى ينتج عنه تفتيت المسؤولية في حالة الخطأ، كما يصعب معرفة المسئول عنه.⁵⁹

من الناحية القانونية، يرى ديجي أن النظرية مصطنعة ولا يمكن قبولها عملياً، فبدل أن يحاول مونتسكيو توحيد السلطات جعلها متنافسة وهو ما يتميز به النظام الأمريكي، ما يؤدي إلى نوع من الضعف بسبب نظام المنع. وإذا كان هذا لم يحدث في الولايات المتحدة الأمريكية فلأنها دولة فيدرالية، تسير الدويلات نفسها. أما في الدول البسيطة فإن ذلك سيكون له أثر سلبي. كما أن العلاقة التي يخلقها مونتسكيو بين السلطتين التشريعية والتنفيذية -الفيديو الرئاسي- لا تهدف إلى تقريهما بل إلى دعم المواجهة بينهما فهي عنصر للفرقة.⁶⁰

⁵⁵Ibid, p.195.

⁵⁶ Ibid, p.178.

⁵⁷ Carré De Malberg ,op. cit., p. 37.

⁵⁸ ما قام به مونتسكيو، أن وضع نموذجاً يتمشى مع فكرة السيادة الملكية. أنظر بالتفصيل:

Eric Gojoso, L'encadrement juridique du pouvoir selon Montesquieu. « Contribution à l'étude des origines du contrôle de constitutionnalité », Revue française de droit constitutionnel, PUF, n 71, 2007, p.500 et suite.

⁵⁹Carré de Malberg, Op. cit., p. p. 12,13.

⁶⁰ Ibid , p.p. 13,14,21,22,44.

ما يجب الإشارة إليه أن مونتسكيو وضع نظرية خاصة بتنظيم السلطة التي يكون على رأسها ملك لا ينتخب، وكان هدفه الظاهر مواجهة شخصنة الحكم واستبداد الحكام، لذا كان من الضروري خلق برلمان منتخب قوي يضع قوانين تحد من سلطة الهيئة التنفيذية المتمثلة في الملك، كما أنه أثناء تلك الفترة لم تصل الجماهير للسلطة وهو معيار مهم في دراستنا.

فيما بعد، وبسبب نظرية سيادة الأمة، والتي كان من أهم نتائجها تسلط البرلمان، أصبح هذا الأخير مركز التهديد وليست السلطة التنفيذية التي وقعت تحت سيطرته بسبب مبدأ سيادة القانون وبالتالي سمو أعمال البرلمان. ولو أن مونتسكيو كتب في عصر مختلف لما تكلم عن المبادئ نفسها التي ذكرها، فليست النظرية إلا تاريخية خلقت لمواجهة شكل معين من الحكومات واستغلته بعض الأنظمة لتحقيق انتقالا معينا لمؤسساتها.

إذ كان يفترض في النظرية أن تؤدي إلى تحقيق توازن ومساواة بين وظائف وهيئات السلطة السياسية لتمكن كل سلطة من مراقبة الأخرى وإيقافها في حالة الاستبداد. إلا أن أغلب المفكرين توصلوا إلى نتيجة مفادها أن السلطة التشريعية هي السلطة العليا حسب مبدأ الفصل بين السلطات، بهذا لم يتحقق مطلقا التوازن بين الهيئات مما حال دون تحقيق فكرة الرقابة المتبادلة.

2- تدرج السلطات بدل الفصل بين السلطات

أساس الفصل بين السلطات التمييز بين وظيفتين سياسيتين، الوظيفة التشريعية التي تقتضي وضع قوانين تنفذها الهيئة التي تضطلع بالوظيفة التنفيذية. بالتالي، تسمو الوظيفة الأولى عن الثانية. هذا التدرج في الوظائف الذي تؤدي له منطقيا نظرية الفصل يعني التدرج بين السلطات. فتسمو السلطة التشريعية بفعل سمو القانون، ويعتمد كل النشاط التنفيذي على الإرادة السيدة للبرلمان. يبرهن كاري دومالبرغ على رأيه في حجج مطولة ليتوصل إلى أن ما جاء به مونتسكيو لا يمكن أن يكون فصلا بين السلطات وهو قابل للتطبيق فقط في الملكيات ولم يكن أصلا في الأنظمة البرلمانية لذلك الوقت. كما أنه ولتحقيق الهدف النهائي للمبدأ وهو أن مجموع إرادات الهيئات يشكل إرادة واحدة: إرادة الدولة، يجب الاعتماد على مبادئ تخالفه تماما لأن الغلبة تكون دائما لإحدى الهيئات تفرض إرادتها على البقية أو أن تتعاون كلها لتقرر،⁶¹ وهو ما يخالف ما جاء به مونتسكيو.

⁶¹ Carré De Malberg, op. cit., p. 108 et p. 142.

لم تكن العلاقة القائمة بين سلطات الدولة والتي تم تنظيمها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات إلا "علاقة تدرج وغدا المبدأ السائد في الأنظمة المعاصرة مبدأ تدرج السلطات بدلا من مبدأ الفصل بين السلطات"،⁶² بسبب مبدأ سيادة الشعب الذي نتج عنه التمييز بين الهيئة الشعبية المشرعة والملك الحاكم.⁶³

فينتقد المبدأ من حيث أنه يهدف أساسا لتحقيق المساواة بين السلطات، وهذا ما لم يتحقق أبدا في كل الدساتير. في فرنسا مثلا، كانت السيطرة أولا للمجالس منذ 1791 ثم للحكومة، وفي 1814 أصبحت لرئيس الدولة. فخطر الفصل بين السلطات يكمن في أن الدستور لا يحدد العلاقات بين السلطات لأنها مستقلة فيعجز بالتالي عن حل النزاعات بينها.⁶⁴ كان الاختلال في التوازن بداية لصالح البرلمان والذي انتهى بقيام الدكتاتورية البرلمانية، لكن فشل النظام أدى إلى إقامة حكومات قوية تعتمد على سلطة تنفيذية فعالة.⁶⁵

لم تتخلص الدساتير من هذا المبدأ إلا أنها لم تجسده أبدا في موادها رغم اعتباره أهم دعائم الديمقراطية. وفي الحقيقة لم يكن دوره بارزا في تطور الأنظمة السياسية العالمية لأن ذلك يعود إلى عوامل أخرى أهمها وصول الجماهير إلى السلطة وتنظيم الأحزاب السياسية لتجاهات الرأي العام في شكل برامج سياسية تتنافس للوصول إلى الحكم. بهذا لم يعد المبدأ أساس تنظيم عمل المؤسسات في الدولة، بل أصبح فكرة تهدد فعالية النظام ومدى استقراره. وكان أفول فكرة الفصل بين السلطات بسبب عدة عوامل سياسية وقانونية: تغير دور الدولة، ظهور الأحزاب السياسية، تزايد سلطات رئيس الجمهورية، تقلص إجراءات الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية.⁶⁶

من خلال ما سبق أمكننا التوصل إلى أن الفصل بين السلطات لم يكن مبدأ متكاملًا صالحًا لبناء نظام سياسي. وإن صحت بعض مبادئه وكان مجديا في فترة معينة فلا يمكن الاعتماد عليه لضمان استقرار نظام دولة حديثة أو ادخاره كآلية لمواجهة الاستبداد الذي يكمن في طبيعة الإنسان، فنعيق عمل الدولة لأجل أزمة محتملة. الضمانة الأساسية، إذا، هي الجماهير التي تواجه السلطة- الرأي العام- وليس مبدأ الفصل الذي أصبح يشكل مصدر تناقض بسبب المحاولات المتكررة لتجسيده في الدساتير وحشو آليات عمله المتضاربة بين المواد، ثم خلق نظريات أخرى للإبقاء عليه وهي تؤكد في الحقيقة عدم

⁶² سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الأمريكي. 1999، ص. 454.

⁶³ Gérard Bergeron, op. cit., p.188.

⁶⁴ Carré De Malberg, op. cit., p.p. 40 ,48.

⁶⁵ سعيد السيد علي، مرجع سبق ذكره، ص. 437.

⁶⁶ المرجع نفسه، من الصفحة 438 إلى الصفحة 446.

فعاليتها.⁶⁷ بالتالي كان لزاما على الفقهاء أن يتخلصوا من مبادئ دون قيمة قانونية لا تفيد إلا في إعادة القانون الدستوري إلى الوراء.

إذا، النتيجة الأساسية التي سنعمد عليها في بحثنا هي أن الفصل بين السلطات مبدأ سياسي خاطئ ولا يمكن حتى اعتباره مبدأ مثاليا.⁶⁸ بهذا تكون دراستنا حول اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بشكل أصيل صحيحة. ويكون ما يجب دراسته مبدأ توزيع اختصاصات السلطة السياسية، ومن ثمة نلتزم بدراسة معايير هذا التوزيع بالنسبة للوظيفة التشريعية محل البحث، وهو ما سنتناوله في المطلب الآتي.

الفرع الثاني: دسترة مبدأ توزيع اختصاصات السلطة السياسية.

انطلاقا من فكرة أن مصطلح الفصل بين السلطات مصطلح غير قانوني يؤدي إلى كثير من التناقض في الدستور بسبب محاولة المؤسسين تجسيد المبادئ التي تكلم عنها مونتسكيو، وأن الأصح هو التكلم عن التمييز بين الوظائف. فإنه يمكننا نظريا التكلم عن ثلاث وظائف للدولة: تشريعية، تنفيذية وقضائية: أما التشريعية فهي التي تسمح للدولة بوضع قواعد قانونية عامة ومجردة بمعناها المادي، بهذا تندرج تحت هذه الطائفة قوانين البرلمان ومراسيم الحكومة التنظيمية المستقلة- أما الوظيفة التنفيذية فتكون عن طريق تصرفات قانونية فردية تسمح بتنفيذ القانون- والقضائية للفصل في النزاعات.⁶⁹

لا يشترط أن تسند كل وظيفة هيئة معينة فهو أمر مستحيل وهذا لطبيعة عمل الدولة الحديثة. فلا يمكن للبرلمان أن يشرع دون مساعدة الحكومة المتخصصة. ما يتوجب، إذا على المؤسس، هو أن يوزع الاختصاصات المتعلقة بالوظائف بين الهيئات. لكن هذا لم يخل أبدا من الإشكاليات القانونية لأن المعيار المادي لتعريف القانون جعل من بعض تصرفات الإدارة تشريعا كما سبق ذكره، وهو ما تسبب في خلق نظريات عديدة لتفادي الأزمات القانونية التي تنجم عن تداخل الاختصاصات، هذا ما أكد مرة أخرى أن كل ما يتعلق بالفصل بين السلطات هو فكرة سياسية محضة.

⁶⁷ أهمها نظرية أعمال السيادة، والوظائف الحكومية لرئيس الجمهورية أو الحكومة.

⁶⁸ Michel Troper, la séparation..., op. cit., p. 206.

⁶⁹ Jacques Cadart, institutions politiques et droit constitutionnel. t1, LGDJ, 2éd, Paris, 1979, p. 102.

فلم يتم مطلقا دسترة الفصل بين السلطات كما أراده مونتسكيو أو مناصروه، وتكلمت أغلب الدساتير الليبرالية، بطرق مختلفة عن كيفية عمل الهيئات وكيفية توزيع الاختصاصات بينها. إذ يرى ديجي بأن دستور فرنسا لعام 1791 في حد ذاته، ينص على التعاون بين الهيئات التمثيلية وتوزيع للوظائف،⁷⁰ ولم يجسد المبدأ الذي أكدت عليه الثورة الفرنسية في إعلانها لعام 1789.

لكن الدساتير عجزت عن توزيع كل وظيفة على هيئة واحدة بشكل تام، فالاعتماد في تعريف الوظيفة على الهدف أو النتيجة النهائية للعمل، أو تعريفها بالهيئة التي تمارسها لم يكن عمليا⁷¹ لأنها غير كافية للتمييز بينها. وكانت السبب في ظهور وظائف جديدة إلى جانب التقسيم الثلاثي، بهذا أصبح للدولة أربع وظائف سياسية: الحكومة والتشريع، الإدارة والقضاء.⁷²

فتم، بأسلوب قانوني مختلف تماما عما مثله مونتسكيو، توزيع الاختصاصات الخاصة بكل وظيفة على هذه الهيئات. وتبقى كيفية التوزيع مرهونة بطبيعة كل نظام، فمثلا تم توزيع الاختصاصات المتعلقة بوظيفة التشريع بين الحكومة والبرلمان، أو بين البرلمان ورئيس الدولة. في الدستور الفيدرالي الأمريكي في حد ذاته، تم توزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية بين الرئيس والكونغرس، كل فرع مستقل عن الآخر لكن لكل واحد دور معين في أعمال الآخر وهو ما عبر عنه مادسون بـ: "حكومة بمؤسسات منفصلة تتقاسم السلطات".⁷³

فلا يمكن أن يضطلع البرلمان بكل الوظيفة التشريعية بمعناها المادي⁷⁴ إذ تم توزيعها بينه وبين الهيئة التنفيذية. يضع البرلمان القواعد المجردة العامة، وتعود القواعد التفصيلية للحكومة في شكل تنظيمات، بهذا لا تكون الحكومة في مرتبة أقل. تم تحديد اختصاص البرلمان في الوظيفة التشريعية بمعناها الشكلي والتي تكون نتيجة اتفاق إرادتين: البرلمان والحكومة.⁷⁵ إلا أنه لا يمكن الفصل بين العمل التشريعي والعمل التنفيذي بدقة حسابية.⁷⁶ و هو من بين إشكاليات التمييز بين وظائف الدولة .

إضافة إلى ما سبق، يبدو أن فكرة الفصل بين الوظائف غير كافية للإحاطة بالنظام السياسي المعاصر، فجانبا السلطة التنفيذية كإدارة عامة ظهرت سلطة قيادية سياسية لا يمكن اعتبارها تنفيذية أو تشريعية أو

⁷⁰ Duguit, op. cit., p. 675.

⁷¹ Gérard Bergeron, op. cit., p.195.

⁷² Ibid, p.197.

⁷³ Elisabeth Zoller, op. cit., p. 296.

⁷⁴ يمكن الإطلاع على المعنى المادي والشكلي للقانون في المطلب الموالي.

⁷⁵ Cadart, op. cit., p.p. 104,106.

⁷⁶ لويس فيشر، مرجع سبق ذكره، ص. 22.

قضائية لأنها لا تخضع لمعايير التمييز الثلاثي، بالتالي حاول الفقهاء إلحاقها بالوظائف الأخرى واختراع تسميات، تكييفات إضافية لتفادي سقوط النظرية.

لم يتغير هذا التقسيم الثلاثي للوظائف رغم نشأة مؤسسات دستورية جديدة تقع في أعلى قمة هرم الدولة ولا تخضع رئاسيا لأية هيئة، تخضع فقط للدستور وتراقب بعضها البعض.⁷⁷ من هنا نفهم كيف أن بعض أعمال الهيئات الدستورية يصعب تصنيفها في وظيفة واحدة، لأنها تمارس وظائف لسلطات عامة ومتنوعة دون أن تخضع للأوامر الرئاسية لهيئة أخرى.⁷⁸ كما أن ممارسة الحكومة لوظيفة وضع التشريعات في شكل تنظيمات لا يزال يطرح إشكاليات في القانون الدستوري.

حتى الدستور الأمريكي الذي يفترض أنه أخذ بمبدأ الفصل المطلق بين السلطات، اعتمد في الحقيقة على مبدأ تحقيق التوازن في توزيعه للوظائف، وهو ما أكدته مادسون في مؤتمر فيلادلفيا أن "المحافظة والسيف يجب ألا يوضعا أبدا في الأيدي نفسها، سواء أكانت تشريعية أو تنفيذية". بذلك تم نقل سلطة الحرب " من الهيئة التنفيذية إلى الهيئة التشريعية ومن أولئك الذين يتعين عليهم أن ينفقوا إلى أولئك الذين يتعين عليهم أن يدفعوا " -توماس جيفرسون-، فأصبح للكونغرس سلطة إعلان الحرب وللرئيس سلطة ضد "الهجمات المفاجئة".⁷⁹

مبدئيا توصلنا إلى نتيجة مفادها أن مبدأ الفصل بين السلطات فكرة قديمة لم تكن وليدة العصر الحديث، إلا أنها تبقى سياسية لا يمكن تقنينها. وكل التجارب الدستورية التي تبنت المبدأ بمفهومه المطلق أو النسبي أكدت ذلك. بل إنها وفي سبيل الحفاظ على المفهوم العضوي له، كانت مليئة بالتناقضات وخلقت بالنتيجة نظريات كثيرة لتبرير وجود هيئات مستقلة تضطلع بوظائف مختلفة. واستحال عمليا بيان متى ينتهي مجال وظيفة معينة ليبدأ مجال الأخرى، فمتى ينتهي التشريع ويبدأ التنفيذ مثلا، بعد تصويت البرلمان أو بعد الإصدار.

بهذا لن نتكلم عن الفصل بين الهيئات والفصل بين الوظائف لأنه مستحيل عمليا بل نتكلم بشكل أدق عن التمييز بين وظائف الدولة: التشريعية والتنفيذية والقضائية، أما بقية الإشكاليات التي يطرحها هذا التمييز عمليا فسنحاول الإجابة عنها مرحليا خلال دراستنا.

⁷⁷جوفاني جروتانيللي دي سانتي ، مرجع سبق ذكره، ص. 9.

⁷⁸المرجع نفسه، ص. 1.

⁷⁹لويس فيشر، مرجع سبق ذكره، ص. 204.

فبينما كان الفقهاء يظنون أنهم يؤسسون مبدأ الفصل بين السلطات، ما تم دسترته في الحقيقة مبدأ توزيع الاختصاصات المتعلقة بوظائف الدولة بين ثلاث هيئات، ثم أربع وتزايدت الوظائف حسب طبيعة النظام. واختلفت طريقة التوزيع، فكانت أحيانا لصالح البرلمان، وأحيانا لصالح الحكومة ورئيس الدولة. كانت الموازنات كثيرة، أدت إلى خلق أعمال ذات طبيعة مختلفة وتغيرت معايير تعريف الأعمال القانونية للدولة بسبب تغير طرق اختيار رئيس الدولة الذي أصبح أيضا ممثل الشعب، وتغيرت مكانة الحكومة في النظام السياسي.

المطلب الثاني: تحقيق التوازن في توزيع الاختصاصات التشريعية بين البرلمان والهيئة التنفيذية.

لما كان مشروعاً أن تضطلع الهيئة التنفيذية بالتشريع، فقد بات من الضروري تحديد معايير توزيع الاختصاصات المتعلقة بهذه الوظيفة بينها وبين البرلمان. واختلفت الدساتير كثيراً في كيفية التوزيع، حسب درجة التعبير عن الإرادة العامة، وحسب تشكيلة الهيئة التنفيذية، أحادية أم ثنائية التكوين، طريقة اختيار رئيس الدولة. في بعض الدول، تتوزع هذه الوظيفة بين ثلاث هيئات: رئيس الجمهورية، الحكومة والبرلمان، وهو الحال في فرنسا مثلاً. كل هذه المعايير تتحكم في إمكانية اضطلاع هيئة معينة بالتشريع. - الفرع الأول.

لم يقتصر تدخل الهيئة التنفيذية في التشريع على مجرد سلطة المنع التي تمارسها من خلال حق الاعتراض، بل إنها أصبحت تتدخل في كل إجراءات التشريع. وأصبح عمل البرلمان مقتصرًا على المناقشة والتصويت. كما أدت بعض الممارسات في وقت الأزمات إلى خلق مفاهيم دستورية جديدة كفكرة التفويض التي يمنح بموجبها البرلمان للحكومة قوانين تفويضية تسمح له بممارسة التشريع في مجالات محددة وزمن معين. فلم يعد البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع بل، أصبح له مجال محدد يشرع فيه بقوانين وما عدا ذلك من اختصاص الهيئة التنفيذية تشرع فيه بتنظيمات مستقلة. - الفرع الثاني -

الفرع الأول: معايير توزيع الاختصاصات التشريعية على المؤسسات الدستورية.

يرى أحد الكتاب أنه بدل مبدأ الفصل بين السلطات، تبدو نظرية الرقابة والتوازن التي أخذ بها المؤسس الأمريكي أكثر فعالية في ضمان السير المتوازن للنظام السياسي. تقوم هذه النظرية على فكرة الانفصال بين الوظيفة والسلطة وتبني فكرة تعدد المؤسسات الدستورية وراقبتها المتبادلة فالهيئات عديدة والوظائف لم تتغير منذ

زمن.⁸⁰ إلا أن الكاتب يربط هنا بين السلطة والهيئة، وهو أيضا خطأ آخر أدى إلى النتائج التي سبق التكلم عنها.

بسبب الإصرار على مبدأ الفصل بين السلطات، ظهرت فكرة أخرى: الوظيفة السياسية أو وظيفة القيادة السياسية: وهي الاختصاص الذي تتولاه الهيئة أو العضو الذي يقع على قمة السلطة التنفيذية دون أن يكون ذو طبيعة تنفيذية. إلا أن الكاتب لا يعتقد أن الأمر يتعلق بوظيفة جديدة، بل بظاهرة سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وهي ظاهرة قديمة كانت مستترة واتضحت في عصرنا.⁸¹ نؤيد الكاتب في أنه لا توجد وظيفة جديدة حكومية أو سياسية، إلا أنها لا تعتبر ظاهرة سياسية قديمة اتضحت مؤخرا، بل أنها كانت ضرورية لتفسير اضطلاع الحاكم بوظائف غير تنفيذية قديما كالمعاهدات، وذات طبيعة تشريعية في العصر الحديث. وإن كانت قديما تفسر سيطرة الملك على الحكم، فإنها حاليا تفسر فعالية الحكومة وعجز البرلمان عن التقرير في شؤون الدولة. بهذا نفسر وجود هذه الاختصاصات بفشل فكرة ثلاثية الهيئات والوظائف، وأنه من الأصح التكلم عن فكرة أخرى، هي توزيع الاختصاصات بين سلطتي التقرير والرقابة وهو ما سندرسه لاحقا.⁸² فاضطلاع السلطة التنفيذية بالتشريع لا يعني حرمان البرلمان بل لأن وظيفته ستكون مختلفة، ذلك لأنه أثبت عجزه في صنع القوانين تاريخيا: تتمثل هذه الوظيفة الجديدة في الرقابة .

لا يعود توزيع الاختصاصات التشريعية بين هيئات السلطة السياسية فقط إلى تغير طبيعة عمل الدولة من حارسه إلى متدخله، وعجز البرلمان عن وضع قوانين بالسرعة والدقة اللذان تتطلبهما التقنيات العالية الحديثة. بل إلى طبيعة الوظيفة التشريعية في حد ذاتها، إذ يستحيل أن تمارسها هيئة واحدة فقط مثل البرلمان. بالتالي كان لا بد من إسنادها لأكثر من هيئة بشكل يحقق التعاون بينها فعالية وجدية في صنع القرار التشريعي.

فيعهد المؤسس، إذا، بالوظيفة التشريعية لهيئات لا يسمح لها تكوينها باحتكار كل السلطات، بشكل تكون القوانين التي تصدر عنها دائما جيدة،⁸³ ولم يتحقق هذا الشرط دائما في البرلمان. فظهرت ضرورة إعادة

⁸⁰ جوفاني جروتانيللي دي سانتي ، مرجع سبق ذكره، ص. 10.

⁸¹ المرجع نفسه، ص. 11.

⁸² لمزيد من التفاصيل أنظر مؤلف:

Bergeron, le fonctionnement de l'état. Coordonnées déjà citées.

⁸³ Troper, la séparation..., op. cit.,p. 121.

توزيع الاختصاصات المتعلقة بممارسة الوظيفة التشريعية بسبب اختلال التوازن بين البرلمان والحكومة، بعد تغيير طريقة اختيار رئيس الدولة الذي أصبح منتخبا مثل أعضاء المجلس، وظهور الأحزاب السياسية التي أصبحت تلعب دورا حاسما في توجيه اختيار الشعب لرئيس الدولة والمجلس واختيار أعضاء الحكومة بشكل غير مباشر أيضا. - أولا - وتدخّل الدولة في المجال الاقتصادي لتصبح أعمالها أكثر تقنية. - ثانيا -

أولا: مدى تعبير الهيئة عن الإرادة العامة للشعب.

سادت قديما فكرة مفادها أن البرلمان هو الوحيد صاحب الحق في التعبير عن الإرادة العامة بوضع القانون على أساس أنه الهيئة التي اختارها الشعب لذلك. إلا أنه، وتطور الشكل السياسي للأنظمة التمثيلية، ظهرت أكثر من هيئة سياسية يختارها الشعب بشكل مباشر أو غير مباشر. مما أعطى للسلطة التنفيذية شرعية جديدة لممارسة سلطة التشريع. فاضطلاع رئيس الجمهورية بالتشريع يجد أساسه في نظرية سيادة الشعب أكثر من الضرورات التقنية. بهذا لم يعد فقط البرلمان ممثل الإرادة العامة للشعب. -1- بل إن الهيئة التنفيذية التي ينتخب قائدها -رئيس الدولة- بشكل مباشر في أغلب الدول، وتختار وزارتها وفقا للاختيار الشعبي تمثل أيضا هذه الإرادة. ويحق لها أن تعبر عنها من خلال البرامج التي اختارها الشعب، -2- فتوزع الاختصاصات التشريعية بصفة تكاملية بين الهيئتين.

1- البرلمان :

في كل دولة حرة، يحكم الشعب نفسه تكون سلطة التشريع لكل أفراد. وبما أن ذلك مستحيل في الدول الكبيرة ومعيب في الدول الصغيرة، كان على الشعب اختيار ممثلين يقومون بما يعجز عنه هو.⁸⁴ تشكيلة البرلمان في حد ذاتها تسمح بتعبير تقريبي عن الإرادة العامة، إذ يعلم كل فرد احتياجات مدينته أكثر من أي فرد آخر، وباختيار الشعب ممثلا من كل جهة، يعبر "صوت النواب عن كلمة الأمة".⁸⁵ فيفترض وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات لمونتسكيو أن يضطلع البرلمان بسلطة البت في التشريع. وحماية للحرية يجب منع الهيئة التنفيذية من

⁸⁴ Montesquieu, op. cit., p. 184.

⁸⁵ Ibid, p. 184.

ممارستها في العملية التشريعية سواء كان ذلك بالنسبة للاقتراح أو المناقشة،⁸⁶ ويحق لها فقط ممارسة حق المنع المتمثل في الاعتراض.

لوقت معين لم يكن هناك أصلح من البرلمان المنتخب للتعبير عن الإرادة العامة، لأنه كان الهيئة الوحيدة التي يختارها الشعب لهذا الغرض. كما سمحت تشكيلته وآلية عمله بذلك، لأنه يشكل تصورا لتشكيلة المجتمع. فداخل الجلسات وبفضل المداولة، يتمكن النواب من الوصول إلى اتفاق بين الآراء المختلفة للشعب وهو ما يشكل الإرادة العامة.

يتميز البرلمان بأن: "لا يكون دائم الانعقاد، مجلس كثير العدد، يتكون غالبا من غرفتين، مناقشاته علنية، يعمل وفقا لإجراءات شكلية ورموز قانونية كثيرة، تشترط الأغلبية لاتخاذ القرار، يتميز تكوينه بتعارض الأحزاب والمجموعات، عمله معروف ببطء ونقص التكيف مع الظروف، بطء اتخاذ القرار".⁸⁷ هذه مجمل مميزات البرلمان التي يبدو بأنها لا تتماشى مع طبيعة عمل الدولة الحديثة خاصة إذا أضفنا عدم تخصص أغلب أعضائه. فلم تحدث أية تجربة دستورية ينفرد فيها البرلمان بالتشريع دون أزمات سياسية. لذا اشتركت معه الهيئة التنفيذية التي كانت تاريخيا صاحبة الاختصاص الأصيل في عهد الملكيات المطلقة.

2- الهيئة التنفيذية:

كان الملك سابقا صاحب السلطة التشريعية، ولم يتمكن البرلمان من ممارسة هذه الوظيفة إلا بعد عناء كبير، ساعده في هذا وصول الجماهير إلى السلطة. ولم يعد للهيئة التي لا يختارها الشعب -الملك- أساس شرعي لسلطته في التشريع. لكن تغير طريقة اختيار رئيس الدولة جعلته ممثلا للشعب بل ممثله الأول لأن أغلبية الشعب تجمع على انتخابه فهو يمثل اتحاد الرأي العام لاختيار برنامج واحد، في حين أن أعضاء البرلمان يمثلون وجهات النظر المختلفة للأفراد التي لم تتفق على برنامج واحد. كما أن الاختيار أصبح ينصب على برنامج وليس على أفراد، فلا يوجد أفضل من رئيس الجمهورية ليمثل الإرادة العامة.

⁸⁶ Ibid, p. 189.

⁸⁷ Gérard Bergeron, op. cit., p204.

أما الحكومة فقد استعادت نفوذها مع الوزارة البريطانية بسبب عودة نظام الشائبة الحزبية وتشكل أغلبيات برلمانية متجانسة.⁸⁸ و في فرنسا، كان انبعاثها في أواخر الجمهورية الثالثة من خلال ممارستها للسلطة التشريعية بتفويض من البرلمان لضرورات اجتماعية وتقنية.⁸⁹ بفعل هذا، أصبحت الهيئة التنفيذية سلطة بعد أن كانت مجرد "وظيفة، بل وأصبحت السلطة المسيطرة".⁹⁰

فالحكومة في النظام البرلماني تتكون من أعضاء الحزب الفائز، وعندما تمارس حق الاقتراح مثلا فإن النواب يباشرونه بشكل غير مباشر.⁹¹ فأصبح تدخلها في العمل التشريعي شرعيا لأنها نتيجة اختيار الشعب.

حاليا، تبدو الهيئة التنفيذية أكثر تمثيلا لإرادة الشعب من البرلمان، فهذا الأخير يمثل الانقسامات الموجودة في المجتمع السياسي. أما الحكومة التي يختارها رئيس الدولة فهي تمثل اتحاد هذه الآراء. وحتى في بريطانيا حيث تختار وفقا للأغلبية البرلمانية، فهي تمثل بالفعل اختيار الأغلبية إلا أنها حالة خاصة سمحت بنشأتها الأنظمة الانتخابية. وإن حاولنا المقارنة بين الهيئة التنفيذية والبرلمان لوجدنا أن الهيئة الأولى أكثر فعالية في التشريع فهي: "دائمة الانعقاد، مؤسسة واحدة محدودة الأعضاء، اجتماعاتها مغلقة وسرية، لا تخضع أعمالها للإجراءات القانونية أو أنها قليلة جدا، تصوت على قراراتها بالإجماع، أعضاؤها متضامنون، التكيف السريع مع الظروف، سرعة اتخاذ القرار"،⁹² وهو تعريف مخالف لما سبق قوله على البرلمان. يبدو جليا من خلاله أن آليات عمل الحكومة أكثر سرعة وفعالية وأقل تعقيدا من عمل البرلمان فيما يتعلق بالتشريع.⁹³ وإن كان الأمر يعتمد على كثرة العدد لما كان البرلمان في حد ذاته كافيا لتمثيل تقريبي للإرادة العامة.

لم يكن نظام الانتخاب المباشر لرئيس الدولة والاختيار غير المباشر لأعضاء الحكومة وفعالية عملهما السبب الوحيد وراء توسيع اختصاصات الهيئة التنفيذية في التشريع، إنما تغير طبيعة عمل الدولة لعب دورا كبيرا في هذا المجال.

ثانيا: طبيعة عمل الدولة.

⁸⁸ Paul Marie Gaudemet, le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux. Montchrestien, Paris, 1966 , p.12.

⁸⁹ ⁸⁹ Paul Marie Gaudemet, op.cit., p. 12.

⁹⁰ Ibid , p.13.

⁹¹ عمر حلمي فهمي، مرجع سبق ذكره، ص. 15.

⁹² Gérard Bergeron, op. cit., p.204.

⁹³ على موسى، التحليل البرلماني للتشريعات، بيت الخبرة البرلماني، القاهرة، 2008، ص.ص. 12، 13.

إذا كان من الراسخ في القانون الدستوري أن الحكومة -رئيس الجمهورية أو الوزارة حسب النظام - والبرلمان هما ممثلي الإرادة العامة وبالتالي من يملك سلطة التشريع، فإن كيفية توزيع الاختصاصات المتعلقة بهذه الوظيفة قد طرحت عدة احتمالات: بين أن يكون البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل، ولا يكون للطرف الآخر إلا سلطة المنع وهذا لضمان سير حسن للمؤسسات، وبين أن يشتركا في كل إجراءات التشريع. اختلفت الأنظمة حول ذلك، فبين النظام الرئاسي والبرلماني، لم تنظم الوظيفة بالشكل نفسه.

ذلك أن كيفية توزيع الاختصاص التشريعي بين الهيئتين تعد ضرورة لضمان حسن سير عمل الدولة فلا يفترض مثلا أن يختص البرلمان باستدعاء نفسه لأنه بغياب الإجماع حول اجتماع الهيئة لا يمكن أن تقوم كاملة. والشيء نفسه بالنسبة لوقف جلساته. فإذا كان صاحب الحق في ذلك فإنه لن يوقفها أبدا. تختص بذلك إذا السلطة التنفيذية التي تحدد وقت الاجتماع ومدته حسب الظروف التي تعلمها أفضل من غيرها.⁹⁴ أما بعض الدساتير فهي تقرر بحكم القانون مواعيد دورات البرلمان ومدتها وتترك ما عدا ذلك للسلطة التنفيذية. كما يجب أن تشارك السلطة التنفيذية في وظيفة التشريع عن طريق المنع، وبدون هذا الامتياز قد تفقد كل اختصاصاتها. وكان أهم مظهر لهذا التوزيع أن تراجع دور البرلمان التشريعي والرقابي.⁹⁵⁻¹ واستحدثت طرق أخرى لوضع القواعد العامة المجردة مما أدى إلى تراجع مكانة القانون. -2-

1- تراجع دور البرلمان.

في ظل الثورة الصناعية، أصبح لزاما على الدولة أن تتدخل وتوسع من نشاطها، فتراجعت فكرة الدولة الحارسة، وأصبح الأمر يعتمد أكثر على القدرة على مواجهة المشاكل بسرعة وتقنية عالية. مما أدى إلى تنامي دور الهيئة التنفيذية "الدرجة بدا منها أن السلطة التشريعية يقتصر دورها على إضفاء الشرعية الدستورية على ما تسنه السلطة التنفيذية وتقرره لإدارة مختلف نواحي النشاط الإنساني في المجتمع".⁹⁶ وأصبحت البرلمانات فعليا جهات استشارية لعجزها عن استيعاب نشاط الدولة التقني الذي كانت تقوم به السلطة التنفيذية نظرا لسرعة قراراتها، درايتها بالتفاصيل، تواجدها الدائم واتصالها بالأفراد.⁹⁷ هذا ما أدى إلى تدخل الحكومة لاقتراح القوانين اللازمة لمواجهة هذه التغيرات التي وقف أمامها البرلمانيون عاجزين، واقتصر دورهم على المناقشة والتصويت.⁹⁸

⁹⁴ Montesquieu, op. cit., p. 187.

⁹⁵ رأفت الدسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2006، ص. 225 وما بعدها.

⁹⁶ سعيد السيد علي، مرجع سبق ذكره، ص. 440.

⁹⁷ أيمن محمد الشريف، مرجع سبق ذكره، ص. 466.

⁹⁸ المرجع نفسه، ص. 466.

ذلك ما أكده أندريه هوريو بقوله: " تبدو الجمعيات التداولية عرضة للشك، فالتداول المنظم وفقا لإجراءات ظل معتبرا كأفضل وسيلة للوصول إلى قرارات متممة بالعقلانية، لكنه أصبح مهدداً بديل آخر: تداول الخبراء، فالبرلمانات ظلت جمعيات هواة، رغم أنها تضم رجالاً أكفاء، إلا أنه لا يطلب أي معرفة تقنية للترشح، وتدني سلطات البرلمانات لدى المواطنين أدى إلى ميل للالتجاء إلى ظل رئيس مهم".⁹⁹ فتم في الأنظمة الدستورية الحديثة توزيع الاختصاصات التشريعية بين الهيئة التنفيذية والبرلمان بشكل مختلف حسب طبيعة النظام. في النظام البرلماني: بين الحكومة والبرلمان، في النظام شبه الرئاسي بين رئيس الدولة والبرلمان والوزير الأول. في النظام الرئاسي بين رئيس الدولة والبرلمان لكن بشكل ضيق. أما في أنظمة دول العالم الثالث فإن الأمر مختلف تماماً، لأن رئيس الدولة فيها يضطلع بأغلب الاختصاصات، وهو ما سندرسه حول اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية في الجزائر.

2- تراجع مكانة القانون.

قبل دستور 1958 الفرنسي، كان القانون عملاً سيادياً لأنه يعبر عن إرادة البرلمان. إلا أنه بوضع ذلك الدستور تأكدت نية مؤسسيه، من خلال الاعتماد على المعيارين الشكلي والموضوعي، بإنزال القانون إلى مرتبة التنظيم الإداري، حتى ولو لم تؤد الممارسة فيما بعد إلى تلك النتيجة.¹⁰⁰

*قبل دستور 58، أدى مبدأ سيادة القانون إلى النتائج الآتية :

- من حيث المحتوى: تنتج قاعدة عامة ومجردة بتعبير القانون عن الإرادة العامة.

- من حيث المجال: مجال القانون غير محدود.

- من حيث المستوى: القانون عمل سامي، يمكنه تعديل أو إلغاء أية قاعدة أخرى.¹⁰¹

*بعد دستور 58 الفرنسي، فقد القانون سيادته السابقة، وأصبح مجاله محدوداً بموجب المادة 34 منه. بالمقابل، تم دعم السلطة التنظيمية المستقلة بموجب المادة 37 من الدستور نفسه¹⁰² ولكن بشكل نسبي وفقاً لما يأتي:

⁹⁹ أندريه هوريو، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية. ج 2، دار الأهلية للنشر والتوزيع، الأردن، 1974، ص. 182.

¹⁰⁰ Michel-Henri Fabre , « la loi, expression de la souveraineté », RDP, n2, 1979, p. 341.

¹⁰¹ Michel-Henri Fabre , op. cit. , p. 342.

¹⁰² Ibid, p.343.

- في الحقيقة، لم تأت قائمة المادة 34 من دستور فرنسا على سبيل الحصر، فقد وضعت بهدف منع الحكومة من التشريع في ذلك المجال، وليس لتحديد سلطة البرلمان في التشريع. فهي تحمي البرلمان ولا تقيده.¹⁰³ مما سمح لمجال القانون بالتوسع من جديد وتناول مواضيع التنظيم المستقل.¹⁰⁴ هذا على عكس المادة 122 من دستور الجزائر التي أدت إلى النتائج التي توقعها محللو دستور 1958 الفرنسي عند وضعه.

- لا يستمد القانون سيادته حاليا من البرلمان لأن هذا الأخير يخضع لرقابة المجلس الدستوري مما ينفي على هذه الهيئة صفة السيادة، وأصبح يستمدها من نفسه.¹⁰⁵

- تدخلت الهيئة التنفيذية بشكل واسع في التشريع، ليس فقط بموجب التنظيمات المستقلة، بل بسبب ظهور اختصاصات جديدة تقتضي وضع قواعد عامة ومجردة في مجال القانون وفقا لإجراءات تختلف عن تلك المقررة سابقا.

إلا أن كفاءات ممارسة الهيئة التنفيذية للتشريع تختلف حسب النظام، فهناك دساتير تنص على إمكانية تفويض سلطات البرلمان للحكومة، وقد تتدخل في تنظيم عمل المجالس وجلساتها. وأهم تحديث لتنظيم وظيفة التشريع هو حصر مجال تدخل البرلمان في وضع القوانين، واضطلاع الهيئة التنفيذية بوضع قواعد عامة ومجردة في شكل تنظيمات.

الفرع الثاني: اشتراك البرلمان والهيئة التنفيذية في وضع القوانين.

يعتمد النموذج الديمقراطي القديم على سمو البرلمان وبالتالي أحقيته في التشريع، إلا أن انتخاب رئيس الدولة عن طريق الاقتراع العام أفقده مكانته.¹⁰⁶ كما أن توسيع نشاطات الدولة سمح للهيئة التنفيذية بالتدخل في عملية وضع القانون. وخلال فترات الأزمات التي مرت بها الحكومات في القرن الماضي كان من الضروري خلق ممارسات لمواجهة الظروف غير العادية التي كانت تهدد استقرار النظام. ونظرا لفعالية هذه الآليات، تمت دستورها

¹⁰³ Ibid, p.344.

¹⁰⁴ Ibid, p.345.

¹⁰⁵ Michel-Henri Fabre , op. cit., p.346.

¹⁰⁶ عبد القادر بن هني، الأسس العامة لتنظيم السلطة التشريعية في دستور الولايات المتحدة الأمريكية ودستور الجزائر. الملتقى الوطني حول موضوع "اشكالية المادة 120 من دستور 1996"، 6-12/2004، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص. 10.

كالتفويض مثلاً -أولاً-، ورغبة في مواجهة تسلط البرلمان الذي أصبح بمثابة معرقل لتطور الدولة بسبب استسلامه للصراعات الحزبية والاتجاهات المحلية وقلة مهارته اضطلعت الهيئة التنفيذية بتنظيم جدول أعماله، كما تم تحديد مجال القانون وتوسيع اختصاص الهيئة التنفيذية في التشريع التي تتدخل في كل مرحلة من مراحل التشريع وهو ما سنراه لاحقاً. -ثانياً-

أولاً: التفويض.

غير مفهوم الدولة الإدارية الذي ظهر في القرن 19 فكرة الفصل بين السلطات التي وضع على أساسها دستور 1787 الأمريكي. وبدأ البرلمان في منح الحكومة تفويضات تشريعية من أجل أعمال النقل والتجارة بين الدول، فأخرج هذه الوظيفة من دائرة اختصاصه.¹⁰⁷ هذا ما كان من النظام الذي تبني مبدأ الفصل المطلق. أما الدساتير الأخرى فقد أجازت صراحة هذه الممارسة وسمحت للحكومة بالتدخل في مجال القانون بموجب قانون التفويض الصادر عن البرلمان.

يعرف التفويض التشريعي بأنه: "تنازل السلطة التشريعية عن جانب من اختصاصاتها التشريعية في موضوعات محددة، ولمدة محددة للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة بموجب قانون يسمى قانون التفويض، لكي تباشرها عن طريق قرارات لها قوة القانون... (و تكتسب قراراتها) خصائص وقوة العمل التشريعي الصادر من البرلمان".¹⁰⁸ وهناك ضابطان في عملية التفويض:

1- تحديد مدة التفويض: فتكون مدة التفويض محددة من طرف البرلمان لأنه يجد أساسه في ظروف عارضة، ويعود ذلك للسلطة التقديرية للبرلمان. يعد التفويض اختصاصاً استثنائياً للحكومة أو رئيس الجمهورية في التشريع بحيث تخضع القرارات لرقابة البرلمان الذي يقرها فتصبح قانوناً، أو يلغها فيزول أثرها القانوني. ولا يحق للسلطة التنفيذية ممارسة هذا الاختصاص بعد نهاية الفترة المحددة من طرف البرلمان.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Zoller, op. cit., p. 300,303.

¹⁰⁸ عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط. دار النهضة العربية، 2004، ص. 85. وهنا يرى بعض الفقهاء أن هذه الممارسة منافية لمبدأ الفصل بين السلطات لما تقتضيه من تنحي الهيئة التشريعية. أنظر: عبد الهادي بشار جميل، التفويض في الاختصاص، دراسة مقارنة، دكتوراه، جامعة القاهرة، 1979، ص. 48، نقلاً عن مهندس صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص. 197.

¹⁰⁹ أيمن محمد الشريف، مرجع سبق ذكره، ص. 243، 244.

2-تحديد نطاق التفويض: تلتزم السلطة التنفيذية بعدم التشريع خارج الموضوعات التي يشملها التفويض.¹¹⁰

كما يقتضي التفويض التشريعي في دستور فرنسا امتناع البرلمان عن التشريع في مجال

الموضوعات المفوضة إلا إذا سمحت الحكومة بذلك.¹¹¹ ويتعرض التفويض لهذه القيود نظرا للمخاطر التي يشكلها على النظام القانوني: تعديل التشريعات البرلمانية، استبعاد الرقابة القضائية...¹¹²

ولا يجوز التفويض التشريعي إلا إذا نص عليه الدستور صراحة أو أن يكون عدم تنظيمه قد يفسر على أنه إجازة، كالدستور الأمريكي الذي فسر بأنه يجيز التفويض التشريعي رغم أنه لم ينص صراحة عليه.¹¹³ لكن التفسيرات المتشددة للدستور الأمريكي تمنع ظاهرة تفويض البرلمان لسلطاته لأي جهة على أساس أن السلطات المفوضة للكونغرس من طرف الشعب لا تفوض.¹¹⁴ إلا أن المحكمة الأمريكية العليا قد قضت بأن التفويض من قبل الكونغرس معترف به " كإجراء ضروري حتى لا تصبح ممارسة السلطة التشريعية غير ذات جدوى ... وأن أعباء التفاصيل قد تفضي إلى عرقلة تطبيق القانون، وحرمان الوكالة (الهيئة التنفيذية) من المرونة والقدرة على الانحياز وهما من مزاياها الهامة ".¹¹⁵

لذا نتساءل عن الوضع في دستور الجزائر الذي لا يتكلم أصلا عن التفويض فهل يفترض أنه يجيزه؟

لا نعتقد ذلك، لأن التفويض يكون من سلطة ذات اختصاص أصيل إلى سلطة أخرى تمارس استثناء بعض وظائفها لضرورة معينة. أما رئيس الجمهورية في دستور الجزائر فهو سلطة ذات اختصاص أصيل في التشريع، فكيف نفوض سلطة لصاحبها، وكيف تفوض هيئة اختصاصا لا تملكه تماما فهي أقل المشاركين في العملية التشريعية وليس حالها كحال الكونغرس أو البرلمان الفرنسي. كما أن التفويض غير لازم أصلا للتصدي للحالات الطارئة في النظام الجزائري، لأن رئيس الجمهورية يملك وسائل كثيرة أخرى. ووجود هذه الآلية في الدستور يعني

¹¹⁰المرجع نفسه، ص. 246.

¹¹¹ أيمن محمد الشريف، مرجع سبق ذكره ، ص. 249.

¹¹²حسن البحري، " دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24، عدد 1، 2008 ، ص. 438.

¹¹³عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سبق ذكره ، ص. 86.

¹¹⁴فيشر، مرجع سبق ذكره، ص. 37.

¹¹⁵المرجع نفسه، ص. 39.

تناقضا بين مواده التي تتجه نحو تجسيد سلطة وحيدة عليا وهو ما سنراه لاحقا. بهذا لا يمكن التكلم عن التفويض في الدستور الجزائري .

* اختلف الفقهاء في تفسير أساس القوانين التفويضية بين مدرستين:

1- نظرية التفويض التشريعي، ولها شكلان:

* الفكرة القديمة: التفويض الذي يستند على قواعد الوكالة في القانون المدني.

تعتبر تصرفات الوكيل وكأنها صادرة من الموكل إذا كانت في حدود التفويض. أما إذا جاوزته، فمشروعية أعمال الحكومة تعتمد على الإجازة اللاحقة.¹¹⁶ لكن هذه النظرية كانت تعتمد على قواعد القانون الخاص للوكالة كما أن الاختصاص ليس من الحقوق التي يجوز التصرف فيها أو التنازل عنها بل هو التزام فرضه الدستور، وشرط تصديق البرلمان عليها ينفي أنها تعد قوانين منذ صدورها وهذا ما يتنافى مع مبادئ هذه النظرية.¹¹⁷

* الفكرة الحديثة: التفويض التشريعي عمل تبرره الاعتبارات العملية.

فلا يجيزه الدستور صراحة، إلا أن الضرورة تجعل البرلمان يتنازل عن جزء من سلطاته للحكومة لوقت محدد.¹¹⁸ مثل ما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية، وهذا يعتمد على طبيعة الدستور وكيفية توزيع الاختصاصات بين الهيئات كما سبق قوله.

2- نظرية اتساع السلطة اللائحية:

هذه القوانين لا تنقل للرئيس أو الحكومة سلطة البرلمان التشريعية بل يقتصر أثرها على توسيع اختصاص الرئيس اللائحي.¹¹⁹ ويتمتع البرلمان هنا بسلطة واسعة في تحديد مجال القانون واللائحة، ومهما كان الأمر فإنه يجب تقييد الترخيص مدة وموضوعا وهدفا.¹²⁰

هذه النظرية لا تعتبر تصرف الإدارة بموجب التفويض قانونا عكس الأولى، فتبقى هذه الأعمال إدارية يجوز الطعن فيها أمام القضاء. كما أن السلطة الواسعة للبرلمان قد تكون لها آثار سلبية، لأنه سيستبد في تحديده

¹¹⁶ عمر فهمي حلمي ، مرجع سبق ذكره ، ص. 247.

¹¹⁷ المرجع نفسه ، ص. 247.

¹¹⁸ المرجع نفسه، ص. 250.

¹¹⁹ المرجع نفسه ، ص. 250.

¹²⁰ المرجع نفسه، ص. 256.

لمجال القانون واللائحة ويغيره كما شاء بهذا يمكن أن يكون الموضوع نفسه قانونا أحيانا وعملا إداريا أحيانا أخرى. إلا أنها النظرية التي تقترب أكثر من الواقع.

ليس التفويض المجال الوحيد الذي يسمح فيه للهيئة التنفيذية بالاشتراك في وضع القانون، بل إنها وبفضل تحديد مجال القانون أصبح لها اختصاص أصيل في وضع القواعد العامة والمجردة. كما أنها وضمانا للفعالية وتفاديا لتعطيل عمل المجلس تتدخل في كل إجراءات التشريع.

ثانيا: تحديد مجال التشريع البرلماني ومشاركة الحكومة في إعداد القانون.

*توسعت الاختصاصات التنظيمية بعد الحرب العالمية الأولى بسبب الصعوبات المالية فأصبحت السلطة التنفيذية تمارس اختصاصات استثنائية يصوت عليها البرلمان فيما بعد. لاحقا، أصبح عجز الإجراءات التشريعية الكلاسيكية من أهم مسببات الظاهرة فنشأت فكرة التنظيم المستقل في دستور 1799 الفرنسي حيث عهد للحكومة بالسهر على الدفاع الخارجي والأمن الداخلي.¹²¹ بهذا بدأ دور البرلمان في الانحسار وتم تحديد مجال القانون لصالح السلطة التنظيمية المستقلة التي تعتبر تشريعا من حيث المعيار المادي لتعريف القانون. لكن التجسيد الحقيقي للفكرة كان بفضل المادة 34 من دستور 1958 الفرنسي. بموجبها صار بالإمكان اعتبار المواد التشريعية استثناء، والاختصاص العام يعود للسلطة التنظيمية التي توصف بمشرع المبادئ¹²² وهي إما الحكومة أو رئيس الجمهورية حسب النظام.

لم تكن المادة 34 من الدستور الفرنسي فقط ما حدد مجال اختصاص البرلمان بل أيضا المادة 40 الخاصة بالموارد والنفقات والتي تمنع اقتراحات النواب التي لا تحقق زيادة في الميزانية. وبمناسبتها رفضت قوانين كثيرة ولو لم تتعلق مباشرة بالموارد، فرفض قانون الدعارة مرة في البرلمان الفرنسي لأنه يزيد من نفقات البوليس.¹²³

لكن المادة 34 من الدستور الفرنسي لم تهدف إلى تحديد مجال القانون على أساس المدى بل على أساس النوعية،¹²⁴ فقسمه إلى قسمين:

- أن يحدد القانون القواعد: مثل الضمانات الأساسية للوظائف المدنية والعسكرية في الدولة.

¹²¹ Zoller, op. cit., p. 315, et p.438.

¹²² René Chapus, Droit administratif général. Delta/Montchrestien, 9 éd, Paris, 1995, p. 54.

¹²³ Georges Burdeau, Traité de sciences politiques. V : VIII, LGDJ, Paris, 1974, 2éd, p.466,467.

¹²⁴ Zoller, op. cit. , p. 389.

-أو يحدد المبادئ الأساسية: كالتنظيم العام للدفاع الوطني. إضافة إلى مواد أخرى يختص فيها البرلمان بوضع القوانين: ديباجة الدستور، إذ ورد فيها أن حدود الحرية لا تبين إلا بقانون وفقا للمادة 4 من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن، والمادة 53 بشأن الاتفاقيات التي لا يصادق عليها إلا بقانون، المادة 72 الخاصة بحالة الجماعات الإقليمية للجمهورية.¹²⁵ بهذا أصبح مجال القانون أوسع مما توقعه المؤسسون لأن الدستور سمح للبرلمان بالتدخل في المجال التنظيمي ما لم تعترض الحكومة.¹²⁶ فعدم التوازن بين البرلمان والحكومة لا يعود إلى تضيق الدور التشريعي للبرلمان بل في تدخل البرلمان في التشريع بشكل موسع والذي تسبب في كثرة النصوص البرلمانية على حساب دور المجلس الرقابي.¹²⁷

أما إذا حاولنا دراسة الحالة في الجزائر لوجدنا أن مجال تدخل البرلمان ليس محدودا فقط بالمادتين 122 و123 من الدستور، بل يخضع أيضا لمواد كثيرة في الدستور كالمواد: 120، 121... وسيأتي تفصيله في حينه ، بهذا يصبح مجال اختصاص البرلمان أضيق مما نص عليه الدستور.

*من جهة أخرى تتدخل الحكومة في كل الإجراءات المتعلقة بوضع القانون، من المبادرة حتى الإصدار. فلا يمكن للبرلمان أن يضع قانونا يخالف إرادة الهيئة التنفيذية لأنها تملك سلطة التقرير. فالتحديث الذي جاء به الدستور الفرنسي أن جعل الحكومة مشاركا فعلا للبرلمان ونصب رئيس الجمهورية حكما في حالة اختلاف الهيئتين. يجد هذا التدخل أساسه في أن الحكومة تضطلع بوضع برنامجها لتنفيذ السياسة العامة للأمة. لهذا الغرض يمنحها الدستور وسائل تحقيقه، كما أنها أفضل من يمكنه اختيار القوانين القابلة للتطبيق. يكون الوضع في النظام الدستوري الجزائري أشد تعقيدا لأن قاعدة تدخل الحكومة في عمل البرلمان تخضع لمبدأ التبعية الرئاسية.

من المستحيل، إذا، أن نفصل بين سلطات الدولة أو أن تضطلع كل هيئة بوظيفة على حدى، لأن هذا سيؤدي إلى شلل مؤسسات الدولة. وقد ثبت تاريخيا أن مبدأ الفصل بين السلطات الذي لطالما اعتمد عليه المؤسسون لتنظيم السلطة السياسية لم يكن أبدا قادرا على تحقيق استقرار النظام، ولم يؤد إلى ما طمح إليه منظروه من ديمقراطية الحكم. بل إنه أدى في أغلب الأوقات إلى حكومات استبدادية. ورغم أن الدساتير لم تعلن التخلص

¹²⁵ Chapus, op. cit., p. 59.

¹²⁶ Ibid, p. 54.

¹²⁷ Pierre Avril , « quel équilibre entre exécutif et législatif ? » RDP, n1/2, 2002 , p. 274.

منه نهائيا، فإن الواقع العملي أكد أن ما تم تقنينه مبادئ أخرى مختلفة تماما. لكن تمسك البعض به، خلق معوقات سياسية وقانونية لطالما عرقلت عمل الدولة وحالت دون تطور القانون الدستوري.

حاليا، يصحح كثير من الفقهاء المفهوم الخاطئ ويحاولون تنظيم السلطة السياسية بشكل عملي. بذلك كان من اللازم أن توزع الاختصاصات المتعلقة بكل وظيفة على الهيئات التي يمكنها أن تحقق فعالية في الممارسة وهو ما ضمنه اشتراك البرلمان والهيئة التنفيذية في التشريع.

من هذا المنطلق، يعد تدخل رئيس الدولة المنتخب ضروريا كحكم بين البرلمان والحكومة في حالة الاصطدام. لكن دوره استمر في التنامي بسبب الأزمات التي تعرض لها النظام البرلماني في فرنسا. وأكثر من حكم سلمي، أصبح لرئيس الجمهورية دور فعال في التشريع بفضل سلطته في اللجوء لإرادة الشعب وإبرام المعاهدات وسلطاته الاستثنائية أثناء الظروف غير العادية. إذ يصبح أحيانا المشرع الوحيد في الدولة. تجد هذه السلطة أساسها في أن أغلبية الشعب تتفق على اختيار رجل واحد ببرنامج واحد لتمثيله. فمن بين البرامج التي اختارها الناخبون في التشريعات والرئاسيات، يعتبر برنامج رئيس الجمهورية أقرب إلى التعبير عن الإرادة العامة. وهو ما سنبينه في المبحث الثاني من خلال دراسة الأسس السياسية والقانونية لاضطلاع الرئيس بالتشريع.

إلا أن ممارسة رئيس الجمهورية للتشريع باعتباره سلطة أصيلة خلقت إشكاليات في تصنيف الأعمال التي يقوم بها، ومتى يعتبر عمله تشريعا أو تنفيذيا. لذلك أخذ الفقه الدستوري بمعايير مستحدثة تهدف إلى التمييز بين أعمال الرئيس التشريعية وأعماله الإدارية أو التنظيمية.

المبحث الثاني: دسترة السلطات التشريعية لرئيس الجمهورية.

من المبادئ الراسخة في القانون الدستوري ضرورة توزيع الوظيفة التشريعية بين الحكومة والبرلمان، لأن تعدد الهيئات يسمح بتحقيق التوازن بين السلطة والرقابة. بل إن أساس التوازن هو مشاركة السلطة التنفيذية في التشريع وهذا ما سيحول دون وضع قوانين استبدادية.

سابقا، أكدت النظريات الديمقراطية أن أكبر خطر يهدد مبادئها أن يضطلع الملك بوضع القوانين، فهو هيئة لا يشارك الشعب في اختيارها ولا يمكنه بالتالي التعبير عن الإرادة العامة. بهذا كان البرلمان المؤسسة الوحيدة التي يمكنها أن تمثل الجسم الناخب وتفرض عليه القوانين، ولا يتمتع الملك إلا ببعض الاختصاصات التشريعية

كحق النقض والذي يسمح له بتنفيذ جيد للقوانين. وما إن تغيرت طريقة اختيار رئيس الدولة حتى أصبح الشعب ينظر له كأفضل ممثل ورمز وحدته عكس البرلمان الذي أثبت أنه يعبر عن تشتت الرأي العام.

لم يعد من حائل أمام سلطة رئيس الدولة في التشريع. ورغم أن كثيرا من الفقهاء كانوا يرون أن القرار الفردي لا ينم عن الحكمة ولا يعبر عن رأي الجماعة. إلا أن فعالية تدخل رئيس الدولة كمشرع في أوقات الأزمات فرضت فكرة أنه أفضل المشرعين لأنه يمثل الإرادة العامة كمشارك قوي أمام البرلمان يتدخل ليضمن حقه في التنفيذ.

بررت الدساتير بطرق مختلفة هذه الثورة القانونية التي أدت إلى قلب الموازين بين هيئات الحكم. فقد أصبح بإمكان رئيس الدولة في بعض الأنظمة أن يحل محل البرلمان في وضع القوانين، وإن كان الأمر يختلف من نظام إلى آخر بين رئيس الدولة أو رئيس حكومتها حسب درجة تمثيل الهيئة للشعب. فما يضطلع به الوزير الأول في انكلترا يمارسه رئيس الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية، ويتقاسمه الوزير الأول ورئيس جمهورية فرنسا ليس بالدرجة نفسها لكنها تؤدي غالبا إلى النتيجة نفسها. -المطلب الأول-

لكن تدخل رئيس الدولة في العملية التشريعية بشكل موسع، ورغم تبريره سياسيا وقانونيا، خلق إشكاليات قانونية كثيرة في التمييز بين أعمال رئيس الدولة خاصة إذا اضطلع أيضا بالسلطة التنظيمية المستقلة: متى نعتبر عمله قانونا، ومتى يكون قرار إداريا؟ لذلك هجر الفقهاء المعيار المادي الذي لطالما اعتمدوا عليه لتعريف القانون، إذ أصبح دون جدوى بوجود لوائح تنظيمية عامة ومجردة. وأصبح من اللازم اعتماد معيار دقيق يميز بين أعمال الدولة التشريعية والتنفيذية. -المطلب الثاني -

المطلب الأول: شرعية ممارسة رئيس الدولة المنتخب للتشريع.

بعد تغيير طريقة اختيار رئيس الجمهورية واضطلاع الشعب باختياره مباشرة أصبح يحتل موقعا مساويا للبرلمان وأسمى من مكانة رئيس الوزراء، لأنه الممثل الأول للشعب والمعبر عن إرادته العامة.¹²⁸ بل إنه في بعض الدول أسمى المؤسسات الدستورية على الإطلاق ولا يمكن لأية هيئة مراقبته أو مساءلته لأنه يعد رمز وحدة الأمة مثل النظام الجزائري. فلم يعد الوضع القانوني لرئيس الدولة كما رآه روسو في عقده الاجتماعي، كموظف لدى

¹²⁸ عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني . المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، بيروت، لبنان، 1995، ص. 128.

الشعب ينفذ القوانين التي تسنها الهيئة التشريعية.¹²⁹ وأعطته الدساتير هو أو حكومته الحق في التدخل في عمل البرلمان: دعوته للانعقاد في دورة عادية أو غير عادية، فض دورة البرلمان، حل البرلمان أو غرفة منه، تعيين أعضاء في البرلمان ...

فهو يحتل موقعا أسمى بفضل عقد الثقة الذي تفترضه الأنظمة بين الحكومة والأغلبية والذي يوجب وجود طرف ثالث لتسييره. هنا يبرز دور رئيس الدولة الذي يقود العمل المتوازن للحكومة البرلمانية.¹³⁰ كما تغيرت مكانة رئيس الدولة من مجرد منفذ إلى مؤسسة يختارها الشعب على أساس البرنامج متاح لها كل الوسائل القانونية لضمان تحقيقه، مما أكد أحيته في الاضطلاع بالوظيفة التنظيمية المستقلة والتدخل في مجال التشريع.

فممارسة رئيس الجمهورية للتشريع لا تجد أساسها في التاريخ السياسي فقط، ولا يمكن أن نفسر هذه المكانة بما ورثه من عهد الملوك، لأن ذلك قد زال منذ تأسيس الأنظمة الديمقراطية الحديثة. بل إن تطور الدولة المعاصرة وتغير مكانته بين مؤسسات الدولة باختياره مباشرة من طرف صاحب السيادة جعله ممثلا أولا للإرادة الشعبية وهو ما سنتناوله في **الفرع الأول** المتعلق بالأسس السياسية للسلطة التشريعية لرئيس الجمهورية.

تنامت مكانة رئيس الجمهورية في الدساتير بفضل طريقة انتخابه وطبيعة عمله على رأس الهيئة التنفيذية. مما سمح له بأن يمارس الوظيفة التشريعية كسلطة أصيلة بالاشتراك مع البرلمان، وإن كانت هذه النتائج لا تشمل كل الدول. - الفرع الثاني -

الفرع الأول: الأسس السياسية لاختصاص رئيس الجمهورية بالتشريع.

¹³⁰ Zoller, op. cit. , p. 446.

¹²⁹ أيمن محمود شريف، مرجع سبق ذكره، ص. 19.

لا يمكن للمشرع البرلماني أن يتوقع كل شيء، كما أن تطبيق القانون في حد ذاته قد يخلق انتهاكات أو حوادث معينة. هذا على عكس الحكومة التي تبقى على اتصال دائم بالأفراد مما سمح لها بالتدخل في العمل التشريعي شيئا فشيئا.¹³¹

إلا أن أهم عائق أمام الاعتراف للحكومة بأحقيتها في التشريع كانت صفتها التنفيذية، ولتبرير ذلك فرقت الدساتير بين وظيفتين: الإدارية والحكومية. أما البعض الآخر فقد جعل من الوزارة هيئة تنفيذية ومن الرئيس سلطة أسمى كدستور الجزائر. فلا يمكن اعتبار الهيئة التنفيذية مجرد منفذة في حين أنها تمثل الدولة داخليا وخارجيا. مكانة كهذه، كيف لها أن تكون مستقلة خارجيا في حين أنها تابعة داخليا لإرادة هيئة أخرى.¹³² كما أن تصرف الرئيس باستقلالية ووفقا لسلطته التقديرية يجعل منه ممثلا لا تقتصر وظيفته فقط على التنفيذ. بهذا تصبح للحكومة وظيفة حكومية وللرئيس وظيفة تمثيلية في الدول ذات السلطة التنفيذية المزدوجة،¹³³ هذا ما سمح له بممارسة اختصاصات ذات طبيعة تمثيلية مثل التشريع.

وإذا كان للحكومة البريطانية دور سياسي بارز في هذا المجال، فإن اختيار رئيس الدولة عن طريق الاقتراع العام والمباشر فيما بعد، غير مكانة المؤسسات في الدولة. فمنذ ثلاثة قرون، في بريطانيا، أصبح من الشرعي أن تمارس الحكومة البرلمانية وظيفة التشريع إلى جانب البرلمان وليس لرئيس الدولة إلا بعض الامتيازات التي ورثها عن ملوك العصور الماضية. فالحكومة مؤسسة يختارها الشعب عن طريق نوابه لتمثله وتنفيذ إرادته العامة. ولم يتمكن رئيس الدولة في الأنظمة الأخرى من استرجاع مكانته حتى تدخل الشعب في اختياره مباشرة. بهذا أصبح لرئيس الجمهورية شرعية جديدة تسمح له بأن يكون في قمة مؤسسات الدولة التي ستتبع برنامجه الذي يطمح الشعب لتحقيقه ويراه أكثر ما يعبر عن إرادته.

يستمد رئيس الجمهورية مشروعيتها من انتخابه المباشر من طرف الشعب¹³⁴ الذي يفضل رجلا واحدا على مجلس لتمثيله.¹³⁵

¹³¹ Jean Paul Valette, « Le pouvoir chez Jean Locke ». RDP, n 1, 2001 , p.106.

¹³² Maurice Hauriou, précis de Droit constitutionnel.op. cit., p. 421.

¹³³ Paul Marie Gaudemet, Op. cit., p. 51.

¹³⁴ Hugues Portelli, droit constitutionnel. Dalloz, 3 ed, 1999,France ,p. 175.

¹³⁵ Dendias,Le renforcement des pouvoirs du chef de l'état dans la démocratie parlementaire, p.76.

على أساس هذه المعطيات، تمت دسترة المكانة الجديدة لرئيس الدولة وأصبح يضطلع باختصاصات واسعة تنفيذية وتشريعية وقضائية. لكن "بصفة عامة، فإن السلطات الفعلية لرئيس الجمهورية المنتخب بالاقتراع العام تعتمد على الاختصاصات الممنوحة له بواسطة الدستور بدرجة أقل من اعتمادها على الأغلبية البرلمانية ووضع الرئيس بالنسبة لها".¹³⁶ ذلك ما يؤكد النظام السياسي الفرنسي الذي كان أول من أسس المكانة الحالية لرئيس جمهورية منتخب أمام حكومة قوية يدعمها البرلمان، فيختلف مدى ممارسته لسلطاته حسب وضعيته تجاه الأغليات البرلمانية.

لذا، سنحاول فيما يلي استعراض الوضعيات السياسية المختلفة لرئيس الجمهورية في فرنسا منذ 1958 والتي تؤثر على ممارسته للاختصاصات التشريعية:

-الرئيس بكل قوته: له سلطة دستورية وسياسية، الأغلبية البرلمانية موافقة لأغلبه، إضافة للسيطرة التامة على الحزب الأغلي.

-رئيس يتمتع بأغلبية برلمانية لكنه لا يسيطر عليها سياسيا، لأنه ليس قائد الحزب.

-رئيس لا يتمتع بأغلبية برلمانية لكنه يحتفظ بوسائل الدفاع عن امتيازاته المؤسساتية، كحالة التعايش.

-رئيس يكتفي بممارسة اختصاصات ضيقة في الدستور، كأن يكون في عهده الثانية.¹³⁷

بهذا تختلف مكانة رئيس الجمهورية السياسية حسب وضعيته في الحزب وتجاه الأغلبية البرلمانية، ويؤثر هذا على ممارسته لاختصاصاته الممنوحة له التي تضيق كلما واجهته أغلبية معارضة أو رئيس حكومة يعلوه شأنًا في الحزب. يعد هذا الأساس أهم معيار سياسي لتحديد مدى اتساع سلطة الرئيس.

لو حاولنا المقارنة بين رئيس الجمهورية الفرنسي ورئيس الجمهورية في الجزائر لوجدنا الأمر مختلفا تماما. ففي حين تعتمد مكانة رئيس فرنسا كثيرا على المعطيات السياسية. في النظام الجزائري، وبفضل ضمانات دستورية، رئيس الجمهورية هو أسمى المؤسسات ولا تسمح التركيبة الدستورية لأحزاب أو لأية هيئة بمواجهته أو حتى بتكوين وحدة يمكنها ممارسة اختصاصات بشكل مستقل عن الرئيس.

¹³⁶ عبد الغني بسبوني عبد الله ، مرجع سبق ذكره، ص. 133.

¹³⁷ Hugues Portelli, op. cit., p. 231.

لا تخمنا في هذا الصدد الأسباب التاريخية والسياسية الأخرى التي سمحت لرئيس الدولة بممارسة الاختصاص التشريعي إلى جانب البرلمان لأن ذلك لا يفسر شرعيتها بقدر الأسس التي تم ذكرها والتي كانت وراء تأسيس هذه الفكرة واعتبارها مظهرا حديثا للديمقراطيات الليبرالية.

فإذا كان الهدف الأساسي لمؤسس الدستور الفرنسي في توسيع اختصاصات رئيس الدولة هو مواجهة عدم الاستقرار الحكومي واستبداد البرلمان بوجود رئيس دولة قوي يضطلع باختصاصات فعلية،¹³⁸ ليكون حكما يسمو على الأحزاب التي يجمعها في أغلبية داخل الحكومة، لذلك فهو يملك الصلاحيات التي تخوله، من خلال علاقاته مع المجلسين، تحقيق ما سبق ذكره.¹³⁹ فإن أهم ما غيره المؤسس في النظام الدستوري هو التدخل الواسع للهيئة التنفيذية في العمل التشريعي¹⁴⁰ وتحديد مجال القانون. الأسس السياسية في هذا المجال كثيرة أهمها: ضمان استقرار الحكم بعيدا عن تغيرات الأغلبية واضطرابات البرلمان. فالهيئة التي يسيرها فرد واحد تثبت فعاليتها في أوقات الأزمات أين لا يكون الاهتمام الأول تمثيل كل الاتجاهات في المجتمع بقدر ما نحاول ضمان استمرارية الدولة.

أصبح من الضروري أن يتسلح رئيس الدولة بوسائل تسمح له بمواجهة البرلمان وتوجيهه كالاقتراض الذي لا يعد فقط "الدرع الذي يحمي امتيازات الحكومة واختصاصاتها وإنما يمثل أيضا صمام الأمن الذي يدفع عن الأمة آثار الحزبية والاندفاع والتسرع الذي يؤثر على الأغلبية البرلمانية...".¹⁴¹

تتجسد هذه الأسس في اليمين الدستورية التي يؤديها الرئيس قبل مباشرة مهامه. فإذا أخذنا نص المادة 76 من دستور الجزائر المتضمن لليمين فإن رئيس الجمهورية يلتزم بضمان استمرارية الدولة، وهي مهمة تقتضي التدخل في كل أعمال مؤسسات الدولة. على أساس ذلك تم تقنين المركز الجديد لرئيس الدولة والذي سمح له بممارسة الاختصاصات التشريعية التي سنتناولها في الباب الأول.

الفرع الثاني: الأسس القانونية.

¹³⁸ Dendias, op. cit., p.75.

¹³⁹ Zoller, op. cit., p. 461.

¹⁴⁰ يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص. 372، 382.

¹⁴¹ Hamilton, Madison, Le fédéraliste. Paris, 1957, p. 609, in

عمر فهمي حلمي، مرجع سبق ذكره، ص. 116.

يقول أحد الكتاب الأمريكيين أنه من خلال تفسير عادل للدستور فإنه "سيتبين أن أي مادة فيه تمنح الرئيس جزءا من السلطة التشريعية"¹⁴² وهو ما يمكن أن ينطبق تماما على الدستور الجزائري الذي صمم بطريقة تجعل لرئيس الجمهورية مكانة سلطة تأسيسية تملك حق تعديل الدستور وتعليقه، مما يعني أيضا سلطة وضع، تعديل القوانين أو إلغائها.

كما تغير كثيرا مركز رئيس الدولة بعد دستور 1958 الفرنسي الذي أعطى تعريفا مختلفا للوظيفة الرئاسية في مادته الخامسة، وتأثرت مختلف الدساتير بهذا المفهوم، خاصة وأنه لم يهدف إلى حصر المهام الرئاسية بقدر ما أكد على ما ينتظره الشعب من رئيس الجمهورية الذي اختاره.¹⁴³ كانت هذه المادة أو ما يقابلها في الدساتير الأخرى الأساس القانوني لأغلب السلطات الرئاسية وخاصة غير المتعلقة منها بالوظيفة التنفيذية. فما يضطلع به رئيس الجمهورية وفقا لهذه المادة يمثل مهمة وليست اختصاصات يلتزم بأدائها.¹⁴⁴ هذا ما يجعل مسؤوليته قائمة رغم عدم النص عليها إلا أنها ذات طابع سياسي نظرا لأن هذه المهام القانونية لها أيضا أثر سياسي.¹⁴⁵ تعتبر هذه المادة، إذا، قاعدة لشرعية توسيع اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية وغيرها،¹⁴⁶ سواء بنص الدستور أو الممارسة السياسية.

لا بد أن الأسس القانونية في دستور الولايات المتحدة الأمريكية، وفي دستور فرنسا كان لها الأثر الواسع في أغلب دساتير العالم التي حاولت وضع نظام توزيع يكون فيه رئيس الجمهورية مشرعا إلى جانب البرلمان، أو المشرع الأساسي. لذلك اعتمد دستور الجزائر مظاهر قانونية مختلفة، وأخذ من كل الأنظمة، وهو ما يثبت وفرة الأسس القانونية للتشريعات الرئاسية خاصة بوجود مهام سامية لرئيس الجمهورية تسمح له بالتدخل في كل الوظائف بهدف حماية الدولة والنظام، وفقا لما يأتي:

- مهمة حماية الدستور: إذا كانت مهمة حماية الدستور قد تراجعت في الدستور الفرنسي بسبب نشاط المجلس الدستوري،¹⁴⁷ فإن ضعف هذه الهيئة في الجزائر سمح لرئيس الجمهورية بالاحتفاظ بمكانته في حماية الدستور. وهي أساس قانوني لممارسة رئيس الجمهورية للتشريع وتدخله في سير وتنظيم عملية وضع القانون. من بين

¹⁴² لويس فيشر، مرجع سبق ذكره، ص 32.

¹⁴³ François Luchaire, Gérard Conac, La constitution de la république française. V1, Economica, Paris, 1979, p, 128.

¹⁴⁴ Ibid, p.137.

¹⁴⁵ Ibid, p. 137.

¹⁴⁶ Ibid, p.155.

¹⁴⁷ Georges Burdeau, Michel Troper, Francis Hamon, Manuel de droit constitutionnel. LGDJ, 24 éd, Paris, 1995, p. 526.

الاختصاصات التي تجدها أساسها في سلطة حماية الدستور: التشريع في الظروف غير العادية، الأوامر في حالة الشغور. لأن حماية الدستور تعني حماية النظام القانوني للدولة وحماية المشروعية. -المواد 124، 125 من دستور الجزائر. 148

لا تعني مهمة حماية الدستور أن يسهر رئيس الجمهورية على مراقبة الاتجاه السياسي للمؤسسات، لكنها تعطيه حقا ساميا في التدخل والمنع. 149 وهو ما يسمح له بالاعتراض عن القوانين وإخطار المجلس الدستوري في حالة مخالفة القانون للدستور.

-مهمة التحكيم: أما عن وظيفته التحكيمية والتي لم ترد صراحة في الدستور الجزائري رغم أن مواد كثيرة تنصرف إلى ذلك المعنى، فهي تجعله منظما لسير عمل المؤسسات الدستورية حسب رأي أغلب الفقهاء الدستوريين. 150

لم ينص الدستور الجزائري على وظيفة التحكيم خلافا للدستور الفرنسي لكن هذا لا يعني أنها غير موجودة. ورغم دستورها فإن ممارستها تخضع لاعتبارات سياسية في إعطاء معنى ضعيف أو قوي لسلطة التحكيم. فإما أن يتمتع الرئيس عن التدخل ويسهر على تنظيم العمل فقط، أو أن يتدخل باستخدام سلطته للتوفيق بين المصالح المتعارضة ويقرر ما يتوجب فعله. 151 إلا أن المعنى الضعيف غير وارد في دستور الجزائر لأن الرئيس يتدخل دائما بصفته السلطة السيادية التي تقرر. من بين الاختصاصات التي تجدها أساسها في سلطة التحكيم: حل البرلمان.

-مهمة الضمان: فهو يضمن السير العادي للمؤسسات وعدم عرقلة عمل الدولة وهي أساس سلطته في اللجوء إلى الإرادة الشعبية وإبرام المعاهدات. وقد يصل الأمر إلى أن ينوب عن المؤسسات الدستورية مثل المادة 16 من الدستور الفرنسي أو يعلق الدستور ويتولى كل السلطات مثل الدستور الجزائري.

-كما تسمح له سلطاته في المنع بالاعتراض على إرادة السلطات الدستورية الأخرى وفرض إرادته. 152 بهذا فهو يدعم سلطته ويحميها ضد أغلبية معارضة، ويفرض إرادته على البرلمان ككل. 153 وتبدو

148 يأتي تفصيلها لاحقا.

149 François Luchaire, Gérard Conanc, La constitution, V1 ,op cit, p.145.

150 Ibid ,p.150.

151 Burdeau , Troper, Hamon, op. cit., p. 526.

152 Patrick Auvret , « La faculté d'empêcher du président de la république ».RDP, LGDJ, n1, 1986 , p. 144.

153 Ibid , p. 144.

المادة 5 من دستور فرنسا التي تقابلها مواد كثيرة من الدستور الجزائري منها المادة 70 الأساس القانوني لسلطة منع متعددة الأشكال.¹⁵⁴

يمكن، حسب الحالة، اعتبار كثير من الاختصاصات سلطة منع: إخطار المجلس الدستوري، الاقتراح في حد ذاته يعتبر ممارسة لحق المنع فيما يخص الاقتراح بشأن الاستفتاء وفقا للدستور الفرنسي.¹⁵⁵ حتى أوامر المادة 38 من دستور فرنسا المتعلقة بالتفويض تعتبر سلطة منع لأنها تشمل عمل البرلمان في مجال التفويض، اللجوء إلى المادة 16 له نتيجة منع البرلمان من ممارسة اختصاصاته التشريعية،¹⁵⁶ سلطة الحل هي سلطة منع لأنها توقف عمل المجلس،¹⁵⁷ حتى أن سكوت الرئيس قد يفسر على أساس أنه رفض،¹⁵⁸ وبالتالي سلطة منع.

على أساس هذه الاعتبارات القانونية، صار من حق رئيس الجمهورية أن يمارس بعض الاختصاصات التشريعية إلى جانب البرلمان. وأحيانا، أن ينفرد بوضع بعض القوانين ذات الطبيعة الخاصة كقوانين الاستفتاء وأوامر المادة 124 من دستور الجزائر. فكيف نميز بين أعمال الرئيس التشريعية والتنفيذية؟ ومتى ينتهي عمل الرئيس التشريعي لبدأ عمله التنفيذي؟ لتحديد ذلك كان لا بد من وضع معايير تميز بين العمل التشريعي والتنفيذي، وتميز بين أعمال الرئيس ذات الطبيعة التشريعية أو التنظيمية.

المطلب الثاني: المعايير القانونية الحديثة لتعريف العمل التشريعي.

عرف الدستور الفرنسي 1791 وإعلان 1789 القانون بكل ما يصوت عليه ممثلو الشعب أو الشعب نفسه، وهو التعبير السياسي عن الإرادة العامة. وهي قاعدة عليا لا تخضع إلا لرقابة الدستورية قبل الإصدار.¹⁵⁹ فالمشرع هو دائما صاحب السلطة الأسمى، لذلك كانت سلطة وضع القانون، منذ قرون، موضوع

¹⁵⁴ Ibid, p.153.

¹⁵⁵ Ibid , p. 146.

¹⁵⁶ Ibid, p. 147.

¹⁵⁷ Ibid, p. 148.

¹⁵⁸ Ibid, p. 149.

¹⁵⁹ Chapus ,op. cit., p. 57.

النزاعات السياسية.¹⁶⁰ وهي الآن غير مرتبطة فقط بالبرلمان الذي كان سلطة عليا في القرن الماضي بسبب اضطراره بالقانون، بل إن رئيس الجمهورية أيضا يملك سلطة التشريع في بعض المجالات، ويتدخل في عمل البرلمان خلال الإجراءات لهذا فهو سلطة تتمتع أيضا بالسمو.

لما كان من الضروري توزيع الاختصاصات التشريعية بين البرلمان والحكومة أو رئيس الجمهورية، فإنه من اللازم بيان الأعمال ذات الطبيعة التشريعية وغيرها. لنميز متى تتدخل الحكومة كسلطة تشريعية ومتى تكون مجرد منفذة للإرادة العامة. فبين المعيار المادي والشكلي نجد صعوبة في تحديد الطبيعة التشريعية وهذا ما يجعل البحث في هذا المجال مليئا بالإشكاليات القانونية. نحاول حلها بداية بتبني معيار واضح للتمييز بين الأعمال التشريعية وغيرها. -الفرع الأول- ثم نحدد وبدقة كل الإجراءات التشريعية لوضع القانون بهدف بيان كل الأعمال التي يقوم بها رئيس الدولة كسلطة تشريعية. - الفرع الثاني -

الفرع الأول: تعريف القانون.

القانون هو "الإعلان العام والرسمي عن الإرادة العامة حول موضوع يتعلق بالمصلحة العامة".¹⁶¹ يسهل بالتالي أن نستنتج أنه من بين الهيئات التي تضطلع بذلك البرلمان، إلا أن هذا الأخير يقوم أيضا بأعمال غير تشريعية فما هي الأعمال البرلمانية التي تعتبر قانونا من بين كل أعمال المجلس؟ كما أصبح بإمكان الحكومة ممارسة

¹⁶⁰ Georges Burdeau , T VIII ,op cit, p. 451.

¹⁶¹ Michel Troper, la séparation..., op. cit., p. 151.

بعض الأعمال التي يكون موضوعها المصلحة العامة لكنها ليست تشريعا، وهنا يحتاج التعريف إلى معيار إضافي يحدد عمل الحكومة الذي يمكن اعتباره قانونا. -أولا- وإلى التمييز بين ما هو قانون، وبين العمل التنفيذي الذي يتناول أيضا المصلحة العامة في شكل قواعد عامة ومجردة (التنظيمات). -ثانيا

أولا: معايير تعريف العمل التشريعي.

قبل 1958، كان للقانون تعريف شكلي في الدساتير، فهو ما يصوت عليه البرلمان وفقا للإجراءات التشريعية ويصدره رئيس الدولة.¹⁶² كما أخذ بعض الفقهاء بمعيار مادي لتعريف القانون بالاعتماد على محتواه العام والمجرد،¹⁶³ ولم يطرح الأمر كثيرا من التناقض نظرا لعدم طغيان فكرة التنظيمات واضطلاع البرلمان بشكل شبه تام بالتشريع.

فيما بعد وبوضع دستور فرنسا 1958، وإضافة إلى المعيارين سابقين الذكر، أصبح القانون يعرف بمجال حدده الدستور وفقا للمادة 34 من الدستور الفرنسي والتي توافقه المادتان 122 و 123 تقريبا من الدستور الجزائري. سنحاول في ما يلي استعراض المعيارين ومن ثم نبين ما توصلت إليه الدساتير في تعريف القانون.

1- المعيار الشكلي.

القانون هو "كل قرار صادر عن هيئة تكون لها حسب دستور الدولة صفة الهيئة التشريعية"، فهو إذا: "كل قاعدة، و فقط كل قاعدة صوت عليها البرلمان وأصدرها رئيس الجمهورية مهما كانت طبيعتها أو موضوعها".¹⁶⁴ لكن هذه النظرية تستثني عدة نصوص لها قيمة تشريعية، مثل أوامر المادة 92 من الدستور الفرنسي والتي تم إلغاؤها فيما بعد، قرارات المادة 16 من دستور فرنسا، والقرارات المتعلقة بالمادة 37 من الدستور الفرنسي. وبالنسبة لدستور الجزائر: أوامر المادة 124 من الدستور الجزائري، والقرارات المتعلقة بالمادة 95 من دستور الجزائر، قوانين الاستفتاء حيث يصبح "الإجراء التنفيذي شكلا من أشكال الإجراء التشريعي".¹⁶⁵ كما أنها تعتبر كل أعمال البرلمان قانونا، في حين يمكنه أن يصدر قرارات لا علاقة لها بالتشريع كأعماله الرقابية.

2- المعيار العضوي:

¹⁶² Portelli ,op. cit., p . 253.

¹⁶³ Entre autres Carré De malberg.

¹⁶⁴ Duguit, op. cit., p. 160,161.

¹⁶⁵ Ahmed Salem Ould Bouboutt, L'apport du conseil constitutionnel. Economica, Presses universitaires d'Aix Marseille, 1987, p. 175.

القانون هو العمل السيادي الذي لا يمكن الطعن فيه،¹⁶⁶ وقد عرفه روسو واسمان بخاصيته العامة والمجردة،¹⁶⁷ لكن هذا التعريف سمح بإدخال بعض الأعمال الإدارية في طائفة القوانين.

أما روسو فيعرف القانون بالتصرف الذي يبت بموجبه الجميع في حق الجميع، ويخاطب الجميع بشكل عام. ويعتبر كل وظيفة متعلقة بموضوع خاص خارج إطار السلطة التشريعية،¹⁶⁸ بهذا تكون كل الأعمال المتعلقة بموضوع عام عملا تشريعيا. لكن النقد الذي يوجه لهذا المعيار أنه إضافة للقوانين التي يضعها البرلمان، فإن اللوائح التنظيمية المستقلة تعتبر قوانين حسب هذا التعريف رغم أنها إدارية بطبيعتها.

ولأن المؤسسات الحكومية والبرلمان تتمتعان بالتشريع، ولعدم كفاية المعيار المادي، توجب اعتماد المعيارين: المادي والشكلي معا.¹⁶⁹

3- المعيار الذي تأخذ به الدساتير الحالية.

يعرف البعض القانون وفقا لأحكام الدستور الفرنسي بأنه " العمل الذي يصوت عليه البرلمان في المواضيع المحددة في المادة 34 من الدستور الفرنسي".¹⁷⁰ لكن التحفظ الوارد على هذا التعريف أن الأعمال البرلمانية التي لا تدخل في مجال المادة 34¹⁷¹ ولم تعترض الحكومة عليها تعد أيضا قوانين رغم أن التعريف لا يشملها.¹⁷² كما لا يعد جامعا لكل القوانين لاستثنائه قوانين الاستفتاء والمعاهدات. مما يعني أن التعريف لم يشمل إرادة المؤسس الفرنسي في تحديد مفهوم القواعد القانونية التشريعية لأنه مس جانبا ضيقا من الأعمال دون غيرها.

¹⁶⁶ Ibid, p.176.

¹⁶⁷ Ibid, p. 173.

¹⁶⁸ Rousseau, Du contrat social. Librairie générale Française, 1996, p.71.

¹⁶⁹ سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري . أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 1984، ص. 307.

¹⁷⁰ Ahmed Ould Bouboutt, op. cit., p. 174.

¹⁷¹ Dictionnaire de droit , T1 , 2 ed .Paris, Dalloz, 1966, p. 49.

¹⁷² هناك نظريتان في توزيع الاختصاصات بين التنظيم و القانون : التوزيع الجامد ، ويكون لكل واحد مجاله فقواعد التوزيع من النظام العام- والتوزيع المرن الذي يسمح للقانون بالتدخل في مجال التنظيم في حالة قبول الحكومة وهو ما يحدث في فرنسا. أما الدستور الجزائري فهو يتبنى معيار التوزيع الجامد وهو ما يظهر من المادتين 122 و 125 اللتان تؤكدان على الحدود بين الاختصاصين. أنظر:

Ahmed Ould Bouboutt, op. cit., p. 165.

وقد تم تصنيف كل هذه القواعد في النظام القانوني على أساسين:

1- من حيث مصدرها: القانون البرلماني الذي يصوت عليه البرلمان، قانون الاستفتاء.

2- من حيث محتواها: قوانين عضوية، قوانين المالية، قوانين برامج وقوانين عادية.¹⁷³ هذا ما استقر عليه الفقه الفرنسي استناد إلى إرادة المؤسس، ويتسع هذا المجال أو يضيق حسب النظام الدستوري في الدولة.

على غرار تعريف الفقه الفرنسي للقانون، فإن الفقه الجزائري، يتبنى تعريفا عضويا وشكليا. فيبقى القانون عملا برلمانيا، محددًا بمعيار مادي: عمل المشرع البرلماني محدود بمجال المادتين 122 و 123 من الدستور. إلا أن هذا لا يعني عدم اعتبار بعض أعمال رئيس الجمهورية تشريعا. لذا نرى أن التعريف المبدئي ليس شاملا لكل مجال القانون، كما لا يعطي معيار كافيًا لتحديد مجموع الأعمال التي يمكن اعتبارها تشريعية.

لذا، سنحاول فيما يلي اقتراح تعريف للقانون وسنعتبره معيارا في دراستنا: القانون هو كل نص اعتبره الدستور مصدرا شكليا للتشريع لإنشائه قواعد عامة ومجردة غير تأسيسية تعبيرا عن الإرادة العامة للشعب، بهذا لا تهم الجهة المصدرة له، ولا طبيعة الإجراء إلا في تمييزه عن المراسيم التنظيمية. ويكون مجال المادتين 122 و 123 معيارا تكميليا للتعريف نلجأ إليه فقط للتمييز بين ما هو قانون وتنظيم مستقل في حالة الغموض الشكلي. من خلال هذا التعريف نعتبر كلا من القوانين الاستثنائية والمعاهدات قانونا وكذا أوامر المادة 124 وبعض أعمال المادة 95.¹⁷⁴

من هنا تظهر أهمية التمييز بين التنظيم المستقل والقانون، خاصة إذا كانت الهيئة نفسها تختص بوضع العاملين، كرئيس الجمهورية الذي يملك سلطة وضع اللوائح المستقلة ووضع الأوامر التي تقع في مجال القانون.

ثانيا: التمييز بين القانون والتنظيم المستقل.

يقول أندريه هوريو أنه "من الأفضل في إطار المؤسسات القائمة في 1958 العدول عن كلمة سلطة تشريعية للتدليل على المجلسين لأن سلطة إصدار القواعد العامة ذات القوة الإلزامية لتعديل القواعد البرلمانية موزعة بين البرلمان والحكومة".¹⁷⁵ فالدساتير أحدثت تشريعات تختلف من حيث مصدرها من جهة وطبيعتها من جهة

¹⁷³ Bernard Stirn, Les sources constitutionnelles du droit administratif. LGDJ, Paris, 1999, p. 46,47.

¹⁷⁴ في نهاية البحث، سنكيف هذا التعريف وفقا لما توصلنا إليه من نتائج في بحثنا والمتعلقة فقط بالنظام القانوني للجزائر.
¹⁷⁵ أندريه هوريو، ج 2، مرجع سبق ذكره، ص. 423.

أخرى عن القانون وتعد هذه الظاهرة من أهم مظاهر فشل تطبيق فكرة الفصل بين السلطات على عمل الدولة الحديثة. ولا تعتبر هذه الأعمال قانونا رغم أنها تتضمن قواعد مجردة وعامة. المعيار الوحيد لتمييزها عن القانون هو التحديد الوارد في الدستور وليس المعيار العضوي، وتعتبر من الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة الحكومية، هي وظيفة نرى بأنها أصلا محدثة لتغطية عجز فكرة الفصل بين السلطات.

فاللائحة عمل إداري يتضمن قواعد مجردة وعامة وهي تختلف عن القانون من حيث الشكل، تصدر اللائحة عن السلطة التنفيذية، ويصدر القانون عن السلطة التشريعية. فتخضع اللائحة بالتالي للرقابة القضائية، عكس القانون الذي يخضع فقط لرقابة الدستورية.¹⁷⁶ لكن هذا المعيار غير كاف، نظرا لوجود بعض الأعمال التشريعية التي تصدرها الهيئة التنفيذية، فلجأ لمعيار إضافي يتعلق بالمجال المحدد لهذه القواعد ويتمثل حسب دستور الجزائر الحالي في المادة 125 الذي يجد أصله في الدستور الفرنسي. لكن الممارسة السياسية لدستور 1958 أدت إلى توسيع مجال القانون عكس ما يوحي إليه النص بأن البرلمان صاحب اختصاص محدود،¹⁷⁷ عكس ما أدت إليه أحكام الدستور الجزائري من تحديد لسلطة البرلمان في التشريع وتوسيع اختصاصات رئيس الجمهورية.

إلا أن ما ورد في الدستور، وما تبعه من ممارسة وقرارات قضائية لم يكن كافيا لوضع حدود دقيقة بين مجال القانون ومجال التنظيم المستقل نظرا لعوامل عديدة أغلبها ذات طبيعة قانونية، لذا نرى أن وجود هذا المجال لا يحل أزمة الفصل بين السلطات بل يعقدها، لأن المبررات المنطقية لوجوده ضئيلة ولا تتمكن من الصمود في حالة تمسك الجهتين باختصاصهما خاصة إذا تساوت قوتهما السياسية.

من ناحية أخرى، وبسبب تدخل الحكومة في الإجراءات التشريعية أصبح من الصعب التمييز بين طبيعة الأعمال التشريعية منها والتنفيذية لذلك سنحاول فيما يلي بيان مجموع الإجراءات التي نعتبرها عملا تشريعا وتلك التي تخرج من الطائفة.

الفرع الثاني: إجراءات وضع القانون.

في التشريع مكنتان، مكنة البت ومكنة المنع، أما الأولى فهي "الحق في الأمر بشكل شخصي أو بتصحيح أمر سبق إصداره من جهة أخرى". وسلطة المنع هي: "الحق في إلغاء قرار تتخذه جهة أخرى".¹⁷⁸ لما

¹⁷⁶ أيمن محمد الشريف، مرجع سبق ذكره، ص. 216.

¹⁷⁷ Jean claude Bécane, Michel Couderc, La loi. Dalloz, 1994, p. 99.

¹⁷⁸ Montesquieu ,op. cit. ,p.186.

كان الملك في وضعية مساوية للغرفتين كان يمارس سلطة البت: التصديق والتي جعلت منه مشرعا مساويا للبرلمان. وبتراجع مكانته أصبح يمارس سلطة المنع المتمثلة في الحق في الاعتراض على تنفيذ الإرادة التشريعية برفض قبول القانون الذي صوتت عليه الغرفتان.¹⁷⁹ وفي التمييز بين ما هو بت ومنع يختلف الفقهاء، لكن المعيار الذي اتفق عليه يعود إلى أثر التصرف على عملية وضع القانون، فإن كان ضروريا لاستكمال إجراءات التشريع فهو عمل تشريعي أما إن كان له أثر موقف فقط و يمكن أن تبت فيه سلطة أخرى فلا يعتبر تشريعيا.

لذلك حاول الفقهاء التمييز بين الأعمال التي تعتبر ضرورية في إجراءات التشريع والتي لا تعتبر كذلك. توصل بعضهم إلى أن وضع القانون يمر بعمليتين: عملية تشريعية وعملية تنفيذية: تتمثل الأولى في التصويت على مشروع القانون والموافقة عليه وهي من اختصاص البرلمان ورئيس الجمهورية كمشرع، أما الثانية فتتمثل في إصداره ونشره وهي من اختصاص السلطة التنفيذية.¹⁸⁰ بهذا يكون الإصدار حسب هذا الرأي عملا تنفيذيا والتصديق والاعتراض عملا تشريعيا.

إلا أن الأمر ليس بهذه البساطة لأن طبيعة العمل لا تعتمد فقط على الهيئة المتصرفة بل أيضا على أثره على نص القانون، بهذا قد يكون الاعتراض عملا تشريعيا في دستور، وتنفيذا في دستور آخر. أما معيار التمييز بينهما فيعود إلى ضرورة ذلك العمل في استكمال الإجراءات. فإن كان يشارك في القرار يكون تشريعيا،¹⁸¹ وما دون ذلك كاستشارة يعد تنفيذا. لذلك سنحاول فيما يلي استعراض آراء الفقهاء في الأمر ومن ثم دراسة المعيار الذي اعتمده المؤسس الجزائري وذلك من خلال دراسة إجراءات التشريع:

1- المبادرة بالتشريع :

يعرف مورو الاقتراح بأنه "العمل الذي يجبر السلطة التشريعية على التصرف، ولا يمكن أن تعفى من البت فيه نفيًا أو تأكيدًا"،¹⁸² فالاقترح ليس استشارة البرلمان حول مدى مناسبة إجراء معين بل "هو عرض مشروع قانوني متكامل يلتزم البرلمان بمناقشته".¹⁸³ وهناك رأيان حول طبيعة الاقتراح:

¹⁷⁹ Zoller, op. cit., p. 293.

¹⁸⁰ عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري. ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، الجزائر، ص. 17.

¹⁸¹ Troper, la séparation..., op. cit., p. 24.

¹⁸² عمر فهمي حلمي، مرجع سبق ذكره، ص. 10.

¹⁸³ المرجع نفسه، ص. 11.

أ- الاقتراح عمل غير تشريعي: "فالعمل التشريعي هو ما يدخل في تكوين عناصر القرار الأمر الذي يتولد منه القانون حالا ومباشرة". أما الاقتراح فهو مجرد محرض للعملية وهو من أعمال الإدارة،¹⁸⁴ لأنه قابل للتعديل والتغيير، يحرك العملية التشريعية ولا يحدد بشكل نهائي مضمون القانون.¹⁸⁵

فالمبادرة بالنص عمل غير تشريعي لأن ما يميز القاعدة القانونية عنصر الجبر و"خصائص العمل التشريعي لا تتضح في تحديد محتوى القاعدة القانونية إنما في إضفاء قوة الأمر التشريعي عليها".¹⁸⁶ فهي مرحلة تمهيدية غير ملزمة، إلا أنه وفي بعض الدساتير يتوافر عنصر الجبر في المشاريع الخاصة بالحكومة وهو ما سنشير إليه لاحقا فيما يخص دستور الجزائر.

ب- الاقتراح عمل تشريعي:

يرى بيردو بأن الاقتراح ذو طبيعة تشريعية، فعملية إعداد القانون تمر بأربع مراحل: الاقتراح، المناقشة، التصويت، ثم إجراء المداولة الثانية. إلا أن الإشكالية التي تطرح بالنسبة للاقتراح هي عدم تأسيس هذه المرحلة بحيث تبقى الأطراف الفاعلة سرية.¹⁸⁷ ويميز بيردو بين حالتين:

- أن يشترك كل من البرلمان والحكومة في الاقتراح بحيث يمكن وضع القانون دون تدخل هذه الأخيرة، هنا لا يمكن اعتبار عمل الحكومة تشريعيا وهي ليست هيئة تشريعية جزئية.

- أن تنفرد الحكومة بحق الاقتراح، فهي إذا سلطة تشريعية جزئية، والاقتراح عمل تشريعي.¹⁸⁸ لكن بيردو يشير إلى الحالة الخاصة في الجمهورية الخامسة الفرنسية حيث يشترك كل من البرلمان والحكومة في الاقتراح، إلا أن الحكومة تمتاز بأولويات كثيرة في وضع جدول الأعمال وتمير مشاريعها وعدم تسجيل الاقتراحات البرلمانية التي تعارضها، فلا يمارس النواب والشيوخ حقهم إلا عن طريق التعديل، هذا الاحتكار يجعل من الحكومة هيئة تشريعية جزئية.¹⁸⁹

¹⁸⁴ Carré De Malberg, contribution à la théorie de l'état, T1, p. 378 in

عمر فهمي حلمي، مرجع سبق ذكره، ص.100.
¹⁸⁵ مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري. الإسكندرية، 1958، ص. 380، نقلا عن حلمي فهمي، مرجع سبق ذكره، ص. 102.

¹⁸⁶ عمر فهمي حلمي، مرجع سبق ذكره، ص. 102-103.

¹⁸⁷ Georges Burdeau, T VIII, op. cit., p. 491, p. 498.

¹⁸⁸ Georges Burdeau, Michel Troper, Francis Hamon, Droit constitutionnel, op. cit., p. 136.

¹⁸⁹ Ibid, p. 137.

فالقانون نتيجة لتداخل عدة عوامل خلال مراحل انجازه، بعضها مؤسس والجزء الآخر يستحيل تقنيه، وكل المراحل التي تسبق عملية المبادرة غير مؤسسة لكنها في الحقيقة أصل نشأة القانون وهي التي تسمى بمصادر الوحي التشريعي،¹⁹⁰ أو بالمصادر الموضوعية كبرامج الأحزاب، الرأي العام، تدخلات الحكومة وهي عمل غير رسمي يمهّد لوضع القانون. أما المبادرة فهي عملية مؤسسة، قد تكون الجهة المختصة بدراستها ملزمة بالأخذ بها. فإن كانت ملزمة فهي إجراء تشريعي، أما إذا تعددت مصادر القانون وكانت غير ملزمة بها فهي إجراء تمهيدي لا يختلف عن المراحل السابقة له.

في دستور الجزائر الحالي، لا تنفرد الحكومة بالمبادرة بالقوانين حسب المادة 119 من الدستور بل يحق أيضا للنواب الاقتراح. إلا أن الأولوية الممنوحة لمشاريع الحكومة حسب المواد الدستورية والقوانين العضوية،¹⁹¹ وتضييق حق البرلمان في المبادرة والمناقشة والتصويت أيضا، يجعلان من مشاريع القوانين ملزمة منذ المبادرة بها فالمجلس لا يملك سلطة واسعة في رفضها أو تعديلها.¹⁹² وتكاد تكون مصدر القانون الأساسي نظرا لقلّة اقتراحات القوانين التي تصبح قوانين. بهذا نرى أن المبادرة بمشاريع القوانين في النظام الدستوري الجزائري إجراء تشريعي.

2-المدّولة:

هي "قرار جماعي حول موضوع حكومي أو إداري بعد مناقشة عامة من طرف أغلبية أصوات مجلس يشكل وحدة متمثلة في سلطة عمومية".¹⁹³ ويرى موريس هوريو أن المدّولة هي طريقة البرلمان في التعبير عن إرادته، إلا أن وظيفته ثانوية لأن ممارسة الحكم تعني التصرف وليس المدّولة.¹⁹⁴ فالتقرير عن طريق التصويت لا يعني كل الإجراء التشريعي، بل المرحلة الخاصة بالمناقشة والتصويت على النص من طرف المجلس.¹⁹⁵

¹⁹⁰ J Bécane, op. cit., p. 118.

¹⁹¹ نفصل في هذا الأمر لاحقا .

¹⁹² أنظر تفصيلا القانون العضوي رقم 02/99 ، من المادة 16 إلى المادة 41 والمواد 87 إلى 97.

¹⁹³ Maurice Hauriou, op. cit., p. 470.

¹⁹⁴ Ibid, p. 473.

¹⁹⁵ J Bécane, op. cit., p.136.

تعد طريقة المداولات الطريقة التي تتماشى مع مبادئ الدولة الديمقراطية الليبرالية، والتي تخضع في تنظيمها للبرنامج الذي تضعه الحكومة، وتبقى إجراءات المناقشة تتراوح بين البرلمان والحكومة من حيث القرار، ويرى بوردو بأن هذه الحركة قد تكون الضمانة الأساسية للحرية.¹⁹⁶

فنظرا لما سبق من استبداد البرلمان بسلطته في التصويت حاولت الدساتير الحديثة تحديدها وذلك عن طريق التصويت المقيد، وأولوية المشاريع الحكومية...¹⁹⁷ فتتدخل الهيئة التنفيذية- الحكومة أو رئيس الجمهورية - بشكل فعال في عملية المداولات وخاصة في النظامين الفرنسي والجزائري. وإن كانت هذه المرحلة اختصاصا أصيلا للبرلمان فإن تدخل الحكومة يجعل إرادة هذا الأخير مرتبطة بما تقرره، وتكون الإجراءات التي تسمح للهيئة التنفيذية بالتدخل في إجراءات المداولات ذات طبيعة تشريعية.

3- التصديق والاعتراض على القانون:

يعد التصديق ذو طبيعة تشريعية لأن الرئيس يشارك في وضع القانون¹⁹⁸ فيمارس هذا الحق باعتباره سلطة تشريعية ويشترك بإرادته في ممارسة التشريع.¹⁹⁹ وهو الإجراء الوحيد الذي يضيف على النص قوة الأمر التشريعي ويحدد محتوى القانون بصفة نهائية، فهو يكمل إرادة البرلمان لأنه ينصب على موضوع القانون.²⁰⁰ ورغم اتفاق الفقهاء على طبيعة التصديق فإن الاختلاف كان في دوره. فالفقه الألماني الذي كان يهدف إلى دعم سلطة الملك، يرى أنه يجب التمييز بين دورين أساسيين:

-تحديد محتوى القانون الذي يعود للبرلمان: المناقشة، التصويت، الموافقة.

-حق التصديق الذي يخضع على القانون صفة الأمر والإجبار، وهي أهم مرحلة أما ما يقوم به البرلمان فهو مجرد نشاط عقلي يخلو من كل قيمة تشريعية.²⁰¹

بخلاف لاباند، فإن جيلنيك، لا يرى في عمل البرلمان مجرد عمل إنشائي ولو كان لا يسمو إلى درجة حق التصديق الذي لا يعتبره عملا مستقلا بل مقيدا بموافقة البرلمان.²⁰²

¹⁹⁶ Georges Burdeau ,T VIII, op. cit., p. 518.

¹⁹⁷ Ibid, p. 519.

¹⁹⁸ حسن سيد الصباحي، مرجع سبق ذكره، ص. 279.

¹⁹⁹ سعيد السيد علي، مرجع سبق ذكره، ص. 247.

²⁰⁰ Carré De Malberg, contribution, t 1 ,p. p. 293, 297 ,in ,

عمر فهمي حلمي، مرجع سبق ذكره، ص 210،211 .

²⁰¹ الجوهري، مرجع سبق ذكره، ص. 19،20 .

أما بالنسبة للفقهاء الفرنسيين، فإن كاري دو مالبرغ يرى أن حق التصديق لا يمنح القانون الذي صوت عليه البرلمان قيمة جديدة لأنه يتمتع أصلاً بصفة القانون ويكسبه فقط قيمة تكميلية.²⁰³

يختلف أسلوب دسترة هذا الإجراء، فنجد في الدساتير طريقتين:

* أسلوب التصديق: يكون فيه رئيس الدولة عضواً تشريعياً مساوياً للبرلمان، وقد اختفى تدريجياً هذا الأسلوب من الدساتير.

* أسلوب الاعتراض المختلط بالإصدار: يكون فيه القانون من عمل البرلمان وحده، ولا يملك رئيس الدولة سوى الأمر بتنفيذ القانون عن طريق الإصدار. وأثناء هذه المدة، يمكنه أن يعترض بشكل مطلق أو لمدة محددة على تنفيذ القانون.²⁰⁴ وهو الأسلوب المعمول به حالياً في أغلب الدساتير.

إذ يميز الفقهاء بين التصديق والاعتراض،²⁰⁵ فالأول هو الحق في النقض – *la sanction* أو الاعتراض المطلق ويتسبب في إعدام القانون أما الاعتراض يعطل فقط إجراءات وضعه، تمارسه السلطة التنفيذية كسلطة منع حماية لامتيازاتها.²⁰⁶ بهذا أجمع الفقهاء على الطبيعة التشريعية للاعتراض المطلق – التصديق، أما أشكال الاعتراض الأخرى فقد كان موضع اختلاف:

أ– الاعتراض ذو طبيعة تشريعية: الاعتراض عمل تشريعي لأن عمل البرلمان لا يكتسب صفة القاعدة القانونية ما دام معرضاً للإبطال.²⁰⁷ ففي بريطانيا، لا يكتمل القانون حتى مصادقة الملكة عليه.²⁰⁸

لأنه تعبير عن مكنة المنع التي تملكها السلطة التنفيذية. إلا أن هذا الرأي لا يميز بين أشكال الاعتراض، إذ لا تؤدي كلها إلى بطلان القانون.

²⁰² المرجع نفسه، ص. 19، 20.

²⁰³ المرجع نفسه، ص. 20.

²⁰⁴ Duguit, T4 , p 447 , in

عمر فهمي حلمي، مرجع سبق ذكره، ص. 215.

²⁰⁵ استقر منذ القدم أنه ليس للاعتراض والتصديق المفهوم نفسه، فالقرار الأخير في التصديق يعود للحاكم لأنه سلطة سيادية، أما الاعتراض فيعود فيه القرار للممثلين. أنظر:

Raoul Bompard, Le veto du président de la république et la sanction royale , ed Arthur Rousseau, Paris, 1906, p.89.

²⁰⁶ Chevalier, De la distinction établie par Montesquieu entre la faculté de statuer et la faculté d'empêcher. Mel Hauriou , p 145 , in

عمر فهمي حلمي، مرجع سبق ذكره، ص. 210.

²⁰⁷ Eisenmann, L'esprit des lois et la séparation des pouvoirs. Mel Carré De Malberg, sans date, p 166 in

عمر فهمي حلمي، مرجع سبق ذكره، ص. 212.

²⁰⁸ حسن البحري، مرجع سبق ذكره، ص. 420.

ب- طبيعة الاعتراض تعتمد على قوته: يضيف بوسك الطبيعة التشريعية على الاعتراض الموصوف الذي يملكه الرئيس الأمريكي دون غيره لأنه يعود تاريخيا إلى حق الملك الإنجليزي في رفض التصديق،²⁰⁹ نظرا لتطابق الأثر في الحالتين، فالقانون يبقى غير ملزم إلى حين يوافق عليه البرلمان من جديد بأغلبية مشددة، أما الاعتراض الذي لا يكون له الأثر المماثل فلا يعتبر عملا تشريعيا بل تنفيذي.

يرى عمر فهمي حلمي أن طبيعة الاعتراض تختلف حسب النتيجة، فإذا تغلب عليه البرلمان فهو غير تشريعي أما إذا لم يتمكن فهو ذو طبيعة تشريعية.²¹⁰ إلا أن هذا الرأي مستبعد تماما، لأنه لا يمكن أن تتعلق الطبيعة القانونية للعمل بالمراكز السياسية لكل هيئة ومدى تأثيرها في القرارات.

ج- حق الاعتراض ذو طبيعة تنفيذية:

يعرف الفقه الاعتراض بأنه: "سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان"²¹¹ وتختلف طبيعته حسب أحكامه، فلا يعتبر الاعتراض الصريح ولا الضمني وحتى فيتو الجيب على القوانين في الدستور الأمريكي عملا تشريعيا لأنه سلطة منع وليس سلطة تقرير.²¹² هذا يناهض ما جاء به مونتسكيو بأن كل وظيفة تتكون من سلطة منع وتقرير، وهو ما أكده كاري دومالبرغ أيضا، فالاعتراض ليس تشريعيا لأن أثره غير مسقط.²¹³ فهو يفترض اكتمال القانون، ويقتصر دوره على تعطيل نفاذه فقط.²¹⁴ كما يؤكد أن كل الاعتراضات تنفيذية، فالاعتراض الموقف -suspensif-²¹⁵ يؤجل فقط تطبيق القانون إلى أن يبت المشرع في الأمر. أما الاعتراض البسيط فيهدف إلى لفت نظر البرلمان لتلافي العيوب التي تشوب القانون. والاعتراض الموصوف أيضا لا يسمح للرئيس بالتدخل في وضع القانون، إن وافق عليه يتحول إلى قانون بإرادة البرلمان، أما إذا اعترض فيصبح مصير القانون في يد البرلمان وحده.²¹⁶

²⁰⁹ عمر فهمي حلمي ، مرجع سبق ذكره، ص. 213.

²¹⁰ عمر فهمي حلمي ، مرجع سبق ذكره، ص. 218.

²¹¹ سعيد السيد علي، مرجع سبق ذكره، ص. 248.

²¹² حسن الصباحي ، مرجع سبق ذكره، ص. 280-281.

²¹³ Carré De Malberg, op cit, p. 67.

²¹⁴ عمر فهمي حلمي، مرجع سبق ذكره، ص. 215.

²¹⁵ - والذي يسمى خطأ الواقف-

²¹⁶ Carré De Malberg, T1 , p. 447 in

عمر فهمي حلمي ، مرجع سبق ذكره، ص. 215، 216.

كما أن البعض يرى أن الاعتراض عمل تنفيذي لأنه ممارسة لمكنة المنع التي تملكها السلطات في مواجهة بعضها، على عكس الموافقة على القوانين- التصديق- التي تعتبر عملاً تشريعياً.²¹⁷

إلا أنه وفي تقديرنا، وفقاً للنظام الدستوري الجزائري، التصديق والاعتراض وجهان لعمل واحد له طبيعة تشريعية، ولا يمكن التفرقة بينهما. فالرئيس يصادق على القانون إذا ما توافرت فيه شروط معينة. وإلا فإنه يعترض، وهي الممارسة السلبية للعمل، بهذا فهما حق واحد يحتل أحد الجوانب:

الموافقة فتأتي المرحلة الموالية وهي إصدار القانون، أو الرفض وبالتالي الاعتراض. فمهما كانت الحالة أو الأغلبية المطلوبة فإنه عمل تشريعي، لأن رئيس الدولة يتدخل في عملية اتخاذ القرار.

يجب، هنا، تصحيح خطأ البعض الذي يرى أن الاعتراض عمل تنفيذي لا علاقة له بوضع القوانين أو تقريرها لأنه مظهر لسلطة المنع لا البت.²¹⁸ ويكمن الخطأ في أن لكل وظيفة مظهران: سلطة البت وسلطة المنع، والتشريع يمارس من خلال البت وأيضاً المنع. كما قد تتوافر للعمل نفسه الإمكانيتان: فتعديل القوانين قد يكون سلطة منع إذا لم يصدر عن صاحب المبادرة بالقانون. إذا، المعيار الذي نميز من خلاله الأعمال التشريعية، هو مدى الزاميتها، أي أنه لا يمكن استنفاد إجراءات وضع القانون دون ذلك العمل مهما كانت الجهة المتصرفة.

أما عن الاعتراض في الجزائر فيجب أولاً تحديد المصطلحات قبل تكييف طبيعته. نسمي الإجراء "طلب إجراء مداولة ثانية": عندما تكون الأغلبية المطلوبة للقراءة الثانية موافقة للأغلبية التي تشترط في المداولة الأولى. ونسميه اعتراضاً إن كانت الأغلبية المطلوبة لإقرار القانون من جديد أشد من الأغلبية الأولى، لذلك نفترض مبدأً أن ما ورد في المادة 126 من دستور الجزائر يعتبر اعتراضاً وليس طلب إجراء مداولة ثانية نظراً للأغلبية المطلوبة لإقرار القانون من جديد. وهو إجراء تشريعي يشبه في أثره الاعتراض المطلق الذي كان يملكه الملك في الدساتير الفرنسية القديمة. ولن نطيل شرحه لأنه سيكون محل دراسة في الباب الأول من البحث.

أسباب الاعتراض:²¹⁹

²¹⁷ سعيد السيد علي، مرجع سبق ذكره، ص، 253.

²¹⁸ أيمن محمد الشريف، مرجع سبق ذكره، ص. 291.

²¹⁹ Joy Tabet, la faculté d'empêcher du chef de l'état en droit comparé, droit du chef del'état de s'opposer aux lois, thèse doctorat, publiée, Bruylant, Delta, LGDJ, Beyrouth, 2001, p.p. 42, 45.

-تقنية أو شكلية: تنصب على خطأ مادي قد يحرف معنى النص دون أن تمس إرادة المشرع.²²⁰ بما أن أغلب القوانين تجد أساسها في المشاريع الحكومية - مجلس الوزراء، فإن الاعتراض قد ينصب على الاقتراحات أو التعديلات.

-موضوعية: قد تنصب على المحتوى وأسباب وجود القانون، أو على عدم ملائمة القانون لصعوبة تنفيذه، أو أن يكون ضد المصلحة العامة، أو أن تكون دراسة القانون قاصرة أو أن يتدخل القانون في العمل التنفيذي. إلا أن الاعتراض في النظام الجزائري للأسباب الموضوعية مستبعد لأنه غالباً ما يكون مصدر القانون حكومياً، فلا يعقل أن يعترض رئيس الجمهورية على قوانين تجد أساسها في برنامجه. أو لعدم التنسيق في حالة التناقض بين القوانين سارية المفعول، يمكن لرئيس الجمهورية أن يعترض عليها، أو لأسباب سياسية أيضاً.

-أسباب دستورية: بأن يكون القانون مخالفاً للدستور. هنا يملك رئيس الدولة اختياريين: الاعتراض أو إخطار المجلس الدستوري.²²¹ كما قد يلجأ لهما معاً: يعترض أولاً، وفي حالة تمرير البرلمان للقانون يخطر بعدها المجلس الدستوري.

إذا، لا يجب أن ننظر إلى الاعتراض على أنه تدخل في عمل البرلمان، فقد يكون لصالحه. وهذا لتفادي إصدار قانون معيب سواء أكان مصدره البرلمان أم الحكومة، فقد يعترض الرئيس على قانون حكومي المنشأ لأنه غير ملائم مثلاً أو غير دقيق الصياغة.

قد يرد الاعتراض على القانون بسبب تحريره تحريماً سيئاً أو غير مناسب أو أن يكون دون أهمية.²²² ويتدخل رئيس الجمهورية بصفته قائداً للحكومة يمارس وظيفته الحكومية -فرنسا.²²³ إلا أن الاختصاص في النظام الجزائري له طبيعة مختلفة، فرئيس الجمهورية لا يمارس الاعتراض بصفته قائداً للحكومة بل بصفته مشرعاً أصيلاً.

فحق الاعتراض له دور في ثبات النظام السياسي لأنه:

-آلية للتخلص من ديمagogية البرلمان الذي لا يهتم إلا بضمان إعادة انتخابه.

²²⁰ Ibid, p. 42.

²²¹ Joy Tabet, op. cit., p.47.

²²² أحمد سلامة أحمد بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 2003، ص.187.

²²³ Gérard Bergeron, op. cit., p.307.

-رئيس الجمهورية هو حام للدستور في مواجهة المؤسسات الدستورية.

-رئيس الجمهورية يمارس الاعتراض كحكم فقد تكون ردة فعل سريعة للرأي العام ضد القانون الذي أقره البرلمان فيتدخل رئيس الجمهورية، أو أن يشكل خطرا على النظام الاجتماعي أو السياسي.²²⁴

-الاعتراض صمام أمان لعمل النظام السياسي .

-حل للعيوب التقنية التي قد تصيب القانون.²²⁵

4-الإصدار.

يفرق الفقه الفرنسي بين التصديق الملكي والإصدار، فالعمل الثاني مشروط بأن يكون القانون قد تم وفقا للأشكال الدستورية كما كان يمكن لرئيس الجمعية الوطنية أن يصدر القانون إذا لم يتم بذلك رئيس الجمهورية، فهو اختصاص مقيد أما التصديق الملكي فهو تقديري.²²⁶ ولا يجوز لأية هيئة ممارسته دون الملك. أما الممارسة التي تقتضي ربط الموافقة بالإصدار فلا تعني أنهما العمل نفسه، بل هي طريقة لدسترة حق الرئيس في التصديق والتي تعتبر مرحلة مستقلة، تكون فيها الموافقة ضمنية تظهر من خلال إصدار القانون، وفي حالة الرفض فإن الرئيس يعترض.

اختلف الفقهاء حول طبيعة الإصدار، فمنهم من يراه عملا تشريعيا لا يكتمل القانون إلا به، والبعض الآخر يرى بأنه، ورغم استحالة تنفيذ القانون دون إصداره، مجرد إقرار إداري باستنفاذ الإجراءات التشريعية وأنه قابل للتنفيذ، ويرى آخرون أنه ذو طبيعة خاصة لا تشريعية ولا تنفيذية:

الرأي الأول: الإصدار عمل تشريعي. إذ يرى ديجي أن الإصدار عمل مكمل للقانون، فالنص الذي لم يتم إصداره غير ملزم للإدارة والمحاكم والمواطنين.²²⁷ ويقول لاباند أنه التعبير الخارجي للقانون. ودونه، لا وجود للقاعدة فهو ما يجعل إرادة المشرع ملموسة.²²⁸

²²⁴ Joy Tabet, op. cit., p. 490.

²²⁵ Ibid, p. 488,478.

²²⁶ François Luchaire, Gérard Conanc, la constitution..., op. cit. , p. 244.

²²⁷ بوقفة عبد الله، العلاقات بين السلطتين التنفيذية و التشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري . أطروحة دكتوراه جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2001، ص. 371.

²²⁸ سيد الجوهري، مرجع سبق ذكره، ص. 24.

هو رأي يقترب من الصواب، إلا أن حجة الفقه في عدم إمكانية تنفيذ القانون دون إصداره ليست قوية كفاية. لأنه ورغم إصدار القانون يبقى غير ممكن التطبيق حتى نشره وإصدار مرسوم التنفيذ. ومن الواضح أن النشر ليس إجراء تشريعيًا، فإجراءات وضع القانون مرتبطة، ولا يمكن تقسيمها إلى أجزاء مختلفة.²²⁹ وهي كلها ضرورية لنفاذ القانون، أما عن طبيعتها فلا يمكن الاعتماد على إمكانية تطبيق القانون كميّار، بل في تأثيرها على قرار وضع القانون في حد ذاته.

الرأي الثاني: الإصدار ليس عملاً تشريعيًا بل هو أمر إداري إلى السلطات المختصة بتنفيذه.²³⁰ فيعرفه إسمان على أنه "العمل الذي بمقتضاه يقرر رئيس السلطة التنفيذية أن القانون يعتبر نافذاً وأن التصويت عليه قد تم بطريقة قانونية بواسطة الهيئة التشريعية".²³¹ فهو ذو أثر كاشف، يكون القانون مكتملاً قبله. ويؤكد جيز هذا بتمييز الإصدار عن التصديق، وبأنه لا يكسب القانون أية قوة تشريعية بل إنه يكتسبها بإرادة المجلسين، وما اشترط الدستور تدخل الرئيس قبل تنفيذ القانون إلا للتحقق من صحة القانون أي التحقق من عمل المجلسين من طرف سلطة أخرى.²³² لكن ذلك يتحقق بالتصديق أو الاعتراض وليس بالإصدار. وهما إجراءان مختلفان ولو جرت العادة على الجمع بينهما في الدساتير. فالتصديق حسب مالبرغ موافقة يمنحها رئيس الدولة للقانون لكي يكتمل بأثر اجتماع الإيرادات التشريعية المتقابلة المتماثلة للمجلسين والحكومة أما الإصدار فيفترض أن العمل التشريعي قد انتهى، والقانون قد اكتمل.²³³

كما يرى موريس هوريو أن الإصدار عمل تنفيذي، فالقانون يصبح ملزماً بمجرد تصويت النواب عليه، ودور السلطة التنفيذية أن تجعله قابلاً للتنفيذ وهنا يبدأ العمل التنفيذي. بهذا يكون للقانون جزآن: جزء تشريعي يتمثل في نص القانون وجزء تنفيذي يتمثل في الصيغة التنفيذية لمرسوم الإصدار.²³⁴ إلا أنه لا يمكن وفقاً لما جاء به الفقيه اعتبار أن للقانون جزأين، لأن ذلك سيجعل من المستحيل بيان طبيعة القانون في حد ذاته. كما أن القانون لا يصبح ملزماً إلا بعد إصداره سواء من طرف رئيس الدولة أو من الجهة التي يكلفها الدستور في حالة عدم قيام الرئيس بالعمل.

²²⁹ J Bécane, op. cit., p. 101.

²³⁰ Carré De Malberg , P. 404 in

السعيد بالشعير، أطروحة دكتوراه، مرجع سبق ذكره، ص. 292

²³¹ الجوهري، مرجع سبق ذكره، ص. 30.

²³² المرجع نفسه، ص. 31.

²³³ المرجع نفسه، ص. 39.

²³⁴ Maurice Hauriou , op. cit., p. p. 435,439.

أما كاري دو مالبرغ يرى أن الإصدار ذو طبيعة خاصة، فالرئيس ليس حرا في إصدار أو عدم إصدار القانون بل هو ملزم بذلك. وهو ليس قرار أمرا حقيقيا لأن إرادة المجلسين تملك وحدها القوة الكاملة. فالهدف منه الإقرار بالموافقة على القانون والإشهاد بوجوده والتأكيد على قوته الآمرة والتنفيذية. يعتبر الفقهاء نظرية مالبرغ أرجح النظريات، إلا أن تحليل الفقيه كان على ضوء المرسوم الصادر في 1876 في فرنسا،²³⁵ وهو ما يجعل النتائج مقترنة بالأهداف التي يتوخاها ذلك المرسوم من الإصدار.²³⁶

كما أن اضطلاع رئيس الجمعية العامة الفرنسية بالإصدار في حالة عدم قيام رئيس الجمهورية بالعمل، وعدم اختصاص الوزير الأول يجعل العمل ذا طبيعة تشريعية لأنه يعود إلى رئيس هيئة تشريعية - غرفة من البرلمان - ولو كان تنفيذيا في طبيعته لعاد لممثل هيئة تنفيذية. واعتباره كذلك يعتمد على أن الرئيس ملزم بالإصدار، ولا يملك سلطة تقديرية، وإن صح ذلك في دساتير أخرى فإن الوضع مختلف في الدستور الجزائري، فرئيس الجمهورية يملك سلطة تقديرية في الإصدار ولا يوجد أي جزء على عدم قيامه بذلك، إضافة أنه لا يحتج بالقانون أمام أية جهة ما دام الرئيس لم يصدره.

بالإضافة إلى أن رئيس الجمهورية يملك سلطة تقديرية في إصدار القانون لعدم وجود جزء في حالة امتناعه، بهذا فهو اختصاص أصيل. فعدم إصدار القانون لا يسمح بأي شكل أن يتمتع بالقوة الآمرة، ولا يمكن اعتباره قانونا إلا بإصداره. ولا يستطيع البرلمان أن يطلب ذلك من رئيس الجمهورية أو يلزمه.

فالأخذ بالآراء السابقة يصعب تصنيف فقط وظائف الدولة، إن لم يكن الإصدار تنفيذي فهو تشريعي والعكس. أما اعتباره ذو طبيعة خاصة يجعل من الرقابة أمرا مستحيلا لأن أهمية بيان طبيعة العمل هو في تحديد كفاءات الرقابة.

لا تطرح الإشكالية فقط بالنسبة للإصدار من حيث عدم إمكانية تطبيق القانون، لأنه وحتى بعد إصداره يبقى غير ممكن التطبيق إلى حين نشره وإصدار مرسوم التنفيذ. بهذا يصعب فعلا التمييز بين ما هو تشريعي وتنفيذي. لكن إذا حاولنا أن نحلل العمليتين لوجدنا أن الإصدار إعلان عن نهاية العملية التشريعية وموافقة رئيس الجمهورية عليه. بهذا فهو يحوله للهيئة التنفيذية لتصدر قرار تنفيذه. كما أنه وحسب دستور الجزائر

²³⁵ سيد الجوهري، مرجع سبق ذكره، ص 41.
²³⁶ حتى الفقهاء اللذين يجزمون بأن الإصدار عمل غير تشريعي، وغير تنفيذي، يعجزون عن تصنيفه، فيلحقونه بالتالي بأعمال السيادة. أنظر:

Edouard Sauvignon, la promulgation des lois : « réflexions sur la jurisprudence Desreumeaux », *Revue du droit public*, LGDJ, n4, 1981, p.p.1003,1004

للرئيس سلطة تقديرية خاصة لا يملك البرلمان إجباره على ممارستها، ولو كان غير ذلك لكان بإمكان هذا الأخير أو المجلس الدستوري إجباره أو توقيع جزاء معين كممارسة هذا الاختصاص من طرف سلطة أخرى في حالة امتناعه.

بهذا نتوصل إلى نتيجة مفادها أن الإصدار في دستور الجزائر عمل تشريعي لأن القانون لا يكتمل ولا يحتاج به إلى حين إصداره. وإذا لم يصدره الرئيس فلا يمكن لهيئة أخرى ممارسة الاختصاص، بهذا يكون قرار الإصدار ضروريا لاستكمال إجراءات التشريع.

من خلال ما سبق، يمكننا اعتبار كل من المبادرة بالقوانين الحكومية، الاعتراض والإصدار أعمالا تشريعية حسب دستور الجزائر رغم أنها تصدر عن هيئات في أصلها تنفيذية حسب نص الدستور الجزائري.²³⁷ بالتالي سندرسها كاختصاصات تشريعية يمارسها رئيس الجمهورية بشكل مباشر أو غير مباشر، إلا أن هذا لا يعني تعميم الأمر على كل الدساتير، فقد كانت دراستنا واضحة من خلال الأسس التي انطلقنا منها والخاصة بالنظام الدستوري الجزائري وما انصرفت إليه نية المؤسس. إلا أن هذا لا يعني أن الإجراءات سابقة الدراسة تعتبر تشريعية دون غيرها. لأنه، وفي ما يلي سنرى أن بعض الأعمال التي تتخلل إجراء وضع القانون تعتبر تشريعية نظرا لأنها ضرورة لاستكمال العمل.

بعد هذه الدراسة التمهيديّة تمكنا من التوصل إلى نتيجة ضرورية لتبرير اختصاص رئيس الجمهورية بالوظيفة التشريعية: فكرة الفصل بين السلطات وهمية ولا يمكن الاعتماد عليها لتنظيم السلطة السياسية في الدولة الحديثة. كما أن ربط كل هيئة بوظيفة مستقلة ومتكاملة مستحيل التطبيق فالبرلمان لا يمثل السلطة التشريعية، ورئيس الدولة وحكومته ليسا السلطة التنفيذية. وإن كان من الممكن تحقيق استقلالية عضوية بين البرلمان والجهاز التنفيذي فإن الفصل الوظيفي مستحيل، وكل محاولات الفقه في ذلك أدت إلى خلق إشكاليات تقنية في تصنيف الأعمال التي تقوم بها مؤسسات الدولة وتكييفها.

بهذا تم توزيع الاختصاصات المتعلقة بكل وظيفة على الهيئات التنفيذية والتشريعية بشكل يحقق الفعالية في العمل، ولم تعد الوظيفة التشريعية حكرا على البرلمان. كما لم يعد الفقهاء يبحثون عن أسباب لتبرير تدخل الهيئة

²³⁷ وردت المواد المنظمة لعمل رئيس الجمهورية والحكومة في الفصل الأول من الباب الثاني المتعلق بالسلطة التنفيذية - دستور 1989 المعدل. إلا أننا لم نعتمد المعيار الشكلي في تعريفنا للقانون مما يؤكد إمكانية اعتبارها تشريعية.

التنفيذية في أعمال التشريع وخاصة وقت الأزمات لأنه من الطبيعي أن تقوم به كممثلة لإرادة الشعب إذ ينتخب رئيس الجمهورية بشكل مباشر وتختار الحكومة بشكل غير مباشر وفقا لإرادة الشعب. كما أن صفة التنفيذ لم تعد لصيقة برئيس الدولة أو الحكومة لأنهما يمارسان جزءا من الوظيفة التشريعية أيضا.

على أساس هذه الشرعية، عهدت الدساتير لرئيس الدولة و/أو حكومته - حسب النظام السياسي - بأن يشتركا مع البرلمان في وضع القوانين. ولأسباب سياسية وتقنية، لم يعد البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، وأصبحت الهيئة التنفيذية تمارس اختصاصا تنظيميا يقتضي وضع قواعد عامة ومجردة لا ترتقي شكليا إلى مرتبة القانون. كما تدخلت بشكل واسع في إجراءات وضع القانون، ولم يعد البرلمان إلا مجلسا لتحويل إرادة الحكومة إلى قوانين.

في دستور الجزائر، يختص رئيس الجمهورية بشكل شرعي وأصيل بالتشريع، وهو لذلك يتمتع بامتيازات واسعة تسمح له بأن يكون، أحيانا المشرع الوحيد في الدولة. مما سمح باعتبار أعمال كثيرة، قد تكون في أنظمة أخرى تنفيذية، ذات طبيعة تشريعية نظرا للسلطة التقديرية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في هذا المجال. كما أن تعريف القانون في حد ذاته يتسع ليشمل إلى جانب ما ذكر على سبيل الحصر في المادة 122، 123 من الدستور كاختصاص حصري للبرلمان، أعمالا أخرى يقوم بها رئيس الجمهورية وتكون لها نتائج مباشرة على النظام القانوني للدولة.

كانت هذه الدراسة التمهيدية ضرورية ليس لتبرير اختصاص رئيس الجمهورية بالتشريع بقدر ما كان هدفها تأكيد شرعية هذه السلطة، وهو ما أكدته الأسس السياسية والقانونية للاختصاص. كما انخر عن دسترة هذه الممارسة تغيير في معايير تعريف الوظائف السياسية وتصنيف الأعمال المتعلقة بكل منها. لذا حاولنا، وفقا للدستور الجزائري، بيان معيار تعريف القانون وتكييف الأعمال التشريعية.

بهذا، سنتمكن من خلال التعريف الذي توصلنا إليه أن نحصر مجمل الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية. ونظرا لما لاحظناه من استغراق هذه الأعمال لأغلب مظاهر ممارسة السلطة في الجزائر فقد حاولنا تقسيم بحثنا إلى بابين: ندرس في الباب الأول اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية في حالات استقرار النظام وخلال إعلان الظروف الاستثنائية. ثم نحاول في الباب الثاني دراسة أثر توسيع اختصاصاته التشريعية وإطلاقية سلطته في هذا المجال بسبب غياب الآليات الرقابية أو عدم فعاليتها على عمل مؤسسات الدولة.

ما يؤكد نتائجننا، وعلى عكس ما يبدو في الوهلة الأولى من تناقض هو ما توصل إليه المجلس الدستوري بأن المؤسس الجزائري اعتمد مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطة، إلا أنه أعطاه بالمقابل مفهوما خاصا جدا والذي يتمحور حول فكرتين: أن المؤسس حدد اختصاص كل هيئة، والتي لا يمكنها أن تمارسه إلا في المجالات ووفق الكيفيات التي حددها لها الدستور صراحة.²³⁸ مما يعني أنه استبعد مجموع الأفكار النظرية لتعريف مبدأ الفصل بين السلطات، وأكد أن المفهوم الدستوري الوحيد هو ما ورد في الدستور نفسه. وما ورد في الدستور لم يكن مطلقا مثلما عرفه الفقه الغربي، لذا نفضل أن نسمي الأشياء بأسمائها، ونهجر فكرة أن المؤسس الجزائري اعتمد هذا المبدأ دستوريا، وهو ما يسمح لنا بالانتقال للباب الأول.

²³⁸ رأي رقم 4 ر-أم د المؤرخ في 19 فيفري 1997 حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 6 جانفي 1997، أنظر مجلة الفقه الدستوري الجزائري، سنة 1997، ص11.

الباب الأول : التقنيات الرئاسية للتشريع في النظام الدستوري الجزائري.

سبق أن توصلنا في الفصل التمهيدي إلى تفسير شرعية ممارسة رئيس الجمهورية للوظيفة التشريعية والتي تجد أساسها في طريقة اختياره ومهامه كحام للدستور ومجسد لوحدة الأمة، وهو ما لم يعد موضوع خلاف بين الفقهاء. إلا أن طريقة توزيع الاختصاصات المتعلقة بهذه الوظيفة بين البرلمان والهيئة التنفيذية تختلف حسب طبيعة النظام الدستوري. كما أن معيار تعريف العمل يعتمد على إرادة المؤسس بهذا قد يكون العمل نفسه تشريعيا في نظام وتنفيذا في نظام آخر. لذا حاولنا، وانطلاقا من الفصل التمهيدي تحديد معيار لتعريف العمل القانوني ومجموع الإجراءات التشريعية المتعلقة بوضع القانون مما سمح باعتبار كثير من الأعمال ذات طبيعة تشريعية حسب دستور الجزائر كما سنرى في هذا الباب.

لكن الأمر لا يزال يطرح إشكاليات فيما يتعلق بتكييف دقيق لاختصاصات رئيس الجمهورية، خاصة بعد ما أخذ المؤسس الجزائري نقلا عن دستور فرنسا 1958 بمبدأ التمييز بين وظائف الهيئة التنفيذية. إذ يتمتع رئيس الجمهورية "بسلطات دولة"²³⁹ تسمو على الاختصاصات الحكومية التي يتم من خلالها توجيه السياسة العامة، وتتضمن هذه السلطات: حماية الدستور، الاستقلال الوطني، احترام الالتزامات الدولية، حماية استمرارية الدولة، التحكيم فوق الاختلافات السياسية، وهو ما ورد في المادة 5 من الدستور الفرنسي والتي حددت مهام رئيس الجمهورية، وتقابلها مواد كثيرة من الدستور الجزائري منها: 72، 70، 76، 77،²⁴⁰ مما سمح لرئيس الجمهورية بالتمتع بسلطات منفصلة عن وظائفه التنفيذية.

²³⁹ Hugues Portelli, op. cit., p. 175 .

²⁴⁰ تنص المادة 5 من دستور فرنسا 1958 على: "يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور. يضمن، عن طريق التحكيم، العمل المتوازن للسلطات العمومية واستمرارية الدولة".

²⁴⁰ -المادة 70 من دستور الجزائر: "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة. وهو حامي الدستور.

ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها.

له أن يخاطب الأمة مباشرة"

المادة 72 من دستور الجزائر: "يمارس رئيس الجمهورية، السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور." المادة 76 من دستور الجزائر والتي تتضمن اليمين الدستورية خاصة الفقرة: "...أدافع عن الدستور، وأسهر على استمرارية الدولة، وأعمل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري، وأسعى من أجل تدعيم المسار الديمقراطي، واحترم حرية اختيار الشعب، ومؤسسات الجمهورية وقوانينها، وأحافظ على سلامة التراب الوطني، ووحدة الشعب والأمة، وأحمي الحريات والحقوق الأساسية للإنسان والمواطن..."

خلقت هذه المهام نوعا جديدا من الأعمال القانونية يمتاز بالسمو، بهذا يصعب وضع معيار دقيق لتصنيف أعماله التنظيمية، التشريعية وطائفة مهامه السامية. مما أدى بنا إلى محاولة اعتماد معيار أساسه نتيجة العمل الذي يقوم به رئيس الجمهورية بهذا نعتبر العمل تشريعيا إن نتج عنه تشريع جديد أو تعديل أو إلغاء لتشريع سابق، أي بإضافة مصدر شكلي للقانون²⁴¹ في النظام الجزائري.

فنعتبر عمل رئيس الجمهورية تشريعيا إن كانت نتيجته الحتمية التعبير عن الإرادة العامة للشعب، وهذا وفقا للتعريف الذي سبق وضعه في الفصل التمهيدي: كل النصوص التي اعتبرها الدستور مصدرا شكليا للتشريع وتعبيرا عن الإرادة العامة للشعب بهذا لا تهم الجهة التي تقوم بالعمل، ولا طبيعة الإجراء إلا في تمييزه عن التنظيم المستقل الذي يعد عملا إداريا. وهو ما سمح باعتبار الاستفتاء الذي يقتضي إقرار قوانين عملا تشريعيا، كما أن المعاهدات التي يتم نشرها وإدماجها في النظام القانوني للدولة تعد كذلك، فتنشئ هذه الدراسة تدرجا في الأعمال التشريعية للدولة: المعاهدات، القانون العضوي، القانون العادي والأوامر. أما بالنسبة لعملية وضع القوانين فنعتبر كل قرار لازم لاستكمال الإجراءات التشريعية عملا تشريعيا.

مما يعني أنه يحق لرئيس الجمهورية، حتى خلال دورات البرلمان، أن يشرع بإرادته المنفردة دون تدخل البرلمان من خلال السلطات الدستورية التي تخول له إقرار نصوص في صميم مجال المادتين 122 و 123 من الدستور. كما يتدخل كمشارك مع البرلمان لاستكمال الإجراءات التشريعية من خلال سلطاته في الاعتراض والإصدار وإخطار المجلس الدستوري بالنسبة للقوانين العضوية. لكنه يملك أيضا وسائل غير مباشرة للتأثير على عمل البرلمان من خلال حكومته التي تضطلع باختصاصات واسعة في تحريك وتسيير إجراءات التشريع. إذ سمحت طريقة اختياره بفرض برنامجه كأساس للعمل الحكومي، فهو يمارس اختصاصات تشريعية واسعة إلى جانب البرلمان كمشارك أو كسلطة مضادة. أما في حالة غياب البرلمان، فإن رئيس الجمهورية يملك سلطات تسمح له بالتشريع بإرادته المنفردة عن طريق الأوامر في المجال المحتجز للبرلمان وفقا للمادتين 122 ، 123 -الفصل الأول -

إلا أن وظيفة رئيس الجمهورية التشريعية لا تنحصر في وضع القوانين خلال نظام المشروع العادية. ففي حالة تهديد استقرار النظام، تتغير مبادئ المشروع العادية التي كانت تقتضي إجراءات خاصة لوضع قوانين يشترك

وفقا للتعريف الذي توصلنا إليه في الفصل التمهيدي. إلا أن الأمر في حد ذاته يطرح إشكالا في معايير التمييز بين القانون والتنظيم، وهو ما سندرسه لاحقا.

فيها غالبا رئيس الجمهورية والبرلمان. وتصبح أولوية الحكومة الحفاظ على أمن الدولة، لذا يضطلع رئيس الجمهورية دون البرلمان باختصاصات تشريعية تتسع حسب خطورة التهديد نظرا لأن عمله يحقق مبدأي السرعة والفعالية في مواجهة الخطر الذي يهدد النظام. - الفصل الثاني -

الفصل الأول: الأحكام الدستورية للأعمال التشريعية الرئاسية أثناء فترات استقرار النظام.

يبدو واضحا أن المؤسس الدستوري في الجزائر اعتمد معيار وظيفيا في تقسيمه للسلطات، واضطلاع رئيس الجمهورية بالتشريع يجد أساسه في الدستور على أساس هذا التقسيم الوظيفي: إذ ورد في الفصل الأول من الباب الثاني الأحكام المتعلقة بالسلطة التنفيذية والفصل الثاني ما يتعلق بالسلطة التشريعية وهو ما يفسر نص الدستور على اختصاصات رئيس الجمهورية في هذا الفصل مما يعني أن المؤسس يعتبر كلا من أوامر رئيس الجمهورية المذكورة في المادة 124، إصدار القانون، طلب إجراء المداولة الثانية، إبرام بعض المعاهدات المذكورة في المادة 131 اختصاصات تشريعية لرئيس الجمهورية وفقا للمعيار الوظيفي المعتمد.²⁴² أما بالنسبة للاختصاصات التي لم يرد ذكرها في هذا الفصل، والتي تعتبر في أغلبها سلطة سامية لرئيس الجمهورية لأنها لا تخضع لمبدأ المشاركة فنعبرها تشريعية إن كانت نتيجة العمل إصدار قانون كالأستفتاء التشريعي.

لكن محتوى المادة 98 من الدستور²⁴³ التي تنص على أن السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، يطرح إشكالية في مدى اعتبار رئيس الجمهورية مشتركا في التشريع بشكل مباشر أو غير مباشر، فالتأكيد على سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه لا يسمح بتدخل جهة أخرى في الإجراء التشريعي إلا وفقا لإرادة هذا الأخير. لأن السيادة تتنافى مع المشاركة أو وجود إرادتين متنافستين أو حتى متوافقتين، كما أن المادة لم تذكر صراحة دور رئيس الجمهورية في هذا المجال، وهذا يعني أحد الاحتمالات الثلاثة:

- أن المؤسس اعتبر الاختصاصات التي يضطلع بها رئيس الجمهورية ذات طبيعة تنفيذية وبهذا لا يعتبر عملا تشريعيًا إلا ما كان من عمل البرلمان. فالبعبارة تعني أن البرلمان هو الوحيد الذي يعبر عن الرأي العام

²⁴² هذا لا يعني أن المعاهدات المذكورة في المادة 77 من الدستور لا تعتبر عملا تشريعيًا، كما لا تعتبر كل المعاهدات المذكورة في المادة 131 عملا تشريعيًا لأن سبب وجودها في الفصل المخصص للسلطة التشريعية اختصاص البرلمان بالموافقة على تلك المعاهدات.

²⁴³ تنص المادة 98 من الدستور على: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

للشعب. وهو تفسير غير منطقي أمام تركيز أغلب الاختصاصات المتعلقة بوضع القانون في يد رئيس الجمهورية الذي يملك القرار النهائي في مصير النص التشريعي في كل الحالات، وأمام المكانة القانونية التي يحتلها برنامج رئيس الجمهورية كتعبير عن الاختيار الشعبي.

-وقد يقصد بها حصر تعريف القانون فقط في المادتين 122،123 دون غيرهما، بالتالي يملك البرلمان سيادة في مجال تلك المواد. لكن هذا يتنافى مع نصوص الدستور في حد ذاته، لأنه ينص في مواد أخرى على اختصاص القانون دون الإشارة إلى احتكاره من طرف البرلمان. كما أن فكرة المجال المحتجز للقانون غير واضحة لأن المادة 122 لم تتكلم صراحة عن هذا، بل نصت على مجال اختصاص البرلمان.

-أما التفسير الأخير فيعتمد على فكرة أن المؤسس أراد بهذه المادة التأكيد على مبدأ توزيع الاختصاصات التشريعية بين رئيس الجمهورية والبرلمان. وهو بهذا لم يقصد بإعداد القانون كل الإجراء التشريعي بل فقط إجراءات المداولة بهذا لا يشكل نص المادة 98 تناقضا مع ما قرره الدستور من اختصاصات أصيلة لرئيس الجمهورية في التشريع. فالمعنى المقصود من "السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه" هو حق مناقشة وتعديل والتصويت على النصوص. بهذا نميز بين سلطة المداولة التي تعود للبرلمان وسلطة التشريع²⁴⁴ التي يشترك فيها البرلمان ورئيس الجمهورية. كما أن المادة بالتفسير الظاهر لها لا تتنافى فقط مع سلطة رئيس الجمهورية في التشريع، بل مع الأحكام الموالية في الدستور والتي تقتضي استبعاد مجلس الأمة من حقي المبادرة والتعديل إلا في حالة اللجنة متساوية الأعضاء. مما يؤكد أن نية المؤسس لم تنصرف إلى التفسيرين الأول ولا الثاني. ورغم هذا التفسير الضيق الذي اعتمدها، تبقى المادة تطرح إشكالا، نظرا لتدخل الحكومة في كل الإجراءات التشريعية بشكل يتنافى وسيادة البرلمان على العملية.

إلا أننا وتفاديا للوقوع في التناقض، نستبعد فكرة سيادة البرلمان التشريعية. فمن الخطأ الاعتماد على التصنيفات القديمة لوظائف المؤسسات الدستورية في تحليلنا والتي كانت تعتبر البرلمان الممثل الوحيد للإرادة الشعبية نظرا لأنه الهيئة الوحيدة المنتخبة بشكل مباشر من طرف الشعب. خاصة بعد تغيير طريقة اختيار رئيس الدولة مما

²⁴⁴ Maurice Hauriou distingue le pouvoir délibérant qui revient au parlement du pouvoir législatif qu'est la fonction de faire la loi, voir , Maurice Hauriou ,op. cit., p. 349.

جعله المؤسسة الشرعية الأولى في الدولة التي اتفق عليها أغلبية الشعب، فيعبر بواسطة برنامجه عن هذه الإرادة العامة.

بهذا الشكل، سنستبعد في دراستنا النظريات التقليدية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات والتصنيف الثلاثي للأنظمة السياسية الذي ساهم كثيرا في تغليب الدراسات القانونية لبعض الأنظمة. بالمقابل، نعتد في بحثنا على تحليل وظيفي للنظام الدستوري وفقا لما هدف له المؤسس من خلال تنظيمه للوظيفة التشريعية وتوزيع الوظائف المتعلقة بها بين البرلمان ورئيس الجمهورية. هذا ما سمح لنا باعتبار بعض الأعمال التشريعية في دستور الجزائر بخلاف الأنظمة الأخرى على أساس معيار النتيجة من العمل والقيمة القانونية للقرار.

تختلف هذه الأعمال التشريعية بين أصيلة بمارسها رئيس الجمهورية بشكل شخصي وحصري ولا يكون للبرلمان الحق في التدخل لصياغة موضوع القاعدة، وأخرى مشتركة يمارسها إلى جانب البرلمان في المجال المحتجز لاختصاصه التشريعي -المواد 123/122 من الدستور- عن طريق مكنتي البت والمنع. على هذا الأساس، يمارس رئيس الجمهورية بشكل مباشر اختصاصات تشريعية خاصة ومشاركة مع البرلمان، وبشكل غير مباشر عن طريق الحكومة التي تتدخل بشكل واسع في تنظيم كل العملية التشريعية للبرلمان إلى درجة أن القانون أصبح نتاجا لعمل حكومي بقيادة رئيس الجمهورية أكثر منه عملا برلمانيا. - المبحث الأول -

إلا أنه بين دورتي البرلمان، أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني قد تتعطل أعمال المؤسسات الدستورية لمجرد غياب نص قانوني في مجال المادتين 122 أو 123 المخصص للبرلمان، لذا كان يجب تنظيم هذا الظرف، عن طريق التشريع بأوامر خلال غيبة البرلمان من طرف رئيس الجمهورية تفاديا لتعطيل أعمال السلطة السياسية. - المبحث الثاني -

المبحث الأول: الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية خلال وجود البرلمان.

لم يقصد المؤسس من تحديد مجال عمل البرلمان بموجب المادتين 122 و 123 من دستور الجزائر عدم إمكانية ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع وحصر اختصاصه في السلطة التنظيمية وفقا للمادة 125 من الدستور.²⁴⁵ إذ يمكنه التدخل في عملية وضع القوانين كمشارك مع البرلمان أو كصاحب اختصاص أصيل. تجدد

²⁴⁵ المادة 122 من الدستور: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية

هذه الاختصاصات أساسها القانوني في كثير من مواد الدستور، تهدف في مجموعها إلى تقنين برنامج رئيس الجمهورية باعتباره مصدرا موضوعيا للنظام القانوني في الدولة.

- 1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين.
 - 2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لا سيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات.
 - 3- شروط استقرار الأشخاص.
 - 4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.
 - 5- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.
 - 6- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية.
 - 7- قواعد قانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون.
 - 8- القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ.
 - 9- نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية.
 - 10- التقسيم الإقليمي للبلاد.
 - 11- المصادقة على المخطط الوطني.
 - 12- التصويت على ميزانية الدولة.
 - 13- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها.
 - 14- النظام الجمركي.
 - 15- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات.
 - 16- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.
 - 17- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
 - 18- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي.
 - 19- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.
 - 20- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.
 - 21- حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه.
 - 22- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
 - 23- النظام العام للمياه.
 - 24- النظام العام للمناجم والمحروقات.
 - 25- النظام العقاري.
 - 26- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي.
 - 27- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية والقوات المسلحة.
 - 28- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
 - 29- إنشاء فئات المؤسسات.
 - 30- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية."
- *المادة 123 من الدستور: " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:
- تنظيم السلطات العمومية، وعملها.
 - نظام الانتخابات.
 - القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
 - القانون المتعلق بالإعلام.
 - القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي.
 - القانون المتعلق بقوانين المالية.
 - القانون المتعلق بالأمن الوطني. =
- =تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة وبأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة. يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره."
- المادة 125 من الدستور: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول."

فيسمح النظام الدستوري الجزائري بمستويات تدخل مختلفة: يمارس رئيس الجمهورية بشكل شخصي اختصاصات تشريعية واسعة: إما خلال الإجراء البرلماني بالاشتراك مع الغرفتين، فلا يكتمل القانون إلا بتوافق الإرادتين وهو ما تقتضيه سلطات الاعتراض، إخطار المجلس الدستوري، سلطة الإصدار الخاصة برئيس الجمهورية. أو ينفرد باختصاص حصري في التشريع فتكون إرادته مصدر القانون دون تدخل من البرلمان أو أن هذا الأخير لا يمارس إلا إجراء شكليا لا يؤثر على قرار رئيس الجمهورية في اللجوء للإجراء أو مضمونه أو إقراره أو أنه لا يملك وسائل فعالة لرفض قرار الرئيس حتى ولو نص الدستور على ذلك كما لا يملك حق تعديل تلك النصوص، بهذا نعتبر سلطتي الاستفتاء و إبرام المعاهدات من هذه الطائفة من الأعمال. - المطلب الأول -

لكن المؤسس الدستوري لم يتوقف عند هذا الحد من تقرير الاشتراك بين رئيس الجمهورية والبرلمان، بل أخضع كل عمل البرلمان لتنظيم الحكومة. كما أن الوزير الأول يملك حق المبادرة بمشاريع قوانين تحظى بالأولوية على حساب اقتراحات النواب. فتمارس الحكومة سلطة واسعة في تنظيم الإجراء التشريعي إلى حد أن القانون لا يصبح نتيجة تداول الغرفتين، وينحصر دور هاتين الأخيرتين في التصويت الذي يخضع لقيود حكومية صارمة. بما أن الحكومة مؤسسة رئاسية بالدرجة الأولى، وظيفتها الدستورية تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، فهي هنا تعمل لحسابه وتسمح له بتسيير العمل التشريعي بشكل غير مباشر ليكون القانون في النهاية نتيجة لإجراءات معقدة يكون فيها رئيس الجمهورية صاحب القرار النهائي. - المطلب الثاني -

المطلب الأول: التدخل الموضوعي والإجرائي لرئيس الجمهورية في العملية التشريعية.

عكس الدول الغربية أين تجدد بعض الممارسات التشريعية لرئيس الدولة أصلها في التزامه الحزبي، فيعرف مجال اختصاصاته التشريعية بمدى تأثيره على الأحزاب في البرلمان،²⁴⁶ فإن الاختصاصات التشريعية الواسعة لرئيس الجمهورية في الجزائر تجدد أساسها في الدستور. ولا تتأثر بتغير المعطيات السياسية. كما لم يترك النظام الدستوري الجزائري قرارات رئيس الجمهورية معلقة على إرادة المؤسسات الدستورية، ويحق له منفردا إصدار قرارات مختلفة

²⁴⁶لويس فيشر، مرجع سبق ذكره، ص. 33.

الطبيعة حتى ولو كانت ضد رغبة الاتجاهات السياسية الممثلة في النظام، إضافة إلى أنه يملك قانونيا إعاقه كل قرار لا يتوافق مع سياسته.

على أساس المادتين 122 و123 من دستور الجزائر، واللذان تعرفان مجال اختصاص البرلمان التشريعي، يتدخل رئيس الجمهورية كمشارك معه في إقرار القوانين، لكن هذا الاشتراك لا يكون بتساوي الإرادتين لأن الإجراء التشريعي قد يتوقف تماما ويعدم القانون إذا خالف إرادة رئيس الجمهورية. وهو يملك لهذا وسائل قانونية فعالة: الاعتراض، إخطار المجلس الدستوري أو الامتناع عن إخطاره إن كان شرطا لنفاذ الإجراءات، عدم الإصدار. -الفرع الأول -

بالمقابل، ورغم أن الدستور لم ينص صراحة على اعتبارها عملا تشريعا إلا أنها لا يمكن أن تكون إلا كذلك، تتمثل هذه الأعمال في الاستفتاء التشريعي والمعاهدات المذكورة في المواد 131 و97 و77 من دستور الجزائر، والتي تكون أساسا للتشريعات في الدولة. يقصى البرلمان تماما من سلطة المبادرة والمداولة، ويبقى له فقط حق الموافقة أو رفض المعاهدات المذكورة على سبيل الحصر في المادتين 131 و97 من دستور الجزائر دون إمكانية مناقشة الموضوع. -الفرع الثاني-

الفرع الأول: الاشتراك مع البرلمان في وضع القانون.

يشترك رئيس الجمهورية في الإجراء التشريعي الخاص بالقواعد المتعلقة بمجال المادتين 123/122 باعتباره سلطة مقررّة ومراقبة، لذا يصعب تمييز طبيعة أعماله إن كانت سلطة بت أو منع. إلا أنها تكيف، في الحالتين، بأنها تشريعية لأنها ضرورية لاستكمال الإجراءات الخاصة بوضع القانون.

سبق وعرفنا في الفصل التمهيدي الأعمال التي تعتبر تشريعية خلال إجراءات وضع القانون وهي: الاقتراح، المناقشة والتصويت، الاعتراض، الإصدار، إضافة إلى سلطة الإخطار بالنسبة للقوانين العضوية والتي تعتبر إلزامية قبل صدور القانون، بهذا لا يفترض للنص أن يتحول إلى قانون إلى حين استنفاد كل الإجراءات سابقة الذكر.

لكن المؤسس الجزائري كان مترددا في استعماله لمصطلح "قانون"، مما قد يربك نتائجنا الأولية حول تعريف الأعمال التشريعية في الدستور الجزائري:

فهو من ناحية لا يصف النص بالقانون إلا بعد التصويت عليه من طرف المجلسين، ويحتفظ بلفظ "مشروع" أو "اقتراح" خلال الإجراءات السابقة على التصويت. حسب التفسير الحرفي، يبقى هذا النص مشروعاً أو اقتراحاً إلى حين التصويت عليه بشكل نهائي -المواد 119، 120، 121. وانطلاقاً من هذه المرحلة يحمل النص اسم "قانون": المواد 126، 127. فهل يؤدي هذا إلى اعتبار كل من الاعتراض والإصدار عمليين تنفيذيين؟ قبل الإجابة على ذلك، نعود إلى نص المادة 165 التي تتكلم عن الرقابة الدستورية السابقة واللاحقة، أين استعمل المؤسس لفظ القانون في الحالتين: أي قبل أو بعد أن يصبح واجب النفاذ.

أولاً يجب أن نحدد المرحلة التي يصبح فيها القانون واجب النفاذ: بعد إصداره أو بعد نشره وإصدار المراسيم التنفيذية المتعلقة به. ما هي بالتحديد المرحلة التي يتكلم عنها المؤسس في المادة 165 من دستور الجزائر؟ يكون القانون واجب النفاذ في مواجهة المؤسسات الدستورية بمجرد إصداره، أما في مواجهة الأفراد فبعد نشره في الجريدة الرسمية بـ 24 ساعة، أو بعد 24 ساعة من وصول الجريدة للمناطق الأخرى.²⁴⁷ ما يهمنا في هذه الحالة هو ما يلزم السلطات العمومية لأنها هي المختصة بالإخطار،²⁴⁸ بهذا نفسر العبارة: قبل أن يصبح واجب النفاذ ب: قبل إصداره. وهو ما أكده المجلس الدستوري في آرائه إذ ورد أنه "لا يمكن الاستناد إلى القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء ضمن مقتضيات طالما أنه لم يصدره رئيس الجمهورية". بهذا، لا يصبح النص قانوناً ملزماً إلا بعد إصداره من طرف رئيس الجمهورية.²⁴⁹

فأرى المجلس ينصب على نص لم يعد ملزماً بعد ولا يقرر إلغاءه، لكنه يبدي فقط رأيه حول عدم دستوريته، وهو رأي ملزم. بالتالي تمتنع السلطات عن استكمال الإجراءات المتعلقة بهذا النص أو تحاول إعادة صياغته بما يتوافق مع أحكام الدستور.

أما في الحالة العكسية، يستعمل المؤسس لفظ "قرار" لأنه ينصب على نص ملزم ويقرر المجلس إلغاءه. بهذا اتضحت الأمور حول الرأي والقرار، ويظهر بشكل واضح أن المؤسس كان يقصد أن النص لا يصبح ملزماً

²⁴⁷تنص المادة 4 من القانون المدني على: "تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية.

تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة". أنظر أمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

²⁴⁸أنظر المادة 166 من دستور الجزائر: "يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري."

²⁴⁹رأي رقم 03/رق ع/م د/04 مؤرخ في 22 أوت 2004 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المنعقد بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته للدستور.

إلا بعد إصداره. والنص لا يتحول إلى قانون إلا بعد أن يصبح ملزماً وهو ما توصلنا إليه في الفصل التمهيدي، فإن لم يكن كذلك، لا يجوز اعتباره قانوناً. فهل يعني هذا وجود تناقض بين نصوص مواد الدستور؟ فمن جهة يعتبر المؤسس النص قانوناً بمجرد تصويت البرلمان، ومن جهة أخرى، لا يعتبر النص ملزماً إلا بعد إصداره.

الدراسة المتأنية لمختلف أحكام الدستور تبين أن نية المؤسس انصرفت إلى اعتبار كل من الاعتراض والإصدار أعمالاً تشريعية لأنها ضرورية لاستكمال الإجراءات. أما استعماله للفظ "قانون" حتى فيما يتعلق بالنصوص التي لم تصدر بعد، نفسه بمحاولة التمييز بين مرحلة المبادرة بمشروع أو باقتراح والمراحل التالية التي تقتضي تبني النص من طرف البرلمان، فتصبح لهما الطبيعة والقوة القانونية نفسها: سواء كان مصدره حكومياً أم برلمانياً، وهذا تفادياً للتمييز بين النصوص ذات المصدر الحكومي والبرلماني أو محاولة خلق تدرج للقيمة القانونية لكل منهما.²⁵⁰

إذا، ومن خلال ما توصلنا إليه، نحاول دراسة أعمال رئيس الجمهورية التشريعية التي يشترك بها مع البرلمان في إجراءات وضع القانون وهي: الاعتراض-1، الإصدار-2، الإخطار فيما يتعلق بالقوانين العضوية-3.

أولاً-الاعتراض: عمل تشريعي معلق لإجراء وضع القانون.

انتهينا في الفصل التمهيدي إلى أن الاعتراض عمل تشريعي، لأنه ضروري لاستكمال إجراءات وضع القانون.²⁵¹ وهو ما تؤكدته المادة 165 من الدستور التي تنص على أن يصدر المجلس الدستوري في رقبته حول دستورية القوانين رأياً بشأن القوانين قبل أن تصبح واجبة النفاذ، وقراراً في الحالة العكسية.

ينظم الدستور هذا الاختصاص بموجب المادة 127 من الفصل الثاني من الباب الأول المتعلق بالسلطة التشريعية التي تنص على أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ للاعتراض على القانون فيطلب إجراء مداولة ثانية في

²⁵⁰ يذهب الأستاذ بوزيد لزهاري إلى تفسير استخدام المؤسس للفظ "نص" في المادة 120 بعد التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني إلى محاولته تفادي التمييز بين الاقتراح والمشروع، لأنهما أمام مجلس الأمة يأخذان نفس التكييف، مما يؤكد تفسيرنا السابق. أنظر: بوزيد لزهاري، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، مجلة الفكر البرلماني، عدد7، ديسمبر 2004، ص. 55.

²⁵¹ من خلال فكرة ربط التصديق بالاعتراض، يرى الفقه بأنه عنصر أساسي في العملية التشريعية. أنظر: عادل الحياوي، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، مطابع غانم عبده، عمان، 1972، ص. 778، نقلاً عن: علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2008، ص. 196.

أنظر أيضاً: سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مطبعة جامعة عين شمس، ط5، 1986، ص. 212. أين يؤكد أن رئيس الدولة يمارس حق الاعتراض باعتباره عضواً في السلطة التشريعية.

قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره، وفي هذه الحالة لا يتم إقراره إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.²⁵²

على أساس هذه الأغلبية المشترطة -3/2 أعضاء المجلس - لم نوافق على تصنيف سلطة رئيس الجمهورية بحق طلب المداولة الثانية ونفضل تسميته حق الاعتراض، باعتبار الأول حقا بسيطا ومرنا أما الثاني فهو حق معقد وجامد.²⁵³ نكيفة بالتالي بأنه "حق اعتراض كلاسيكي"²⁵⁴ يصعب التغلب عليه نظرا للأغلبية الموصوفة المشترطة لإعادة إقرار القانون من طرف المجلس الشعبي الوطني، وهي ثلثا المجلس

وفقا للمادة 127 من الدستور. أما لمين شريط فيكيف طلب القراءة الثانية في دستور الجزائر بالاعتراض الموقف²⁵⁵ لأنه يشترط إعادة إقراره بأغلبية الثلثين.

إلا أن تكييفه بأنه اعتراض موقوف كان متعلقا بالنظام الدستوري في 1989 قبل صدور الأمر المتضمن لقانون الانتخاب عام 1997 والأخذ بالتمثيل النسبي في اختيار أعضاء المجلس الشعبي الوطني.²⁵⁶ بعد تعديل الدستور في 1996، أخذ الاعتراض تكييفًا مختلفًا بسبب تغيير تشكيلة المجلس الشعبي الوطني وعدم إمكانية تحقيق النصاب المشترط في الدستور.

فالأغلبية المتطلبة صعبة التحقيق في ظل التركيبة البرلمانية الناتجة عن المنظومة النسبية والتي تقتضي وجود أحزاب كثيرة يصعب تحالفها لتشكيل اتجاه واحد. يبدو الاعتراض مطلقا في هذه الحالة لأنه يعدم القانون ويقف عائقا أمام إرادة المجلس²⁵⁷ باعتبار أغلبية الثلثين مستحيلة التحقيق إن كانت معادية للرئيس أو كانت تهدف إلى إعاقة سياسته. تتحقق في ظل النظام السياسي الجزائري الحالي فقط إذا كانت تهدف لمساندة برنامجه عن طريق الائتلاف الحكومي.

تنص المادة 127 من دستور الجزائر على أنه: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي".

²⁵³ Joy Tabet, op. cit., p. 52.

²⁵⁴ Ibid, p. 62.

²⁵⁵ لمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر. جامعة قسنطينة، أطروحة دكتوراه، مارس 1991، ص. 446.

تنص المادة 101 من قانون الانتخاب على أن: "ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة..."

²⁵⁷ Joy Tabet, op. cit., p. 52.

بهذا نرى أن المؤسس لم يكن دقيقا في تكييف هذه السلطة بأنها طلب قراءة ثانية، وتعتبر اعتراضا مطلقا حسب المعطيات الحالية للنظام السياسي الجزائري. هذا ما يوافق التعريف الذي ورد في المعجم الدستوري بشأن التصديق الملكي -la sanction- وهي السلطة التي كانت تسمح للملك قديما بنقض القوانين التي لا تناسبهم: " العمل الذي بموجبه ييدي رئيس الدولة إرادته إلى جانب إرادة المجلس التشريعي وينجز هكذا عملية سن القانون. ورفض التصديق يعني حق النقض الذي يكون إما مطلقا أو معلقا... "258

على أساس هذه النتيجة، سنحاول فيما يلي بيان أحكام الاعتراض-1- وأسبابه في النظام الدستوري الجزائري لنؤكد طبيعته المطلقة.-2-

1- أحكام الاعتراض في النظام الدستوري الجزائري:

يخضع الاعتراض لأحكام تختلف عما ورد في الأنظمة الأخرى نظرا لخصوصية هذه السلطة، والطبيعة الخاصة للعلاقة بين البرلمان ورئيس الجمهورية في دستور الجزائر، فإجراءاته تتميز بسمو إرادة رئيس الجمهورية على بقية مؤسسات الدولة، ما يعني أنه في حالة اعتراض رئيس الجمهورية على قانون لا يمكن للمجلس الشعبي الوطني إعادة إقراره، وذلك ما يظهر من خلال ما يلي:

- يحق لرئيس الجمهورية الفرنسي أن يعترض بشكل جزئي على القانون،²⁵⁹ وتتوافر الإمكانية نفسها، حسب بعض الفقهاء، لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري.²⁶⁰ فقد يكون الاعتراض كليا أو جزئيا في دستور الجزائر ولا يشترط تسببه.²⁶¹ يملك رئيس الجمهورية إذا، سلطة تقديرية تسمح له بالاعتراض على قانون أو جزء منه دون أن يبين سبب ذلك.

- بناء على هذه السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، فإن رفضه لقانون واعتراضه يعني إعدام ذلك النص، لأنه يصعب، وفقا للتركيب الحالية للمجلس الشعبي الوطني أن يقره من جديد. كما لا يمكنه تحريك مسؤولية رئيس

²⁵⁸ أوليفيه دو هاميل، إيف ميني، ترجمة: منصور القاضي، المعجم الدستوري. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، بيروت، لبنان، 1996، ص.284.
²⁵⁹ سلامة أحمد بدر، مرجع سبق ذكره، ص.187.

²⁶⁰ Joy Tabet, op. cit. ,p. 332.

²⁶¹ لمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص.447.

الجمهورية، فهو ليس ملزما قانونيا بالتسيب، بالتالي يمكنه الاعتراض لمجرد أن القانون لا يتماشى مع برنامجه السياسي.

- ينتهي أجل الاعتراض بعد انقضاء ثلاثين يوما حتى ولو كان البرلمان غير منعقد،²⁶² ويمكن لرئيس الجمهورية أن يمارس حقه في الاعتراض في المدة المحددة ويسجل ذلك في مكتب البرلمان.²⁶³

- إذا انتهت الدورة دون إنهاء دراسة القانون للمرة الثانية يؤجل ذلك إلى الدورة المقبلة، إلا أن اضطلاع الحكومة بوضع جدول أعمال الدورة قد يؤدي إلى تأجيل دراسة القانون إلى وقت طويل.

- في القراءة الثانية، تكون الإجراءات سريعة في البرلمان الفرنسي،²⁶⁴ وهي ليست بالضرورة كذلك في المجلس الشعبي الوطني الجزائري أين يخضع اختيار طريقة التصويت لإرادة الحكومة والأغلبية فيه، والتي غالبا ما تكون موالية لرئيس الجمهورية بعد ائتلافها لتشكيل الحكومة.

- يعيد رئيس الجمهورية القانون خلال عهدة البرلمان نفسه الذي أقر القانون. وإذا صادف الاعتراض نهاية العهدة، يعرضه على البرلمان الجديد إلا إذا نص الدستور على خلاف ذلك.²⁶⁵ وبما أن دستور الجزائر لم ينص على هذه الحالة، فإنها تأخذ الحكم نفسه، ويعرض القانون أمام البرلمان الجديد إن تم الاعتراض في الآجال المحددة. هنا قد يكون موقف التشكيلة الجديدة للمجلس مختلفا وهو ما يضع له رئيس الجمهورية الحسبان.

- يحدد أجل الاعتراض على القانون بثلاثين يوما بعد إقراره من طرف مجلس الأمة حسب المادة 127 من دستور الجزائر والمادة 45 من قانون 02/99،²⁶⁶ بهذا لا يمدد الأجل في حالة إخطار المجلس الدستوري كما هو الحال في الإصدار.

- هناك طائفة من القوانين التي لا تكون موضوعا للاعتراض إما لأن البرلمان لم يشارك في وضعها وبالتالي لا ضرورة لطلب إجراء مداولة برلمانية ثانية، أو لأن الدستور ينص صراحة على عدم إخضاعها لذلك:-القوانين

²⁶²فؤاد عبد النبي حسن فرج، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، اختيار، سلطاته، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة، 1995، ص. 457.

²⁶³ Joy Tabet, op. cit. , p. 298.

²⁶⁴ Patrick Auvret , op. cit. , p.163.

²⁶⁵ Joy Tabet, op. cit. , p. 293.

²⁶⁶ تنص المادة 127 من الدستور على أنه: " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني." تنص المادة 45 من القانون رقم 02/99 على: " يمكن رئيس الجمهورية، وفقا لأحكام المادة 127 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصوت عليه، وذلك خلال الثلاثين يوما الموالية لمصادقة مجلس الأمة عليه. في حالة عدم المصادقة عليه بأغلبية ثلثي النواب يصبح نص القانون لاغيا."

الشعبية -القوانين البرلمانية التي ينص الدستور على عدم إخضاعها لأية رقابة غير البرلمان وهذان الصنفان لا ينص عليهما دستور الجزائر -قوانين الاستفتاء،²⁶⁷ وهي القوانين التي تصدر بموجب المادتين 7 و 77 من دستور الجزائر، فلا تخضع للإجراء لأنها تجدد مصدرها في إرادتي الشعب ورئيس الجمهورية.

رغم توسيع سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض، إلا أنه ومنذ إقرار دستور 1989 لم يستخدم رئيس الجمهورية حقه في الاعتراض على القوانين البرلمانية رغم أنه مارس وخلال كل عهده سلطات تشريعية واسعة جدا دون أن يخضع لأية قيود قانونية أو سياسية، وهو ما يثبت عدم حاجته لهذا الاختصاص خلال هذه الفترة. أما قبل إقرار دستور 1989، فقد لجأ إلى ممارسة حقه في الاعتراض مرتين، مما يعني أن المؤسس حاول وضع آليات إضافية تكبح عمل البرلمان في بدايته دون أن يضطر رئيس الجمهورية إلى الاصطدام به كما حدث سالفاً.²⁶⁸

من خلال دراسة طبيعة وآليات الاعتراض في دستور الجزائر توصلنا إلى أنها سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية تسمح له بتعليق الإجراءات التشريعية للنص محل الاعتراض، لذا سنحاول فيما يلي بيان أهداف ممارسة هذا الاختصاص للوقوف على مدى ضرورة اضطلاع رئيس الجمهورية بهذا الاختصاص في النظام الدستوري الحالي، ولماذا قرره المؤسس إلى جانب الاختصاصات التشريعية الواسعة التي تسمح لرئيس الجمهورية بفرض إرادته منذ أول إجراء القوانين.

2-أسباب الاعتراض في النظام الدستوري الجزائري:²⁶⁹

سبق وأشرنا إلى أن الاعتراض سلطة تقديرية لا يشترط تعليقه، لكن ذلك لا يحول دون دراسة الأسباب التي قد تستدعي اللجوء إلى هذا الإجراء:

-يقرر الاعتراض على القوانين في الأنظمة أين لا تملك الحكومة سلطة للتدخل في عملية وضع القوانين²⁷⁰ فيفسر حق رئيس الدولة في الاعتراض الموقف باحتكار البرلمان للاقتراح،²⁷¹ يمارسه عندما لا يوافق

²⁶⁷Joy Tabet, op. cit., p. 111.

الاعتراض قبل 1989: لجأ أحد رؤساء الجمهورية الجزائرية إلى الاعتراض مرتين: أولهما كان بسبب مخالفة الدستور، أما²⁶⁸ الثاني فبمناسبة قانون الإعلام في 1989.

²⁶⁹غالبا ما يتفادى الرؤساء اللجوء إلى طلب إجراء مداولة ثانية من البرلمان. مثلا، خلال الجمهورية الخامسة الفرنسية، لم يطلب رئيس الجمهورية ذلك إلا بعد مرور ربع قرن من وضع الدستور. أنظر:

Bruno Baufumé, « le droit présidentiel de demander une nouvelle délibération de la loi », RDP, n 5, 1985, p.1239.

النص سياسته أو يكون غير ملائم للتنفيذ. وهو إجراء أشد من طلب القراءة الثانية، وسلطة للحماية الذاتية مقابل غياب حق الاقتراح غير المباشر أو غياب حق الحل لرئيس الجمهورية كما يراه هاملتون.²⁷² لكن النظام الدستوري الجزائري يقرر لمصلحة رئيس الجمهورية كل الوسائل القانونية التي تسمح له بفرض مشاريعه عن طريق حكومته، فتجد أغلب القوانين مصدرها في إرادة رئيس الجمهورية وليس البرلمان، كما أنه يملك التدخل بشكل مباشر وغير مباشر في عملية التشريع ويمكنه ممارسة سلطة الحل لذا يصعب تفسير الهدف من هذا الاختصاص.

- أخذ دستور فرنسا الحالي بالاعتراض البسيط حسب المادة 10 منه،²⁷³ ذلك أن الحكومة تملك حق المبادرة بالمشاريع ولها الأولوية على البرلمان في ذلك، بهذا يستبعد نظرياً إقرار قانون يخالف إرادة الحكومة، لذا يكون اعتراض رئيس الجمهورية مبنياً على أسباب تقنية، كما أنه يهدف إلى تفادي المواجهة بين رئيس جمهورية وأغلبية برلمانية معادية. لكن الأمر مختلف بالنسبة للنظام الجزائري، فرغم احتكار الهيئة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية لسلطة القرار في العملية التشريعية،²⁷⁴ يملك هذا الأخير سلطة تقديرية في الاعتراض المطلق على القانون. مما يستبعد تفسير الهدف منه على أساس تقني، فلو كان كذلك فعلاً، لاشتراط المؤسس الجزائري تسبب الاعتراض ليعلم المجلس سبب النقص ويصحح القانون، ولجعله اعتراضاً بسيطاً يسمح للمجلس بإعادة إقراره متى صححت صياغة النص.

- ليس التشريع مجرد عملية تقنية لأن القوانين السيئة قد تمس بأسس النظام الديمقراطي فيتدخل رئيس الجمهورية ليواجه هذه الظاهرة.²⁷⁵ لذا يعتبر الاعتراض أحد عناصر تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية،²⁷⁶ إذ احتفظت الدساتير بهذه السلطة الملكية لرئيس الدولة تجسيدا لمبدأ أن السلطة توقف السلطة. بهذا تتمتع السلطة التنفيذية بإمكانية وقف العملية التشريعية لأن حق الاعتراض يشتمل على حق المساهمة في بيان محتوى القانون كما يرى مونتسكيو.²⁷⁷

²⁷⁰ Gérard Bergeron, op. cit., p. 307.

²⁷¹ محمد ربيع مرسي، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1995، ص. 399.

²⁷² Gérard Bergeron, op. cit., p.307.

²⁷³ محمد ربيع مرسي، مرجع سبق ذكره، ص. 409.

²⁷⁴ ذلك ما سنراه فيما بعد من خلال دراستنا في هذا الباب.

²⁷⁵ Damien Chamussy, « le conseil constitutionnel et la qualité de la législation ». RDP, n 6 , 2004 , p. 1760.

²⁷⁶ فؤاد عبد النبي حسن فرج، مرجع سبق ذكره، ص. 451.

²⁷⁷ Troper, la séparation..., op. cit., p. 28.

لكن دراستنا لهذا الاختصاص أكدت أنه لا يهدف في النظام الجزائري إلى تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. فالنظام الدستوري الجزائري لا يترك مجالاً لفقدان التوازنات التي جاء بها، بهذا يبقى رئيس الجمهورية مسيطراً على سلطة القرار حتى دون اللجوء للاعتراض، ويحتمل أن يمارسه هذا الأخير لأسباب تقنية فقط تتعلق بالصياغة القانونية.

إلا أنه، ومن ناحية أخرى، لا يعقل أن يعترض الرئيس بشكل مطلق على قانون بحجة عدم صياغته بشكل صحيح في حين أنه يجد مصدره في إرادته، وصياغته قد خضعت لتخطيط الحكومة منفذة برنامجه الرئاسي. لذا تكون كل أسباب الاعتراض سابقة الذكر غير مقبولة. ففي ظل النظام السياسي الحالي، يبدو الاعتراض دون فائدة قانونية،²⁷⁸ لأنه لا يعقل أن يعترض رئيس الجمهورية على قانون هو من وضعه، كما أنه يملك وسائل قانونية كثيرة لمراجعة القانون خلال إجراءات التشريع دون اللجوء إلى الاعتراض.

نفسر وجود مثل هذا الاختصاص في النظام بأن المؤسس الدستوري يمنح رئيس الجمهورية هذه السلطة المطلقة تحسباً لتشكيل أغلبية برلمانية معارضة تتمكن من تمرير قانون مخالف لسياسته التشريعية، أو بهدف إقصاء قوانين المعارضة الأقلية التي قد تمررها رغم كل القيود التي وردت عليها، وبهذا يكون الاعتراض مرحلة ما قبل أخيرة من نظام الكبح الذي يتمتع به رئيس الجمهورية في مواجهة العمل التشريعي للبرلمان.

ثانياً- إخطار المجلس الدستوري بالنسبة للقوانين العضوية: عمل تشريعي لا رقابي.

إضافة إلى الإجراءات التشريعية سابقة الدراسة، يعتبر بعض الفقهاء الفرنسيين الرقابة على دستورية القوانين جزءاً من عملية وضع القانون، بممارستها يصبح هذا الأخير محصناً ضد كل الإجراءات.²⁷⁹ فالرقابة السابقة على دستورية القوانين تعتبر إجراءً تشريعياً،²⁸⁰ لكن مشاركة المجلس الدستوري في هذا الإجراء لا تكفي لاعتباره غرفة تشريعية ثالثة لأنه لا يملك سلطة تقديرية عامة وسلطة قرار موازية لسلطة البرلمان في هذا المجال.²⁸¹

إن كان الأمر بهذا الشكل في الدستور الفرنسي الذي يأخذ فقط بمبدأ الرقابة السابقة على دستورية القوانين فلا يمكن تعميم هذه الفكرة على النظام الجزائري الذي يأخذ بالرقابة اللاحقة أيضاً. أي أنه بعد استنفاد

²⁷⁸الدليل على ذلك أن رئيس الجمهورية لم يلجأ لهذه السلطة منذ إقرار دستور 1989، رغم أنه مارس كثيراً من اختصاصاته بشكل تام كالتشريع بأوامر.

²⁷⁹ Pascal Jan , « Déferer une loi au conseil constitutionnel, un choix discrétionnaire attaché à la procédure législative ».RDP, n 6, 2001 , p.1650.

²⁸⁰ Pascal Jan , op. cit. , p.1649.

²⁸¹ Ibid , p.1649.

إجراءات وضع القانون قد تمارس الرقابة، فهل يمكن رغم هذا اعتبار الرقابة على دستورية القوانين إجراء تشريعيا في النظام الدستوري الجزائري؟

لا تعتبر الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر عملا تشريعيا، فإن كان الأمر منطوقا بالنسبة للرقابة السابقة، لا يمكن أن نعتبر الرقابة اللاحقة على القانون كذلك والتي تمارس بعد استكمال إجراءاته التشريعية. كما لا يمكن تكييف العمل نفسه بطبيعتين مختلفتين،²⁸² لذلك تأخذ الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر تكييفها واحدا سواء كانت سابقة أو لاحقة. فنعتبرها عملا رقابيا لا تشريعيا حتى ولو أُنجز عنه صياغة جديدة للمادة القانونية من طرف المجلس الدستوري، أما إخطار المجلس الدستوري فهو عمل مختلف، ويعود لرئيس الجمهورية في حالات معينة لأنه حامي الدستور.²⁸³

نستبعد بالتالي، مبدئيا وبتحفظ شديد، كون المجلس الدستوري مشاركا في العملية التشريعية.²⁸⁴ أما إجراء الإخطار فيأخذ وصفا مختلفا. وهنا يتوجب التفرقة بين حالتين: بالنسبة للقانون العادي لا يمارس المجلس الدستوري رقابة تلقائية، وتدخله مشروط بالإخطار، كما لا يشترط هذا العمل لاستكمال الإجراءات التشريعية، أما الحالة الثانية فتتعلق بالقانون العضوي أين يكون الإخطار ضروريا.

في الحالة الثانية، لا نعتبر الرقابة الدستورية في حد ذاتها إجراء تشريعيا بل الإخطار لأنه ضروري لاستكمال إجراءات التشريع. فيمكن، إذا، اعتبار الإخطار عملا تشريعيا إذا كان استكمال إجراءات وضع القانون متوقفا على هذه الرقابة، بالتالي يمارسها المجلس مرة واحدة قبل إصدار القانون، وهي الحالة المتعلقة بالقانون العضوي والنظام الداخلي للمجلسين اللذان تمارس عليهما إلزاميا رقابة سابقة قبل صدوره بعد إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية وتتوقف إجراءات التشريع إن كان قرار المجلس سلبيا. لكن تحريك الرقابة يعتمد على إرادة رئيس الجمهورية-المادة 165 من الدستور الجزائري -، وفي حالة عدم إخطار المجلس الدستوري تتوقف إجراءات التشريع وهو الأثر نفسه عدم إصدار القانون.

²⁸² لا يمكن تكييف عمل واحد بطبيعتين مختلفتين: أن يكون تشريعيا إن كانت الرقابة على دستورية القانون سابقة، وعملا رقابيا إن كانت لاحقة. لذا يفترض اعتماد معيار آخر لتكييف هذا العمل يختلف عن المعيار الزمني.

²⁸³ Isabelle Richir, « Le chef de l'état et le juge constitutionnel, gardien de la constitution ». R DP, n 4, 1999, p.1064.

²⁸⁴ التحفظ يعود لعدة أسباب أهمها أن هذا ليس موضوع دراستنا، كما أن تطور عمل المجالس الدستورية في الأنظمة الديمقراطية أصبح يدعو إلى الكثير من الحذر نظرا لتوسيع اختصاصاته. على سبيل المثال، بعض قرارات المجلس التي ترفق بتحفظات تفسيرية : تتعلق بتفسير الدستور، أو النص المعروف على المجلس، أو أخرى تبين الحدود التي لا يجب انتهاكها ليبقى ذلك النص موافقا للدستور. بهذا يقيد سلطة المشرع إلى أبعد الحدود ويتخذ لنفسه وظيفة أخرى هي التفسيرات التشريعية التي كان يفترض أن تكون من صميم اختصاص المشرع. لمزيد من التفصيل حول التحفظات الواردة في قرارات المجلس الدستوري: أنظر:

François Luchaire, le conseil constitutionnel, partie1 : l'individu, Economica,ed2, 1998, p.2.

فالمادة 165 من الدستور²⁸⁵ تخص فقط رئيس الجمهورية بسلطة إخطار المجلس الدستوري بالنسبة للقوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان على خلاف القوانين العادية أين يملك كل من رئيس الجمهورية ورئيسي الغرفتين هذا الحق -المادة 166 من دستور الجزائر -، هذا الإجراء ضروري قبل إصدار القانون العضوي حسب نص المادة 123 من دستور الجزائر، لذا يعتبر تشريعياً فإذا لم يعرض القانون العضوي على المجلس الدستوري لا يمكن إصداره، وفي هذا الشأن نبدي ملاحظات حول هذا العمل:

-القانون العضوي قانون ينظم الحكم في الدولة، وتمس أحكامه التوازنات الأساسية للسلطات الدستورية، فقد يمس أي تعديل فيها بمكانة رئيس الجمهورية أو اختصاصاته التي أسسها النظام الدستوري الجزائري ، لذا حاول المؤسس أن يضمن عدم المساس ببنية الدستورية من خلال احتكار رئيس الجمهورية لسلطة إخطار المجلس الدستوري.

-يملك رئيس الجمهورية على سبيل الحصر هذا الاختصاص، فإذا لم يخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري لا يمكن لهذا الأخير بسط رقابته عليه، كما أن الإجراءات تتوقف عند هذا الحد في حالة عدم الإخطار، ويعدم القانون إلى حين الدورة المقبلة إن سمح بذلك جدول الأعمال.

لكن رئيس الجمهورية في الجزائر لم يلجأ إلى هذه الإمكانية وأخطر المجلس الدستوري بشأن القوانين العضوية التي أحيلت إليه. لأن الإجراءات السابقة كانت كافية لتمحيص ما يناسب روح النظام الدستوري الجزائري. فتدخل الحكومة في تنظيم عمل البرلمان وتحديد جدول الأعمال والأغليات

تنص المادة 165 من الدستور على: "يفصل المجلس الدستوري، بإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياها صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية.

يبدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان.

كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة."

المشددة المشترطة في المادة 123²⁸⁶ والتي تهدف إلى إقصاء المعارضة، لم يسمح بإقرار قوانين مخالفة لاتجاه الهيمنة الذي يمتاز به منصب رئاسة الجمهورية، وهو ما يؤكد عدم وضع القانون العضوي المتعلق بقواعد عمل المحكمة العليا للدولة والقانون العضوي المتعلق بحالتي الطوارئ والحصار...

ثالثاً- الإصدار: سلطة تشريعية غير مقيدة.

توصلنا في الفصل التمهيدي إلى أن الإصدار في دستور الجزائر اختصاص تشريعي لأنه ضروري لاستكمال إجراءات وضع القانون ففي حالة الامتناع بعدم القانون، ولا يمكن التحجج به لا في مواجهة الأفراد ولا في مواجهة المؤسسات الدستورية. وهو ما أكده المجلس الدستوري في رأيه المؤرخ في 22 أوت 2004 سابق الذكر، ولم يشر الرأي للإجراءات التالية للإصدار كالنشر.

تنظمه المادة 126 من الدستور الجزائري: " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوماً، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه"، إلا أن هذا الأجل قد يتوقف إذا أخطرت إحدى السلطات المختصة المجلس الدستوري الذي يفصل في مدى دستورية القانون. وهو ما يعني أنه بعد رأي المجلس بشأن دستورية ذلك النص يستمر سريان الأجل إلى حين استكمال ثلاثين يوماً.

يبدو من خلال نص المادة أن سلطة رئيس الجمهورية في الإصدار تقديرية ولا ترتبط بجزء في حالة عدم ممارستها. على عكس أحكام دستورية أخرى تنص على جزاءات سياسية في حالة عدم تقييد هيئات أخرى بالأجل كالمادة 120. ففي حالة عدم مصادقة البرلمان في أجل 75 يوماً على قانون المالية من تاريخ إيداعه، يصدره رئيس الجمهورية بأمر، وهو جزاء سياسي يقتضي انتزاع الاختصاص من البرلمان.

فلا يمكن للقانون أن ينشر حتى إصداره، وهي سلطة لصيقة بشخص الرئيس لا يمكن حتى تفويضها بنص المادة 87 من دستور الجزائر. ولا يصح اعتبارها مجرد إجراء شكلي ملزم لرئيس الجمهورية، إلا أن تحديد المؤسس لأجل الإصدار يهدف إلى أمرين:

- أن هذا الأجل مقرر في الحقيقة للرقابة السابقة على دستورية القوانين، بهذا يملك رئيس الجمهورية أو أحد رئيسي الغرفتين إخطار المجلس الدستوري خلال هذه الفترة، أما بعد الإصدار فتكون الرقابة لاحقة.

²⁸⁶يشترط للتصويت على القانون العضوي الأغلبية المطلقة للنواب وثلاث أرباع مجلس الأمة، وهما أغليبتان مشددتان لا تسمحان بتمرير كل القوانين خاصة بالنظر للتشكيلة البرلمانية الناتجة عن التمثيل النسبي والانتخاب غير المباشر لتلثي أعضاء مجلس الأمة وتعيين الثلث من طرف رئيس الجمهورية.

- نص الفقرة الثانية من المادة 126 والذي جاء بها تعديل 1996 يؤكد أن هذا الأجل مقرر فعلا لمدة الإخطار.²⁸⁷ لكن هذا يتناقض مع أحكام المادة، لأن ربط ممارسة اختصاص معين بمدة زمنية يقتضي إما نقل الاختصاص إلى سلطة أخرى أو زوال الحق في ممارستها، والأمران غير واردان في المادة. بهذا يبقى الإصدار سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية. مما قد يؤدي إلى مصادرة القوانين في أدرج رئاسة الجمهورية إذا لم يصدر أو يحول إلى مجلس النواب. لذا يقترح البعض تعديل هذه الأحكام كما ورد في أحد المؤلفات حول الدستور اللبني.²⁸⁸ مثلا في حال انقضاء المهلة دون إصدار القانون أو إعادته يفترض أن يعتبر القانون نافذا حكما ويتوجب نشره،²⁸⁹ أو كما ورد في دستور الجزائر لعام 1963 الذي ينص في المادة 51 منه على أنه: "في حالة عدم إصدار القوانين في الآجال المحددة من طرف رئيس الجمهورية، يضطلع رئيس المجلس الوطني بذلك".

بعد دراسة الأعمال التشريعية التي يشترك فيها رئيس الجمهورية بشكل مباشر مع البرلمان لاستكمال إجراءات وضع القانون. نحاول فيما يلي دراسة الاختصاصات أحرلتي يمارسها بشكل خاص ولا يشاركه البرلمان كسلطة تشريعية، ولا يعد تدخله من خلال بعض الإجراءات إلا دورا رقابيا شكليا. أما من حيث الموضوع، فيملك رئيس الجمهورية سلطة مطلقة إلا أنها ليست مرتبطة بالتحديد بفترة وجود البرلمان أو عدم وجوده، بل يملك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في اختيار آجال إصدارها. لكنها تدرس في هذا المطلب فنظرا لما تقتضيه من تهميش لدور البرلمان حتى خلال فترات انعقاده.

الفرع الثاني: حالات احتكار التشريع من طرف رئيس الجمهورية بوجود البرلمان: معيار ذاتي لتعريف القانون.

يعد برنامج رئيس الجمهورية مصدرا رسميا لعمل الحكومة وفقا للمادة 79 من دستور الجزائر،²⁹⁰ فالنص الصريح عليه يغير طبيعته من برنامج حزبي²⁹¹ إلى مصدر موضوعي ورسمي للعمل الحكومي. لهذا الغرض يملك

تنص الفقرة 2 من المادة 126 من الدستور الجزائري على: "غير أنه إذ أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في²⁸⁷ المادة 166 الآتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف ذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 167 الآتية."

²⁸⁸ أنظر المادة 57 من دستور لبنان، أحمد زين، "قراءة في إشكاليات مطروحة حول صلاحيات رئيس الجمهورية". الحياة النيابية، لبنان، مجلد 68، سبتمبر 2008، ص. 35.

²⁸⁹ المرجع نفسه، ص. 35.

²⁹⁰ تنص المادة 79 من الدستور الجزائري على أن: "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول.

ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك، عمل الحكومة.

يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء."

رئيس الجمهورية وسائل قانونية لتحقيق ما اختاره الشعب على أساسه. كما أن مهامه السامية التي نص عليها الدستور في مواد كثيرة: 7، 70، 72، 76، 77، 128، 131 تسمح له بالتشريع بإرادته المنفردة دون اللجوء للبرلمان خلال فترات انعقاده أو أثناء غيابه. ولا تخضع هذه الاختصاصات للمجال المحدد في المادتين 122 و 123 والذي يعرف القانون البرلماني على أساس معيارين: شكلي وموضوعي: ما وضعه البرلمان في إطار المجال المعرف وفقا للمادتين سابقتي الذكر. بل لمعيار ذاتي، فيكون رئيس الجمهورية المشرع دون تدخل البرلمان كهيئة مشاركة. لأن رئيس الجمهورية يمارس هذه الاختصاصات عن طريق سلطته في اللجوء إلى الشعب-1- وسلطته في إبرام المعاهدات.-2-.

أولا-الاستفتاء:رئيس الجمهورية المختص الوحيد باقتراح وتحريك الإجراء.²⁹²

الاستفتاء آلية ديمقراطية تسمح للشعب بالتقرير بشكل مباشر في شؤون الحكم قررت لعدم كفاية التشريعات البرلمانية،²⁹³ غالبا ما تضطلع بتنظيمه أكثر من هيئة سياسية فيكون الاقتراح من البرلمان أو الحكومة والقرار بيد رئيس الجمهورية، أما عن موضوعه فيختلف حسب الهدف منه، وما يهمنا في هذه الدراسة فقط الاستفتاء الذي يهدف إلى وضع قوانين.²⁹⁴

أقر دستور الجزائر هذه الآلية وجعلها اختصاصا حصريا لرئيس الجمهورية، ورغم التجربة الضيقة للنظام السياسي الجزائري في هذا المجال إلا أنها سمحت لنا بكثير من الاستنتاجات حول القضايا التي قد يلجأ بصدها رئيس الجمهورية للاستفتاء. لتحديد طبيعتها يجب أولا تعريف هذه العملية وإجراءاتها، مجالاتها والغرض منها:

1-تعريف الاستفتاء:

²⁹¹لم يسبق أن فاز مترشح لحزب معين بالانتخابات الرئاسية في الجزائر، إلا أن هذا لا يعني أن برنامج المترشح المستقل يأخذ سياسيا تكييفًا مختلفًا فهو يبقى بطبيعة ودرجة أي برنامج لمرشحي الأحزاب الأخرى، لذا سميناه: برنامجا حزبيا .
²⁹²تجد سلطة رئيس الجمهورية في الاستفتاء أساسها في التعديل الدستوري لعام 1988. أنظر: سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1990، ص. 184.
²⁹³ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2004، ص. 209.
²⁹⁴استقر عمليا أن الاستفتاء التشريعي إجراء غير عملي وغير فعال لأنه يؤدي إلى تكاليف باهضة مقابل استشارة لهيئة ناخبة غير مدركة للضرورات التقنية لأغلب التشريعات. انظر: محمد عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، 1981، ص. 539.

يفترض الاستفتاء الرجوع للشعب لأخذ رأيه في أي موضوع عام سياسي أو دستوري أو قانوني بصفته صاحب السيادة.²⁹⁵ ويعرفه الفقه الفرنسي بالاعتماد على نصوص الدستور بأنه امتياز في إطار السلطة التحكيمية لرئيس الجمهورية لأنه يعطي للقانون قوة تسمح بإلغاء كل المقاومات.²⁹⁶ لكنه في النظام الجزائري لا يأخذ معنى التحكيم لأنه لا يحتاج إلى هذه السلطة لعدم وجود إمكانية الاصطدام بين مؤسسات الدولة. ويأخذ أكثر تعريفاً لوظيفة قيادية تسمح للرئيس بتجاوز كل الهيئات واللجوء إلى الشعب لإقرار مشروعه.

أما من حيث طبيعته الإجرائية فيعتبر "اقتراحاً مباشراً للناخبين على قضية ذات أهمية وطنية" بهذا يمثل: "كل إجراء يستدعى فيه كل المواطنين ليتوا بشكل فردي وفقاً لقانون موضوع مسبقاً في قضية موضوعية لا شخصية، إما على أساس الاستشارة أو التداول"²⁹⁷ فهو يحوي أربع عناصر:

- أنه استشارة لكل أفراد الشعب، فتميزه عن سير الآراء.

- أن تؤطر ممارسته بقوانين سابقة، و يكون محددًا بسؤال واضح.

- أنه يفترض التقرير في موضوع عكس الانتخاب الذي ينصب على الأشخاص.

- أنه يفترض مشاركة الشعب في اتخاذ القرار.²⁹⁸

من خلال ما سبق، فإن الاستفتاء يعني مشاركة الشعب في اتخاذ القرار،²⁹⁹ لكنه لا يحمل في حد ذاته ذلك القرار فهو استشارة انتخابية لا تخضع لقانون التواصل بين الإجراءات،³⁰⁰ لذا يمكن التفرقة بين ثلاث حالات:

- الاستفتاء الاستشاري: والذي تكون نتيجته عنصراً اختيارياً بالنسبة لصاحب المشروع، حتى ولو كانت نتيجة الاستفتاء إيجابية، يمكنه عدم الاعتداد بها. إلا أن هذه الممارسة غير منطقية فلا يعقل اللجوء لإرادة الشعب على أساس الاستشارة فقط ثم العمل بما يخالف الرأي العام.

²⁹⁵ فاروق الكيلاني، مرجع سبق ذكره، ص. 15.

²⁹⁶ François Luchaire, Gérard Conac, La constitution de la république française, V1, Economica, Paris, 1979, p.255.

²⁹⁷ Francis Hamon, le référendum, étude comparative, LGDJ, Paris, 1995, p.15.

²⁹⁸ Ibid, p. 15,16.

²⁹⁹ Charles Debbasch, Jean Marie Pontier, Les constitutions de la France. Dalloz, 2 ed, 1989, p.266.

³⁰⁰ Jean Pierre Camby, « le référendum et le droit », RDP, n 1, 2001, p. 3.

-الاستفتاء التوجيهي: يكون النص المتعلق بالاستفتاء عاما يحدد فقط الهدف بالنسبة للحكومة ويترك لها حرية اختيار الوسائل لتحقيقه.

-الاستفتاء التفريري: ينتج عنه أثر قانوني حال،³⁰¹ بهذا يصبح مشروع الاستفتاء ملزما منذ إقراره من طرف الشعب. وقد أوجدت الممارسة في الجزائر الحالتين الثانية والثالثة، ويبدو أن نية المؤسس انصرفت إلى تقريرهما دون الحالة الأولى. إلا أن موضوعه قد ينصب على مجالات مختلفة: دستورية أو تشريعية أو تنظيمية.

يختلف أثر الاستفتاء على النظام القانوني حسب موضوعه، إن كان ينصب على تنظيم الحكم يكون موضوعه دستوريا، ويكون تشريعيا إن كان يساهم في وضع قواعد عامة ومجردة غير تنظيمية.

2-موضوع الاستفتاء ووظائفه:

من الصعب تصنيف موضوع الاستفتاء نظرا لتنوع المسائل المطروحة، وتأثيرها المختلف على الرأي العام وردة فعل الناخبين.³⁰² فقد يكون النص المعروض على الشعب دستوريا أو عضويا أو تشريعيا أو لائحيا.³⁰³

من حيث الموضوع، هناك من الفقهاء من يميز بين ثلاثة أنواع للاستفتاء، دستوري وهو الذي يتعلق بموضوعه بقواعد دستورية، استفتاء تشريعي، وهو الذي يتعلق بمجال القوانين التي يصدرها البرلمان ويتم بعرض مشروع قانون على الشعب أو على حل المجلس التشريعي، استفتاء سياسي يتم على مواضيع سياسية تتعلق بأمر الحكم³⁰⁴ ولا تكون لها علاقة بالمواضيع الدستورية كالبليبيست. ولم يميز الدستور صراحة بين مواضيع الاستفتاء، بل يعتمد ذلك على المشروع المعروض على الشعب والهدف الذي يبتغيه صاحب المشروع من جراء اللجوء لهذا الإجراء فقد يستخدم رئيس الجمهورية الاستفتاء لتمرير قانون ما كان البرلمان ليقبله،³⁰⁵ أو يعرض على الشعب مشروعا يهدف من خلاله في الحقيقة التصويت على شخصه.

فبما أن الدور الأساسي للاستفتاء هو تعزيز الرأي العام، فإن وظائفه تتعدد وقد تتحقق كلها في استفتاء واحد: وظيفة تأسيسية وتشريعية تتعلق بالقوانين التي تقتضي البت في قضايا متعلقة بالمستقبل، وظيفة السلطة المضادة والتي تتعلق بالانشغالات العادية، وظيفة تحكيمية، وظيفة التصويت بالثقة:

³⁰¹ Francis Hamon, le référendum, op. cit., p. 16.

³⁰² Jean Pierre Camby, le référendum et le droit, op. cit. , p. 4.

³⁰³ Ibid , p. 5.

³⁰⁴ فاروق الكيلاني، شرعية الاستفتاء الشعبي، 1991، ص. 18.

³⁰⁵ Francis Hamon, le référendum, op. cit. , p. 193.

-وظيفة تأسيسية وتشريعية: يجد الاستفتاءان التأسيسي والتشريعي أساسهما في أن الممثلين يضطلعون بعهدة محدودة. يتم اختيارهم ليقرروا في السياسة العادية، وليسوا مؤهلين لأن يتوا في الأمور المهمة، خاصة المتعلقة بتأسيس سلطتهم. فهذه المسائل تعد من الاختصاص المطلق للناخبين.³⁰⁶ ولا يشترط أن يكون موضوع الاستفتاء تعديلا دستوريا، بل أن يكون مهما إلى درجة تبرير عرضه على الشعب وعدم اضطلاع البرلمان بوضعه. في هذا المجال يسهل توجيه الرأي العام الذي يهتم بالقضايا اليومية أكثر من اهتمامه بالاختيارات التاريخية التي لا تكون نتائجها حالة.³⁰⁷

يكيف البعض هذا الاستفتاء بأنه تشريع شعبي ويكون كذلك إذا كان الاقتراح شعبيا لأنه يضعف دور الأحزاب ورئيس الجمهورية وهو ما يسمى بديمقراطية التوافق، لكن حتى الديمقراطيات الغربية ليست مستعدة لهذا النوع من الممارسة.³⁰⁸ هذه الممارسة لم تحدث في الجزائر، إذ تكتفي السلطة بعرض النص على الشعب لإقراره أو رفضه دون إمكانية تعديله أو اقتراح نصوص شعبية دستورية كانت أو تشريعية.

-وظيفة السلطة المضادة: يتحقق هذا عندما يسمح للناخبين بمواجهة أعمال البرلمان، وإهمال القوانين، وتفترض هذه الوظيفة أن لا تضطلع الحكومة بتحريك الإجراء، بل تضطلع بذلك فئة من الشعب أو كتلة برلمانية معارضة أو حكم يفترض فيه الحياد³⁰⁹ كرئيس الجمهورية مثلا.

عندما ينشأ انحراف بين الإرادة العامة واتجاهات التشريع بسبب النظام التمثيلي الذي يؤدي إلى نظام بيروقراطي تختلف أفكاره التطورية عن الاتجاهات المحافظة للرأي العام، تلجأ السلطة للاستفتاء للتخفيف من وطأة هذا الانحراف³¹⁰ بتدخل الشعب ليعبر عن إرادته العامة التي أصبحت مخالفة لإرادة البرلمان.

فلا يهدف الاستفتاء دائما إلى مجرد استطلاع رأي الشعب، بل تستخدمه المؤسسة التي اقترحت لتفرض مشروعها على بقية السلطات.³¹¹ في النظام الجزائري، هو أسلوب لإقصاء الشعب نفسه، فالمستفيد الوحيد من هذه الممارسة رئيس الجمهورية الذي يملك سلطة حصرية وتقديرية من حيث اللجوء وتكليف الأهمية الوطنية للموضوع.³¹² أما في فرنسا فيتم اللجوء إلى الاستفتاء عندما لا يمكن تمرير مشروع حكومي من خلال برلمان به

³⁰⁶ Ibid , p. 50.

³⁰⁷ Ibid, p.51.

³⁰⁸ Ibid, p. 193.

³⁰⁹ Francis Hamon, le référendum, op. cit., p. 52.

³¹⁰ Ibid, p. 54.

³¹¹ Ibid ,p. 49.

³¹²لمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص. 531،532.

أغلبية معارضة. كما تلجأ أنظمة العالم الثالث غالباً إلى الاستفتاء لتشديد قبضة الهيئة التنفيذية.³¹³ فيمكن دائماً للاستفتاء أن يكون وسيلة للتلاعب بالرأي العام، وذلك حسب الكيفية التي يطرح بها.³¹⁴

-وظيفة التحكيم: تقتضي اللجوء إلى الشعب لفض نزاع بين الهيئات التمثيلية، إما بين البرلمان وقائد السلطة التنفيذية أو داخل الأغلبية البرلمانية في حد ذاتها. ففي حالة عدم توافر أغلبية برلمانية، تحاول

الحكومة الحصول عليها بلجوتها للشعب.³¹⁵ إلا أنه في النظام البرلماني وتوافر هذه الأغلبية تتعاون الحكومة والبرلمان، ولا ضرورة للجوء إلى الشعب أو حل المجلس.³¹⁶

لكن يستبعد اللجوء إلى الاستفتاء في الجزائر لتحقيق هذه الوظيفة لأن للحكومة وسائل كثيرة تفرض بها مشاريتها على البرلمان، ويمكنها تمريرها حتى مع عدم توافر الأغلبية. كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل ويشرع بأوامر في غيبة البرلمان ويصدر القرارات اللازمة قبل انعقاده، بهذا ينفذ سياسته دون اللجوء إلى التحكيم.

-وظيفة التصويت بالثقة: يكون على مواضيع تتعلق بالسياسة العادية، لكن رئيس الجمهورية يحرك الإجراء ليس بهدف تشريعي بل للتصويت لصالحه، بهذا يكون الاختيار الشخصي أهم من الاختيار السياسي.³¹⁷

وفقاً لما ورد في دستور الجزائر، وما قرره الممارسة فإن الاستفتاء كان وسيلة مهمة في يد السلطة تمارسها لاستشارة الشعب في القضايا الوطنية التأسيسية والتشريعية وتؤكد الاختيار الشعبي لقائد الدولة. إلا أن دراستنا لا تنصب هنا على الاستفتاء التأسيسي الوارد في المادة 175 من دستور الجزائر المتعلق بالتعديل الدستوري الذي يعد موضوعه محسوماً ولا يدخل في مجال دراستنا. أما بالنسبة للمادتين 7 و 77 من الدستور اللتان تتكلمان عن هذه الإمكانية المتاحة لرئيس الجمهورية في اللجوء إلى الإرادة الشعبية فإن موضوعهما متعددة حسب مشروع الاستفتاء، لكنها مختلفة عما ورد ذكره نظراً للطبيعة الخاصة للنظام الدستوري الجزائري:

³¹³فؤاد عبد النبي حسن فرج، مرجع سبق ذكره، ص. 553.
³¹⁴هنري روسيون، المجلس الدستوري، ترجمة: محمد وطفة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2001، ص. 153.

³¹⁵ Francis Hamon, le référendum, op. cit., p. 55.

³¹⁶ Ibid, p. 56.

³¹⁷ Ibid, p. 57.

*المادة 07 من دستور الجزائر:

تنص المادة 07 على أنه "لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة " على أساس أن السلطة التأسيسية ملك للشعب، الذي يمارس سيادته عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين. " وهو ما يعني أنها قد تكون أساسا لتعديل دستوري لأنها وردت في سياق التكلم عن السلطة التأسيسية للشعب وكيفيات التعبير عن سيادته. ويبدو أن اللجوء إلى إرادة الشعب عدة طرق، إضافة إلى الاستفتاء، ينص الدستور في مواد أخرى على الحل، الخطاب الموجه للأمة. ومخاطبة الأمة مباشرة في المادة 70.

تمكن هذه الصياغة العامة رئيس الجمهورية من اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة دون تحديد الإجراء، الهدف والموضوع، بهذا قد تكون هذه المادة قاعدة للاستفتاء التشريعي.

*المادة 77 من دستور الجزائر

ينص دستور الجزائر على سلطة الاستفتاء كاختصاص أصيل لرئيس الجمهورية في المادة 77 فقرة 10: "يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء"، وبما أن معيار تحديد الأهمية الوطنية للقضية غير واضح فإن رئيس الجمهورية يملك سلطة واسعة في تقدير القضية نظرا لعمومية النص، كما أنه يملك أن يقرر اللجوء للإجراء وفقا لإرادته المنفردة.

هذه المادة التي تنص على مجموع الاختصاصات السامية لرئيس الجمهورية والتي وردت في الفصل الأول من الباب الثاني لا علاقة لها بالوظيفة التنفيذية للرئيس الذي يمارس هذا الاختصاص بصفته التمثيلية كمجسد لوحدة الأمة، وله الحرية في اختيار مجال الاستفتاء.

فيمكن، إذا، للمادتين أن تكونا أساسا قانونيا للاستفتاء التشريعي سواء كان يهدف إلى التصويت بالثقة أو استعماله كسلطة مضادة. ووفقا للتجربة الدستورية الجزائرية منذ 1989، التجئ رئيس الجمهورية لإرادة الشعب في استفتاء تشريعي مرتان: في 1999 و 2005 فأى المادتين كانت أساسا لهذه الممارسة؟

من خلال دراسة المرسومين المتعلقين باللجوء للاستفتاء نلاحظ أن رئيس الجمهورية اعتمد على المادتين. إذ يشير المرسوم الرئاسي رقم 278/05 المؤرخ في 14 أوت 2005 المتضمن استدعاء هيئة الناخبين

للاستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية إلى المادتين 7 و 77 -فقرة 6 و 8- من الدستور،³¹⁸ كما أشار المرسوم رقم 169/99 المؤرخ في 1 أوت 1999³¹⁹ لهما أيضا. مما يعني أن الممارسة لم تميز بينهما واعتبرتهما أساسا للاستفتاء التشريعي، في حين لم تتم الإشارة إلى المادة 70 رغم ما ورد في فقرتها الأخيرة من إمكانية مخاطبة الأمة مباشرة.³²⁰

غطى هذان الاستفتاءان أكثر من وظيفة، فبالإضافة إلى كونهما استفتاء تشريعيًا، اختلف الغرض منهما:

* بالنسبة لاستفتاء 1999 والذي جاء مباشرة بعد الانتخابات الرئاسية، فقد تضمن المرسوم الرئاسي رقم 169/99 المؤرخ في 1 أوت 1999 المتضمن استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء يوم 16 سبتمبر 1999 السؤال التالي: "هل أنتم مع أم ضد المسعى العام لرئيس الجمهورية الرامي إلى تحقيق السلم والوئام المدني؟"

بما أن الإجابة كانت بالإيجاب، فإن رئيس الجمهورية أصبح يملك التصريح الشعبي لاستكمال مسعاه العام الرامي إلى تحقيق السلم والوئام المدني. عمومية هذا المسعى وعمومية السؤال سمح بإعطائه شرعية تامة باتخاذ كل الإجراءات اللازمة لتحقيقه، تشريعية أم تنفيذية. وقد كان أساسه قانون استعادة الوئام المدني رقم 08/99 مؤرخ في 13 جويلية 1999.³²¹

³¹⁸ جريدة رسمية رقم 55 مؤرخة في 15 أوت 2005 تتضمن المرسوم الرئاسي رقم 278/05 المؤرخ في 14 أوت 2005 المتضمن استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية.
³¹⁹ جريدة رسمية رقم 51 مؤرخة في 02 أوت 1999 تتضمن المرسوم الرئاسي رقم 169/99 المؤرخ في 1 أوت 1999 المتضمن استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء يوم 16 سبتمبر 1999.

³²⁰ يتراوح المؤسس الدستوري بين مصطلحي الأمة والشعب، فأحيانا يلجأ للمصطلح الأول -مادة 70، مادة 95- وأحيانا أخرى يستخدم الثاني: مادة 7، مادة 77. رغم أنها تهدف كلها إلى الاتصال المباشر بالشعب إما عن طريق استشارة في قرار أو إلقاء خطاب، ولا نرى أن الأمر لا يدعو أن يكون مجرد اختيار لمترادفين. بل إن المؤسس كان قاصدا لذلك، فهو يستعمل مصطلح الشعب باعتباره صاحب القرار في القبول أو الرفض، لكنه يستعمل مصطلح الأمة عندما لا يملك الشعب القبول أو الرفض، بل يتم فقط إعلامه بالإجراء الذي يتخذ لحماية لمصلحة الأمة جميعها والتي تختلف في تكوينها عن الشعب. لذا لا يمكن الاعتماد على المادة 70 عند طرح قانون على الاستفتاء لأن رئيس الجمهورية يعود للشعب باعتباره صاحب القرار. وهذا على خلاف الدستور الفرنسي أين ترتبط فكرة السيادة بالأمة. أنظر:

-Caps, éJean -Michel Blanquer, Débat réalisé entre Bertrant Badie et Stéphane Piérr
Revue du droit public, n 5/6, 1998, p.50.

لمزيد من التفاصيل حول نظريتي سيادة الأمة وسيادة الشعب أنظر:

Georges Burdeau, Traité de science politique, TVI, L'état libéral et les techniques politiques de la démocratie gouvernée, volume II, Le fondement constitutionnel et les formules gouvernementales de la démocratie gouvernée, LGDJ, Paris, ed2, 1971, p.5 à p.64.

³²¹ جريدة رسمية رقم 46 مؤرخة في 13 جوان 1999 تتضمن قانون استعادة الوئام المدني رقم 08/99 مؤرخ في 13 جويلية 1999.

بهذا لم يعد برنامج الوثام المدني مهمة مقتصرة على رئيس الجمهورية، بل يتم تجنيد كل المؤسسات الدستورية لتحقيقه، والتزامها بعدم الحيلولة دون ذلك.

فلم يكن استفتاء 1999 مجرد استفتاء على قانون، بل كان أكثر من ذلك، إذ أنه كان استفتاء على برنامج حكم بأكمله، مما سمح باعتبار كل الإجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية فيما بعد أو قبل ذلك بهدف تحقيق مسعاه العام شرعية.

*أما بالنسبة لاستفتاء 2005، كانت المادتان 7 و 77 من دستور الجزائر الأساس القانوني لهذه العملية، مما يعني أن السلطة السياسية في الجزائر تعطيهما نفس الحكم والتفسير. وقد تضمنت المادة 2 من المرسوم السؤال التالي: "هل أنتم موافقون على مشروع الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية المطروح عليكم؟"

يهدف هذا المشروع إلى إقرار أعمال تشريعية، قضائية ولائحية. جاء النص عاما إلا أنه ومن خلال فقرات كثيرة، يمكن اتخاذ إجراءات ذات طبيعة تشريعية، وهو ما تؤكد كثير من فقرات الميثاق:

"إنه (الشعب الجزائري صاحب السيادة) يؤكد حقه في الاحتياط من تكرار الوقوع في مثل هذه الضلالات، ويقرر بسيادة حظر ممارسة أي نشاط سياسي، تحت أي غطاء كان، من قبل كل من كانت له مسؤولية في هذا العبث بالدين..."

"ستتخذ الدولة كل الإجراءات المناسبة لتمكين ذوي حقوق المفقودين من تجاوز هذه المحنة القاسية في كنف الكرامة..."

منح هذا الاستفتاء رئيس الجمهورية سلطة لاتخاذ أي إجراء وهو ما أكدته المادة 47 من أمر رقم 01/06³²²: "عملا بالتفويض الذي أوكله إياه استفتاء يوم 29 سبتمبر 2005 وطبقا للسلطات المخولة له دستوريا، يمكن أن يتخذ رئيس الجمهورية في أي وقت كل الإجراءات الأخرى اللازمة لتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية".

وهو ما سمح بوضع تشريعات واسعة لتنفيذ نص الميثاق منها:

-الأمر 01/06 سابق الذكر.

³²²جريدة رسمية رقم 11، الصادرة في 28 فيفري 2006 تتضمن أمر رقم 01/06 مؤرخ في 27 فيفري 2006 يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.

-مراسيم كانت لتكون أوامر نظرا لموضوعها، إلا أنها جاءت لبيان كيفية تنفيذ مواد من الأمر، بالتالي كان لا بد من تحقيق تدرج قانوني بينها:

مرسوم رئاسي رقم 93/06 مؤرخ في 28 فيفري 2006 يتعلق بتعويض ضحايا المأساة الوطنية.

مرسوم رئاسي رقم 94/06 مؤرخ في 28 فيفري 2006 يتعلق بإعانة الدولة للأسر المحرومة التي ابتليت بضلوع أحد أقاربها في الإرهاب.

مرسوم رئاسي رقم 93/06 مؤرخ في 28 فيفري 2006 يتعلق بالتصريح المنصوص عليه في المادة 13 من الأمر المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.³²³

3-إجراءات الاستفتاء :

تختلف إجراءات الاستفتاء من دستور لآخر، وهي عادة نتاج لتعاون عدة هيئات لذا يعرف إقراره عدة مراحل:

-اقتراح الاستفتاء: يعتبر اقتراح الاستفتاء من طرف رئيس الدولة وفقا للمادة 11 من دستور فرنسا إجراء مستقلا عن التشريع البرلماني، ولا يرتبط باختصاصه في الاعتراض، فهو لا يقتضي وقف قانون برلماني، بل فتح إمكانية تشريعية أخرى في مواضيع محددة.³²⁴ إلا أنه لا يقرر اللجوء للاستفتاء إلا باقتراح حكومي أثناء دورة البرلمان أو باقتراح الغرفتين المجتمعيتين.

على غرار الدستور الفرنسي، قرر المؤسس الجزائري سلطة الاستفتاء لرئيس الجمهورية لكنه يمارسها بشكل شخصي، فلا يعتمد تحريك الإجراء على اقتراح من البرلمان أو الحكومة، بهذا تكون هذه المرحلة غائبة في الدستور الجزائري، لأن رئيس الجمهورية يقرر بإرادته المنفردة اللجوء إلى هذا الإجراء دون أية شروط مسبقة.

-عرض المشروع على الشعب: يستدعى الناخبون خمسة وأربعون يوما قبل تاريخ الاستفتاء بموجب مرسوم رئاسي يتضمن النص المقترح حسب المادة 168 من قانون الانتخاب الجزائري.

³²³ جريدة رسمية رقم 11، صادرة في 28 فيفري 2006.

³²⁴ Francis Hamon, le référendum, op. cit. ,p.26.

-إقرار مشروع الاستفتاء من طرف الشعب: يعلن المجلس الدستوري النتائج النهائية في مدة أقصاها 10 أيام من تاريخ تسلمه محاضر اللجان الولائية وفقا للمادة 167 من قانون الانتخاب الجزائري³²⁵.

- إصدار قانون الاستفتاء: لم ينص الدستور وقانون الانتخاب في النظام الجزائري على كيفية إصدار القانون الذي أقره الشعب عن طريق الاستفتاء، لذا يفترض أن تكون نفس إجراءات إصدار التعديل الدستوري بعد استفتاء الشعب وفقا للمادة 174 من دستور الجزائر، فيكون بعد 50 يوما من تاريخ إقراره.

فيما يتعلق بمرحلة الإصدار، لا نرى أنه من المنطقي أن نتطرق إلى احتمال عدم إصداره من طرف رئيس الجمهورية. فإذا كان هو صاحب القرار في اللجوء للإجراء والمختص الوحيد في وضع النص موضوع الاستفتاء، لا يمكن أن نتوقع منه الامتناع عن استكمال إجراءاته بإصدار القانون.

لكن بعض الدساتير تضع شروطا إضافية لصحة عملية الاستفتاء كوضوح النص الذي يعرض على الشعب، أو توافر نسبة مشاركة تعادل 50 بالمائة من الناخبين، والتصويت لصالح الاقتراح بنسبة 50 بالمائة من المقترعين.³²⁶ أما دستور الجزائر فقد جاء خاليا من هذه الشروط والدليل على ذلك عمومية نصوص الاستفتاء التي أقرها الشعب، وعدم النص على نسبة معينة لإقرار الاستفتاء.

4- مجال قوانين الاستفتاء.

لدراسة مجال نصوص الاستفتاء يجب أولا أن نحدد بدقة مجال تدخل رئيس الجمهورية بموجب هذا الإجراء، فهل يقتصر على الأعمال التشريعية والقضائية واللائحية، أم أن اختصاصه يشمل حتى النصوص الدستورية؟

يرى جزء من الفقه أن النص الصريح على آليات تعديل الدستور يقضي إمكانية تعديله بالإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية عن طريق آلية الاستفتاء. وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في قرار ساران ل: 30 أكتوبر

³²⁵ جريدة رسمية رقم 12 مؤرخة في 06 مارس 1997 تتضمن أمر رقم 07/97 مؤرخ في 6 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخاب.

³²⁶ عبدو سعد، علي مفاد، عصام نعمة اسماعيل، النظم الانتخابية. منشورات الحلبي للطباعة والنشر وتوزيع الكتب القانونية، بيروت، لبنان، 2005، ص. 184.

1998. 327 هذا النقاش طرحته المادة 11 من دستور فرنسا التي تتكلم عن مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة.³²⁸ فهل يفهم هذا بمعنى ضيق وبهذا تستثنى التعديلات الدستورية، أو بمعنى واسع فتشمّلها؟

استقر الفقه الفرنسي على الأخذ بالمعنى الضيق لأن المادة 11 لا تشير مطلقاً للمادة 89 من الدستور الفرنسي والمتعلقة بالتعديل الدستوري.³²⁹ لكن التفسير الواسع والذي يرى إمكانية تعديل الدستور على أساس المادة 11 منه أكثر منطقية. لأن الأمور التشريعية العادية من اختصاص البرلمان، ولا داعي لاستدعاء الهيئة الناحبة لاستشارتها في قضايا عادية، بهذا تنصب الاستفتاءات على أمور تشريعية لها علاقة بتنظيم الحكم، أو مستجدات لا تجد السلطة نفسها مؤهلة للبت فيها.

أما المادة 7 من دستور الجزائر فهي تختلف عن الحالات السابقة لأنها تنص على السلطة التأسيسية للشعب كما سبق ذكره، مما يسمح بأن تكون المادة أساساً لمشروع تعديل دستوري وفقاً لإجراءات مختلفة عن تلك المقررة في المواد 174، 175، 176، 177 من دستور الجزائر. ذلك ما يؤكد نص المادة 7: "السلطة التأسيسية ملك للشعب... يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء... لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة". فنية المؤسس تنصرف إلى منح رئيس الجمهورية إمكانية لتخطي كل الهيئات وكل الإجراءات المشترطة للقيام بعمل معين واللجوء مباشرة لإرادة الشعب.

هذا فيما يتعلق بالمواضيع التأسيسية، أما بالنسبة للأعمال الأخرى، وعلى خلاف الدستور الفرنسي، لم تحدد المادتان 7 و 77 من دستور الجزائر مجال نصوص الاستفتاء و اكتفى المؤسس بالإشارة بأن تتعلق بقضية ذات أهمية وطنية - مادة 77 من دستور الجزائر. بهذا يمكن لقانون الاستفتاء تعديل القانون العادي أو القانون العضوي³³⁰ وهو مجال دراستنا. مما يؤثر سلباً على مكانة البرلمان،³³¹ لأن توسيع مجال الاستفتاء يزيد من خطر تقليص اختصاصاته.³³²

³²⁷ Jean Pierre Camby, op. cit. ,p. 7.

³²⁸ تنص المادة 11 من دستور فرنسا: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يعرض على الشعب مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العمومية، التعديلات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية للأمة والمرافق العامة، أو الهادف للتصريح بالتصديق على اتفاقية مطابقة للدستور ولها آثار على آليات عمل المؤسسات، على أساس اقتراح من الحكومة خلال دورات البرلمان، أو باقتراح مشترك للغرفتين، منشور في الجريدة الرسمية في الحاليتين..."

³²⁹ Francis Hamon , le référendum, op. cit. , p. 84.

³³⁰ François Luchaire, Gérard Conanc, La constitution, op. cit. ,p. 270.

³³¹ Francis Hamon, le référendum, op. cit. ,p.21.

³³² Xavier Latour, « les rapports entre le parlement et le gouvernement sous la XI législature », RDP, n 6,2000, p. 1667.

فغالبا ما يكون مجال الاستفتاء التشريعي أوسع من مجال القانون،³³³ مما يسمح لرئيس الجمهورية بوضع البرلمان جانبا.³³⁴ وقد ينصب قانون الاستفتاء على أي موضوع من مجال المادتين 122 ، 123. كما قد يكون بشأن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وفقا للمادة 125 من الدستور، أو فيما يتعلق بالسلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية المتعلقة بالمواد 91، 93، 94، 95، 97 من الدستور، أو حتى بالنسبة لسلطة الحل في المادة 129 من الدستور. في الحالتين الأخيرتين يتعلق الأمر باستفتاء الشعب لاتخاذ قرار معين ولا ينصب على نص، نذكر على سبيل المثال الاستفتاء الذي تضمنته المادة 74 من الدستور المصري بشأن قرار رئيس الجمهورية باللجوء إلى الحالة الاستثنائية، والذي يعتبر استفتاء سياسيا لا تشريعيا،³³⁵ لكن ما نبحت في تكييفه هي الاستفتاءات حول نصوص قانونية وطبيعتها.

قد تكون كثير من الاختصاصات الرئاسية، إذا، موضوعا للاستفتاء حتى ولو لم ينص الدستور صراحة على اللجوء للإجراء بشأنها، فأبي منها تعتبر استفتاء تشريعيا؟ هل يخضع هذا التكييف لمجال المادتين 122 و123 من الدستور فيكون استفتاء تشريعيا كل ما تعلق بمواضيع المادتين؟ إذ يفترض أن يحوي هذا المجال أهم المواضيع الوطنية وهو سبب إبقائها اختصاصا محتجزا للبرلمان، ممثل الإرادة العامة. إلا أنه نظرا لخصر هذا المجال قد تطرأ مواضيع جديدة جد هامة لا تنتمي له وتكون موضوعا للاستفتاء، أو أن تكون مخالفة للقواعد العامة للنظام القانوني للدولة، فما هو تكييفنا لمجموع هذه الأعمال؟

5- طبيعة الأعمال المتعلقة بإجراء الاستفتاء:

هل يخضع معيار تكييف طبيعة نص الاستفتاء للمجال المعرف بالمادتين 122 و123 من الدستور؟ أو أن تحديد مجال الاستفتاء التشريعي يخضع لإرادة رئيس الجمهورية فيقرر ما يكون استفتاء تشريعيا وما يكون غير ذلك؟ أو أن النصوص التي يقرها الاستفتاء ذات طبيعة خاصة تسمو حتى على القانون مهما كان موضوعها؟

³³³ Francis Hamon , le référendum, op. cit. , p.82.

³³⁴ Ibid , p.83.

³³⁵ أيمن محمد الشريف ، مرجع سبق ذكره ، ص. 267

-إذا اعتمدنا على المعيار الموضوعي الوارد في المادتين 122 و 123 والمحدد لاختصاص البرلمان في التشريع، سنعتبر نصوص الاستفتاء الواقعة في هذا المجال قانوناً، أما ما عدا ذلك فهو تنظيمات مستقلة. لكن هذا المعيار يخلق تدرجاً في القيمة القانونية للنصوص التي تخضع لنفس الإجراء ويقرها الشعب بالطريقة نفسها، ويجعل نصوصاً أقرها الشعب في مجال المادة 125 من الدستور أدنى درجة من القوانين البرلمانية. وهو ما لا يتماشى مع أهمية الإجراء الذي يقتضي العودة لصاحب السيادة للبت في موضوع ذي أهمية وطنية لا يمكن للهيئات التمثيلية أن تبت فيه نظراً لتعلقه بمواضيع لا يختص بالبت فيها كأن يقرر المصالحة الوطنية التي وردت في استفتاء 2005.

-أما إذا عاد معيار تكييف النصوص الاستثنائية لإرادة رئيس الجمهورية لكان هذا مساساً بمبدأ المشروعية لأن رئيس الجمهورية سيعطي للنظام القانوني تدرجاً مخالفاً لما هو مقرر في الدستور وفقاً لأهمية النص الذي عرضه على الاستفتاء بالنسبة لسياسته. فيجعله رئيس الجمهورية في مرتبة عليا بهدف فرض إرادته على بقية النصوص وتعديلها حسب النص المقرر من طرف الشعب. كما أن تكييف بقية النصوص الاستثنائية يصبح صعباً. فما لم يكن نصاً دستورياً أو تشريعياً، ما هي طبيعته إذا؟ هل هي تنظيمية أم إدارية؟ كل هذا يخضع لإرادة رئيس الجمهورية مما يخلق عدم استقرار في النظام القانوني.

-أما بالنسبة للاحتمال الثالث وهو الأكثر منطقية، فإن النصوص الاستثنائية ذات طبيعة خاصة وتسمو على القانون البرلماني، وهي مصدر شكلي للقانون لكنها لا تلحق بطائفة القوانين البرلمانية، بل تبقى مستقلة. فلا يعقل أن تكون النصوص التي يقرها الشعب مساوية للقوانين التي يضعها البرلمان أو الأوامر والتنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية، لأن هذا يجعلها معرضة للتعديل وفقاً للإجراءات العادية لوضع القانون أو الأوامر وبالتالي لاستغلال تلك الهيئات، التي تعجز عن تمرير مشاريعها بالطريقة العادية، فتلجأ للاستفتاء لإقرارها، ثم تعدل بكل سهولة ذلك القانون لتحقيق برامجها. ولو عرض النص على الشعب بذلك التعديل لما وافق عليه، وهو ما يعد تشويهاً للإرادة العامة واستغلالاً غير شرعي للآليات الدستورية التي تقتضي إشراك الشعب في اتخاذ القرار السياسي. هذا الاعتبار يؤدي بنا إلى طرح تساؤل جديد: هل يمكن تعديل نص بعد أن أقره الشعب من طرف البرلمان أو رئيس الجمهورية؟

الإجابة على هذا السؤال ليست بسيطة، فمن ناحية، لا يمكن أن نقرر الأبدية لقانون حتى وإن كان مصدره شعبياً وهو أيضاً حال الدستور الذي قد يعدل دون اللجوء للاستفتاء رغم أن مصدره شعبي، كما أن ضرورة تغيير القوانين بتغير الظروف السياسية للدولة تحول دون ثبات قوانين معينة.

من ناحية أخرى، إذا كان من الضروري تعديل هذه النصوص وفقا للتغيرات السياسية، فلا يجوز أن تكون وفقا لإجراءات تعديل القوانين البرلمانية أو أوامر رئيس الجمهورية، لأن هذا يمس بشرعيتها التي تستمد من إقرار الشعب لها. فإجراءات تعديل الدستور في حالة عدم عرضها على الشعب تكون خاصة جدا.³³⁶ لذا يفترض على الأقل أن تخضع هذه النصوص لإجراءات خاصة أيضا في حالة تعديلها، لأنها قد تستغل من طرف البرلمان أو رئيس الجمهورية لفرض إرادتهما من خلال تعديلها. كما أن الممارسة أثبتت أن اللجوء للاستفتاء يكون على نص عام، يحتاج لنفاذه لقوانين أخرى وتنظيمات. بهذا الشكل يبقى مصدرا أسمي حتى من القوانين والأوامر والتنظيمات التي صدرت بهدف إنفاذه.

نتوصل إلى نتيجة مفادها أن نصوص الاستفتاء ذات طبيعة خاصة سواء تعلق بمجال المادتين 122 و123 أو بالسلطات الخاصة لرئيس الجمهورية أو بمجال المادة 125... وتسمو على القانون البرلماني وأوامر رئيس الجمهورية لأنها تجتهد أساسها في التعبير المباشر للشعب عن إرادته. تعد مصدرا للتشريع لأنها تصبح قوانين بمجرد إصدارها من طرف رئيس الجمهورية، مما يؤدي إلى وجود تدرج بين التشريعات في حد ذاتها، انفصله في الفصل الأول من الباب الثاني.

أما من حيث الرقابة على القرارات المتعلقة بهذا الإجراء، فوفقا لما قرره مجلس الدولة الفرنسي فإن قرار رئيس الجمهورية بطرح قانون للاستفتاء عمل سيادة أما القرارات المتعلقة بهذا القانون فهي أعمال إدارية تخضع لرقابة القضاء.³³⁷ هو عمل من أعمال السيادة لأن الحكومة تتخذ هذه الإجراءات بصفتها سلطة حكم لا سلطة إدارة³³⁸ وحتى المجلس الدستوري غير مختص بالنظر فيه.³³⁹

أما فيما يخص النظام الجزائري، فإن الوضع مختلف بسبب خصوصية العمل الرقابي في النظام القانوني الجزائري وطبيعة سلطة رئيس الجمهورية وفقا لما يلي:

- نصت المادة 168 من قانون الانتخاب رقم 07/97 على قرار رئيس الجمهورية باللجوء للاستفتاء الذي يكون في شكل مرسوم رئاسي يتضمن استدعاء الناخبين لإجراء عملية الاقتراع فهو قرار تنظيمي في شكله يفترض أن يخضع لرقابة المجلس الدستوري دون مجلس الدولة على أساس المادة 165 من الدستور التي تلحق

³³⁶ أنظر المادة 176 من دستور الجزائر.

³³⁷ قرار مجلس الدولة في 19 أكتوبر 1962 في قضية رويان و كودو ، أنظر عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سبق ذكره ، ص. 176.

³³⁸ فاروق الكيلاني، مرجع سبق ذكره، ص. 21.

³³⁹ Jean Pierre Camby, op. cit. ,p. 5.

التنظيمات باختصاصه، والمادة 163 من الدستور التي تنص على أن المجلس الدستوري هو المختص بالسهر على صحة عمليات الاستفتاء، وإلى أي مدى يمكن للمجلس الدستوري أن يراقب صحة هذه العمليات؟

- نص الدستور الصريح على اختصاص المجلس الدستوري في السهر على صحة عملية الاستفتاء يفترض أن هذا الأخير يملك سلطة للتدخل خلال كل إجراءات الاستفتاء وليس فقط خلال مرحلة التصويت. إلا أن غياب شروط قانونية للإجراء وللنص المعروض على الشعب لا يسمح للمجلس بفرض رقابته عليه إلا في حالة مخالفته للدستور، هذا قبل إقراره من طرف الشعب. أما بعد إقراره فلا يملك المجلس إلغاءه بحجة مخالفته للدستور لأن الشعب وافق عليه صراحة مما يؤكد ضرورة تعديل الدستور وفقاً لما جاء في نص الاستفتاء.

- بالنسبة لعمليات التصويت فإن المادة 166 من قانون الانتخاب تنص صراحة على اختصاص المجلس الدستوري في النظر فيها، وتذكر المادة 171 من نفس القانون، على سبيل الحصر، ما يتعلق فقط بعملية الاقتراع، أما الإجراءات السابقة على عملية التصويت فلم يتم تنظيمها بموجب القانون بهذا تستثنى من الرقابة المراسيم الرئاسية المتضمنة استدعاء الناخبين والنص المعروض على الاستفتاء.

مما سبق، يتضح أن للاستفتاء التشريعي مجال أوسع من مجال القانون، وهو يعتمد في تحديده على النص المعروض على الشعب في حد ذاته وإرادة رئيس الجمهورية، لذا لا يمكن أن نلحقه بطائفة القوانين البرلمانية والأوامر، بل إنه يحظى بمرتبة أسمى منهما تسمح بحماية نصوص التعبير المباشر للشعب عن سيادته من تصرف الهيئات التمثيلية القائمة.

ثانياً- المعاهدات - اختصاص تشريعي مطلق لرئيس الجمهورية وتهميش لدور البرلمان:-

في دراستنا هذه، وبسبب اعتمادنا للمعيار الوظيفي، كان من المنطقي اعتبار بعض المعاهدات عملاً تشريعياً، وإن كان ذلك يعتمد على مضمونها وإجراءات إدماجها في النظام القانوني الداخلي للدولة.³⁴⁰ رغم ما سبق من اعتبار هذه الوظيفة ذات طبيعة تنفيذية في النظريات التقليدية وكان تبريرها للأمر غير عملي، وهو ما سنبينه من خلال ما يلي:

³⁴⁰ تنامت أهمية المعاهدات إلى درجة أصبحت تنافس القانون الداخلي في التشريعات المتعلقة بالأفراد والجماعة. أنظر: هيلين تورار، تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة: باسيل يوسف، أطروحة دكتوراه، منشورة، بيت الحكمة، بغداد، العراق، 2004، ص. 119.

- يرى كاري دو مالبرغ أن المجلس يمارس عملاً تشريعياً بالتصديق على المعاهدة، أما إبرام رئيس الدولة للمعاهدة فهو ذو طبيعة تنفيذية.³⁴¹ لكن هذه النظرية تعرضت للنقد على أساس صعوبة تكييف الأعمال المتعلقة بالعلاقات الخارجية. كما أنه من الخطأ الاعتماد على المعيار الشكلي لتكييفها، بهذا تكون الإجراءات اللازمة لإصدار عمل معين ذات طبيعة مختلطة حسب الجهة التي أصدرتها، فيصعب تكييف النتيجة من العمل: المعاهدة في حد ذاتها.

- لم يتكلم لوك عن الفصل بين السلطتين التنفيذية والاتحادية، بل عن الفصل بين الوظيفتين التي تمارسهما الهيئة نفسها بهدف عقلنة القرارات وممارسة السلطة.³⁴² فقد كان يعترف بالفصل بين الوظيفة الخارجية والوظيفة الإدارية الداخلية للهيئة التنفيذية، إلا أن ممارستها من طرف الهيئة نفسها لم يسمح بتكييف دقيق لطبيعة السلطة الخارجية للملك. كما أن محتوى المعاهدات في تلك الفترة أثر على هذا التكييف التقليدي، فأغلب المعاهدات كانت حول الاتحادات، الحروب والتجارة والسلم... على عكس ما يطغى على الاتفاقيات الحالية في المجتمع الدولي، والتي تهدف أكثر إلى تأسيس نظام قانوني علمي.

- قديماً كان أساس تكييف هذا العمل بالتنفيذي يعود إلى اعتبارات تاريخية، وقد تكلم لوك عن السلطة الاتحادية المتمثلة في إبرام المعاهدات والعلاقات الخارجية وعن إمكانية جمعها مع السلطة التنفيذية دون السلطة التشريعية لأنها كانت أسمى من بقية السلطات نظراً لقيامها بوضع القواعد المعبرة عن الصالح العام.³⁴³ هذا التبرير، وإن كان صالحاً لتلك الحقبة، فإنه غير منطقي حالياً إذ تعتبر المعاهدات مصدراً للنظام القانوني. وإذا عدنا إلى تقسيم لوك للسلطات، عندما تكلم عن السلطة الفيدرالية، لوجدنا طبيعتها مختلطة: فهي تمثل الإرادة والتصرف بموجب تلك الإرادة:³⁴⁴ أي أنها تمثل التشريع والتنفيذ.

- السلطة الفدرالية التي تكلم عنها لوك كسلطة رابعة إلى جانب السلطة التنفيذية، التشريعية والقضائية تعرف بأنها "سلطة طبيعية لأنها تتعلق بمكنة تعود طبيعياً للإنسان قبل أن يدخل في علاقات اجتماعية... تتضمن هذه السلطة: الحق في السلم والحرب، الحق في تشكيل تحالفات، والتفاوض مع كل الأشخاص أو المجتمعات الأجنبية عن الدولة"،³⁴⁵ وتعود التفرقة بين السلطة التنفيذية والفدرالية إلى أن الأولى تهدف إلى تنفيذ القوانين

³⁴¹ Troper, la séparation..., op.cit., p. 38.

³⁴² Jean Paul Valette, op. cit., p. 109.

³⁴³ سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات، مرجع سبق ذكره، ص. 22.

³⁴⁴ Troper, la séparation..., op. cit., p. 117.

³⁴⁵ Gérard Bergeron, op. cit., p.171.

والثانية تهدف إلى ضمان الأمن والمصالح الخارجية للدولة.³⁴⁶ بهذا، يتعلق إبرام المعاهدات والاتفاقيات بممارسة هذه السلطة التي يبدو من الواضح أنها ليست تنفيذاً للقوانين، لكن الاعتماد على وجود عمل قانوني مختلف على أساس مجال ممارسته لا يمكن أن يكون معيار دقيقاً لأن آلية إدماج المعاهدات في القانون الداخلي تجعل منها مصدراً شكلياً للتشريع.

- كما أن أرسطو في تعداده لاختصاصات كل سلطة ذكر أنه من بين أعمال الجمعية العمومية والتي تقابل البرلمان الحالي، يوجد اختصاص سياسي يتعلق بالشؤون الخارجية كإبرام المعاهدات وتقرير حالة الحرب والسلم،³⁴⁷ وهو ما يثبت أنها في طبيعتها من اختصاص سلطة التشريع.

فتمييز سلطات الحرب والخارجية عن السلطة التنفيذية والتشريعية تجد أساسها في التاريخ السياسي، إذ حاول الفقه جعل السلطة التشريعية كلها في يد البرلمان ممثل الشعب. وأعطى سلطات الحرب والخارجية للملك على أساس أنها ليست تشريعية، وبما أنها ليست أيضاً تنفيذية تماماً، جعلها سلطات سياسية. كما أنها في وقت مضى لم تكن بالشكل الذي هي عليه الآن، إذ كانت العلاقات قديماً قائمة على التبادل التجاري، لكنها حالياً، تتعلق أكثر بالقوانين الداخلية: كالاتفاقيات الخاصة بحقوق الإنسان والتعاون القضائي...

بهذا نخلص أنه من الخطأ اعتبار كل الاختصاصات الخارجية لرئيس الجمهورية ذات طبيعة واحدة على أساس مجال ممارستها -خارجياً-، كما لا يمكن اعتبار كل المعاهدات ذات طبيعة واحدة، بل يعتمد الأمر على محتواها، وبعد إدماجها في النظام القانوني الداخلي تأخذ التكييف الذي تأخذه القواعد القانونية في الدولة لأنها مصدر من مصادر التشريع،³⁴⁸ فتعتبر تشريعية إن انصبت على مجالات القانون، وتنظيمية إن كانت في مجال المادة 125 من الدستور. تؤكد هذه النتيجة عدة قرارات وتعليقات من بينها:

*طبقاً لتعريف المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية، يقصد بالقانون: "التشريعات التي يصدرها الكونغرس ونصوص المعاهدات التي ترتبط بها الولايات المتحدة وكل القواعد التي تقرر مختلف الحقوق والحريات

³⁴⁶ Ibid, p.171.

³⁴⁷أيمن محمد شريف، مرجع سبق ذكره، ص. 8.
³⁴⁸في تعريفه للمعاهدة، يرى بأنه مهما كان شكلها فهي تقابل ما يمثله القانون أو العقد في النظام الداخلي من حيث ترتيب الأثر القانوني. أنظر:

Charles rousseau, droit international public, Dalloz, 8ed, 1976, p. 21. C Rousseau

الخاصة بالأفراد والتي تقرر مختلف السلطات والواجبات والحصانات الخاصة بالحكومة سواء في الداخل أو في علاقاتها الخارجية " 349.

*ورد في إحدى الجلسات البرلمانية في فرنسا أن الهيئة التشريعية هي ممثلة الأمة، لأنها تعبر عن إرادة هذه الأمة بوضعها القوانين والتصديق على المعاهدات... "والملك هو الممثل الدستوري للأمة، بتصديقه على القوانين التي تصبح قابلة للتنفيذ أو برفضها، وتصديقه على الاتفاقيات التي مع الدول الأجنبية والتي تعتبر قوانين فعلية تربط دولتان " 350.

من خلال ما سبق، توصلنا إلى نتيجة حول طبيعة المعاهدات التي تبرمها الدولة، واعتبرنا أن طبيعتها مرتبطة بموضوعها، فإن كانت مصدرا شكليا للقانون اعتبرت عملا تشريعا، أما إذا كانت مجرد اتفاق تنظيمي مع حكومات أجنبية فهي لا ترقى إلى اعتبارها عملا تشريعا وتبقى عملا تنظيميا مثل: مجموعة الاتفاقيات التي تبرمها الدولة مع الشركات أو الحكومات الأجنبية في شكل مراسيم تنظيمية. لكن صعوبة التكييف تتعلق بالاتفاقيات المتعلقة بالسلم والحرب والتحالف والاتحاد، لذا سنحاول دراسة المعاهدات حسب ما ورد في دستور الجزائر:

1- طبيعة المعاهدات في النظام الدستوري الجزائري:

-تنص الفقرة 11 من المادة 77 من الدستور على أن رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها بإرادته المنفردة باعتباره المختص بتقرير السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها -فقرة 3 من المادة - . مما يعني أنه صاحب السلطة في التفاوض وإبرام المعاهدات، فهو من يحدد محتواها بالتشاور مع القيادات الأجنبية.

فالقاعدة العامة أن إبرام والتصديق على المعاهدات اختصاص حصري لرئيس الجمهورية، لكن ورد استثناءان في المادتين : 131 ، 97 حول إجراء إبرام المعاهدات، مما يعني اختلاف طبيعتها وقيمتها القانونية.

*تنص المادة 97 التي وردت في الفصل الأول من الباب الأول المتعلق بالسلطة التنفيذية على أن: "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم.

ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما.

³⁴⁹ أنظر سعيد السيد علي، مرجع سبق ذكره، ص. 109. USL1890 المحكم المحكمة في قضية نيجل، 135
³⁵⁰ Séance du 10 aout 1791.A.P,t 29,p331 in Troper, la séparation, op. cit., p. 41.

ويعرضهما فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة" ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض هذه السلطة بموجب المادة 87 من الدستور.

*أما المادة 131 فتتضمن على أن: " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة "

بهذا توجد أربعة أنواع من المعاهدات في دستور الجزائر:

- المعاهدات المذكورة في المادة 97 والمتعلقة بإجراءات إنهاء الحرب أو الهدنة والتي ذكرت أيضاً في المادة 131. نميزها عن بقية المعاهدات لأن المؤسس نص صراحة على إخضاعها لرقابة المجلس الدستوري السابقة في المادة 97 على خلاف المادة 131 التي لم تذكر ذلك. وهي ذات طبيعة تأسيسية تعتبر معاهدات دستورية حتى ولو لم ينص الدستور على ذلك.

- المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والتحالف والإتحاد المذكورة في المادة 131، والتي يعتبر موضوعها تأسيسياً له علاقة بنظام الحكم فهي معاهدات دستورية أيضاً.

- المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة : بالنسبة للمعاهدات الثانية فإن تمييزها يجد أساسه في المادة 121 أين ترفض الاقتراحات البرلمانية التي تتضمن زيادة في النفقات العمومية أو تخفيضاً للموارد العمومية، وهذا حماية لميزانية الدولة. أما بالنسبة للمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص فإن تحديد مجالها غامض، لأن هذا المصطلح لم يرد قط في مواد أخرى من الدستور ولا في مجال المادتين 122 ، 123، فماذا يقصد المؤسس بقانون الأشخاص؟

هل يقصد كل ما له علاقة بالحقوق والحريات، وهو ما يشمل اختصاص البرلمان؟ أم أنه يقصد قانون الأحوال الشخصية وهو ما يؤكد النص الأجنبي *traités relatifs au statut des personnes* ، وهو التفسير الأقرب الذي يتعلق بمجال القانون الدولي الخاص. أما عن تمييزها عن بقية المواضيع القانونية فنظراً لخصوصيتها وارتباطها بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، والتي حددها المؤسس بموجب الباب الأول من الدستور الجزائري. لكنها معاهدات تشريعية لأنها تقع في مجال القانون في كل الأحوال.

-بقية المعاهدات المذكورة في المادة 77 والتي يبرمها رئيس الجمهورية ويصادق عليها بإرادته المنفردة، دون أن تخضع لشروط خاصة. مهما كانت الإجراءات التي تخضع لها المعاهدة، فهي تشريعية متى استكملت إجراءات إدماجها في النظام القانوني للدولة. ولم يعد من شك في هذا الأمر، إذ أصبحت السياسة التشريعية للدولة في جزء كبير منها تخضع للاتجاه العام للمعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، فبمجرد التصديق على معاهدة، تأتي موجة واسعة من التشريعات الجديدة والتعديلات التي تحاول تكييف القوانين بمحتويات نصوص المعاهدة، فمثلا لم يصدر قانون مكافحة الفساد إلا بعد إبرام

الاتفاقية المتعلقة به في 25 أبريل 2004.³⁵¹ بل ويمتد أثره حتى للدستور كالاتفاقية المتعلقة بحقوق المرأة السياسية في 25 أبريل 2004³⁵² والذي جاء التعديل الدستوري لعام 2008 مجسدا لهذا الاتجاه.

كما صدر قانون قمع الجرائم المخالفة لأحكام اتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتخزين واستعمال الأسلحة الكيميائية وتدمير تلك الأسلحة بعد التصديق على الاتفاقية المذكورة.³⁵³

مما يعني أن المعاهدات لم تعد فقط مصدرا شكليا للتشريع، بل إنها تشكل تجسيدا لبرنامج الرئيس السياسي ومحورا لتوجيه السياسة التشريعية للبلاد.

2- دور البرلمان في الموافقة على المعاهدات:

لا يختلف دور البرلمان عن دور المجلس الدستوري في هذا المجال، فلا يعدو أن يكون وظيفة رقابية على أعمال الرئيس وهو ما تثبته الملاحظات الآتية:

-المعاهدات اختصاص تشريعي ينعقد لرئيس الجمهورية، وهو ليس ملزما قانونيا بعرض كل المعاهدات على البرلمان³⁵⁴ حتى ولو كانت متعلقة بالمجال المحتجز لهذا الأخير.

³⁵¹جريدة رسمية رقم 26 صادرة في 25 أبريل 2004 تتضمن مرسوم رئاسي رقم 127/04 مؤرخ في 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003.

جريدة رسمية رقم 14 صادرة في 2006/03/08 قانون رقم 01/06 مؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

³⁵²جريدة رسمية رقم 26 صادرة في 25 أبريل 2004 تتضمن مرسوم رئاسي رقم 126/04 مؤرخ في 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق على الاتفاقية بشأن الحقوق السياسية للمرأة المعتمدة في 20 ديسمبر 1952.

³⁵³جريدة رسمية مؤرخة في 20 جويلية 2003 تتضمن قانون قمع الجرائم المخالفة لأحكام اتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتخزين واستعمال الأسلحة الكيميائية وتدمير تلك الأسلحة رقم 09/03 المؤرخ في 19 جويلية 2003.

³⁵⁴لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، مرجع سبق ذكره ، ص.516.

- أما بالنسبة للمعاهدات التي يشترط الدستور موافقة البرلمان عليها، فإنه يتدخل في هذا الإجراء للتصويت بالموافقة أو الرفض إلا أنه لا يملك المناقشة في الموضوع لذا نعتبر الاختصاص مطلقا لرئيس الجمهورية من حيث الموضوع. أما فيما يتعلق بموافقة البرلمان الذي لا يملك وسائل قانونية فعالة لمواجهة الرئيس فهي مجرد موافقة شكلية لا يشترط فيها أغلبية خاصة، ويمارسه كآلية رقابية لا كصاحب اختصاص أصيل في التشريع.

ولم يفصل قانون رقم 02/99³⁵⁵ في الأمر على عكس ما ورد في القانون رقم 16/89 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره،³⁵⁶ أين نصت المادة 104 منه على أنه: "عندما يقدم إلى المجلس الشعبي الوطني مشروع قانون للموافقة على إحدى الاتفاقيات أو المعاهدات طبقا للمادتين 91 و122 من الدستور، فإنه لا يصوت على المواد التي تضمنها بالتفصيل، ولا يجوز أي تعديل..."

- لا يملك البرلمان وسائل قانونية لمواجهة رئيس الجمهورية، فهو أمام خيارين: إما أن يرضخ له ويوافق على المعاهدة، أو أن يتعرض المجلس الشعبي الوطني للحل.³⁵⁷

- لا يملك البرلمان المطالبة بإلغاء الالتزام بالمعاهدة التي لم يعرضها رئيس الجمهورية عليه حتى ولو كانت من طائفة المعاهدات المذكورة في المادة 131 من الدستور. لأن الطريقة الوحيدة لذلك هي الرقابة الدستورية والتي سنرى فيما بعد أنها لا تكون لاحقة، أي بعد التصديق. أما بالنسبة لفتح المناقشة حول سياسته الخارجية فإنه إجراء غير فعال لإنهاء أثر المعاهدة.

- قديما كانت سلطة التصديق على المعاهدات امتياز يعود إلى أعلى سلطة في البلاد، لكنها حاليا في الأنظمة الغربية البرلمانية والمختلطة "من اختصاص المشرع، الذي يصادق على الاتفاقيات، وهو الهيئة المركبة من الملك والمجلس (رئيس الجمهورية والبرلمان). فرفض البرلمان الفرنسي التصديق على المعاهدة أو الاتفاقية يعبر عن

³⁵⁵ - جريدة رسمية رقم 15 صادرة في 9 مارس 1999، تتضمن القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

³⁵⁶ جريدة رسمية رقم 52 مؤرخة في 11 ديسمبر 1989 تتضمن القانون رقم 16/89 في 11 ديسمبر 1989 يتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره.
³⁵⁷ لمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص.516.

إرادته في الحفاظ على امتيازاته المتعلقة بالمداولة، هو فرصة للتأكيد على سلطته المحددة في الدستور".³⁵⁸ ولأسباب عملية، إجراء التصديق عن المعاهدات مختلف عن إجراء وضع القانون العادي.³⁵⁹

هذه النتيجة متعلقة بالنظام الفرنسي، ولا يمكن تعميمها على النظام الدستوري في الجزائر، لأن البرلمان لا يمكنه تشكيل أغلبية مضادة لرئيس الجمهورية وهو ما سنفصله في حينه. كما أن الاشتراك في التشريع يعني إمكانية المناقشة في الموضوع وهو ما لا يملكه البرلمان. فهو لا يملك حق تعديل المعاهدة، له فقط حق القبول أو الرفض، ويبقى تحديد مضمون المعاهدة سلطة حصرية لرئيس الجمهورية الذي يملك حق التفاوض مع الحكومات الأجنبية.
360

بهذا يكون فقط رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص التشريعي في المجال الخارجي، أما دور البرلمان فلا يعدو إلا أن يكون رقابيا، وهي رقابة غير فعالة لأسباب نشرحها في الفصل الأول من الباب الثاني.

3- إدماج المعاهدات ومكانتها القانونية:

اعتمد المؤسس الجزائري في دستور 1989 نسبيا نظرية وحدة القانون،³⁶¹ والتي بموجبها تندمج قواعد القانون الدولي وقواعد القانون الداخلي في نظام قانوني واحد تتدرج قواعده في القوة. من أهم نتائجها اعتبار المعاهدات الدولية مصدرا من مصادر القانون الداخلي،³⁶² مما يعني إدماجها في النظام القانوني الجزائري، واعتبارها مصدرا شكليا للمشروعية، لكن يبقى التساؤل حول موقعها في الهرم القانوني للدولة:³⁶³

تنص المادة 132 من الدستور أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون. يمكن إعطاء تفسيرين لهذه المادة:

³⁵⁸ Charles Beaugendre, « les prérogatives de délibération de l'assemblée nationale », *Revue française de droit constitutionnel*, n 61, janvier 2005, PUF, p.191.

³⁵⁹ Troper, la séparation, op. cit., p. 39.

³⁶⁰ Charles Beaugendre, op. cit., p. 197.

³⁶¹ قشي الخير، تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر. *مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية*، عدد 4، 1995، ص.18.
³⁶² جمال عبد الناصر مانع، القانون الدولي العام. دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص. 45.
³⁶³ وفقا لما يراه أحد الفقهاء: فإن المعاهدة لا تعتبر مصدرا للقانون الوضعي للدولة. وليكون ذلك، يجب اتباع اجراءات معينة، فإدراج المعاهدة ضمن القانون الداخلي "يستجيب إلى ترتيب عملي، أكثر مما يستجيب إلى اعتبارات لصيقة بالمنطق القانوني الصرف. وما يثبت هذا أنه نادرا ما يستند إلى نص دستوري أو تشريعي" أنظر:

Charles rousseau, *droit international public*, t 1, Sirey, 1970, p. 167. In جبار عبد المجيد، تأملات حول قرار المجلس الدستوري الأول فيما يتعلق ببعض القضايا المرتبطة بالمعاهدات الدولية. معهد الحقوق، جامعة وهران.

- أن يقصد المؤسس المعاهدات المذكورة في المادة 131 فقط دون غيرها، فتكون فقط تلك القائمة المذكورة على سبيل الحصر أسمى من القانون العادي، وهو التفسير الذي تبناه جزء من الفقه الجزائري.³⁶⁴

- أن يقصد كل المعاهدات التي تكون مطابقة للدستور سواء كانت في قائمة معاهدات المادة 131 أو تعلقت بالمادة 77 -فقرة 11- والتي يبرمها ويصادق عليها رئيس الجمهورية، فتستثنى الاتفاقيات التنفيذية أو ذات الشكل المبسط.³⁶⁵ وفي حالة مخالفتها للدستور موضوعا أو شكلا بأن يبرمها الوزير الأول مثلا أو يفوض رئيس الجمهورية اختصاصه لا تعتبر مصدرا للقانون. بالتالي تسمو كل المعاهدات المطابقة للدستور على القانون سواء تلك المذكورة في المادتين 97 و 131 أو الواردة في المادة 77 من الدستور.

يؤكد المجلس الدستوري في أحد قراراته هذا الاتجاه إذ ورد أنه: " نظرا لكون أية اتفاقية بعد المصادقة عليها ونشرها، تدرج في القانون الوطني، وتكتسب بمقتضى المادة 123 من الدستور (حاليا المادة 132) سلطة السمو على القانون، وتحول كل مواطن جزائري أن يتذرع بها أمام الجهات القضائية".³⁶⁶

4/- إجراءات إبرام المعاهدات.

أ- المفاوضات: غالبا ما يختص رئيس الجمهورية بالمفاوضة في الأنظمة المقارنة إلا أنه عادة ما يفوض أشخاصا للقيام بهذه المهمة. أما دستور الجزائر فلم يفصل في إجراءات إبرام المعاهدات والتفاوض إلا أن المادة 87 نصت على عدم إمكانية تفويض هذه السلطة من طرف رئيس الجمهورية، مما يعني أنه لا يمكن تفويض أي اختصاص يتعلق بها.

ب- تحرير المعاهدة: يتم تحريرها وفقا لما تم التفاوض بشأنه وهنا لا تتدخل سلطة أخرى إلى جانب رئيس الجمهورية.

ج- التوقيع: هو "القبول المؤقت للمعاهدة"³⁶⁷ ويعود الاختصاص لرئيس الجمهورية.

³⁶⁴ رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري. دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006، ط1، ص. 154.
³⁶⁵ قشي الخير، تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص. 22.
³⁶⁶ قرار رقم ق-ق-د- مؤرخ في 20 أوت 1989 يتعلق بقانون الانتخابات.
³⁶⁷ جمال عبد الناصر مانع، مرجع سبق ذكره، ص. 71.

د-التصديق: هو "التصرف القانوني الذي تعلن بموجبه السلطة المختصة لإبرام المعاهدات في الدولة موافقتها على المعاهدة وارتضاؤها الالتزام بأحكامها بصورة نهائية".³⁶⁸ ولا يجوز خلال هذه المرحلة إدخال تعديلات على النص إلا بعد الاتفاق مع الدول المعنية.³⁶⁹

يملك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في التصديق، فيمكنه أن يوقع على المعاهدة ولا يصادق فيما بعد لأن هذا الإجراء غير مرتبط بأجل محدد.³⁷⁰

ه-تسجيل المعاهدات ونشرها على المستوى الدولي: يكون التسجيل لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة حسب المادة 1/8 من اتفاقية فيينا للمعاهدات 1969،³⁷¹ والتي صادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم رقم 222/87 مؤرخ في 13 أكتوبر 1987.³⁷²

-تسجيل المعاهدات ونشرها على المستوى الداخلي: نص الدستور الفرنسي صراحة على ضرورة نشر المعاهدات الدولية المصادق عليها في المادة 55 من دستور 1958. والنشر هو الذي يكسب المعاهدة القوة القانونية،³⁷³ ويسبقه صدور قانون يتعلق بالتصديق عليها ثم صدور مرسوم بنشرها في الجريدة الرسمية،³⁷⁴ وقد يتضمن المرسوم العملاق: التصديق والنشر. أما بالنسبة لنشر المعاهدات في الجزائر فقد جرت الممارسة على إصدار مرسوم رئاسي يتضمن التصديق عليها، ونشره إلى جانب الاتفاقية، وأحيانا لا ينشر نص الاتفاقية ويكتفي رئيس الجمهورية بنشر المرسوم المتعلق بالتصديق ولا بد أن الأثر يختلف بين نشر نص الاتفاقية وعدم نشره.

لكن دستور الجزائر لم ينص على ضرورة نشر المعاهدات الدولية في الجريدة الرسمية، إلا أن المرسوم الرئاسي رقم 359/90 المؤرخ في 10/11/1990 المحدد لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية³⁷⁵ ينص في المادة 10 منه على أن: "يسعى وزير الشؤون الخارجية إلى المصادقة على الاتفاقيات والاتفاقات والبروتوكولات واللوائح الدولية

³⁶⁸ جمال عبد الناصر مانع، مرجع سبق ذكره، ص. 72.

³⁶⁹ وليد بيطار، القانون الدولي العام. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، 2008، ص. 177.

³⁷⁰ جمال عبد الناصر مانع، مرجع سبق ذكره، ص. 77.

³⁷¹ المرجع نفسه، ص. 101.

³⁷² جريدة رسمية رقم 42 صادرة في 14/10/1987 تتضمن المرسوم رقم 222/87 مؤرخ في 13 أكتوبر 1987 يتضمن التصديق على اتفاقية فيينا للمعاهدات 1969.

³⁷³ وليد بيطار، مرجع سبق ذكره، ص. 196.

³⁷⁴ المرجع نفسه، ص. 196.

³⁷⁵ جريدة رسمية رقم 50 صادرة في 21 نوفمبر 1990 تتضمن المرسوم الرئاسي رقم 359/90 المؤرخ في 10/11/1990 المحدد لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية.

التي توقعها الجزائر أو التي تلتزم بها، كما يسعى إلى نشرها، وكذلك الأمر فيما يخص تجديد هذه الاتفاقيات أو الانسحاب منها".³⁷⁶ أما المادة 132

من الدستور فلم تتطلب لا إجراء الإصدار أو النشر مما يعني أنه يكفي التصديق عليها لتصبح أسمى من القانون.³⁷⁷

أما قرار المجلس الدستوري في 1989/08/20³⁷⁸ فقد أكد ضرورة نشر الاتفاقيات والمعاهدات الدولية لتصبح أسمى من القانون، بالتالي تتعلق المادة 123 من دستور 1989 - حاليا المادة 132 - بالمعاهدات المنشورة بعد التصديق عليها،³⁷⁹ وفقا للفقرة سابقة الذكر.

فتكون المعاهدة ملزمة وتعتبر مصدرا رسميا للتشريع متى تم نشرها في الجريدة الرسمية بعد التصديق عليها. نظرا لأنها تعبر عن إجراء مختلف عن ذلك المتعلق بوضع القوانين الداخلية، فيتوجب استكمال كل إجراءات إدماجها لتعتبر قانونا.

من خلال ما سبق، توصلنا إلى أن رئيس الجمهورية يشارك البرلمان في وضع القوانين من خلال سلطاته الخاصة بالاعتراض، إخطار المجلس الدستوري فيما يتعلق بالقوانين العضوية، الإصدار وهي اختصاصات حصرية لا يمارسها إلا رئيس الجمهورية ولا يستكمل النص التشريعي إجراءاته دون هذه الأعمال، كما يمكنه التشريع دون إشراك البرلمان من خلال سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وإبرام المعاهدات.

لكن اختصاصه التشريعي لا يتوقف عند هذا الحد، فلرئيس الجمهورية أن يؤثر بشكل غير مباشر على إجراءات وضع القانون، عن طريق سلطاته في مخاطبة البرلمان أو استدعائه في دورة غير عادية أو تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، أو بواسطة حكومته التي تمارس سلطات واسعة في تنظيم عمل البرلمان والمبادرة بالقوانين.

³⁷⁶ جمال عبد الناصر مانع، مرجع سبق ذكره، ص.108.
³⁷⁷ قشي الخير، تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص.24.
³⁷⁸ أنظر جريدة رسمية رقم 36 صادرة في 30 أوت 1989 تتضمن قرار المجلس الدستوري في 1989/08/20 رقم 1-ق-م-د- مؤرخ في 20 أوت 1989 يتعلق بقانون الانتخابات.
³⁷⁹ جمال عبد الناصر مانع، مرجع سبق ذكره، ص.108

المطلب الثاني: تدخل رئيس الجمهورية بشكل غير مباشر في العملية التشريعية.

تغير الاتجاه الفقهي من البحث عن كيفية التعبير عن الإرادة العامة والهيئة الأكثر تمثيلا لهذه الإرادة، إلى محاولة إيجاد طرق لمواجهة التشريع السيئ للبرلمان. فمن صاحب اختصاص أصيل أصبح هذا الأخير مشاركا في العملية التشريعية إلى جانب الهيئة التنفيذية. كما اتجهت كثير من الأنظمة إلى حصر مجال القانون وخلق الوظيفة التنظيمية.

بهذا أصبح فقط مجال محدد من القوانين اختصاصا أصيلا للبرلمان، ما عداه تشريع فيه الهيئة التنفيذية بلوائح تنظيمية. لكن هذا لا يعني عدم إمكانية تدخل الحكومة في المجال الأول، إضافة إلى اشتراك رئيس الجمهورية مع البرلمان في الإجراءات كما سبق ذكره، يملك التدخل بشكل غير مباشر عن طريق حكومته التي تنظم عمل المجلسين وتشارك في وضع برنامج الجلسات، كما أقر الدستور آليات رئاسية للتأثير على قرارات البرلمان كاستدعائه في دورات استثنائية، وتوجيه خطاب للبرلمان. -الفرع الأول-

إضافة إلى أن تحريك الإجراء التشريعي يعتمد على المبادرة التي تخضع لمبدأ الاشتراك بين النواب والوزير الأول أين تحظى مشاريعه بالأولوية على اقتراحات البرلمانين، وتختلف درجة هذه الأولوية حسب موضوع التشريع. ففي المجال المالي، تصبح المبادرة بالتشريع اختصاصا شبه حصري للوزير الأول بسبب التضييقات المقررة دستوريا على الاقتراحات النيابية. أما بالنسبة لتعديل النصوص، فإن القيود على البرلمان تصبح أقل، إلا أن تدخل الحكومة يبقى ذو تأثير واسع على صياغة القانون. -الفرع الثاني-

الفرع الأول: تنظيم عمل المجلس واستدعائه.

لما كانت الحكومة خاصة بعد آخر تعديل للدستور الجزائري في 2008، الجهاز الدستوري المنفذ لبرنامج رئيس الجمهورية، فإن كل أعمالها تجد مصدرها في إرادة رئيس الجمهورية أو أنها مستوحاة من برنامجه.³⁸⁰ فهي

³⁸⁰ وفقا للنظام الدستوري الجزائري ، لا يمكن مقارنة الحكومة في الجزائر بنظيرتها الفرنسية أو الأمريكية ، فهي لا تملك إرادة أو سلطة سياسية كالفرنسية ، و لكنها تسأل عكس الكابنت الأمريكي. فيختلف المركز القانوني للحكومة في النظام الدستوري الجزائري عن بقية الأنظمة نظرا لخصوصية تكوينها وآليات عملها، وطبيعة العلاقة بينها وبين البرلمان ورئيس الجمهورية، فهي تختلف عن الحكومة البرلمانية البريطانية أو الفرنسية، ولا تماثل الكابنت الأمريكي. لمزيد من التفاصيل حول الحكومة الفرنسية أنظر: =

Georges Burdeau, Traité de sciences politique, tIX, Les façades institutionnelles de la =
démocratie gouvernante. LGDJ, ed 2, Paris, 1976, p.390.

³⁸⁰لمزيد من التفاصيل حول الحكومة الأمريكية وعلاقتها برئيس الدولة، أنظر:

مؤسسة دون إرادة سياسية مستقلة في النظام الجزائري، لذا تعتبر كل قراراتها ذات أصل رئاسي حتى ولو لم يتحمل المسؤولية عنها، فكل تدخل للحكومة في عمل البرلمان يعد تدخلا غير مباشر لرئيس الجمهورية. - ثانيا -

كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يؤثر على عمل البرلمان واتجاه سياسته التشريعية من خلال صلاحياته في التعيين في مجلس الأمة، استدعاء البرلمان في دورة غير عادية وتوجيه خطاب للبرلمان. - أولا -

أولا: آليات تأثير رئيس الجمهورية غير المباشرة على العمل التشريعي.

إضافة للاختصاصات التي يضطلع بها رئيس الجمهورية كمشارك مع البرلمان عن طريق الاعتراض، الإخطار والإصدار، يمكنه أن يؤثر على القرارات التي يتخذها البرلمان في ما يتعلق بالإجراء التشريعي عن طريق اختصاصه في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة-1-، اختصاصه في استدعاء البرلمان في دورة غير عادية -2- وإمكانية توجيه خطاب للبرلمان-3-:

I/- تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة: 381

تنص المادة 101 فقرة 3 من دستور الجزائر على أن: "يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية"، يؤثر هذا التعيين على تشكيلة المجلس الذي يضطلع باختصاصات واسعة في مجال التشريع خاصة فيما يتعلق بالتصويت.

لم تنص هذه المادة على قيود فعلية لسلطة رئيس الجمهورية في هذا التعيين فشرط اختيار أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية يعد معيار فضفاضاً. بهذا يملك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في التعيين، مما يسمح لرئيس الجمهورية باختيار المساندين لسياسته، وضمان ثلث الأصوات لمصلحته. فيتحول

Jean Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, 16 ed, Montchrestien, Delta, Liban, 2000, p.269 et suite. Les membres du cabinet ne sont que des collaborateurs qui travaillent sous la direction du président.

³⁸¹ يحتاج وجود الغرفة الثانية لتبريرات سياسية، ويرى مسعود شيهوب أن طريقة فهم كل دولة للديمقراطية هي التي تتحكم في اختيار الثنائية أو الأحادية البرلمانية، لكن تبرير وجودها يعتمد على تمثيل ما لم يمثل في الغرفة الأولى. وهو في النظام الجزائري، يحول دون إقصاء الأقلية من طرف الأغلبية، فهي آلية رقابية ووسيلة "للتعميق الديمقراطية" خاصة إذا كانت أغلبية البرلمان والحكومة من الحزب نفسه. أنظر: مسعود شيهوب، "نظام الغرفتين النشأة والتطور"، مجلة النائب، عدد 1، 2003، ص. 37، 38. أنظر أيضا: اسماعيل قيرة وآخرون، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2002، ص. 153.

الأعضاء المعينون من برلمانيين إلى "أداة تأثير مباشرة لصالح السلطة التنفيذية داخل البرلمان"،³⁸² من خلال ما يأتي:

- يشترط للتصويت على قانون عادي المصادقة عليه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة، وهي أغلبية مشددة تسمح للثلث المعين بفرض إرادته ووقف الإجراءات التشريعية. لأن الذي يحصل أنه يشترط توافق إرادة المنتخبين بشكل غير مباشر مع المعينين لتشكيل أغلبية الثلث أرباع. ورغم أنه أمر مستبعد نظريا، إلا أنه نادرا ما يصل مجلس الأمة إلى طريق مغلق، وهذا ما يؤكد البناء الصوري للبرلمان الجزائري ودوره المهمش. من جهة أخرى، فإن مجرد انسحاب عضو من ثلاث أرباع المجلس يوقف كل الإجراءات التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني وثلاثة أرباع مجلس الأمة باستثناء صوت واحد.³⁸³ مما يؤكد تأثير اختيار رئيس الجمهورية العميق على عمل البرلمان. وهو في حد ذاته، إجحاف ما كان على المؤسس أن يشوه به الإرادة التأسيسية للشعب، لأنه حتى ولو عملت هذه الآليات في الأوضاع الراهنة، لا ننتظر منها أن تعمر طويلا.

- للتصويت على القانون العضوي يشترط النصاب نفسه، مما يعني أن إجراءات المداولة تعتمد على موافقة الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية.

- في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع لجنة متساوية الأعضاء بطلب من الحكومة لاقتراح نص، وتعرضه على الغرفتين لتصادق عليه وفقا للإجراءات السابقة وبالأغلبية نفسها. وإذا استمر الخلاف يسحب النص، يبقى إذا تأثير الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية في كل إجراءات المداولة.

رغم أن مجلس الأمة لا يملك حق المبادرة بالاقترح ولا حق التعديل الذي يبقى حكرا على النواب، فإن هذا لا يحول دون تأثيره على العمل التشريعي أين يشترط لتمرير القوانين التصويت عليه بثلاث أرباع أعضاءه. وهو ما يؤكد تأثير رئيس الجمهورية على قرارات البرلمان من خلال الثلث الذي يعينه في مجلس الأمة.

2- استدعاء البرلمان في دورة غير عادية :

³⁸²أيمن محمد الشريف ، مرجع سبق ذكره ، ص.213.
³⁸³لمزيد من التفاصيل، أنظر عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. أطروحة لنيل دكتوراه العلوم، جامعة باتنة، كلية الحقوق، 2009/2008، ص. 246.

يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل وفقا للمادة 118 من الدستور، تدوم خمسة أشهر على الأكثر وفقا للمادة 5 من القانون 02/ 99، ولا يكون بحاجة لاستدعاء من رئيس الجمهورية ليعقد جلساته خلال الدورات العادية.

أما بالنسبة للدورات غير العادية فقد نص عليها الدستور في المادة 118 فقرة 2-3 من الدستور أين يضطلع رئيس الجمهورية باستدعاء البرلمان إما بمبادرة منه أو بطلب من رئيس الحكومة أو من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

هنا يجب أن نميز بين عدة حالات لانعقاد البرلمان خارج دوراته العادية:

- الدورة الاستثنائية أو غير العادية والتي تتم خارج فترة انعقاد البرلمان المحددة بدورتين في الحريف والربيع وفقا للمادة 5 من قانون 02/ 99، أين تعود سلطة تقدير ضرورة استدعاء البرلمان في دورة غير عادية لرئيس الجمهورية الذي يبادر بنفسه أو بطلب من إحدى السلطات سابقة الذكر.
- اجتماع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في الدستور على سبيل الحصر في الدستور في المواد: 91، 93، 95، 102، 130، 176، وتتعلق هذه الحالات بقضايا ذات أهمية وطنية في حالات الظروف الاستثنائية، أو للقيام بوظائف رقابية أو تأسيسية.
- اجتماع البرلمان باستدعاء من رئيس الدولة بالنيابة وفقا للمادة 90 فقرة 4 من الدستور.
- كما قد يجتمع البرلمان وجوبا باستدعاء من رئيس مجلس الأمة وفقا للمادة 88 والمادة 177 من الدستور.

تتعلق الحالات الثلاث الأخيرة بدورات حدد الدستور موضوعها. أما الحالة الأولى، وهي موضوع دراستنا، فلم تحدد أسبابها على عكس دساتير أخرى. فقد تكلم النظام المصري عن حالة الضرورة التي تقتضي هذا الإجراء.³⁸⁴ واكتفى المؤسس الجزائري بالإحالة للمرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية والذي يحدد جدول أعمال الدورة وفقا للمادة 4 من قانون 02-99 دون التمييز بين حالات المبادرة من

³⁸⁴ جابر جاد نصار ، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص. 76 .

طرف رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني. مما يعني أن دور هذين الأخيرين ينتهي بمجرد المبادرة وتبقى السلطة في تحديد عمل البرلمان خلال الدورة لرئيس الجمهورية.

يؤثر رئيس الجمهورية في هذه الحالة على الإجراء التشريعي من خلال جدول أعمال الدورة أين يلتزم البرلمان بمناقشة ما ورد فيها، ونحاول فيما يلي ذكر بعض الحالات التي قد يستدعي رئيس الجمهورية البرلمان لمناقشتها:

-إبقاء التصويت على بعض المشاريع اللازمة لتنفيذ مخطط العمل عالقا، أو عدم التمكن من برمجتها خلال الدورات العادية، فيستدعي رئيس الجمهورية البرلمان لاستكمال التصويت عليها.

-ظهور مستجدات في مجال المادتين 122 أو 123 لم يسبق وضع قوانين بشأنها. إلا أن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار أوامر بين الدوريتين تستبعد هذا التفسير. إذ تقتضي مبادئ الفعالية والسرعة أن يلجأ رئيس الجمهورية لتطبيق المادة 124 من دستور الجزائر وإصدار الأوامر بدل اللجوء لتطبيق المادة 118 من دستور الجزائر واستدعاء البرلمان أين تأخذ إجراءات التصويت وقتا طويلا.

-التصديق على أوامر رئيس الجمهورية التي أصدرها بموجب المادة 124 وعرضها على البرلمان في أول دورة له ولم يتوصل إلى التصويت عليها لعدم برمجتها أو لفض الدورة دون إنهاء الإجراءات الخاصة بإقرارها...

-كما قد يستغل الرئيس حقه في دعوة البرلمان إلى أدوار انعقاد استثنائية لإجبار البرلمان على الموافقة على مشروعاته، إذا لم يقبلها من خلال المشاريع.³⁸⁵

سبق وأن تم استدعاء البرلمان لدورة غير عادية، إلا أن السبب منها كان لا يغطي ما سبق ذكره، إذ ورد في المرسوم الرئاسي رقم 71/03 المتضمن استدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه، كان جدول أعماله الاستماع لخطبة الرئيس الفرنسي: جاك شيراك.³⁸⁶ لكنه غالبا، وحتى ولو لم يتضمن تكليفا مباشرا للبرلمان بالتصويت على نصوص معينة، يؤثر كثيرا على الاتجاهات السياسية للبرلمان.

³⁸⁵ عمر فهمي حلمي، مرجع سبق ذكره، ص. 73.
³⁸⁶ جريدة رسمية رقم 12، في 23 فيفري 2003 تتضمن المرسوم الرئاسي رقم 71/03 مؤرخ في 19 فيفري 2003 يتضمن استدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه.

كما استدعي المجلس الوطني الانتقالي في دورة استثنائية،³⁸⁷ وبعد صدور رأي المجلس الدستوري في 1997/03/06³⁸⁸ السليبي فيما يتعلق ببعض المواد المتعلقة بقانون الأحزاب، لغرض إعادة صياغتها من طرف المجلس.³⁸⁹

3- توجيه خطاب للبرلمان.

تنص المادة 128 من الدستور على أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يوجه خطابا إلى البرلمان، لكنها لم تحدد الغرض من الخطاب أو آثاره القانونية والسياسية. كما أنه لم يرتبط بفترة معينة، أو إجراءات خاصة. مما يجعل هذه السلطة تقديرية لرئيس الجمهورية.

فالخطاب امتياز خاص بالرئيس وشخصي لا يرتبط بأية استشارة أو رأي.³⁹⁰ كما أن البرلمان محروم من إبداء أية ردة فعل أو إثارة مناقشة.³⁹¹ ويفترض أن يحتوي هذا الخطاب ما ينويه رئيس الجمهورية، أو توصيات بما يراه مناسبة، أو إعلام البرلمان بقرار معين مثل اللجوء إلى الاستفتاء أو إعلان الحالة الاستثنائية.³⁹² وله عدة أوجه، فقد يعبر عن مجرد رغبة وقد يصل إلى درجة التعبير عن وجهة نظر معينة³⁹³ إما بالضغط على البرلمان أو توجيهه في الحالات العادية.³⁹⁴

لا يملك رئيس الجمهورية في الجزائر إمكانية توجيه خطاب للبرلمان فقط، بل يمكنه أيضا مخاطبة الشعب وفقا للمادة 95 المتعلقة بإعلان حالة الحرب. إلا أننا لو حاولنا المقارنة بين المادة 128 المتعلقة بخطاب رئيس الجمهورية للبرلمان، والمادة 95 التي تنص على توجيه خطاب للشعب لوجدنا اختلافا في أحكام الخطاب بين المادتين بشكل يجعل الخطاب الموجه للشعب هادفا فقط لإعلامه وهو ما تؤكد الفقرة 3 من المادة "يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمم يعلمها بذلك" «Le président de la république informe la nation par un message »

جريدة رسمية رقم 03 صادرة بتاريخ 12 جانفي 1997 تتضمن مرسوم رئاسي رقم 03/97 مؤرخ في 09 جانفي 1997 يتضمن³⁸⁷ استدعاء المجلس الوطني الانتقالي لعقد دورة طارئة، وكان ذلك قصد دراسة نصوص ذات طابع تشريعي وفقا لما ورد في المرسوم نفسه.

³⁸⁸ جريدة رسمية رقم صادرة في 1997 تتضمن المرسوم الرئاسي رقم المتعلق باستدعاء المجلس الوطني الانتقالي³⁸⁹ رشيدة العام، مرجع سبق ذكره، ص. 148.

³⁹⁰ François Luchaire, Gérard Conac, La constitution, op.cit. , p.352.

³⁹¹ Ibid , p.354.

³⁹² Ibid. , p.355.

³⁹³ Joy Tabet, op. cit. ,p. 284.

³⁹⁴ أمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، مرجع سبق ذكره ، ص.530.

فلا تترتب عنه أية نتائج قانونية، ويكفي في هذا الخطاب إعلام الشعب باللجوء لتطبيق المادة 95 من الدستور وإعلان الحرب. أما بالنسبة لصياغة المادة 128 فهي تمنح لرئيس الجمهورية سلطة في مواجهة البرلمان، وقد يترتب عنها نتائج قانونية: « Le président de la république peut adresser un message au parlement »

تقتضي هذه السلطة أن يعبر رئيس الجمهورية عن إرادة خاصة، إما بشأن برنامج يتعين على البرلمان إتباعه، أو بسبب عدم رضاه عن عمل البرلمان، مما يحتمل استتباعه بقرارات لاحقة، ونذكر فيما يلي بعض الأهداف التي قد تكون وراء توجيه خطاب للبرلمان:

- قد يلجأ رئيس الجمهورية إلى توجيه خطاب للبرلمان لإعلامه باتجاهه السياسي وضرورة التعاون معه.
- قد يوجه رئيس الجمهورية خطابا للبرلمان يعلمه بعدم رضاه عن عمله أو تكوينه.
- تنص المادة الموالية في الدستور 129 على إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني، لذا قد يوجه رئيس الجمهورية خطابا يعلمه بقرار الحل.
- قد يهدف الخطاب لإعلام البرلمان بقرارات مهمة لرئيس الجمهورية تؤثر على عمل البرلمان كاللجوء إلى الحالة الاستثنائية أو حالة الحرب...

رغم ما قد يكون لهذه السلطة من تأثير على اتجاه البرلمان وسياسته التشريعية بسبب سلطة الحل التقديرية التي يملكها رئيس الجمهورية والتي تجعل البرلمان حذرا في علاقاته معه، فإن رئيس الجمهورية ليس بحاجة للجوء إليها مع وجود آليات قانونية كثيرة تسمح له بفرض إرادته على البرلمان دون تدخل مباشر وذلك عن طريق حكومته، التي تتمتع باختصاصات واسعة تسمح لها بتسيير العمل التشريعي للبرلمان.

ثانيا: تدخل الحكومة في تنظيم العمل التشريعي للبرلمان.

لا يعتمد تدخل الحكومة في العملية التشريعية على عمل الأغلبية في البرلمان ونظام الأحزاب كما هو الحال في النظام الفرنسي.³⁹⁵ بل إنه يجد أساسه في الدستور والقوانين العضوية المنظمة لعمل البرلمان وعلاقته

³⁹⁵ Gérard Bergeron, op. cit., p.306.

بالحكومة. فأصبحت المحكمة بالتشريع مما يجعل القانون نتاجا لاختيار حكومي مبرمج بدل إخضاعه لمرحلية تلقائية من تواصل الأفكار.³⁹⁶

إذ تم تقييد سلطة البرلمان في التشريع عن طريق: تحديد مجال القانون، مشاركة الحكومة في وضع جدول الأعمال، إمكانيات التصويت المقيد والاستعجال، تحديد عدد اللجان الدائمة،³⁹⁷ أولوية المشاريع الحكومية. بهذا توسعت سلطة الحكومة في تنظيم عمل البرلمان وتحريك الإجراء التشريعي عن طريق حقها في المبادرة بالمشاريع التي تضمن المحافظة على صياغتها من خلال الأولويات القانونية المقررة لصالحها في عمليات التصويت والتعديل. وهو ما سنراه فيما يلي:

من خلال دراسة تحليلية لأحكام الدستور والقوانين العضوية المتعلقة بعمل البرلمان وعلاقته بالحكومة ثبت لنا أن العمل التشريعي للغرفتين لا يخضع لإرادة البرلمان بل يمارس في إطار حكومي، مما يؤكد سلطة الحكومة في التشريع، أولوية مشاريعها، وهيمنتها على إرادة النواب من خلال أولوية تدخلاتها خلال التصويت:

1- ضبط جدول أعمال الدورة والجلسات.

-تنص المادة 16 من القانون 02/99 أن مكثي الغرفتين وممثل الحكومة يضبطون جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة، كما يمكنها حين إيداع مشروع القانون أن تلح على استعجاله وفقا للمادة 17 من القانون 02/99، وبمجرد التصريح بذلك، يدرج المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية.

يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها وفقا للمادة 18 من نفس القانون. تسمح هذه الأحكام للحكومة بتأجيل دراسة كل الاقتراحات البرلمانية التي تتنافى وسياساتها أو تلك التي تجد أصلها في مبادرات المعارضة. حتى أن طلب إجراء المداولة الثانية مرتبط ببرمجته في جدول أعمال الجلسة، فإذا لم يتم ذلك يبقى القانون مجمدا.³⁹⁸

³⁹⁶ Etienne Grass, « l'inflation législative a-t-elle un sens ? » RDP, n1, 2003, p.146.

³⁹⁷ Xavier Latour, op. cit. , p. 1662.

³⁹⁸ J Bécane, op.cit., p. 142.

ويعتقد الدور الذي تلعبه الحكومة في إعداد الميزانية فإنها تملك سلطة توجيه السياسة العامة وترتيب المشروعات ذات الأولويات أكثر من الهيئة التي تضطلع بالتصديق وهي البرلمان.³⁹⁹

تبدو، إذا، أهمية تحديد جدول الأعمال في تقرير مصير النص التشريعي،⁴⁰⁰ فلا يبرمج إلا ما يتمشى مع مخطط عمل الحكومة الذي وضع تنفيذا لبرنامج رئيس الجمهورية. مما يعني أن كل هذه الإجراءات مقررّة لفائدة هذا الأخير.

2- المناقشة والتصويت.

يعد حق التصويت صمام أمان بالنسبة للبرلمان فالحكومة قد تضطر إلى المبادرة بمشروع جديد أو الاستقالة في حالة رفض المجلسين لمشروعها السابق.⁴⁰¹ إلا أن هذه النتيجة لا تتماشى مع آليات عمل النظام الدستوري الجزائري، أين يصعب على البرلمان مواجهة رئيس الجمهورية وحكومته أو رفض المشروع نظرا لتركيبه البرلمان التي لا تسمح بتوفير أغلبية متجانسة مضادة لسياسة رئيس الجمهورية.

فعلى عكس ما كان يبدو من المادة 98 من دستور الجزائر في نصها على سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه. كانت في الحقيقة، تهدف إلى التأكيد على سيادته في المداولة:

أي المناقشة والتصويت،⁴⁰² لكن دراستنا الآتية تبين أنه لا يتمتع حتى بهذه السيادة لأن مفهومها يتنافى مع المشاركة أو وجود إرادة أخرى تسمو عن إرادة البرلمان. حسب ما توصلنا إليه تعد الحكومة - منفذة برنامج رئيس الجمهورية - الهيئة التي تملك هذه السلطة وليس البرلمان.

- في التصويت مع المناقشة العامة، تكون الأولوية لممثل الحكومة في المناقشة بالنسبة للمشروع، أما بالنسبة للاقتراحات فيعد مندوب أصحاب الاقتراح، يتم الاستماع لممثل الحكومة وفقا للمواد 32، 33، 34 من القانون 02/99. حتى بالنسبة للتدخلات تكون الأولوية لممثل الحكومة.

³⁹⁹ سعيد السيد علي ، مرجع سبق ذكره، ص. 276. أنظر أيضا: مريد أحمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2005، ص. 226.

⁴⁰⁰ لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص. 439.

⁴⁰¹ Paul Amselek, « Le budget de l'état et le parlement sous la V république ». RDP, n5/6, 1998 , p.1458.

⁴⁰² يطرح تفسير هذه المادة أيضا إشكالا حول حق ممارسة أعضاء مجلس الأمة لسلطة المبادرة بالقوانين، لأنها مبدئيا تعترف بذلك. لكن المادة 119 من الدستور، تأتي لتتكهه وتجعله اختصاصا حصريا للنواب والوزير الأول. أنظر: سعيد مقدم، "قراءة في صلاحيات مجلس الأمة"، مجلة النائب، عدد 1، 2003، ص. 41.

في حالة كان التعديل المقدم يؤثر في فحوى النص وطلب ممثل الحكومة وقف الجلسة فإنها توقف وجوبا حسب المادة 34 من نفس القانون.

بعد التدخلات يعرض للتصويت تعديل الحكومة أو تعديل أصحاب الاقتراح أولا، ولا يصوت على التعديلات الأخرى إلا في حالة انعدام التعديلات أو رفضهما. وباعتبار أن أغلب النصوص تجد أصلها في مشاريع نظرا للعراقل القانونية التي تحول دون تبني اقتراحات النواب فإنه غالبا ما يعرض فقط تعديل الحكومة، ولا تعرض التعديلات الأخرى إلا إذا رفض تعديل الحكومة. لكن إمكانية رفضه ضئيلة نظرا لتحكم الوزارة سياسيا وقانونيا بآليات التصويت. بهذا تضمن الحكومة الأخذ بمشروعها الأصلي دون إجراء تعديلات برلمانية عليه، وإن تم التصويت على تعديل فيكون من طرفها.

- القاعدة العامة أن التصويت ينصب على كل تعديل بشكل منفصل إلا أنه يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يقرر التصويت على النص بكامله بعد إعطاء الكلمة للحكومة واللجنة المختصة في الموضوع حسب المادة 33 من القانون 02/99، فيكون للبرلمان اختياران: إما أن يقبل المشروع برمته أو أن يرفضه.⁴⁰³

- يقرر المجلس الشعبي الوطني التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون. وخلال المناقشة مادة مادة، لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة، ومندوب أصحاب اقتراح القانون إن كان أصل النص اقتراحا برلمانيا، رئيس اللجنة المختصة أو مقررها، ومندوب أصحاب التعديلات وفقا للمادة 37 من القانون 02/99. بهذا تؤثر الحكومة جديا على عملية التصويت والتعديل، ويبدو أنه يجب أن نتكلم عن حق النواب في الاقتراح عن طريق التعديل بتحفظ لأنه يخضع أيضا لإرادة الحكومة التي تملك الأولوية في المبادرة والتصويت.

في هذا السياق، أثارت الحكومة الفرنسية مسؤوليتها بشأن القانون المتعلق بالأولوية في التصويت داخل البرلمان. تحقق ذلك وحصلت على الثقة، تم تبني القانون وتأكدت إرادة مؤسسي دستور الجمهورية الخامسة في إنهاء هيمنة البرلمان الذي لم تعد وظيفته في الدولة المعاصرة إعداد القانون، وأصبح "مساعدًا للحكومة لا منافسا لها..."⁴⁰⁴ ولم يعد البرلمانيون إلا مجرد تابعين للحكومة.⁴⁰⁵ وهو الوضع السياسي نفسه في الجزائر لأن النظام

⁴⁰³ Burdeau, Troper, Hamon, op.cit., p. 641.

⁴⁰⁴ Georges Burdeau , T VIII ,op.cit., p. 519.

⁴⁰⁵ Xavier Latour, op. cit. , p.1662.

الدستوري يجعل من الحكومة الهيئة التي تجسد برنامج رئيس الجمهورية عن طريق مخطط عملها مما يسمح مبدئياً باستنتاج مهم يجعل برنامج رئيس الجمهورية محور التشريع في الجزائر.

3- اللجنة متساوية الأعضاء.

تنص المادة 120 من الدستور أنه في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الوزير الأول، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف. ولا تتناول استنتاجات اللجنة متساوية الأعضاء إلا الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ولم تحصل على ثلاثة أرباع أصوات أعضاء مجلس الأمة أو رفض النص كاملاً من طرف المجلس الثاني حسب المادة 94 من القانون 02/99.

تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقتها، وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص. يفهم من خلال ما سبق أن الحكومة تتدخل عندما يقر المجلس الأول النص ولا يحصل على أصوات ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة كاملاً أو في بعض أحكامه. فإضافة إلى تأثير رئيس الجمهورية على تكوين البرلمان من خلال الثلث الذي يعينه في مجلس الأمة، والذي يعرقل كثيراً عملية التصويت من خلال اشتراط نصاب مبالغ فيه لإقرار القانون من طرف ذات المجلس - ثلاثة أرباع-، بهذا يضمن الرئيس عدم تمرير النصوص التي لا توافق سياسته. تتدخل الحكومة في المرحلة الثانية، من خلال عدم إمكانية تعديل النص من طرف اللجنة متساوية الأعضاء إلا بموافقتها. سمح هذا الإجراء بعرقلة صدور قوانين كثيرة منذ 1997، أهمها القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء الذي أودع مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 17 ديسمبر 1997 ولم تنته إجراءات التصديق عليه بعد تقرير اللجنة متساوية الأعضاء حتى 17 أكتوبر 2002، بهذا استغرق هذا الإجراء خمس سنوات، وفي النهاية ارتأى المجلس الدستوري عدم مطابقته للدستور،⁴⁰⁶ فإن كانت كل هذه الإجراءات المعقدة التي تدوم سنوات غير كافية لتمحيص القوانين الصحيحة من المعيبة فما فائدتها إذا، غير تعطيل إجراءات وضع القانون. لأن القضاء بقي دون قانون أساسي ودون تنظيم عضوي يتناسب مع

⁴⁰⁶أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 13/رق ع/م د/02 المؤرخ في 16 نوفمبر 2002 المتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور.

المعطيات الجديدة⁴⁰⁷ حتى عام 2004 أين صدر القانونان العضويان المتعلقان بالموضوع، فلو صدر ذلك بشكل أمر رئاسي لكان أهون.

تسمح هذه الآليات بتمرير النصوص التي توافق مخطط عمل الحكومة المنفذ لبرنامج رئيس الجمهورية، كما تضمن عدم تعريضها للتعديل إلا بما يتماشى مع إرادتها. مما يقصي نسبيا تأثير النواب على مشاريع الحكومة، ولا تمرر اقتراحات البرلمانين أو تعديلاتهم إلا إذا كانت متماشية مع مقاصد برنامج رئيس الجمهورية. كما أنها تشكل صمام أمان ضد أية حركات تمرد داخل البرلمان أو الحكومة لمواجهة سياسة رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني: المبادرة بالنصوص وتعديل المشاريع.

تخضع سلطة البرلمان في المبادرة بالنصوص لقيود تخدم الاختصاص الحكومي في هذا المجال،-1- وتكون أشد بالنسبة للتشريعات المالية التي، ينص الدستور صراحة على إبقائها اختصاصا يتعلق بالوزير الأول. فتبقى فرصة البرلمان في التصويت والمناقشة، لكنها وبسبب قيود إضافية تحول دون فرض إرادة البرلمان. -2- وحتى التعديلات التي تعتبر ممارسة للحق البرلماني في الاقتراح فإنها، لا تسمح بتحقيق التوازن في توزيع حق المبادرة بين الوزير الأول والنواب نظرا للقيود المفروضة على التعديلات البرلمانية.-3-

أولا- المبادرة بالنصوص.

لا يملك رئيس الجمهورية دستوريا الحق في المبادرة بالقانون بشكل مباشر إلا أن رئاسته لمجلس الوزراء أين تدرس مشاريع القوانين⁴⁰⁸ وقيادته لسياسة الحكومة تسمح له بتمرير المشاريع المتماشية مع برنامجه. فالوزارة بهذا الشكل لا تمثل هيئة جماعية لها قراراتها الخاصة بل إن كل القرارات تتخذ بحضور ومداولة رئيس الجمهورية.⁴⁰⁹

⁴⁰⁷أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 14/رق ع/م د/03 المؤرخ في 23 مارس 2003 المتعلق بمطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور.

⁴⁰⁹ Maurice Duverger, La cinquieme république, p 101 in

محمد ربيع مرسي، مرجع سبق ذكره، ص. 389
⁴⁰⁹ محمد ربيع مرسي، مرجع سبق ذكره، ص. 390.

كما أن نص الدستور صراحة في المادة 79 على أن الوزير الأول ينفذ برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة، يجعل من مخطط العمل الذي يضبطه الوزير الأول ثم يعرضه في مجلس الوزراء تخطيطا سياسيا لكيفية تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية. بهذا تكون كل أعمال الحكومة مرتبطة بأهداف البرنامج، وتكون مشاريع القوانين التي يعرضها الوزير الأول على مجلس الوزراء نصوصا تهدف إلى تقنين مقاصد ذلك البرنامج.

من خلال دراسة الأحكام المتعلقة بالمبادرة بالمشاريع والاقتراحات تبين أن تأثير الحكومة واسع في هذا المجال إلى درجة أن القانون أصبح في أصله حكوميا بدل أن يكون مجالا محتجزا للبرلمان، وهو ما سنراه فيما يلي:

- لم توزع المبادرة بالقوانين بالتساوي بين النواب والوزير الأول⁴¹⁰ فأغلب القوانين ذات أصل حكومي ليس فقط لأن الحكومة أكثر قدرة من الناحية التقنية، بل لأن القانون في حد ذاته يسمح بذلك. فللمادة 121 من الدستور الجزائري تحدد اختصاص البرلمان في المبادرة في المجال المالي. ونظرا لعموميتها، فإنها تسمح برفض الاقتراحات حتى ولو لم يكن موضوعها ماليا لأنها قد تزيد من أعباء الميزانية أو تنقص من الإيرادات، وقد حدث هذا

فعلا في النظام الفرنسي حين رفض اقتراح تسهيل إجراءات التبري بسبب أن ذلك سينقص من الموارد العامة.⁴¹¹

- أصبحت كثير من الأنظمة تهدف إلى التقليل من أثر العقلنة البرلمانية التي جاء بها نظام دستور 1958 الفرنسي⁴¹² والتي أدت إلى تحديد مجال عمل البرلمان، وهو ما يظهر أكثر على مستوى التعديلات ذات المصدر البرلماني⁴¹³ التي تسمح للبرلمان بالتدخل أكثر في إجراءات التشريع الخاصة بالاقتراح والتعديل. لكن الوضع في الجزائر مختلف لأنه، ومنذ إقرار التعددية، ظهرت قوانين كثيرة

⁴¹⁰لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص.437.

⁴¹¹ Burdeau, Troper, Hamon, op.cit.,p. 636.

⁴¹² Xavier Latour, op. cit. , p.1669.

⁴¹³ Ibid , p. 1669.

تهدف إلى الحد من سلطة البرلمان في التشريع والمناقشة، ذلك ما أكدته النتائج السابقة، إضافة إلى تضيق إمكانية اقتراح القوانين واستكمال الإجراءات الخاصة بتشريعها، تضيق سلطة البرلمان في التعديل ولا تسمح للنواب بفرض اقتراحاتهم عن طريق المبادرة بالتعديلات على المشاريع وهو ما تثبتته القوانين العضوية والأنظمة الداخلية للغرفتين والتعليمات التي يصدرها المجلس.

- كان الغموض في المادة 107 والمادة 115 من الدستور سببا في وجود طائفتين من القوانين العضوية المنظمة لعمل البرلمان: القانون رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة والنظاميين الداخليين للغرفتين، يخضع هذين الأخيرين في وضعهما لأحكام القانون العضوي رقم 02/99⁴¹⁴ الذي يوضع بالاشتراك مع الحكومة وفقا للإجراءات التشريعية التي تقتضي تدخل الحكومة كهيئة مهيمنة على هذا العمل من حيث المبادرة والتصويت والتعديل، ما يمس استقلالية البرلمان في وضع نظامه الداخلي وفقا للمادة 115.⁴¹⁵ مما يعني أن النظام الداخلي للغرفتين في حد ذاته لن يحقق هذه الاستقلالية ولن يسمح للبرلمان بالتدخل بما لا يتماشى وإرادة الحكومة.

- شروط المبادرة بنص القانون:

يشترط أن تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء "بعد الأخذ برأي مجلس الدولة"، مما يعني أن رأي مجلس الدولة ملزم وعلى الوزير الأول الأخذ به وفقا لهذه الفقرة من المادة 119 من الدستور. إلا أن الممارسة تؤكد عكس هذا، فينص القانون العضوي لعمل مجلس الدولة على الاختصاص الاستشاري للمجلس فيما يتعلق بمشاريع القوانين. كما يؤكد مسعود شيهوب ذلك في دراسته، مما يلزمنا بحجر الاحتمال الأول وعدم اعتبار الرأي الاستشاري لمجلس الدولة ملزما من حيث الأخذ به.⁴¹⁶ وغالبا ما تنصب دراسته على شرعية ونظامية أحكام

⁴¹⁴أنظر المادة 1 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي تنص على: "يتضمن هذا النظام الداخلي إجراءات وكيفيات تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، تطبيقا للمادة 115 (الفقرة 3) من الدستور، ولأحكام القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة".

⁴¹⁵لمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص. 435.

⁴¹⁶مسعود شيهوب، "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، مجلة النائب، عدد 2، 2003 ص. 11.

المشروع، ومدى احترامه للمجالات المحددة في الدستور بين المادتين 122، 123، والمادة 125، وقد تتوسع هذه الرقابة إلى الملائمة، إلا أنها لا تتناول دراسة الأوضاع السياسية للتشريع.⁴¹⁷

يشترط في كل مشروع أن يرفق بعرض أسباب، وأن يحرر في شكل مواد وفقا للمادة 20 من القانون 02/99.

يودع الوزير الأول مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني. ويمكن للحكومة أن تسحبه متى شاءت قبل التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني.

لكن هذه الشروط الشكلية لا تقيّد حق الحكومة في المبادرة بالتشريع على عكس الشروط المفروضة على اقتراح القانون أين يشترط التوقيع عليها من 20 نائبا.⁴¹⁸ وفي حالة قبوله، يبلغ فورا إلى الحكومة التي تبدي رأيها لمكتب المجلس خلال شهرين. مما يعني أن الاقتراحات تخضع لرقابة الحكومة قبل التصويت عليها بموجب المادة 25 من القانون 02/99. في هذه الحالة تملك الحكومة سلطة تقديرية في قبول ورفض الاقتراح إن كان الأمر يتعلق بتطبيق المادة 121 من الدستور، والتي سبق أن بينا أن مجال إعمالها أوسع مما توحي به. إضافة إلى شروط أخرى ليست في مجال دراستنا، لأن ما يهم هو تأثير الحكومة، مما يؤدي إلى أولوية الأخذ بمشاريعها خاصة بوجود إمكانية أن تلح الحكومة على استعجالية مشروع معين.⁴¹⁹

ثانيا-التشريع المالي.

رغم أن التشريع المالي كان أساس تخلص الوظيفة التشريعية من سيطرة الملك، إلا أن أغلب الدساتير الحديثة تجعله أولوية حكومية، وتضيق مجال اختصاص البرلمان فيه.

فتخضع اقتراحات القوانين في هذا المجال لقيود أكثر، إضافة إلى ما ورد في المادة 119 من الدستور بأن يكون موقعا عليه من عشرين نائبا، تنص المادة 121 من الدستور على أنه: "لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح

⁴¹⁷المرجع نفسه، ص. 11.
⁴¹⁸ هذه النسبة في حد ذاتها غير متماشية مع تشكيلة المجلس الذي يختار أعضاؤه وفقا للمنظومة النسبية، بهذا لا يمكن لكل المجموعات البرلمانية الحصول على 20 نائبا لاقتراح القوانين إلا إذا تكثلت، وهو أسلوب لا يتسم بالثبات لأن هذه التكتلات ستحاول التنازل عن بعض اتجاهاتها السياسية لتكون متماشية مع الجناح الذي تتعامل معه. أنظر حول تشكيلة المجموعات البرلمانية المادة 51 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .
⁴¹⁹ مادة 17 من القانون العضوي رقم 02/99.

إنفاقها". ويبرر هذا بما أثبتته التجربة في اتجاه البرلمان نحو الإسراف بوضع قوانين ترهق الميزانية، كما أن وضع الميزانية أمر دقيق⁴²⁰ يحتاج إلى الخبرة التي تتوفر فقط لدى الحكومة دون النواب.

بهذا يصبح الاختصاص التشريعي في المجال المالي للهيئة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية، ويضطلع البرلمان بالاختصاص الرقابي، ولا يتدخل إلا عن طريق تعديل المشاريع، أو من خلال التصويت على قانون المالية.⁴²¹ إلا أن إصدار قانون المالية بأمر من طرف رئيس الجمهورية في حالة عدم التصويت عليه من طرف البرلمان يحول دون فعالية هذا الدور.

كما يمكن للحكومة أن تلجأ إلى تقييد سلطة البرلمان في التصويت على الميزانية: عن طريق إجراء التصويت المقيد،⁴²² الذي يعد وسيلة للضغط على البرلمان وضبط الأغلبية.⁴²³

أما أهم قيد يرد على سلطة البرلمان في التشريع المالي فهو ما ورد في المادة 120 من دستور الجزائر التي تنص في فقرتيها الأخيرتين على: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة.

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

تحدد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 115 من الدستور".

وقد حددت المادة 44 من القانون العضوي رقم 02/99 بأن رئيس الجمهورية يصدر القانون بأمر له قوة قانون المالية. لا بد أن الحكم الأخير يعني أن الأمر الصادر من رئيس الجمهورية في هذه الحالة لا يحتاج إلى موافقة البرلمان ليتحول إلى قانون بخلاف الأوامر المنصوص عليها في المادة 124 من الدستور.

بهذا يعد التشريع المالي اختصاصا رئاسيا نظرا لاستثناء البرلمان من كل الإجراءات وفقا للآليات الآتية:

- لا يملك المجلس اقتراح نصوص في هذا المجال، ويقتصر الحق على الوزير الأول الذي يقدم مشروع

قانون.

⁴²⁰أيمن محمد الشريف، مرجع سبق ذكره، ص.490.

⁴²¹ Paul Amselek, op. cit. , p.1457.

⁴²² Ibid , p.1463.

⁴²³ Ibid , p.1463.

-يعود للبرلمان حق التصويت على هذا المشروع خلال أجل 75 يوما توزع كالاتي: يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون يوما ابتداء من تاريخ إيداعه، ويبقى لمجلس الأمة أجل أقصاه عشرون يوما. أما ثمانية أيام فتخصص للجنة متساوية الأعضاء وفقا للمادة 44 من قانون 02/99. هذه المدة المحدودة في المناقشة تؤثر على حرية الغرفتين في المناقشة والتعديل، لأنهما تكونان أمام احتمالين: إما قصر المناقشة والتعديل على أهم النقاط في المشروع وتمرير أهم التعديلات التي تريدها وقبول بقية الأحكام حتى ولو لم تنل رضا الغرفتين، أو العجز عن استكمال الإجراءات المتعلقة بالتصويت والمناقشة، بالتالي ينتزع منها الاختصاص ويصدر رئيس الجمهورية مشروع القانون بأمر، ويهملش البرلمان تماما في هذه الحالة. بالتالي، تشكل هذه السلطة عبئا على البرلمان لا امتيازاً.

كما أن تعديلات المجلس الشعبي الوطني تخضع للقيود نفسها الواردة في المادة 121 من الدستور والمتعلقة بعدم إمكانية تقديم اقتراحات تزيد من النفقات العمومية أو تخفض الموارد العمومية دون أن تكون مرفوعة بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ أخرى...

أمام كل هذه القيود، كان البرلمان الجزائري دائم التعقل في تطبيق أحكام هذه المادة، ولم يسمح بلجوء رئيس الجمهورية لإصدار مشروع القانون بأمر. وفضل دائما التحكم بمناقشاته واستكمال الإجراءات في الوقت المحدد.

-لكن، حتى ولو تمكن البرلمان من فرض تواجد من خلال التصويت على قانون المالية، فإن رئيس الجمهورية يملك، فيما بعد، التهرب من تطبيق أحكام قانون المالية وفقا لآليات متعددة:

*قانون المالية التكميلي، الذي أصبح قاعدة في الممارسة الجزائرية يصدر كل نصف سنة

مالية. 424

*تدخل التنظيم لتعديل قانون المالية،⁴²⁵ وذلك من خلال تحويل الاعتمادات المالية عن طريق

التنظيمات التي يفوق عددها أي موضوع تنظيمي آخر.

*حسابات التخصيص الخاص.⁴²⁶

⁴²⁴أنظر الجرائد الرسمية لكل سنة على موقع الأمانة العامة للحكومة: joradp.dz

⁴²⁵ Paul Amselek, op. cit. , p.1459.

⁴²⁶عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة... مرجع سبق ذكره، ص. 365.

ثالثا-التعديلات.

يعرف التعديل بأنه حق مترتب ومشتق من حق المبادرة،⁴²⁷ وهو أهم عنصر لمرحلة مناقشة القانون لأنه الوسيلة الوحيدة المتبقية لمشاركة البرلمانين في وضع القانون،⁴²⁸ الذين يتمكنون من فرض سياستهم من خلال سلطتهم في تعديل النصوص المعروضة للتصويت. لكن تدخل الحكومة في تنظيم العملية يقلل من هذا التأثير. إذ تخضع التعديلات البرلمانية الواردة على قانون الميزانية لقيود أشد من تلك الواردة على الاقتراحات -مادة 122 من دستور الجزائر، وذلك بسبب ضيق الوقت للتصديق على مشروع قانون المالية حسب المادة 44 من القانون 02/99. فهو محدد بمدة سبعة وأربعين يوما للمجلس الشعبي الوطني، وعشرين يوما بالنسبة لمجلس الأمة. وفي حالة الخلاف، يتاح للجنة متساوية الأعضاء أجل ثمانية أيام، وفي حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الخمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه، يصدره رئيس الجمهورية بأمر له قوة قانون المالية. كما أن الدستور لم ينظم هذه الحالة وتركها للقانون العضوي.

وقد نصت المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على شروط التعديلات وتمثل فيما

يأتي:

تقدم التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين من قبل الحكومة أولا أو اللجنة المختصة أو عشرة نواب. ويجب أن يكون معللا وبإيجاز وأن يخص مادة من مواد النص المدع، أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة إضافية.

يوقع تعديل النواب من قبل جميع أصحابه ويودع في أجل أربع وعشرين ساعة ابتداء من الشروع في

المناقشة العامة للنص.

إضافة إلى ما ورد في المادة سابقة الذكر، ورغم أن القانون العضوي 02/99 أحال بموجب المادة 28

تنظيم تقديم التعديلات للنظام الداخلي، فقد أصدر المجلس الشعبي الوطني تعليمة تتضمن شروطا إضافية على

التعديلات إذ تنص المادة 2 من التعليمة العامة رقم 2000/9 المؤرخة في 12 جويلية 2000 في المادة 2

لمين شريط، "حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 10، أكتوبر 2005، ص. 73.⁴²⁷
⁴²⁸Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel. Montchrestien, Paris, 2006, 7 éd, p.308.

أنه: " علاوة على الشروط المحددة في النظام الداخلي لقبول التعديل المقدم مع النواب، يجب أن يستوفي هذا التعديل على وجه الخصوص ما يأتي:

أن يكون التعديل موقعا من جميع أصحابه بما في ذلك مندوبهم، حتى ولو تجاوز عددهم العدد المطلوب قانونا.

أن يوقع مندوب أصحاب التعديل في سجل إيداع التعديلات عند الإيداع.

أن يكون التعديل محررا في شكل مادة.

أن يكون التعديل مرفقا بعرض أسباب خاص به.

أن يكون التعديل المقترح وعرض أسبابه محررين باللغة العربية.

أن ينصب التعديل على مادة واحدة من مواد اقتراح أو مشروع قانون القانون الذي أعدت اللجنة المختصة تقريرا بشأنه.

أن يكون التعديل الذي تضمن اقتراح أو مشروع القانون موضوع الدراسة.

أن يكون للمادة الجديدة المقترحة في التعديل رقم خاص بها يتماشى وتسلسل أرقام مواد اقتراح أو مشروع القانون محل التعديل.

في حالة وجود مادة في اقتراح أو مشروع القانون تتم أو تعدل عدة مواد في القانون الساري المفعول، يجب أن ينصب التعديل على مادة فرعية واحدة.

كما لا يمكن لأعضاء مكتب المجلس الشعبي الوطني تقديم تعديلات عن اقتراح أو مشروع قانون، أو التوقيع مع أصحاب التعديلات المقترحة وفقا للمادة 3 من التعليمات. مما يعني أن التعديلات النيابية تخضع لقيود أشد من تلك التي تقدمها الحكومة.

ورغم أن المجلس الدستوري لظالما كان يرى أن إجراء من هذا النوع يعتبر غير دستوري لأن المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم تنص صراحة على الإحالة إلى نصوص أخرى. فإن التعليمات لم تعرض

على المجلس الدستوري، وبقيت التعديلات تخضع لشروط أكثر حتى ولو كانت أغلبها شكلية، مما يمس بحق البرلمانين في ذلك. لأن هذا الإجراء بالذات يخدم الحكومة أكثر من المجلس. فإذا كانت هي صاحبة الأولوية في تقديم مشاريعها، كان من الأجدر السماح للنواب بممارسة حقهم في التعديل ليعبروا عن وجهة نظرهم. بالتالي تضمن هذه الشروط تعجيز النواب عن ممارسة حقهم في التعديل، مما يؤكد من جديد سيطرة الحكومة على الإجراء التشريعي باسم رئيس الجمهورية.

تؤكد الأحكام سابقة الدراسة أولوية التشريعات الحكومية، وهيمنتها على العمل البرلماني الذي لا يتدخل إلا برعاية الحكومة، بهذا تنتج سياسة حكومية توجه البرلمان وتتحكم باتجاهاته التشريعية.

يبدو إذا، من خلال هذه الدراسة، أن رئيس الجمهورية، يشكل، وفقا للنظام الدستوري الجزائري، الهيئة التشريعية الأولى التي تحظى بالأولوية في المبادرة والتقرير. لأنه، وإلى جانبه حكومة منفذة لبرنامجها، وكتل برلمانية تجدد أصل تشكيلتها في مدى تأييدها لمخطط الحكومة الذي يجد أساسه في برنامج رئيس الجمهورية وحي الإرادة التشريعية. لأسباب قانونية مهدت لظروف سياسية ملائمة، أصبح رئيس الجمهورية مصدر القرار التشريعي في الدولة، حتى بوجود مواد مثل 122، 123 التي تحتكر للبرلمان مجالاً تشريعياً. لأنه في الحقيقة، لا يملك أن يتدخل فيه بصفة سيادية وفقاً للمادة 98، نظراً لتأسيس نظام إجرائي تشريعي مبني على أولوية قرارات الحكومة. فالتوزيع الشكلي الذي اعتمده المؤسس بين مجالي القانون والتنظيم لم يخدم غير رئيس الجمهورية خاصة خلال فترة غيبة البرلمان أو شغور المجلس الشعبي، وأصبح بإمكانه استبعاد البرلمان بشكل شبه تام، والتأكيد مجدداً على أولوية برنامجه الذي اختاره الشعب.

على أساس الاختصاصات التي قررها الدستور، يمكن لرئيس الجمهورية أن ينشئ نظاماً قانونياً متكاملًا لا يعبر إلا عن برنامجه الذي أقره الشعب باعتباره مصدرًا للقانون. فما جاء به دستور الجزائر لم يكن توزيعاً لاختصاصات الوظيفة التشريعية بين مؤسستين دستوريتين: رئيس الجمهورية والبرلمان. بل إن المؤسس جعل التشريع أولوية رئاسية من خلال سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة مباشرة أو عن طريق حكومته، تخضع إرادته لإقرار إحدى السلطات حسب ما يقرره رئيس الجمهورية: إما البرلمان في حالة بعض المعاهدات والقوانين العضوية والعادية أو الشعب في حالة الاستفتاء. لكن إرادة رئيس الجمهورية أحياناً لا تحتاج حتى لتدخل الهيئتين لتتحول

إلى قانون، بل يكفي توافر شروط شكلية معينة ليتمكن رئيس الجمهورية من التشريع بإرادته المنفردة، وهو ما سنراه فيما يلي.

المبحث الثاني: الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية في حالة غياب البرلمان .

يمكن لرئيس الجمهورية أن يمارس اختصاصات تشريعية حصرية خلال الدورات العادية للبرلمان دون تدخل هذا الأخير من خلال الاستفتاء والمعاهدات. كما يشترك مع البرلمان في تشريع القوانين من خلال سلطته في الاعتراض والإصدار والإحطار فيما يخص القوانين العضوية، ويتدخل بشكل غير مباشر ليفرض إرادته عن طريق حكومته التي تتحكم بالإجراء التشريعي في المجال المحتجز للبرلمان بموجب المادتين 122، 123 من الدستور. أما في حالة غياب البرلمان، فإن الاختصاص التشريعي في مجال القانون ينتقل إلى سلطة أخرى وهي رئيس الجمهورية.

على غرار الأنظمة اللاتينية، سمح المؤسس الجزائري لرئيس الجمهورية وحكومته بالتدخل كسلطة وضع القوانين، من خلال السلطة التنظيمية التي تقتضي التشريع خارج مجال القانون، وبواسطة الأوامر المحددة في الفقرة الأولى من المادة 124 خلال غيبة البرلمان، بهذا يفترض أن تنصب هذه الأخيرة على المجال المحدد في المادتين 122 و123.

إلا أن المؤسس الجزائري اختلف في تنظيمه لهذه الحالة، ولم يشترط وجود ضرورة لتدخل رئيس الجمهورية كمشرع. بل يكفي توافر الشرط الشكلي المتمثل في غياب البرلمان، فعدم ارتباط الأوامر بحالة الضرورة يعني أنه لا يمكن بسط الرقابة إلا بالنسبة للشرط الشكلي، بهذا يصبح من الضروري دراسة كل حالات غيابه، متى يمكن

لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر، ومدى سلطة البرلمان خلال هذه الفترات في التدخل كمشرع أصلي - المطلب الأول-.

خلال هذه الفترات، يمكن لرئيس الجمهورية التدخل ليشرع بأوامر ويبدو واضحا أنها تنصب على مجال القانون. لكن الأمر ليس بهذه البساطة، فهو ليس محمدا بدقة كافية لنميز بين ما هو تشريعي وتنظيمي. وإذا كان لرئيس الجمهورية اتخاذ القرارين خلال هذه الفترة (التشريعي في شكل أوامر والتنظيمي في شكل مراسيم) فإنه يصبح من الضروري التمييز الدقيق لتفادي تطبيق معيار ذاتي يخضع لإرادة رئيس الجمهورية. - المطلب الثاني -

المطلب الأول: حالات غياب البرلمان.

تنص المادة 124 في الفقرة الأولى من دستور الجزائر على أنه: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان". بهذا يحدد المؤسس حالتين لتدخل رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر: حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وبين دورتي البرلمان.

تختلف الحالتان بأن الأولى مفتعلة وليست آلية، ينظمها الدستور بموجب المادة 129 من دستور الجزائر وتترتب عن ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته في حل المجلس الشعبي الوطني، أو قراره في إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها. ولم ينص صراحة عن إمكانية الاستقالة الجماعية للنواب. ينجر عن غياب هذا المجلس تعطيل العمل التشريعي لأن النواب وحدهم يملكون حق الاقتراح دون أعضاء مجلس الأمة بهذا ينتقل الاختصاص في التشريع لرئيس الجمهورية. -الفرع الأول-

أما بالنسبة لفترة بين الدورتين، فهي مدة غير محددة بشكل واضح، هل يقصد المؤسس بهذه العبارة كل الفترات أين يكون البرلمان غير منعقد بهذا تأخذ فترة ما بين فصلين تشريعيين الحكم نفسه؟ أم أنه يقصد فقط الفترات الممتدة خلال العهدة التشريعية الواحدة للمجلس الشعبي الوطني وتستثنى فترة بين العهدين؟ -الفرع الثاني.

الفرع الأول: حالة الحل والانتخابات التشريعية المسبقة.

لرئيس الجمهورية سلطة اللجوء إلى الأمة "appel au pays"، ولها عدة صور من بينها ممارسة حق الحل.⁴²⁹ وينصب غالبا على مجلس دون الآخر في الأنظمة ذات الازدواجية المجلسية كالجائر، أين قرر المؤسس إخضاع المجلس المنتخب بشكل مباشر من طرف الشعب وحده للحل.

نصت المادة 129 من دستور الجزائر⁴³⁰ على إمكانييتين لإنهاء عهدة المجلس الشعبي الوطني، الحل والانتخابات التشريعية المسبقة. تؤكد صياغة المادة التمييز بين الحالتين لأن المؤسس استعمل حرف "أو" وليس "و" كما نصت الفقرة الثانية من ذات المادة على أن: "تجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين..." مما يعني أنه يفرق بين قرارين رئاسيين في هذا المجال:

- قرار حل المجلس الشعبي الوطني. -أولا-

- قرار إجراء انتخابات تشريعية مسبقة. -ثانيا-

ويبقى المجلس الثاني قائما، إذ لا تتطاله آثار القرارين. لكن هذا لا يؤدي إلى إمكانية القيام بأعماله التشريعية نيابة عن المجلس المحل. -ثالثا-

أولا: حل المجلس الشعبي الوطني.

"الحل هو قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي أي هو الإنهاء المبستر أو المعجل للفصل التشريعي"،⁴³¹ يقابل المسؤولية الوزارية⁴³² في الأنظمة البرلمانية ويهدف غالبا إلى تحقيق التوازن بين الهيئتين التشريعية التنفيذية.⁴³³ هو حق قديم لرئيس الدولة ففي دستور فرنسا لعام 1875 مثلا، كان بمثابة حكم وظيفته تحقيق التناغم بين الجسم الناخب والممثلين،⁴³⁴ لذا فهو يحاول صد تجاوزات البرلمان عن طريق سلطتي الخطاب والحل.⁴³⁵

⁴²⁹ Jean Chantebeau, La nouvelle constitution et le régime politique de la France. Berger-Levrault, 1959, 2 ed, p. 93.

⁴³⁰ تنص المادة 129 من الدستور الجزائري على أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول.

وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".⁴³¹ بشير علي محمد الباز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة. دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص. 58.

⁴³² علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة. دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص. 5.

⁴³³ إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص. 75.

⁴³⁴ Henry Leyret, Le président de la république. Librairie Armand Colin, Paris, 1913, p. 218.

⁴³⁵ Ibid, p. 219.

يعود هذا القرار إلى عدة مبررات: - حل البرلمان عند عدم اتفاقه مع الرضا الشعبي العام، الحل بسبب الخلاف بين مجلسي البرلمان، حل البرلمان بسبب قرب انتهاء مدة إنابته وتلاعبه بالقوانين ليكسب رضا الشعب، الحل بسبب الخلاف بين الحكومة والبرلمان، الحل بسبب تغيير النظام الانتخابي للدولة، الحل بهدف دعم الأغلبية البرلمانية...⁴³⁶ لكنه في النهاية، ومهما اختلفت مبرراته، فإنه يقوم على مبدأين ضروريين لتحقيق شرعية القرار: دعوة الناخبين لانتخاب المجلس الجديد وعدم تكرار الحل لذات السبب.⁴³⁷

1- وظائف الحل:

غالبًا ما يهدف قرار الحل إلى تحقيق وظيفتين قانونية وسياسية.⁴³⁸

* الوظائف السياسية:

- فض النزاع الذي قد يشب بين السلطات الدستورية في الدولة، بين الحكومة والبرلمان، بين رئيس الدولة والبرلمان الذي تؤيده الوزارة، بين مجلسي البرلمان، بين الأحزاب السياسية المكونة للأغلبية البرلمانية، بين البرلمان والشعب.⁴³⁹

- تحقيق استقرار النظام السياسي عن طريق الاستقرار الوزاري: ذلك بهدف دعم الأغلبية في حالة اختلاف الأحزاب المتحالفة، أو للبحث عن الأغلبية المفقودة وإعادة تكوينها بعد تشتتها،⁴⁴⁰ أو لامتناس المعارضة خارج البرلمان وهنا قد يحل المجلس رغم تأييد الحكومة للأغلبية فيه.⁴⁴¹

- الوقوف على اتجاهات الرأي العام، فقد يتغير هذا الأخير في حين يبقى البرلمان وفي اتجاهات السياسية القديمة. على عكس الحكومة التي تبقى دائما على اتصال بالمجتمع وعلى علم بالتطورات فتتوصل إلى حل البرلمان الذي لم يعد اتجاهه يخدم الإرادة العامة للشعب، وللمحد من آثار طول العهدة التشريعية التي تؤدي إلى إحداث هذه الفجوة.⁴⁴² فوفقا لدستور 1875 الفرنسي، لرئيس الجمهورية أن يوجه خطابا للبرلمان بهدف إعطاء المجالس نصائح مباشرة وإنذارات.⁴⁴³ كما أن وقف جلسات البرلمان تهدف إلى دفع النواب للتفكير

⁴³⁶ بشير علي محمد الباز، مرجع سبق ذكره، من ص. 67 إلى ص. 77.

⁴³⁷ علاء عبد المتعال، مرجع سبق ذكره، ص. 115.

⁴³⁸ علاء عبد المتعال، مرجع سبق ذكره، ص. 193.

⁴³⁹ المرجع نفسه، ص. 195.

⁴⁴⁰ المرجع نفسه، ص. 231.

⁴⁴¹ المرجع نفسه، ص. 261.

⁴⁴² المرجع نفسه، ص. 271.

⁴⁴³ Henry Leyret, op. cit., p. 143.

والاتصال بناخبيهم للتخلص من اتجاهاتهم المصلحية، وإذا لم يجد ذلك، يمكن لرئيس الدولة أن يقرر الحل الذي يراه كونستان بنجامين الحل الوحيد في هذه الحالة.⁴⁴⁴

*الوظائف القانونية :

-إيجاد مجلس تشريعي جديد يتحمل مسؤولية تعديل دستوري في حالة رفض المجلس القائم لذلك المشروع.

-إحداث التوافق بين وكالتي غرفتي البرلمان.

-تجديد تمثيل مجموع الناخبين المتأثر بتغيرات كزيادة السكان، ضم أقاليم جديدة لإقليم الدولة، تعديل القانون الانتخابي.

يختلف التحليل في هذا المجال بين أن يهدف الحل إلى التحكيم بين المؤسسات الدستورية أو إلى تغليب إرادة رئيس الدولة على بقية الهيئات. ولا يعتمد الأمر على نية المؤسس فقط، بل يعود أيضا إلى أسباب هذا القرار. فقد يهدف إلى تحقيق التوازن بين برلمان قوي ورئيس الدولة الذي يعد الحل ضمانا له وهنا يكون هذا الأخير على خلاف مع المجلس المنتخب.⁴⁴⁵ كما قد تعبر هذه السلطة على " دور حكم يمثل، فوق المعارك الحزبية، استمرارية وديمومة الدولة".⁴⁴⁶ بهذا لا يمارس رئيس الجمهورية هذه السلطة لأنه مختلف مع البرلمان بل لتحكيم الشعب في خلاف نشأ بين المجلس المنتخب والحكومة.

أما إذا عدنا للدستور الجزائري الذي أخذ بكثير من مظاهر الأنظمة البرلمانية ومن بينها سلطة الحل لوجدنا أحكامه مختلفة من حيث الأسباب والنتائج. فإرادة رئيس الجمهورية في اللجوء للإجراء غير مرتبطة بأسباب معينة، إلا فيما يخص المادة 84 من دستور الجزائر⁴⁴⁷ أين يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى أحكام المادة 129 المتعلقة بالحل قبل قبول استقالة الحكومة بسبب رفض المجلس الشعبي الوطني التصويت لها بالثقة. ويبدو واضحا من خلال نص المادة أنها لا تشكل قيда على سلطة رئيس الجمهورية بل إنها تسمح بالضغط على

⁴⁴⁴ Ibid, p.p. 157,158.

⁴⁴⁵ Dendias,Le renforcement des pouvoirs du chef de l'état dans la démocratie parlementaire., p.80.

⁴⁴⁶ Jean Chantebeau,La nouvelle constitution et le régime politique de la France. Op. cit.,p. 96.

⁴⁴⁷ تنص المادة 84 من الدستور الجزائري على: "...للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته. في هذه الحالة، يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 129 أدناه..."

المجلس النيابي الذي بات يعلم أن مواجهته للحكومة تعني إمكانية حله. وتبقى هذه السلطة فيما عدا هذه الحالة تقديرية يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إليها دون تعليق قراره.

بالنسبة لإجراءات الحل، فهي اختصاص مطلق لرئيس الجمهورية من حيث المبادرة، ولم ينص الدستور على أية شروط موضوعية لممارسة هذه السلطة. أما الشروط الشكلية فلا تعدو أن تكون استشارات لرئيسي الغرفتين والوزير الأول، إضافة إلى شرط إجراء الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر. لكن لا علاقة لهذا الشرط الأخير بقرار الحل بل يكون لاحقاً، بالتالي لا تتوقف صحة المرسوم الرئاسي المقرر للحل على تضمينه استدعاء الناخبين.

2- طبيعة قرار الحل:

عدم إخضاع سلطة الحل لقيود شكلية وموضوعية دون ما ورد في الدستور يجعله سلطة سامية لرئيس الجمهورية تقع في إطار الممارسات المتعلقة بالمادة 72 من دستور الجزائر.⁴⁴⁸ بهذا نعتبر قرار اللجوء للحل عملاً سامياً مهما كانت أسبابه.

كما يعتبره أحد الفقهاء سلطة أزمة لأنه من أهم عناصر سلطة التحكيم لرئيس الدولة فهو يسمح بحل أزمة خطيرة واللجوء إلى الشعب أو لحل خلاف بين الرئيس والمجلس،⁴⁴⁹ مما يجعله عمل سيادة. لكن ما هي طبيعته حسب المعيار الوظيفي: هل هو عمل تشريعي أم تنفيذي (إداري أم حكومي)؟

على أساس المعيار الوظيفي الذي اعتمدهنا، لا يمكن اعتبار قرار اللجوء إلى الحل في حد ذاته عملاً تشريعياً لأنه لا يؤدي إلى صياغة قاعدة قانونية تعد مصدراً للتشريع. لذا ننتهي إلى اعتبار الحل عملاً تنفيذياً خاصاً برئيس الجمهورية يصدر في شكل مرسوم. وهو ليس إدارياً بل حكومياً يتعلق بالمهام الحصرية السامية التي أوكلها الدستور للرئيس بصفة خاصة مع عدم إمكانية تفويضها.

أما إذا عدنا للممارسة، فقد سبق حل المجلس النيابي في 1992، وجاء المرسوم خالياً من أي تبرير، مما يحول دون إعطاء تفسير قانوني كاف.⁴⁵⁰ إلا أن الإشارة للمواد 74/ف6 و120 من دستور 1989 قبل

⁴⁴⁸تعتبر سلطة الحل في النظامين الجزائري والفرنسي تقديرية يمكن تفعيلها في كل وقت حسب رأي بوقفة. أنظر: بوقفة عبد الله، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2006، ص. 230.

⁴⁴⁹ Hugues Portelli, op. cit., p. 192.

⁴⁵⁰ جريدة رسمية رقم 2 صادرة في 8 جانفي 1992 تتضمن المرسوم الرئاسي رقم 01/92 المؤرخ في 01/04/1992 يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني.

التعديل،⁴⁵¹ والظروف السياسية التي كانت وراء القرار تؤكد أنه سلطة حصرية بيد رئيس الجمهورية يلجأ إليها متى رأى ذلك ملائما لمصلحة البلاد.

ثانيا: إجراء انتخابات تشريعية مسبقة.

يهدف قرار الحل إلى ضمان توازن السلطات إما بمنح السلطة التنفيذية امتياز يضمن استقلاليتها إزاء المجلس، أو بتحكيم الناخبين وهو يحقق أمرين: أولا إنهاء عهدة النواب، وثانيا الانتخابات المسبقة.⁴⁵² لكن تماثل النتائج لا يعني وحدة الإجراء لأن النص الدستوري كان واضحا بشأن التمييز بين حالة الحل والانتخابات التشريعية المسبقة، فالنتيجة واحدة للقرارين، وهي انتخابات تشريعية قبل أوأنها، إلا أنها قد تتأتى من إجراءين مختلفين.

رغم أن المؤسس الجزائري لم ينص صراحة على أحكام حالة الانتخابات التشريعية المسبقة، فإن هذا لا يمنع دراسة إمكانيات اتخاذ هذا القرار ونتائجه. ويبدو من خلال النص أنه قد ينجر عن أسباب مختلفة عن تلك المتعلقة بالحل والتي تكون متعلقة أساسا بتشكيله المجلس الشعبي الوطني وإمكانية قيامه بوظائفه، ويفترض أن يجد القرار مصدره في إرادة المجلس الشعبي الوطني كأن تكون استقالة جماعية لأعضائه، أو إعلان عن عجزه عن القيام بوظائفه. ولو كان الأمر غير ذلك لما نص المؤسس على الحالتين وأبقى فقط على سلطة رئيس الجمهورية في الحل. قد يتعلق هذا القرار أيضا بالانحلال الوجوبي للمجلس الذي تنص عليه المادة 82 من دستور الجزائر، والذي لا يحتاج إلى مرسوم رئاسي يتضمن حله: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا. تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر"، مما يعني أن رئيس الجمهورية لا يملك هنا قرار الحل، لأنه يكون بموجب القانون، فتكون الانتخابات التشريعية المسبقة نتيجة الانحلال الوجوبي للمجلس.

⁴⁵¹ تنص المادة 74/6 من دستور 1989 على: "يضطلع رئيس الجمهورية...بوقوع المراسيم الرئاسية...".
تنص المادة 120 من الدستور نفسه على: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوأنها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة...".

⁴⁵² François Luchaire, Gérard Conanc, La constitution , op.cit., p.317.

على عكس ما يراه موسى بودهان، فإننا لا نرى أن المؤسس قصد قصر أسباب الحل على الحالتين سابقتي الذكر: مادة 82، مادة 84 من الدستور.⁴⁵³ لأننا نميز أولاً بين الحالتين: الأولى تتعلق بإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، والثانية بممارسة حق الحل. إضافة إلى ذلك، فإن إحالة المؤسس إلى المادة 129 بمناسبة استقالة الحكومة التي لم يصوت لها المجلس بالثقة، لا تعني ارتباط إجراء الحل بهذه الحالة فقط، بل تعد ترخيصاً لرئيس الجمهورية باستعمال سلطته السامية في اللجوء إلى الشعب لفض النزاع بين المجلس المنتخب والحكومة. بهذا قد يلجأ رئيس الجمهورية لأحكام المادة 129 دون أن تكون لها علاقة بتطبيق المادة 84. كما أن الحالة الثانية والتي تقتضي إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها لا تعني أنها مرتبطة فقط بأحكام المادة 82، بل إنها تعني أنها لا تجد أساسها في قرار الحل، والسبب لا يتعلق تماماً بإرادة رئيس الجمهورية، بل بأحكام الدستور أو بالمجلس في حد ذاته، وهو ما تؤكد المادة 129 التي لم تحل صراحة على المادتين سابقتي الذكر.

بالتالي، وفي الحالتين، يحل أو ينحل المجلس الشعبي الوطني دون أن يشمل القرار مجلس الأمة، مما يؤدي بنا إلى التساؤل عن دوره خلال هذه الفترة، كما نتساءل عن إمكانية استكمال المجلس الآخر لأشغاله المعلقة. -ثالثاً-

ثالثاً: اختصاص البرلمان خلال فترة الحل.

يقع الحل على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، وهذا تحقيقاً لمبدأ تقابل الأشكال، فمقابل الرقابة التي يمارسها المجلس الشعبي الوطني على الحكومة والتي قد تؤدي إلى استقالته، يمكن لرئيس الجمهورية التدخل وحل هذا المجلس. أما بالنسبة للمجلس الثاني فهو لا يخضع لهذا الإجراء لأنه لا يملك الآليات الرقابية نفسها. وإن كان هذا يفسر خضوع مجلس دون الآخر للحل، فما هو غرض المؤسس من الإبقاء على مجلس الأمة؟

يرر كثير من الفقهاء عدم تعرض أحد المجلسين للحل بتفادي تعطيل العمل البرلماني.⁴⁵⁴ فهل يمكنه على هذا الأساس القيام بوظائف معينة أثناء فترة الحل، أم أن كل الاختصاص التشريعي ينعقد لرئيس الجمهورية؟

الأثر الحتمي للحل هو توقف البرلمان عن ممارسة وظائفه، فهل هذا يعني أنه يمكن أن يمارس بعض مهامه حتى انتخاب المجلس الجديد لتفادي الفراغ التشريعي؟⁴⁵⁵ هنا ظهرت نظريتان: نظرية الموت المدني للبرلمان المنحل

⁴⁵³ موسى بودهان، "الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري". مجلة النائب، العدد 2، السنة الأولى، 2003، ص. 38.

⁴⁵⁴ علاء عيد المتعال، مرجع سبق ذكره، ص. 314.

⁴⁵⁵ المرجع نفسه، ص. 301.

الذي يختفي حالا ويفقد صفته النيابية ويفقد أعضاؤه حصانتهم بمجرد الحل.⁴⁵⁶ أما الاتجاه الآخر فيسمح باستمرار عمل البرلمان المنحل إلى حين انتخاب مجلس جديد.⁴⁵⁷

يبدو من خلال المادة 124 أن المؤسس الجزائري أخذ بالنظرية الأولى والتي تقتضي التوقف الحال للبرلمان بغرفتيه عن ممارسة أعماله التشريعية بمجرد صدور قرار الحل، واضطلاع رئيس الجمهورية بالتشريع في هذه الحالة. وهو ما يؤكد القانون العضوي رقم 02/99 والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والنظام الداخلي لمجلس الأمة أين لم يرد أي حكم حول هذه الحالة. كما تؤكد ذلك المادة 82 من الدستور والمتعلقة بالانحلال الوجوبي للمجلس، إذ تنص الفقرة الثانية منها على أن تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، أما الشؤون الأخرى فيتكفل بها رئيس الجمهورية وفقا لسلطته في التشريع بأوامر.⁴⁵⁸

فإن كان الأمر محسوما بالنسبة للتشريع في هذه الحالة فإن مصير الأعمال المطروحة أمام المجلس قبل حله يبقى غير واضح. إذ يرى بعض الفقهاء أن هذه الأعمال تسقط بمجرد حله فكل المشروعات والاقتراحات والأسئلة والاستجابات تصبح وكأن لم تكن ما لم يفصل فيها. ولاستثناء دراستها، يتوجب اللجوء إلى إجراء آخر أمام المجلس الجديد.⁴⁵⁹ أما بالنسبة للقوانين التي صوت عليها المجلس قبل حله، فينظر فيها المجلس الثاني ولا يتم إلغاؤها وفقا للنظام الفرنسي -مادة 127 من لائحة مجلس الشيوخ.⁴⁶⁰ لكن القانون الجزائري لم يذكر صراحة مصيرها ولم يتكلم عن دور مجلس الأمة غير المحل.⁴⁶¹

كما ثار نقاش فقهي حول اختصاص الحكومة التشريعي خلال فترة الحل بين تحديد اختصاصها بقاعدة تصريف الشؤون الجارية لأنها تتدخل كحكم أو إعطائها اختصاصا كاملا، ولكل حججه في ذلك.⁴⁶² لكن اللجوء إلى الفقه بالنسبة للدستور الجزائري يبدو دون أهمية لأن المؤسس قد حسم الأمر وأعطى لرئيس الجمهورية اختصاصا مطلقا في هذا المجال بنص المادة 124 من دستور الجزائر ونص المادة 82 سابقة الذكر التي تكلف الحكومة بتسيير الشؤون العادية، أي مجموع اختصاصاتها المعتادة دون حق المبادرة بالمشاريع نظرا لغياب المجلس المعني.

⁴⁵⁶ علاء عبد المتعال، مرجع سبق ذكره، ص. 304. حتى 307.

⁴⁵⁷ المرجع نفسه، ص. 331.

تنص المادة 82 فقرة 2 على أن: "تستمر الحكومة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني..."، أما ما ⁴⁵⁸ دون ذلك فلم ينص الدستور على اختصاصها فيه.

⁴⁵⁹ علاء عبد المتعال، مرجع سبق ذكره، ص. 323.

⁴⁶⁰ المرجع نفسه، ص. 326.

⁴⁶¹ أنظر النظام الداخلي لمجلس الأمة أين لم يرد أي حكم يتعلق بحالة الحل واختصاصات هذا المجلس.

⁴⁶² علاء عبد المتعال، مرجع سبق ذكره، من ص. 355 إلى ص. 363.

هذا بالنسبة للأحكام الدستورية لعمل البرلمان أثناء فترة الحل أو الانتخابات التشريعية المسبقة والتي تقتضي توقف عمل البرلمان واضطلاع رئيس الجمهورية بكل الاختصاصات التشريعية. أما بالنسبة لفترة بين دورتي البرلمان فتختلف أحكامها إن كانت تتعلق بالبرلمان نفسه أو بعهدة جديدة للمجلس المنتخب.

الفرع الثاني: بين دورتي البرلمان.

دور الانعقاد هو: "الوقت الذي يستطيع البرلمان خلاله أن يعقد جلساته ويمارس اختصاصاته"⁴⁶³ مما يعني أن الفترة محل الدراسة تتعلق بالأوقات التي لا يكون فيها البرلمان منعقدا، فهل تشمل أيضا الدورات غير العادية التي تنص عليها المادة 118 من دستور الجزائر؟

يبدو واضحا من خلال نص المادة 124 "بين دورتي البرلمان": أن المؤسس يقصد الدورات العادية فقط لأنه ذكر دورتين تحديدا وهي حسب المادة 4 من القانون 02/99 دورتان عاديتان. مدة كل واحدة منهما أربعة أشهر على الأقل وخمسة أشهر على الأكثر - مادة 4 من القانون 02/99 -، ولو أراد غير ذلك لكان نص المادة مختلفا كأن تكون العبارة: "بين دورات البرلمان" فتشمل كل الدورات العادية وغير العادية. بالتالي، وما دام الأمر بهذا الشكل فإن الفترة محل الدراسة هي بين الدورات العادية فيمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر خلال الدورات غير العادية ما دامت تقع خلال الفترة التي نصت عليها المادة 124: وهي منذ نهاية دورة الخريف حتى بداية دورة الربيع، ثم بعد نهاية هذه الدورة إلى بداية الدورة الأخرى.

وإن كانت الفترة المحددة في المادة 124 من الدستور هي ما بين الدورتين العاديتين فقط، فإن الأمر يحتاج إلى توضيح أكثر بشأن اعتبار فترة بين العهدين معنية بأحكام المادة سابقة الذكر.

تعرف العهدة التشريعية بأنها: "فترة الوكالة الجماعية لأعضاء مجلس برلماني، وتمثل المدة التي يمارس فيها كل البرلمان اختصاصاته"⁴⁶⁴، أما دورات البرلمان فهي: "فترات من السنة يختلف عددها ومدتها من دولة إلى أخرى يمكن خلالها للمجلس أن يجتمع و يمارس اختصاصاته بقوة القانون"⁴⁶⁵ بهذا تختلف الفترتان في أن الأولى تتعلق بما بين عهدة البرلمان القائم والبرلمان المنتخب بعده أما الفترة الثانية فتتعلق بنفس البرلمان الذي ينعقد في دورة محددة قانونا.

⁴⁶³ جابر جاد نصار ، مرجع سبق ذكره، ص 73.

⁴⁶⁴ Joy Tabet, op. cit. , p. 293.

⁴⁶⁵ Ibid , p. 293.

وفقا للمادة 124، فإن فترة بين الدورتين تتعلق بالحالتين، فيستوي أن تكون الفترة بين اجتماعي البرلمان نفسه أو بين دورة برلمان قديم وآخر جديد. وهو ما تؤكدته المادة 179 من الدستور⁴⁶⁶ التي توكل مهمة التشريع بأوامر بما في ذلك المسائل المتعلقة بالقوانين العضوية لرئيس الجمهورية بعد انتهاء عهدة الهيئة التشريعية القائمة وإلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني.

من خلال ما سبق دراسته، فإن الفترات التي يمكن لرئيس الجمهورية فيها التشريع بأوامر هي:

1- فترة ما بين أدوار الانعقاد: ولا تعتبر الدورة غير العادية انقطاعا لهذه المدة، إلا أنه يجوز لرئيس الجمهورية الاستناد إلى المادة 124 والتشريع بأوامر في حالة فسخ الدورة قبل نهاية أجلها.⁴⁶⁷

2- فترة ما بين الفصلين التشريعيين: أي بعد انتهاء مدة عضوية المجلس القديم وبداية انعقاد المجلس الجديد.

3- فترة حل المجلس الشعبي الوطني وحالة إجراء انتخابات تشريعية مسبقة: يقرها رئيس الجمهورية وفقا للمادة 129 من الدستور. ولم ينص الدستور على إمكانية وقف عمل المجلس إلى حين حله فلا ترد هذه الحالة ضمن احتمالات غيبة البرلمان كما ورد في دساتير أخرى.

في هذه الحالات يخول الدستور رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر، ويتدخل ليس بصفته منفذا بل بصفته التمثيلية التي تسمح له بالتعبير عن الإرادة العامة للشعب في المجال المحتجز للبرلمان نظرا لغياب هذا الأخير.

المطلب الثاني: الأوامر الرئاسية.

نص دستور 1976 على الأوامر التشريعية لرئيس الجمهورية.⁴⁶⁸ وبعد إلغائه لم يأخذ المؤسس في دستور 1989 بهذا الاختصاص فلم يعد لرئيس الجمهورية الحق في التشريع خلال غيبة البرلمان. إلا أنه بعد

⁴⁶⁶ تنص المادة 179 من دستور الجزائر على أن: "تتولى الهيئة التشريعية القائمة عند إصدار هذا الدستور وإلى غاية انتهاء مهمتها وكذا رئيس الجمهورية بعد انتهاء هذه المهمة وإلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، مهمة التشريع بأوامر بما في ذلك في المسائل التي أصبحت تدخل ضمن القوانين العضوية".

⁴⁶⁷ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003 أطروحة دكتوراه، جامعة الاسكندرية قدمت بتاريخ 1981، منشورة، ص. 79.

⁴⁶⁸ أنظر دستور 1976، مادة 153 منه. جريدة رسمية رقم 94 مؤرخة في 24 نوفمبر 1976. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جبهة التحرير الوطني، دستور 1976 الصادر بموجب أمر رقم 97 / 76 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976.

تعديله في 1996، ظهر من جديد في المادة 124 التشريع بأوامر من طرف رئيس الجمهورية أثناء غيبة البرلمان، فما هي ضرورة هذا التعديل، خاصة أنه جاء مرافقا لتأسيس مجلس برلماني ثان؟

من طبيعة عمل البرلمان أن لا يبقى دائم الانعقاد لأن التجربة أثبتت أنه كلما بقي منعقدا كلما ارتفع معدل القوانين التي يضعها.⁴⁶⁹ إلا أن غيابه بين الدورتين أو خلال فترة الحل قد يطرح مشكلات في عمل المؤسسات الدستورية في حالة عدم وجود نصوص قانونية تنظم ذلك الموضوع. فيكون أمام رئيس الجمهورية حلان: إما استدعاء البرلمان في دورة غير عادية، أو إصدار أوامر.

هذه الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية طبقا للمادة 124 فقرة 1 من دستور الجزائر لم يعرف مجالها صراحة، إلا أنه من الواضح أنها تنصب على المادتين 122 و 123 من الدستور المتعلقة بالاختصاص المحتجز للبرلمان. لكن الأمر ليس بهذه البساطة، فإن كان عمل البرلمان لا يطرح إشكاليات في تحديد مجال تدخله لأنه يعتمد على المعيارين الموضوعي والشكلي معا، فإن اضطلاع رئيس الجمهورية بوظيفة التشريع بأوامر إلى جانب وظيفته التنظيمية التي تقتضي وضع قواعد عامة في غير الاختصاص المحتجز وفقا للمادتين 122 و 123 يتطلب معيارا دقيقا للتمييز بين ما هو أمر وتنظيم في قرارات رئيس الجمهورية خلال فترة غياب البرلمان. -الفرع الأول-

لكن، حتى بتحديد معيار دقيق لمجال أوامر رئيس الجمهورية في حالة غيبة البرلمان، تبقى إشكالية طبيعة أوامر رئيس الجمهورية المتخذة بموجب المادة 124 فقرة 1، لأن ذلك يحدد الجهة المختصة بالرقابة، فهل هي أعمال إدارية أم أعمال تشريعية؟ وإن كانت أعمالا إدارية، فهل تحولها موافقة البرلمان اللاحقة إلى قوانين؟ -الفرع الثاني-

الفرع الأول: مجال أوامر رئيس الجمهورية.

اختلف الفقه حول مجال الأوامر الرئاسية في حالة غيبة البرلمان، إن كان مجالها مطابقا لمجال القانون أم أنه محدود، ولا يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بشكل تقديري في هذه الحالة:

⁴⁶⁹ Etienne Grass, op. cit. , p. 141.

-هناك من يرى أن أوامر رئيس الجمهورية لا تتناول كل ما يمس الحقوق والحريات العامة، فهذه الموضوعات تعود إلى الاختصاص المطلق للبرلمان باعتباره هيئة سياسية، ولا يمكن للإدارة أن تمارس هذا الاختصاص.⁴⁷⁰

لكن هذا الرأي لا يتماشى مع نص المادة 124 التي تقتضي أن يمارس رئيس الجمهورية اختصاصا تشريعيا دون تحديد مجاله خلال غيبة البرلمان، بذلك يمكن لرئيس الجمهورية، حسب التفسير الحرفي للنص، أن يشرع في كل مجالات المادتين 122، 123.

كما أنه من المستحيل أن نميز وفقا للمادتين 122 و123 ما يتعلق بحقوق وحريات الأفراد وما لا يتعلق بها، فكل القوانين تمس بالحريات العامة بشكل مباشر أو غير مباشر.

-أما الرأي الثاني، وهو الذي يتماشى مع التفسير العادي للفقرة الأولى من المادة 124 من الدستور، فينصرف إلى أن الأوامر تنظم كل ما تنظمه القوانين العادية، بالتالي يمتد مجالها إلى كل ما يشملها مجال التشريع العادي لأن المؤسس لم يشر إلى أي استثناء في المادة. كما أن الأسس التي يستند إليها رئيس الجمهورية في إصداره للأوامر هي عادة ثلاث مواد: 122، 124، 126 من الدستور، مما يؤكد أن مجال التشريع بأوامر محسوم، وهو يتعلق بمجال المادة 122 من الدستور، ونادرا بمجال المادة 123.

إلا أن مجال التشريع، ورغم ما ورد في آراء المجلس الدستوري من مطابقته لمجال المادتين 122، 123 من الدستور،⁴⁷¹ فإنه يبقى في حدوده غامضا أولا لأن المادة 122 لم تنص صراحة على اعتباره مجالاً مخصصاً للقانون، وأن المواضيع الواردة لم تحصره بدقة، كما أن مواد أخرى في الدستور توحى

بتوسيع مجال القانون أكثر مما ورد في المادتين 122 و123 كالمواد 18، 19، 23،...⁴⁷² من دستور الجزائر .

⁴⁷⁰فؤاد عبد النبي حسن فرج ، مرجع سبق ذكره ، ص 520.
⁴⁷¹أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 10/رن دلم د/2000 المؤرخ في 13 ماي 2000، المتعلق بمراقبة مدى مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور.
⁴⁷² تنص المادة 19: "تنظيم التجارة الخارجية من اختصاص الدولة. يحدد القانون شروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها."
المادة 18: "الأملك الوطنية يحددها القانون..."
مادة 23: "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون."

المجال التشريعي للمادة 34 من الدستور الفرنسي مثلا ليس كاملا تماما، لأنه مرتبط بمواضيع دستورية أخرى: إعلان الحرب، حالة الحصار، الموافقة على إبرام بعض المعاهدات.⁴⁷³ إضافة إلى إشكالية التفرقة بين المجال أين يحدد المشرع القواعد وأين يبين فقط المبادئ، لأن السلطة التنفيذية تتدخل بشكل موسع في تشكيل القانون ويتمادى المشرع في تعريف المبادئ وهذا حسب الحاجة.⁴⁷⁴ فيصبح التمييز بين مجال القانون والتنظيم المستقل غير دقيق ووظيفة الرقابة أصعب لأنها تعتمد على تفسير الهيئات للمجال الذي وضعه المؤسس الدستوري. بهذا يضيق أو يتسع مجال القانون حسب موقف القاضي الدستوري.⁴⁷⁵

إضافة إلى إشكالية التشريع في المبادئ أو القواعد العامة، يطرح مجال الأوامر الرئاسية في الجزائر تساؤلات كثيرة أهمها: ما هي الجهة التي تراقب الحدود بين مجال القانون والتنظيم المستقل إن كانت التنظيمات المستقلة في الجزائر، وعلى خلاف الدستور الفرنسي، تخضع فقط لرقابة المجلس الدستوري دون مجلس الدولة؟ مما يعني اختصاص هذا الأخير في النظر في العملين التشريعي والتنظيمي دون أن يملك الوسائل القانونية الكافية لذلك، نظرا لاستثناء الأوامر من مجال اختصاص المجلس الدستوري بنص المادة 165 من الدستور. بهذا يراقب المجلس الدستوري مجال القانون عندما يصدر من البرلمان، لكنه لا يراقب مجال الأمر إلا إذا تمت الموافقة عليه من طرف الغرفتين، مما يؤدي إلى اعتبار المجالات القانونية التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر غير محددة تقريبا رغم تقييدها من حيث الزمان.⁴⁷⁶ وهو ما سنفصله فيما يلي:

المادة 125 من الدستور، حدود وسلطة:

إذا كان من المنطقي أن يضطلع رئيس الجمهورية بالتشريع بالاشتراك مع البرلمان. فيفترض، واعتبارا للمبادئ الديمقراطية التقليدية، أن يبقى البرلمان السلطة التشريعية الأصلية. إلا أن التطور التقني لعمل الدولة غير الوضع. فأصبحت الهيئة التنفيذية صاحبة الاختصاص الأصلي في التشريع من خلال سلطتها التنظيمية، ويحصر اختصاص البرلمان في وضع القانون بموجب الدستور، حتى أن تأطير عمل البرلمان دستوريا كان لمصلحة

⁴⁷³ Hugues Portelli , op. cit. , p. 255.

⁴⁷⁴ Ibid, p. 255.

⁴⁷⁵ Etienne Grass, op. cit. , p.144.

⁴⁷⁶ موسى بودهان، " الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري". مجلة النائب، العدد 2، السنة الأولى، 2003، ص. 35.

الحكومة.⁴⁷⁷ بهذا أصبح للتشريع بقواعد عامة ومجردة شكلا: وضع القوانين وهو من اختصاص الهيئة التشريعية، التنظيم وهو من اختصاص الهيئة التنفيذية.

على غرار الدستور الفرنسي، حدد المؤسس الجزائري المجال الخاص بالبرلمان في المادتين 122 و123، وترك ما دون ذلك لرئيس الجمهورية يشرع فيه بلوائح ذات طبيعة غير تشريعية. لكن المادة 34 من الدستور الفرنسي، عكس ما أوجت به في البداية، كانت تسمح بتوسيع مجال القانون بموجب الفقرة الأخيرة التي تنص على أنه: "يمكن أن تحدد أو تستكمل بقانون عضوي". بهذا تكون القائمة غير محدودة، ويبقى تدخل البرلمان في مجال اللائحة مشروعا ما لم تعترض الحكومة وهو ما يستشف من نص المادتين 41، 37 من الدستور الفرنسي.⁴⁷⁸ كما أن مجال القانون المحدد بموجب المادة 34 من دستور فرنسا قابل للتكييف، فهي تعطي إمكانية وضع قانون عضوي لتحديده أو توسيعه.⁴⁷⁹ لكن هذه الإمكانية غير واردة في دستور الجزائر، ولا يمكن توسيع مجال تدخل البرلمان إلا بتعديل دستوري.

يؤكد هذا الطرح تعديل نص المادة 115 سابقا والتي تقابلها المادة 122 من الدستور حاليا، فبدل عبارة:

"يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي حولها إياه الدستور. ويدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي..."، مما يعني أن المادة كانت تؤكد أمرين: اختصاص البرلمان في التشريع في مجال القانون، وأن المجال ليس محمدا فقط بنص المادة 115 من دستور 1989 قبل التعديل.⁴⁸⁰

ورد في التعديل -مادة 122- عبارة أخرى للمجال نفسه تقريبا: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية". وهي تختلف في تفسيرها عن العبارة السابقة لأنها تعني أن مجال تدخل البرلمان أصبح محمدا ليس بمجال القانون بل بما يكلفه به الدستور صراحة، مما يعني تضيق سلطة البرلمان، وليس تحديد مجال القانون. ذلك ما يؤكد أن مجال القانون ليس محمدا بنص المادة سابقة الذكر، على عكس ما ورد في

⁴⁷⁷ auteur non cité, la rationalisation du parlementarisme, file://H\Droit\edroit public-com cours de droit constitutionnel.htm, 20/03/2008, p.2.

⁴⁷⁸ أيمن محمد الشريف، مرجع سبق ذكره، ص. 230.

⁴⁷⁹ Hugues Portelli, op. cit., p. 254.

⁴⁸⁰ ورد في نص المادة 151 من دستور 1976 الجزائري العبارة نفسها من المادة 115 من دستور 1989 قبل تعديله إذ نصت على أن: "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي حولها له الدستور. تدخل كذلك في مجال القانون..." مما يعني أن المؤسس لم يقصد أيضا تحديد مجال القانون بهذه المادة.

آراء المجلس الدستوري. والمشكلة هنا محدودة المدى، فوجود البرلمان، تتضح الحدود باستثناء ما لم يشرع فيه بقوانين، ليصبح في مجال التنظيم المستقل.

أما في حالات غيبة البرلمان، فيمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع في مجال المادتين 122، 123 إضافة إلى سلطته في التنظيم، مما يستدعي ضرورة التمييز بينهما لتفادي إصدار أعمال في شكل تنظيمات يكون موضوعها في مجال المادتين، وهو ما قد يؤدي إلى مساس بحريات الأفراد.

فالإشكالية التي تطرح عندما نتكلم عن مجال أوامر رئيس الجمهورية والتي يفترض فيها أن تماثل المجال المعرف بالمادتين 122 و123. هي أين يتوقف مجال الأوامر ويبدأ مجال التنظيمات المستقلة -مادة 125؟

المقارنة في هذه الحالة مع النظام الفرنسي أو المصري قد تؤدي بنا إلى نتائج خاطئة لأن الأحكام التي تخضع لها هذه الممارسة مختلفة تماما عما هو في الجزائر. فالحدود بين القانون والتنظيم المستقل في النظام الفرنسي تعود لتقدير الحكومة، التي يمكنها التدخل في عمل التشريع عن طريق المادة 38 من دستور فرنسا بواسطة الأوامر، والبرلمان عن طريق اقتراح القانون أو تعديله قد يتدخل في المجال التنظيمي. في هذه الحالة يمكن للحكومة التدخل بموجب المادة 41 من الدستور الفرنسي والاعتراض على هذا النص، وفي حالة عدم الاتفاق تلجأ إلى المجلس الدستوري.⁴⁸¹ أما النظام الجزائري، والذي قرر ممارسات مختلفة عن النظام الفرنسي رغم أنه أخذ كثيرا من الأطر العامة لعمل الحكومة من النظام الفرنسي، فإنه يخضع التمييز بين المجالين لاعتبارات أخرى. فانطلاقا من مبدأ أنه في فترة معينة، يصبح لرئيس الجمهورية التشريع في المجالين، فإن التفرقة بين العاملين يخضع لإرادته المنفردة للأسباب الآتية:

- لا يملك المجلس الدستوري النظر في الأوامر قبل الموافقة عليها بهذا لا يمكن إخطاره بشأنها.

- نص المادة 125 من الدستور الجزائري يجعل من الرئيس مشرعا ليس فقط من الجانب التنظيمي بل أيضا في المجال القانوني نظرا لعدم حصر الاختصاص التنظيمي في المسائل الخاصة بتنظيم الجهاز الإداري، بهذا ينال هذا الاختصاص من الحقوق الفردية والمدنية.⁴⁸²

- غياب التوزيع الوظيفي الدقيق بين رئيس الجمهورية والوزير الأول فيما يتعلق بوظيفة التنظيم يجعل من إرادة رئيس الجمهورية وحدها صاحبة القرار في تحديد مجال التنظيم المستقل والتابع ومجال الأوامر، وحتى اللجوء إلى

⁴⁸¹ Hugues Portelli, op.cit., p. 255.

⁴⁸² بوقفة عيد الله، رسالة دكتوراه، مرجع سبق ذكره، ص. 382.

المجلس الدستوري لا يحل الإشكال نظرا لغموض المادة 122 من الدستور والتي كان يفترض فيها أن تحدد اختصاصات المشرع لفض حالات التنازع.

-وجود حالات متعددة من المواضيع المحددة في المادة 122 من الدستور: فللبرلمان الحق بأن يشرع في القواعد العامة، أو النظام العام، أو أن يتناول الموضوع برمته. مما يعني أن المشرع لا يتدخل بالمستوى نفسه في كل المواضيع وهو ما سنحاول تفصيله كما يأتي:

* في المواضيع التالية:

القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لا سيما الزواج والطلاق، والبنوة، والأهلية والتركات.

القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.

القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية.

قواعد قانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون.

القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ.

القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي.

القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.

القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي.

القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.

القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.

القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

تكون تشريعاته عامة ولا تتناول التفاصيل بالنسبة للقواعد العامة، والباقي يترك للتنظيم. في هذه الحالة، تتسع السلطات التنظيمية لرئيس الجمهورية الذي يملك وحده، في فترة معينة، تحديد ما يعود للتنظيم وما يعود للتشريع. لكن الفرق بين أن تكون القواعد عامة، وألا تكون عامة يطرح أيضا ضرورة التمييز. في هذا المجال يرى مسعود شيهوب أن القانون ليس مجرد تصريح بالنية يتعلق تجسيدها على السلطة التنفيذية،⁴⁸³ مما يعني أن التشريع بقواعد عامة يعني أيضا التدخل في بعض التفاصيل. إلا أن التجربة تؤكد عكس ذلك، مثل استفتاء 1999 الذي كان نصه تصريحاً بالنية، وكان تطبيقه يحتاج إلى قوانين أخرى وتنظيمات، إضافة إلى أغلب الأحكام في نص استفتاء 2005، كما نجد هذا في كثير من القوانين التي تصرح بالإطار العام وتترك الأحكام للتنظيمات.

*أما إن تعلق الأمر بوضع النظام العام فتتسع هنا سلطة المشرع، إلا أنها تتراوح بين النظام والنظام العام والتشريع الأساسي، وليس الأمر نفسه، لأن المجلس الدستوري يعطي تفسيراً لمصطلح "أساسي" بأنه يقتضي تضمين كل الأحكام المتعلقة بالموضوع، ولا يجوز بالتالي إحالة بعض منها إلى قوانين أخرى، وهذا بصدد دراسته لقانون عضوي إلا أن الأمر ينطبق أيضا على هذه الحالات:⁴⁸⁴

التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية

نظام الالتزامات المدنية التجارية، ونظام الملكية.

النظام الجمركي.

نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات.

النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.

النظام العام للمياه.

النظام العام للمناجم والمحروقات.

النظام العقاري.

⁴⁸³ مسعود شيهوب، "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، مرجع سبق ذكره، ص. 10.
⁴⁸⁴ رأي المجلس الدستوري رقم 12/رقم د / 01 مؤرخ في 13 يناير 2001 المتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان.

* إذا لم يتعلق الأمر بوضع نظام أو تشريع قواعد، فإن المشرع يملك التدخل لتغطية كل الموضوع:

حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين.

شروط استقرار الأشخاص.

التقسيم الإقليمي للبلاد.

إحداث الضرائب والجبایات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها.

حماية التراث الثقافي والتاريخي، والحفاظة عليه.

الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيف العمومي.

إنشاء فئات المؤسسات.

إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية.

لكن وجود عبارة كتلك التي وردت في الفقرة الأولى والفقرة الثانية من المادة 122 تشير إشكالا في التوزيع، عندما يقول المؤسس: "لا سيما.." وهو بصدد تعداد مجال اختصاص البرلمان، وكأنه يقول بأن المجالات الأخرى لا تعود له، أو أنه يشرع على أساس الأولوية في المواضيع. وما كان هذا لي طرح إشكالا لولا وجود المادة 125 التي تقتضي أن يتدخل رئيس الجمهورية في المواضيع غير المخصصة للقانون.

بهذا الشكل، يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر مرسوما في مجال القواعد المتعلقة بالحقوق والحريات لا تتعلق تحديدا بنظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين، أو بقانون الأحوال الشخصية لا يتضمن ما أكد عليه المؤسس (الزواج، الطلاق، البنوة، الأهلية، التركات) إن لم يشرع فيه البرلمان، هنا يكون تدخله دستوريا. لا بد أن الخوض في هذا الموضوع مليء بالصعوبات خاصة بوجود أصناف أخرى من المواضيع تتعلق بمجال القانون.

يجد هذا التنوع أساسه التاريخي في الدستور الفرنسي المادة 34،⁴⁸⁵ والتي تحدد مجال تدخل القانون بين قواعد ومبادئ عامة، وإذا حاولنا التمييز بين الحالتين، لوجدنا أن وضع القواعد يتعلق بمظاهر ممارسة السلطة، أما وضع المبادئ العامة فيتعلق بمظاهر الاستقلالية سواء فيما يخص الأفراد أو المؤسسات بالتالي ترك المشرع التنظيم لذوي العلاقة المباشرة، فالتشريع في القواعد له مجال واسع أما التشريع بالمبادئ الأساسية فهو محدود.⁴⁸⁶ أما بالنسبة للتوزيع الذي اعتمده المؤسس الجزائري، فمن الصعب إحداث معيار للتمييز نظرا لوجود مجموعات فرعية داخل كل مجموعة.

هذا الغموض يخدم دون شك التنظيم وأوامر رئيس الجمهورية، ولا يستفيد منه البرلمان إلا بشكل غير مباشر وبعيد الأثر عن طريق توسيع مجال الأوامر. بهذا الشكل، يملك رئيس الجمهورية التشريع بأوامر أو وضع تنظيمات وفقا لما تقتضيه إرادته، وليس وفقا للقواعد المبينة أعلاه وهو ما ستبينه الأوامر والتنظيمات التالية، والتي لا يظهر جليا أيها من مجال المادة 122 وأيها من مجال المادة 125 من الدستور:

-أمر 04/07 يتضمن الإعفاء المؤقت لعمليات استيراد البطاطا الطازجة أو المبردة والموجهة للاستهلاك من الحقوق الجمركية ومن الرسم على القيمة المضافة.⁴⁸⁷

-المراسيم الرئاسية التي جاءت تطبيقا للأمر 01/06 المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.⁴⁸⁸

⁴⁸⁵ Article 34 : « La loi est votée par le parlement.

-La loi fixe les règles concernant :

Les droits civiques...

La nationalité, l'états et la capacité des personnes...

La détermination des crimes et délits ainsi que les peines...

-La loi fixe également les règles concernant :

La loi électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales...

-La loi détermine les principes fondamentaux :

De l'organisation générale de la défense nationale...

De l'enseignement

Du régime de la propriété...

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique. »

⁴⁸⁶ Dominique Rousseau, op. cit., p.288.

⁴⁸⁷ جريدة رسمية رقم 52، بتاريخ 19 أوت 2007. وهو يطرح تساؤلا آخر حول إن كانت الأوامر فعلا تتخذ لمخالفة التشريعات القائمة، لأن هذا الأمر بالتحديد جاء لمخالفة ما هو مستقر في التشريعات.
⁴⁸⁸ يرد ذكرها تفصيلا في الصفحات الموالية.

في حالة وجود البرلمان، تكون الحدود محمية نسبياً، لأنه يمكن لإحدى المؤسسات المذكورة في المادة 166 إخطار المجلس الدستوري بشأن مدى احترام النص للمواد 122 و 123 من دستور الجزائر، وهو ما قرره المجلس الدستوري تكريساً لمبدأ الفصل بين السلطات.⁴⁸⁹ فيلتزم المشرع بالتشريع في المجالات المخصصة له حصراً في الدستور، دون أن يتعداها إلى المجالات التنظيمية المخصصة للسلطة التنفيذية، كما لا يجوز له الاستناد إليها.⁴⁹⁰ هذا الرأي يخاطب مباشرة البرلمان، لأن أوامر رئيس الجمهورية غير معنية بهذه الرقابة.

أما في حالة غيبة البرلمان، ونظراً لغموض الأحكام المتعلقة بالمواد سابقة الذكر، فإن رئيس الجمهورية، في بعض الحالات، يملك السلطة التقديرية في اختيار التشريع بأوامر أو إصدار مراسيم رئاسية بشأن بعض المواضيع، فإن كان المعيار ثابتاً بالنسبة للمجالات التي سبق للبرلمان التشريع فيها أو بالنسبة للأوامر التي تعدل قوانين سابقة، فإنه من الصعب تحديده فيما يخص الأعمال التي لا تجد أساسها في قوانين سابقة أو تحديد صريح في المادتين 122 و 123.

فعلى سبيل المثال، بالنسبة للفقرة 3 من المادة 122 من الدستور والتي تنص على اختصاص البرلمان في التشريع في شروط استقرار الأشخاص: متى ينتهي اختصاص البرلمان لبدء مجال التنظيم؟ أو متى يشرع رئيس الجمهورية بأمر في شروط استقرار الأشخاص ومتى يصدر مراسيم تنظيمية؟ أما بالنسبة للفقرات 5، 16، 17، 18... وهي مواضيع تحتاج دائماً إلى التجديد والتعديل، فإنها تطرح من حيث التطبيق إشكاليات أخرى: متى تنتهي القواعد العامة وهي مجال القانون والأوامر لبدء مجال التنظيم؟ لا بد أن هذا يخضع غالباً، وخاصة بالنسبة للمواضيع المستجدة إلى تقدير رئيس الجمهورية. لأنه هو المختص بالتشريع في المجالين، والمؤسس الدستوري الجزائري لم يعط سبباً لتحديد هذا المجال غير هذا الاحتمال، على عكس المؤسس الفرنسي الذي بتوزيعه السلطة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول خلق إمكانية دستورية لمراقبة الحدود بين التشريع والتنظيم.

ليس لهذه التفرقة أهمية شكلية فقط، بل إن ذلك يتعلق بكل النظام القانوني للدولة لأن طبيعة الأمر ودرجته القانونية مختلفة عن التنظيم، كما أن اختلاف آليات الرقابة على العاملين يؤثر على مبدأ المشروعية.

الفرع الثاني: طبيعة أوامر رئيس الجمهورية.

⁴⁸⁹ يؤكد المجلس الدستوري في آرائه على هذا المبدأ الدستوري الذي اعتمد عليه المؤسس في تنظيمه للسلطات العمومية، أنظر رأي رقم 10/رن د/م د/2000 رأي رقم 02/رق ع/م د/04 مؤرخ في 22 أوت 2004 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور.

يفرق الفقهاء في هذا الصدد بين القوة القانونية للعمل السياسي وطبيعته القانونية،⁴⁹¹ فلا يعني تمتع العمل بقوة القانون أن له طبيعة قانونية، ولهذا ظهرت ثلاثة اتجاهات:

1- يرى جانب من الفقه المصري -عبد الرزاق السنهوري، سامي جمال الدين- أن اللوائح التشريعية المتخذة طبقاً للمادة 147 من دستور مصر، والتي تقضي بأن رئيس الجمهورية يملك إصدار قرارات لها قوة القانون إذا حدث في غيبة البرلمان ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، تعتبر أعمالاً إدارية لها قوة القانون،⁴⁹² وتبقى كذلك.

لكن ما جاء في الدستور المصري مخالف لما هو مقرر في المادة 124 من دستور الجزائر فلم ترد عبارة "بقوة القانون" بهذا لا يمكن تعميم النتيجة على النظام الجزائري. كما أن المؤسس في الجزائر اتجه إلى اعتبار هذه الأوامر ذات طبيعة تشريعية، بهذا لا يمكن أن نأخذ بهذا الرأي الفقهي في تكييف أوامر المادة 124 من دستور الجزائر لأنها ليست من نفس طبيعة قرارات المادة 147 من الدستور المصري.

2- يفرق بعض الدارسين بين اللوائح الصادرة خلال وجود البرلمان -لوائح التفويض- والتي تعد قرارات إدارية لها قوة القانون إلى حين إقرارها من طرفه، والمراسيم التي تصدر خلال غيبة البرلمان والتي تعتبر قوانين منذ صدورها باعتبار أن الحكومة هي التي تمارس في هذه الحالة سلطة التشريع نيابة عن البرلمان.⁴⁹³ وقد اتفق القضاء والفقه على إضفاء وصف القانون على هذه اللوائح بسبب تعذر الأخذ بالمعيار الشكلي للفرقة بين القانون والقرار الإداري.⁴⁹⁴ لكن الأخذ بهذا الرأي يؤدي إلى اعتبار نفس النصوص ذات تكييفين حسب فترة صدورها.

3- أما الاتجاه الغالب من الفقه -سليمان الطماوي، محسن خليل- يرى بأن اللوائح ذات طبيعة إدارية قبل إقرار البرلمان رغم تمتعها بقوة القانون، وتتحول إلى قانون بعد إقرارها من طرف البرلمان.⁴⁹⁵

وهو ما يؤكد القضاء الفرنسي والمصري فقرارات رئيس الجمهورية في حالة غيبة البرلمان هي قرارات إدارية لحين مصادقة البرلمان عليها، خلال هذه المدة، يمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة الذي يمكنه إلغاؤها في حالة عدم مشروعيتها. فلوائح الضرورة في مصر وفرنسا لها قوة القانون لكنها ليست قانوناً، وتبقى كذلك إلى حين

⁴⁹¹ سامي جمال الدين، مرجع سبق ذكره، ص. 53.

⁴⁹² سامي جمال الدين، مرجع سبق ذكره، ص. 96.

⁴⁹³ بدرية جاسر الصالح، مرجع سبق ذكره، ص. 42، 43.

⁴⁹⁴ المرجع نفسه، ص. 74.

⁴⁹⁵ سليمان الطماوي، القرارات الإدارية، ص. 519، نقلاً عن سامي جمال الدين، مرجع سبق ذكره، ص. 97.

مصادقة البرلمان عليها،⁴⁹⁶ أما القضاء الأردني فقد أخذ بالمعيار الموضوعي واعتبر القوانين المؤقتة أو لوائح الضرورة قوانين.⁴⁹⁷

لكن الأمر يتطلب التمييز بين عدة حالات:

- أن تتخذ القرارات بين دورتي البرلمان، فتكون ذات طبيعة إدارية إلى حين مصادقة البرلمان.

- أن تتخذ قبل انعقاد أول دورة للبرلمان المنتخب فتعتبر قوانين يمارس فيها رئيس الجمهورية سلطة التشريع نيابة عن البرلمان،⁴⁹⁸ لا يجوز تعديلها أو إلغاؤها إلا بقوانين،⁴⁹⁹ لكن هذا التمييز يجعل لنفس القرار طبيعتان حسب الفترة التي أصدر فيها، وهذا لا يحقق نظاما قانونيا متوازنا.

* بالنسبة للنظام الجزائري، ولدراسة أوامر رئيس الجمهورية المتعلقة بالفقرة الأولى من المادة 124 والتي تختلف أحكام تنظيمها عما ورد في دستوري فرنسا ومصر حاولنا مقارنتها مع أحكام التفويض التشريعي، لنبين إن كانت تفويضا دستوريا أو أنها توزيع للوظيفة التشريعية بين البرلمان ورئيس الجمهورية:

- التفويض يعني أساسا أن من يمارس تلك السلطة ليس صاحبها ولا يملك سلطة تقديرية في عمله، فهي محددة من حيث الموضوع والمدة، كما أنه يخضع للرقابة وقد تقوم مسؤوليته في حالة عدم احترام القيود المفروضة عليه، وتكون ممارسته على أساس الضرورة فلا يتدخل للتشريع بأوامر إلا بتوافر ظروف تستوجب ذلك. بهذا الشكل، لا يمكن اعتبار سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر تفويضا دستوريا لوظيفة التشريع التي تعود للبرلمان بنص المادة 98 من دستور الجزائر لأنها لا تخضع لتحديد من حيث الموضوع كما أن المادة 124 لا تضع جزاء على عدم عرضه على البرلمان في أول دورة له.

أما عن المدة فإنها لا تأخذ مفهوم التحديد بل التوزيع الزمني بين رئيس الجمهورية والبرلمان، وحتى هذا الأخير تعد سلطته في التشريع محدودة من حيث الزمان حتى خلال فترة الدورتين.

⁴⁹⁶فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية و التطبيق. دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2005، ص. 71

⁴⁹⁷المرجع نفسه، ص. 71.

⁴⁹⁸أيمن محمد الشريف، مرجع سابق الذكر، ص. 226

⁴⁹⁹سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص. 501، 502. نقلا عن

بدرية جاسر الصالح، "التشريع الحكومي في الكويت". مجلة الحقوق، سنة 19، عدد 2، يونيو 1995، جامعة الكويت، ص. 58.

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، إذا، لا تعد تفويضا دستوريا لأنها ليست محكمة بالضرورة، كما أن رئيس الجمهورية يملك سلطة تقديرية للتشريع في مجال المادتين 122 و 123 أثناء غيبة البرلمان ولا يشترط توافر عناصر مادية أخرى غير غيبة البرلمان. فهي ذات طبيعة خاصة مختلفة عن القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية في مصر والتي تتمتع بقوة القانون -مادة 108- ويلتزم بعرضها على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق عليها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون.⁵⁰⁰

أما المادة 124 فقرة 1 من دستور الجزائر فتجعل من رئيس الجمهورية سلطة أصيلة في التشريع، فهو يستمدّها مباشرة من الدستور ولا يفوضه البرلمان ذلك لأنه ليس محكوماً بشروط لتدخله كمشرع في غيبة البرلمان، فتكتسب هذه الأوامر الصفة التشريعية منذ صدورها،⁵⁰¹ كما أن المؤسس الدستوري كان واضحاً في هذا الشأن، إذ وردت المادة 124 في الفصل الثاني المتعلق بالسلطة التشريعية، ونصت صراحة على أنه لرئيس الجمهورية "أن يشرع بأوامر" مما يعني أنه اعتبر هذا العمل ذا طبيعة تشريعية منذ صدوره.

فموافقة البرلمان لا تضيي الصفة التشريعية عليها نظراً لاكتسابها تلك الطبيعة بموجب النص الدستوري،⁵⁰² ما يؤكد ذلك أن غرفتي البرلمان ملزمتان بالتصويت عليها دون مناقشة في الموضوع ولا يمكن تعديلها وفقاً للمادة 38 من القانون العضوي رقم 02/99.

-التأكيد على طبيعتها التشريعية يتطلب بيان شروط اتخاذها، إذ تنص المادة 124 على مجموعة من الشروط الشكلية وهي:

*التشريع في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان.

*اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، وتثير هذه الفقرة الأخيرة من المادة لبساً في التفسير، إن كانت تتعلق بكل الأوامر المذكورة في المادة، أم أنها تخص فقط الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية إعمالاً للحالة الاستثنائية. صياغة الفقرة في حد ذاتها تؤدي إلى التفسير الأول، لأنه لو كان غير ذلك، لكان المؤسس اعتمد عبارة أخرى كأن تنص المادة على: "تتخذ هذه الأوامر" فتكون الإشارة للفقرة السابقة دون سواها. بالتالي يكون

⁵⁰⁰ عبد الغني بسيوني، مرجع سبق ذكره، ص. 204، 203.

⁵⁰¹ بوشعير، رسالة دكتوراه، مرجع سبق ذكره، ص. 306.

⁵⁰² المرجع نفسه، ص. 306.

هذا الشرط شاملا لكل أنواع الأوامر. وهو ما أثبتته التجربة، إذ تتخذ دائما أوامر رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء، مما يعطيها طابع المداولة لكن دون الاشتراك في القرار. وتتوافر الشرطين لا يمكن للبرلمان أن يرفض التصويت على الأمر لأنه لا يملك سلطة تقديرية في ذلك، ولا يحق له النظر في الموضوع، لأنه يمارس هذه السلطة باعتباره هيئة رقابية تتأكد من صحة شكل الأمر.

* لذا فإن الشرط الثالث الذي يتضمن عرض هذه الأوامر على البرلمان في أول دورة له لا يعد شرطا شكليا لصحة الإجراء، بل هو شرط لاحق، يتعلق بمدى إمكانية إلحاق الأمر بالنظام التشريعي الدائم للدولة.

إلا أنه من الضروري أن نفرق هنا بين أن تكون غيبة البرلمان بين الدورتين أو بين فصلين تشريعيين حدثت خلالهما أزمة أو تعديل دستوري يتعلق بالمجلس النيابي أو اضطراب في التداول بين الأغلبية الفائزة. ففي الحالة الأولى، يشترط الدستور عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له، وحدد حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أي الحل والانتخابات التشريعية المسبقة أو بين دورتي البرلمان. أما في الحالة الثانية، فالبرلمان غير موجود أصلا، وهو ما أشارت إليه المادتان 179، 180 من دستور الجزائر فيما يخص فترة بعد انتهاء مهمة الهيئة التشريعية القائمة قبل 1996 وإلى حين انتخاب المجلس الشعبي الوطني الجديد أين يختص رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر لا تعرض على البرلمان. وتعتبر وكأنها قوانين يمارس فيها رئيس الجمهورية سلطة التشريع نيابة عن البرلمان.⁵⁰³

تؤكد لنا صياغة القوانين محل الدراسة النتائج السابقة، إذ ترد وفقا لما يلي:

"إن رئيس الجمهورية،

بناء...

وبعد الإطلاع على الأمر... (أي رئيس الجمهورية)

وبعد موافقة البرلمان

يصدر القانون الآتي نصه:

مادة 1: يوافق (رئيس الجمهورية) على الأمر...

مادة 2: ينشر هذا القانون...⁵⁰⁴، مما يعني أن الأمر لا يتحول إلى قانون إلى حين إصداره، ويؤكد أن هذه العملية تتطلب استكمال كل الإجراءات لتحويل الأمر إلى قانون، ولا تكفي موافقة البرلمان.

إذا، تعتبر الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية خلال غيبة البرلمان أعمالاً تشريعية بطبيعتها سواء عرضت على البرلمان أم لا، أما عن تصديق البرلمان فهو آلية رقابية تسمح بالنظر في تحقق شروطها الشكلية فقط فإذا ثبت أن البرلمان لم يكن غائباً خلال الفترة التي أصدر فيها رئيس الجمهورية أوامره، تعتبر باطلة لعدم قيامها على سبب صحيح وهو شرط غياب البرلمان.⁵⁰⁵

الدليل على أن سلطة البرلمان في إقرار الأوامر ليست اختصاصاً تشريعياً بل رقابياً هو أنه لا يملك لا إمكانية المناقشة في الموضوع ولا التعديل -م 38 من قانون عضوي رقم 02/99. كما أن المادة 124 من الدستور لا تقرر جزاء على عدم عرض الأوامر على البرلمان كأن تفقد قوتها القانونية كما هو الأمر في دستور مصر لعام 1971، وتنص فقط على حالة عدم موافقة البرلمان عليها بأن تعتبر لاغية.

ما يجدر تأكيده في هذا المجال، أن موافقة البرلمان على الأوامر لا تعتبر إعفاءاً للهيئة التنفيذية من المسؤولية عن هذه الأعمال وفقاً لنظرية الضرورة السياسية،⁵⁰⁶ لأنها في الحالة الأخيرة تفترض أن تدخل الحكومة غير مشروع لكنه اضطراري، وهو ما يخالف ما أراده المؤسس من خلال أحكام المادة 124 من دستور الجزائر. بهذا الشكل يبقى مصير الأوامر بعد عرضها على البرلمان غامضاً خاصة في حالة رفضه لأن هذا يتعلق بالحقوق المكتسبة للأفراد والمؤسسات.

⁵⁰⁴ أنظر على سبيل المثال قانون رقم 08/10 مؤرخ في 27 أكتوبر 2010 الذي يعدل ويتم الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية رقم 66 صادرة في 2010/11/03.

⁵⁰⁵ فؤاد عبد النبي حسن فرج، مرجع سبق ذكره، ص. 518.
⁵⁰⁶ عادل الطيباني، "مدى اختصاص مجلس الأمة بنظر المراسيم بقوانين الصادرة في حالة الحل". مجلة الحقوق، عدد 4، ديسمبر 94، ص. 16.

سبق وذكرنا أن المادة 124 فقرة 1 نصت على أن رئيس الجمهورية يعرض النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، لكنها لم تنص على أي جزء في حالة امتناع الرئيس عن عرض الأوامر على البرلمان، لذا نحاول فيما يلي دراسة حالات عرض أو عدم عرض الأوامر على البرلمان ومصيرها بعد ذلك:

*قد يقر البرلمان الأمر، فيصبح قانونا منذ ذلك التاريخ، ولم يشترط الدستور أغلبية معينة لإقراره لذا تخضع لأحكام التصويت الخاصة بالتشريعات العادية إلا فيما يخص عدم إمكانية المناقشة في الموضوع والتعديل.

*قد يرفض البرلمان إقرار الأمر، فيصبح لاغيا بنص المادة 124 من دستور الجزائر.

*ألا يبت البرلمان في الأمر، وهنا اختلف الفقه في مصيره:

- هناك من يرى أن هذا يعتبر بمثابة رفض، وبهذا يصبح لاغيا. -Duguit-

- وهناك من يرى أنها تبقى محتفظة بقوتها القانونية حتى يبدي البرلمان رأيه صراحة. -عثمان خليل، سامي جمال الدين- 507

- أما الرأي الثالث - محمود أبو السعود - فيفرق بين ثلاث حالات:

- أن يكون المجلس قد انعقد في اجتماع استثنائي للبحث في ذلك الأمر، وينقضي الاجتماع دون أن يبت فيه البرلمان، فيعتبر ذلك بمثابة رفض للإقرار.

- إذا كان الأمر قد عرض على البرلمان أثناء دورته العادية في بدايتها أو كان له متسع من الوقت لدراسته، فإن انقضاء الدورة دون أن يبت البرلمان فيه، يعتبر رفضا ضمنيا.

- أما إذا عرض على البرلمان بفترة قصيرة قبل انتهاء الدورة ولم يتمكن من البت فيه، فإن هذا لا يعني رفضا لإقراره، ويتوجب الانتظار حتى الدورة المقبلة أو أن يتم استدعاء البرلمان في دورة غير عادية. 508

⁵⁰⁷ سامي جمال الدين، مرجع سبق ذكره، ص. 102.

⁵⁰⁸ فؤاد عبد النبي حسن فرج، مرجع سبق ذكره، ص. 517، 518.

في تقييمنا لهذه الآراء وبغياب النص القانوني نجد صعوبة في الجزم حول مصير الأوامر في هذه الحالات، فالمؤسس كان واضحا فقط بشأن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. لكنه لم يذكر حالة الأوامر التي لم تعرض على البرلمان، أو التي لم يقرر البرلمان بشأنها كأن يحدث خلاف بين الغرفتين ولا تتوصل اللجنة متساوية الأعضاء إلى حل، فهل تسحب الحكومة النص كما هو منصوص في المادة 120 من دستور الجزائر؟ أو تلك التي لم تتمكن الغرفتان من دراستها لكثافة العمل وعدم برمجتها من طرف الحكومة -صاحبة الأولوية في تنظيم جدول عمل البرلمان-.

بغياب النص على هذه الحالات، لا نوافق الآراء السابقة إذ يفترض أن تبقى هذه الأوامر سارية المفعول بصفة "أمر" إلى حين عرضها على البرلمان أو صدور إقرار بشأنها. فعجز البرلمان عن البت فيها مهما كانت الأسباب لا يمكن أن يفسر بأنه رفض ضمني لأن الدستور والقانون العضوي رقم 02/99 يجعلان من عمل البرلمان اختصاصا رقابيا لا تشريعيًا، والرقابة لا تؤدي إلى الإلغاء إلا بالرفض الصريح. فتكون الآراء السابقة صحيحة فقط إن كان البرلمان يتدخل بصفته صاحب اختصاص أصيل. لكن سبق وأشرنا أن موافقة البرلمان لا تعدو أن تكون رقابة على مدى توافر الشروط الشكلية فقط.⁵⁰⁹

أكدت لنا هذه النتائج أن دستور الجزائر اعتبر رئيس الجمهورية صاحب اختصاص أصيل في التشريع، بل المشرع الأساسي أما البرلمان فقد تحول إلى مشرع استثنائي مما أدى إلى تغير طبيعة العلاقة بين الهيئتين،⁵¹⁰ وطبيعة بعض أعمالهما. بهذا تم توزيع الاختصاصات التشريعية بين رئيس الجمهورية والبرلمان زمنيا، فتختص الغرفتان بالتشريع في مجال المادتين 122 و123 من الدستور خلال الدورتين العاديتين ورئيس الجمهورية فيما عدا ذلك من مجال القانون، أما هذا الأخير فيشرع بأوامر في مجال المادتين سابقتي الذكر ومجال القانون عموما أثناء غيبة البرلمان.⁵¹¹

⁵⁰⁹ في دراسة للنظام القانوني للأوامر، يرى أحد الباحثين -م. بدران- أن الأوامر التي لا تعرض على البرلمان يبقى أعمالا إدارية، إلا أنه اعتمد في تحليله على دراسة سليمان الطماوي في كتابه: الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، 1985، ص.228. وقد سبق وأن استبعدنا اعتبار الدراسات الفرنسية والمصرية في هذا المجال مرجعا لأن النظام القانوني للأوامر في دستور الجزائر مختلف. أنظر: مراد بدران، "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور،" النظام القانوني للأوامر"، إدارة، مجلة المدرسة العليا للإدارة، الجزائر، المجلد 10، العدد 2، 2000، ص.17.

⁵¹⁰ لمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص.459.

⁵¹¹ سبق وأن أشرنا في الفصل التمهيدي إلى صعوبة تحديد مجال القانون وفقا للمادتين 122 و123 من الدستور نظرا لوجود مواد دستورية أخرى تحيل للقانون دون أن تذكر المواضيع صراحة في المادتين وكان من المفترض التأكيد عليها مادام قد ورد ذكرها في الدستور كموضوع يستحق التنظيم بشكل مستقل، إضافة إلى المعاهدات وقوانين الاستفتاء. لذا لا نزيد، وبحثا عن الحلول السهلة، أن نعتمد مجال المادتين كمجال للقانون رغم ما ورد في الفقه الدستوري الجزائري بتأكيد ذلك.

إجمالاً، يعد برنامج رئيس الجمهورية أساس اختصاصه التشريعي في الحالات العادية، لأنه البرنامج الذي اختاره الشعب ليعبر عن إرادته، وهو ما يفسر توسيع اختصاصات رئيس الجمهورية المتعلقة بالوظيفة التشريعية، وهيمنتته على العمل البرلماني الذي لم تعد برامج الأحزاب الممثلة في الغرفتين أساساً للتعبير عن إرادة الشعب، بل إن هذا التمثيل أخذ مفهوماً مختلفاً:

ينتخب الشعب رئيس الجمهورية كتمثل عن إرادته العامة وقائد لمؤسسات الدولة، بهذا يكون مسؤولاً عن تجسيد البرنامج الذي اختاره الشعب في كل سياسة الدولة الداخلية والخارجية، التشريعية والتنفيذية.

أما الأحزاب التي تصل إلى البرلمان، فلا يكون دورها تحويل البرامج السياسية إلى تشريعات، بل إنها تحاول عن طريق الآليات الدستورية التشريعية والرقابية التوفيق بين اتجاهاتها وبرنامج رئيس الجمهورية. بهذا نتفادى الانحراف الذي قد يخلق بين برنامج رئيس الجمهورية الذي اختاره الشعب وسياسة تنفيذه.

كما لا يمكن أن نهمّل دور الحكومة في هذا المجال، التي تختلف عن تلك الحكومة البرلمانية التي تجد مصدر وجودها في الأغلبية البرلمانية غالباً، أو أحياناً في الأقلية، لكنها في نهاية الأمر تبقى ممثلة للاتجاهات الحزبية داخل المجالس التشريعية. وليست تلك الحكومة الرئاسية التي لا تشكل جهازاً جمعياً في مواجهة البرلمان ورئيس الجمهورية بل مجرد إدارة تحت القيادة المباشرة لرئيس الدولة. هذه الوضعية الخاصة لحكومة النظام الجزائري دعمت منصب رئيس الجمهورية وخاصة في مجال وظيفته التشريعية لأنها مسخرة لتنفيذ برنامجه السياسي وتحويله إلى مشاريع قوانين تعرضها أمام البرلمان الذي يتداول بشأنها ويجولها إلى قوانين.

فخلافاً لما استقرت عليه الأنظمة الغربية في تنظيم الوظيفة التشريعية خلال الفترات العادية، أسس الدستور الجزائري بنية خاصة تقوم على هيمنة رئيس الجمهورية على التشريع، فباختلاف مصادره الشكلية، يبقى

البرنامج الرئاسي المصدر الموضوعي الأساسي للقانون. إلا أن هذا لا يعني انعدام توزيع الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة التشريعية بين البرلمان ورئيس الجمهورية لأن المؤسس أبقى مجالاً محتجزاً لهذا الأخير يشرع فيه بقانون.

لكن التباين في التوزيع لم يتوقف عند هذا الحد، فليست المادتان 122 و123 من الدستور الحد الفاصل بين اختصاصات البرلمان واختصاصات رئيس الجمهورية، لأن المؤسس لم يكن واضحاً كفاية بشأن المعيار الذي يتبناه لتعريف القانون نظراً لوجود مواد أخرى: 131، 98، 7، 77... تسمح لرئيس الجمهورية بوضع قواعد عامة ومجردة تدخل في مجال التشريع، فيتمكن هذا الأخير من التدخل بشكل مباشر في مجال القانون عن طريق التصديق على المعاهدات، عرض قوانين على الاستفتاء، كما يؤثر على صيرورة الإجراء التشريعي بحقه في الاعتراض وإخطار المجلس الدستوري، وقد يصل الأمر إلى إعدام القانون إذا امتنع عن إصداره.

كما تسمح البنية الخاصة للنظام الدستوري لرئيس الجمهورية بممارسة سيطرته على الإجراء التشريعي عن طريق حكومته التي تتحكم بأغلب أعمال البرلمان وتحظى مشاريعها وتعديلاتها بالأولوية. بهذا الشكل نستبعد تماماً فكرة التوزيع المتساوي للوظيفة التشريعية بين رئيس الجمهورية والبرلمان، ونرى أن صاحب السيادة الحقيقية في وضع القانون هو رئيس الجمهورية، أما عن البرلمان فلا يعدو أن يكون دوره مجلساً للمداولة وتحويل مشاريع رئيس الجمهورية إلى قوانين.

لكن هل كان هذا التركيز كافياً لضمان استقرار سياسي في ممارسة الوظيفة التشريعية حتى خلال فترات عدم استقرار النظام؟ لا شك أن التنظيم الدستوري للوظيفة التشريعية خلال الحالات العادية يضمن ممارسة مركزية من طرف رئيس الجمهورية، لكن التشريع وفقاً لهذه الإجراءات المقررة دستورياً قد يتسبب في تعطيل القرار مما قد يؤثر سلباً على سير الأمور خلال الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد وأين تكون السرعة أهم معيار متطلب. فلا يكفي تركيز السلطة التشريعية في يد رئيس الجمهورية لمواجهة مثل هذه الظروف، لأن الإجراءات تظل بطيئة بتدخل البرلمان، حتى ولو كان بصفة رقابية شكلية، مما دعا المؤسس إلى خلق نظام استثنائي للتشريع يسمح بتحقيق الفعالية والسرعة.

الفصل الثاني: الأحكام الدستورية للأعمال التشريعية الرئاسية أثناء حالات تهديد النظام.

لم تكن فكرة توزيع الوظائف المتعلقة بالسلطة التشريعية بين رئيس الجمهورية والبرلمان كافية لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد وتؤثر على استقرار نظام الدولة. فظهرت في الدساتير والممارسة السياسية فكرة حالة الضرورة والتفويض التشريعي وإعادة البلاد إلى حالة اندماج السلطات لفترة مؤقتة،⁵¹² يضطلع فيها رئيس الجمهورية أو حكومته بسلطة كاملة في التشريع.

لذا اعتنى المؤسس الجزائري بتأسيس هذه الحالات تفاديا للوقوع في الفوضى، لأن التجربة الدولية أثبتت أن السلطة السياسية مجبرة، خلال هذه الفترات، على اللجوء إلى نظام استثنائي لا يخضع لقواعد المشروعية المعتادة التي تقتضي توزيعا عادلا في الاختصاصات بين هيئات الحكم. مما دفع كثيرا من الدساتير إلى وضع قواعد عامة استثنائية تنظم عمل الدولة خلال فترات تهديد النظام، والتي تقتضي أساسا تركيز سلطة القرار التشريعي في يد هيئة واحدة تمتاز أعمالها بالسرعة والفعالية، ولا يوجد أفضل من رئيس الدولة لهذه المهمة. بهذا أصبحت له وظائف تشريعية خاصة خلال الظروف الاستثنائية لا تخضع لأحكام التوزيع سابقة الذكر، والتي اعتمدت أساسا على وجود البرلمان كهيئة مشتركة إلى جانبه.

فإذا تعرضت البلاد إلى خطر قد يمس سلامتها أو استقرارها، يضطلع رئيس الجمهورية بسلطة واسعة في التشريع، لكن مصدر قراراته يختلف في هذه الحالة. لأنه، وخلال الظروف الاستثنائية، لا نعتمد على فكرة تجسيد البرنامج الذي أجمعت عليه أغلبية الشعب. بل إن قراراته تجد مصدرها في مهمته في تجسيد وحدة الأمة والسهر على استمرارية الدولة، والعمل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري.⁵¹³

بهذا يلتزم رئيس الجمهورية بالتدخل في حالة تهديد استقرار النظام، واتخاذ الإجراءات التي تستوجبها تلك الحالة، فتتسع سلطاته بقدر الخطر الذي يهدد الدولة. ولا يشترط في هذه الحالة أن تجسد أعماله ما ورد في برنامجه السياسي، بل تعتمد على مدى فعالية تدخله لمواجهة هذا الظرف. ونظرا لاختلاف درجة الأزمات التي قد تواجه البلاد كان لا بد من وضع معايير لتعريف هذه الحالات الاستثنائية.

⁵¹²بدرية جاسر الصالح، مرجع سبق ذكره، ص. 15، 16.
⁵¹³أنظر المادتين 70 و76 من دستور الجزائر.

خلال هذه الحالات، يكون لرئيس الجمهورية اختصاصات واسعة تسمح له بمواجهة الأزمة. لكن هذه الممارسة قد تخلق إشكالية أخرى تتعلق بإساءة استعمال الرئيس لسلطاته، لذا كان من الضروري ضبط اختصاصاته خلال هذه الفترة في إطار قانوني وهو ما سمي فيما بعد بالظروف الاستثنائية والتي تقتضي وضع نظام قانوني خاص لمواجهة الأزمات التي قد تهدد استقرار النظام بدل قواعد المشروعية العادية.

ظهرت هذه النظرية، والتي تسمى عادة نظرية الظروف الاستثنائية⁵¹⁴ خلال أحداث الحرب العالمية الأولى وطورها القضاء الإداري بعد الحرب العالمية الثانية.⁵¹⁵ كان الهدف منها أن يستوعب مبدأ المشروعية أعمال الإدارة أثناء الأزمات.⁵¹⁶ فتم تحديد مفهوم الظروف الاستثنائية بأنها: " الحالة غير العادية وغير الطبيعية التي تعجز الإدارة عن مواجهتها" بالأساليب العادية، فهي وفقا لهذا التعريف تطبيق لحالة الضرورة⁵¹⁷ باعتبارها " حالة من الخطر الجسيم الحال الذي يتعذر تداركه بالوسائل العادية، مما يدفع السلطات المختصة إلى اللجوء إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر."⁵¹⁸ مما يؤدي إلى نتيجة حتمية مفادها إضفاء المشروعية على عمل يكون خلال الظروف العادية غير مشروع.⁵¹⁹

في هذا الصدد، ثارت نقاشات حول مدى مشروعية عمل الدولة خلال هذه الفترة، إلا أن تأسيس طرق ممارسة السلطة بحسب الأمر، ويعود ذلك للمادة 16 من دستور 1958 الفرنسي.⁵²⁰ وهي بمثابة " دستور للدستور" لما تضمنته من سير حسن للدولة في أوقات الخطر.⁵²¹

⁵¹⁴ يختلف الفقهاء في تعريف نظرية الضرورة والظروف الاستثنائية فهناك من يرى أن نظرية الضرورة هي نفسها نظرية الظروف الاستثنائية لأن شروطها وغايتها واحدة، أما البعض الآخر فيرى أن الضرورة لا يقصد بها وجود خطر أو قيام حالة شاذة تهدد كيان الدولة، بل يكفي توافر ظروف تسمح للهيئة التنفيذية بالتدخل في مجال ليس من اختصاصها، أما في الظروف الاستثنائية فيشترط وجود خطر. لكن حتى ولو تماثلت نتيجة النظرين، فإنها مفهوما القانوني الداخلي يعتمد على نظام كل دولة. في النظام الجزائري مثلا، لا يمكن اعتبار أوامر المادة 124 فقرة 1 تطبيقا لحالة الضرورة نظرا لأن المادة لا تشترط توافر هذا العنصر لتدخل رئيس الجمهورية كمشرع على عكس النظام المصري. أنظر: نومان فالح الظفيري، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة، مع دراسة خاصة عن الكويت، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1997، ص. 371 وما بعدها.

⁵¹⁵ سلامة أحمد بدر، مرجع سبق ذكره، ص. 209.

⁵¹⁶ المرجع نفسه، ص. 210.

⁵¹⁷ المرجع نفسه، ص. 2110.

⁵¹⁸ عبد العظيم عبد السلام، مرجع سبق ذكره، ص. 229.

⁵¹⁹ المرجع نفسه، ص. 229.

⁵²⁰ Marie Anne Cohendet insiste sur l'origine historique de ces pouvoirs, à l'époque romaine, voir, Marie Anne Cohendet, le président de la république, Dalloz, 2002, p.70.

⁵²¹ François Luchaire, Gérard Conanc, La constitution, op. cit., p.335.

كما دستر المؤسس الجزائري طرق ممارسة السلطة في الظروف الاستثنائية من خلال المواد 91، 92، 93، 94، 95، 96، 97، التي نصت على أربع حالات للمشروعية الاستثنائية: الطوارئ، الحصار، الحالة الاستثنائية، الحرب. وقد حاول تقييد سلطة رئيس الجمهورية أثناء هذه الفترات بتقرير ضوابط شكلية وموضوعية على قرار إعلان هذه الحالات والإجراءات المتخذة لمواجهةها.

إلا أن تنظيم هذه الحالات اختلف حسب درجة الخطر الذي يهدد استقرار الدولة، فلا يؤدي دائما الإعلان عن تلك الحالة إلى اضطلاع رئيس الجمهورية بالتشريع الاستثنائي، والذي يقتضي إبعاد البرلمان عن ممارسة وظائفه التشريعية وإصدار رئيس الجمهورية لقرارات قد تكون خلال الحالات العادية غير مشروعة. فلا تقتضي حالتنا الطوارئ والحصار اضطلاع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع الاستثنائية رغم ما لهما من تأثير على الحقوق والحريات. أما إعلان الحالة الاستثنائية فيسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كل الإجراءات التي تستوجبها المحافظة على استقلال الدولة عن طريق التشريع بأوامر في مجلس الوزراء. -المبحث الأول-

على خلاف الحالات الثلاث سابقة الذكر، نص المؤسس على ظرف يتم بموجبه تعليق الدستور، وتولي رئيس الجمهورية لكل السلطات في الدولة، وهي حالة الحرب. فأحكامها مختلفة عن الحالة الاستثنائية لأنها لا تتم في إطار الدستور، وتطرح نقاشات نظرية وعملية حول مصير المؤسسات الدستورية الأخرى ومعيار تكيف الأعمال الرئاسية وهو ما سنحاول دراسته على أساس فقهي بغياب النصوص القانونية وعدم وجود تجارب سابقة. -المبحث الثاني-

في النهاية، وعلى أساس الظروف التي مرت بها البلاد والتي هددت بشكل واضح مؤسساتها الدستورية وأمنها، نحاول دراسة الحالة باستعراض مجمل الوسائل القانونية التي كرسها النظام لإعادة الاستقرار، والإجراءات التي كان من المفروض اللجوء إليها وفقا للدستور وذلك في سبيل تكيف قانوني لتلك الحالة. -المبحث الثالث-

المبحث الأول: حالة العمل بالدستور.

يضطلع رئيس الجمهورية على السواء بالتشريع في فترة استقرار النظام وخلال الظروف الاستثنائية، إلا أن الفرق يتمثل في القيود المفروضة على سلطته. فهو محكوم خلال الفترة الأولى بما أقره الشعب في برنامجه ومبادئ نظام المشروعية القائم في الدولة أي النظام القانوني السابق. أما خلال الظروف الاستثنائية فلا يكون رئيس

الجمهورية محكوماً إلا بالقيود التي قررها المؤسس كضوابط لهذه الممارسة، بهذا يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر أوامر مخالفة لما استقر عليه النظام القانوني القائم. لأن الظروف الاستثنائية في حد ذاتها تجيز التحلل من الالتزام باحترام مبدأ المشروعية والاشتراك في القرار وتبرز الحاجة أكثر إلى تركيز السلطة في يد قلة من الرجال حتى تتحقق وحدة العمل والسرعة.⁵²²

إلا أن إعلان هذه الحالات لا يقتضي دائماً اضطلاع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع الاستثنائية، فلا تسمح حالتا الطوارئ والحصار بذلك، لكن توسيع اختصاصات السلطة التنفيذية في هذه الحالة قد يؤثر بشكل غير مباشر على الوظيفة التشريعية للبرلمان ورئيس الجمهورية، أما الحالة الاستثنائية فتقتضي أساساً ممارسة رئيس الجمهورية للتشريع الاستثنائي.

نظراً لما تقتضيه هذه الحالات من توسيع اختصاصات رئيس الجمهورية وتضييق لمبادئ المشروعية العادية، كان لا بد من وضع ضوابط قانونية تبين كيفية تطبيق هذه الأحكام، وحدود سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال. وهي تختلف حسب خطورة التهديد الذي قد يصيب مؤسسات الدولة، فكلما زاد الخطر اتسعت سلطات رئيس الجمهورية وقلت القيود المفروضة على أعماله، لذا ارتأينا دراسة أحكام كل حالة على حدى لتبرير هذا التصنيف وبيان أسباب اضطلاع رئيس الجمهورية بالتشريع في الحالة الاستثنائية دون الحالتين الأخرين. -
المطلب الأول-

خلال هذه الحالة الاستثنائية، يكون لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مجلس الوزراء، ولأن تطبيقها يؤدي إلى تغيير مبادئ النظام الدستوري العادي، فإن إعمالها يخضع لأحكام مختلفة عن الحالات الأخرى، لكن المؤسس لم يحدد مجال هذه الأوامر وطبيعتها القانونية صراحة، فهل تماثل تلك الأوامر المتخذة في غيبة البرلمان؟ أم أن التكييف يخضع لمعايير أخرى؟- المطلب الثاني-

المطلب الأول: حالتا الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية.

نظمت هذه الظروف الاستثنائية في الفصل الأول من الباب الثاني المتعلق بالسلطة التنفيذية، إلا أن هذا لا يعني اعتبارها أعمالاً تنفيذية، لأن المادة 124 تشير في الفقرة الرابعة إلى إمكانية التشريع بأوامر خلال الحالة الاستثنائية، كما أن ارتباط هذه الأعمال بإرادة رئيس الجمهورية جعلها ذات طبيعة خاصة وهو ما كیفه المؤسس

⁵²² عمر حلمي فهمي، مرجع سبق ذكره، ص.306.

في المادة 72 من الفصل نفسه بالسلطة السامية. مما يعني أن ما ورد فيه لا يتعلق بالوظيفة التنفيذية لرئيس الجمهورية بل بوظائفه السامية. وإن كنا نحاول فقط دراسة الاختصاصات التشريعية خلال الظروف الاستثنائية، فإنه من الواجب أولاً بيان طبيعة قرارات اللجوء إلى هذه الحالات، لنبين الآليات الرقابية التي تخضع لها.

كما سنحاول هنا دراسة كل أحكام الظروف الاستثنائية حسب دستور الجزائر لتبرير هذا التصنيف والتمييز بين الظروف التي تستوجب تدخل رئيس الجمهورية كسلطة تشريعية أصيلة، وتلك التي اكتفى المؤسس بتوسيع الاختصاصات العادية للهيئة التنفيذية.

لكن إن كان لرئيس الجمهورية سلطة تقرير إعلان هذه الحالات وتكييفها، وتقدير الإجراءات اللازمة لمواجهتها، فما فائدة التمييز بينها؟ لا بد أن المؤسس حاول ورغم توسيع سلطات رئيس الجمهورية في هذا المجال، أن يحقق اعتباري الفعالية والحفاظ على الحد الأدنى لمقتضيات المشروعية القائمة على حماية الحقوق. فهذه الظروف تقتضي اتخاذ قرارات استعجالية تتسم بالفعالية لمواجهة هذه الظروف، لكنه في الوقت نفسه، أكد إرادته في حماية الحقوق والحريات، فإن كان التهديد محدوداً يمكن لرئيس الجمهورية تقرير إحدى الحالتين: الطوارئ أو الحصار. - الفرع الأول -

أما إن كان الخطر الذي يهدد البلاد أشد فإن الإجراء يكون أوسع وهو إعلان الحالة الاستثنائية التي لا تخضع للأحكام السابقة نظراً لأنه لا يمكن للمؤسس الاهتمام بتقييد سلطة رئيس الجمهورية أكثر من محاولة تحقيق نظام استثنائي يمكنه من خلاله مواجهة الخطر المحدق بالدولة. - الفرع الثاني -

الفرع الأول: حالتا الطوارئ والحصار.

تنص المادة 91 من دستور الجزائر على أن: "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً."

يفرق الفقه في هذا المجال بين حالة الطوارئ الحقيقية والسياسية:

- حالة الطوارئ الحقيقية: وتسمى بحالة الطوارئ العسكرية أو الأحكام العرفية وتعلن نتيجة قيام حرب، فهي لا تستند إلى نص قانوني، بل إلى الضرورات السياسية.

- حالة الطوارئ السياسية: تعلن عند قيام خطر داهم يهدد أمن وسلامة الدولة بسبب التهديد بوقوع حرب أو قيام اضطرابات داخلية أو كارثة.⁵²³ فهي تشمل كل الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد إلا أنها تعتمد في وجودها على نصوص قانونية.

لكن هذه التعريفات لا تتماشى مع التمييز الذي جاء به دستور الجزائر بين الظروف الاستثنائية الأربع: الطوارئ، الحصار، الاستثنائية، الحرب، وتهدف للتمييز بين الممارسة الحكومية على أساس سياسي وتدخلها بموجب نصوص دستورية، مما يعني أنها لن تخدم إشكالتنا في التمييز بين الظروف المقررة في الدستور. نحاول، إذا، إيجاد تعريف يتناسب مع النظام الدستوري الجزائري من خلال دراسة النصوص الدستورية ومراسيم إعلان هذه الحالات.⁵²⁴

جمع المؤسس بين الحالتين وأخضعهما للشروط الشكلية والموضوعية نفسها- أولا-، لكن هذا لا يعني أنهما يمثلان ظرف استثنائي واحد لأنه أعطى لرئيس الجمهورية الاختيار إذا دعت الضرورة الملحة بين إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار.- ثانيا-

أولا: شروط إعلان حالي الطوارئ والحصار وطبيعة الأعمال المتعلقة بها.

تنص المادة 91 من الدستور على الشروط الشكلية والموضوعية نفسها في إعلان الحالتين-1- مما يعني أن القرارات المتعلقة بهما تأخذ التكييف نفسها-2-

1- شروط إعلان الحالتين.

يملك رئيس الجمهورية الاختيار إذا دعت الضرورة الملحة أن يقرر إحدى الحالتين: الطوارئ أو الحصار. وهو يخضع في إعلانها وفي تمديدها لشروط شكلية وموضوعية:

*الشروط الشكلية:

⁵²³ حميد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي. دار عقود للطباعة، 1981، ص. 307.
⁵²⁴ سيكون التعريف الذي نتوصل إليه بدراسة أحكام هذه الحالات في دستور الجزائر.

تتمثل الشروط الشكلية فيما نصت عليه المادة 91 من دستور الجزائر:

- اجتماع المجلس الأعلى للأمن، الذي تتمثل مهمته في تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني وفقا للمادة 173 من دستور الجزائر. ويجتمع برئاسة رئيس الجمهورية كمجلس استشاري فقط. لذا لا يمكن اعتبار هذا الشرط قيادا على سلطة رئيس الجمهورية لتقرير إحدى الحالتين، بل إنه يجتمع لفائدة هذا الأخير الذي قد يحتاج لاستشارات هذا المجلس خصوصا أنه يجتمع تحت قيادته وأنه يتكون من:

* رئيس الجمهورية رئيسا.

* رئيس المجلس الشعبي الوطني.

* رئيس الحكومة.

* وزير الدفاع الوطني.

* وزير الشؤون الخارجية. * وزير الداخلية.

* وزير العدل. * وزير الاقتصاد.

* رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي.⁵²⁵

- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة،

- استشارة الوزير الأول، قررت هذه الاستشارة نظرا لأن النظام الاستثنائي في هذه الحالة يتعلق بتوسيع اختصاصات الضبط الإداري.

- استشارة رئيس المجلس الدستوري.

-تحديد مدة إعلان الحالة، وهذا لطبيعة الإجراء في حد ذاته، إذ يقرر لمواجهة ظرف استثنائي، ولو طال مدته لما بقي استثنائيا. وقد ورد هذا صراحة في نص المادة 91: "لمدة معينة".

-أما بالنسبة لتمديد الحالتين، فيشترط موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا. ويهدف هذا الإجراء إلى التأكد من مدى ملائمة القرار الخاص بإعلان حالة الطوارئ من حيث موضوعه، فإن كان صالحا يستمر نفاذه أما إن كان العكس، فيسقط من التاريخ الذي لا يوافق عليه البرلمان.⁵²⁶ وقد تم تمديد حالة الطوارئ المعلنة

⁵²⁵أنظر المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم: 196/89، المتعلق بالمجلس الأعلى للأمن، مؤرخ في 89/10/24، جريدة رسمية رقم 45، صادرة في 25 أكتوبر 1989.
⁵²⁶عبد الرحمن لحرش، "حالة الطوارئ في الجزائر، هل زالت مبررات استمرارها؟"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، عدد 1، مارس 2007، ص.358.

في الجزائر وفقا للمرسوم 44/92 في 9 فيفري 1992 بموجب مرسوم تشريعي رقم 02/93 دون موافقة البرلمان،⁵²⁷ ولمدة غير محددة دون وجود قانون عضوي ينظم هذه الحالة.⁵²⁸

لا يمكن في الحالتين الدفع باعتبارات السرعة لتفادي استشارة الأجهزة سابقة الذكر أو إخضاع قرار تمديدها لموافقة البرلمان، لأنها متوافرة في إجراءات إعلان الحالة. كما أنه من الواضح أن الظرف ليس ذلك الخطر المحقق الذي يستوجب التدخل الحال، بل إنه يتعلق فقط بظرف استثنائي لا يمكن للحكومة مواجهته بالطرق القانونية العادية كالأوبئة، مواجهة آثار الكوارث الطبيعية...، مما يعني سهولة الاتصال بالمؤسسات سابقة الذكر إلا إذا ثبت رسميا تضررها من الظرف الاستثنائي وهنا نكون أمام نوع آخر من الأخطار التي تتسبب في تهديد مؤسسات الدولة. بالتالي يكون عدم احترام الشروط الشكلية لإعلان أو تمديد الحالة بمثابة تجاوز للدستور مما يستدعي الحكم ببطالان الإجراء.

أما بالنسبة للأخطار الجسيمة التي تهدد البلاد فهي تخضع لظرف استثنائي آخر وهو الحالة الاستثنائية التي يرى الفقهاء أنها تتعلق بخطر خارجي على عكس الحالتين السابقتين المتعلقتان بالخطر الداخلي.⁵²⁹ إلا أننا لا نرى ذلك، فقد تعلن الحالة الاستثنائية لمواجهة خطر داخلي ويكفي فقط أن يهدد مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

*الشروط الموضوعية:

يشترط لصحة إعلان إحدى الحالتين توافر عنصر الضرورة الملحة التي تختلف عن الخطر الداهم المذكور في المادة 93 من الدستور. بهذا نميز بين ظرفين يستدعيان إعلان إحدى الحالات الاستثنائية المقررة في الدستور: الخطر الداهم الذي يستدعي إعلان الحالة الاستثنائية، والضرورة الملحة التي تمنح رئيس الجمهورية سلطة في إعلان إحدى الحالتين: الطوارئ أو الحصار. ويبدو جليا أن الظرف الأخير لا يشكل تهديدا بقدر الظرف الوارد في المادة 93، بل يكفي أن تعجز الهيئة التنفيذية أو تقدر عجزها الأكيد في مواجهته بالطرق العادية.

⁵²⁷ أنظر:

-جريدة رسمية رقم 29 الصادرة في 12 جوان 1991 تتضمن المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 4 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار.

-جريدة رسمية رقم: 10 مؤرخة في 9 فيفري 1992 تتضمن المرسوم الرئاسي رقم 44-92 المؤرخ في 9 فيفري 1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ.

-جريدة رسمية رقم 8 صادرة في 7 جانفي 1993 تتضمن المرسوم التشريعي رقم 02/93 المؤرخة في 6 جانفي 1993 تتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ.

⁵²⁸ عبد الرحمن لحرش، مرجع سبق ذكره، ص.358.

⁵²⁹ عبد الرحمن لحرش، مرجع سبق ذكره، ص.357، قد تتعلق أيضا الحالة الاستثنائية بخطر داخلي كالحرب الأهلية فالفرق يكون في نتيجة التهديد في حد ذاته.

لكن المفهوم القانوني والمحدد للضرورة الملحة يبقى غامضاً رغم هذا التمييز نظراً لعدم وضع القانون العضوي الذي يحدد تنظيم الحالات. وفي جميع الأحوال، فإن مفهوم الضرورة الملحة يتعلق بعدة مبادئ أقرها النظام القانوني في الدولة، والفقهاء بصفة عامة:

- لا تكون حالة الطوارئ مشروعة إلا إذا شكل التهديد خطورة على الدولة بحيث تعجز عن مواجهته بالطرق العادية،⁵³⁰ فعدم الاستقرار السياسي مثلاً ليس ظرفاً يدعو إلى إعلان حالة الطوارئ إلا إذا شكل خطراً على الحياة العامة وهو ما أكدته اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان.⁵³¹

- يشترط العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 - المادة 4 - احترام إعلان حالة الطوارئ لمبدأين: مبدأ التناسب الذي يقتضي أن تتناسب الإجراءات المتخذة مع الخطر الذي يهدد البلاد، ومبدأ عدم التمييز بين المواطنين في تطبيق التدابير الاستثنائية.⁵³²

- أن يشكل الظرف مساساً بالنظام العام الذي يهدف إلى حماية المصالح العليا في المجتمع والمحافظة على كيانه، ويعبر عن الأسس الاقتصادية والاجتماعية والأخلاقية التي يقوم عليها نظام المجتمع.⁵³³ بهذا تتدخل الهيئة التنفيذية بموجب أدوات استثنائية لتحقيق الأمن القانوني والأمن المادي الذي يعرف بأنه: "الوقاية من الحوادث والاعتداءات والجرائم".⁵³⁴

⁵³⁰ المرجع نفسه ، ص.361.
⁵³¹ عبد الحميد الشواربي، شريف جاد الله، شائبة عدم دستورية و مشروعية قرار إعلان و مد حالة الطوارئ و الأوامر العسكرية منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000 ، ص. 80.

⁵³² عبد الرحمن لحرش، مرجع سبق ذكره، ص. 362.
تنص المادة 4 من العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية على: " في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تنقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منفاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عنها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي..."، أنظر جريدة رسمية رقم 11 صادرة في 26 / 02 / 1997 تتضمن ملحق المرسوم الرئاسي رقم 67/89 المؤرخ في 16 ماي 1989 يتضمن الانضمام إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ...
⁵³³ عبد الحميد الشواربي، شريف جاد الله ، شائبة عدم دستورية و مشروعية قرار إعلان و مد حالة الطوارئ و الأوامر العسكرية، مرجع سبق ذكره. ص. 76.
⁵³⁴ المرجع نفسه، ص. 75.

- إشكالية حالة الطوارئ هي الحفاظ على التوازن بين استعادة النظام والأمن في الدولة من جهة، والتزام احترام الحقوق الأساسية من جهة أخرى.⁵³⁵ فالسلطة التقديرية للدولة لا تكون مطلقة خلال هذه الظروف، بل تتقيد بضرورة احترام الحقوق الأساسية التي لا يجوز تضييقها مثل الحق في الحياة، الحق في التحرر من التعذيب.⁵³⁶

خلال هاتين الحالتين، وإن لم يمارس رئيس الجمهورية سلطة التشريع فإنه يحق له إصدار مراسيم قد تخالف القوانين التي تنظم عادة الحقوق والحريات العامة في الحالات العادية. يستنتج عدم اختصاص رئيس الجمهورية بالتشريع كسلطة أصيلة في هذه الحالة من خلال نص المادة 91 من دستور الجزائر، أولاً لأن تنظيمهما يحدده قانون عضوي، وأيضاً بالنظر إلى الشروط الشكلية والموضوعية لإعلان الحالة وتمديدتها مما يجعل هذا الاختصاص مقيداً على عكس ما سنراه في الحالات الأخرى. فاستشارة الوزير الأول تؤكد أن التوسيع ينصب على السلطات التنفيذية وليس التشريعية، تدخل البرلمان في الموافقة على تمديد الحالة يؤكد أنه لا زال وفقاً لهذه الحالة صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع. هنا فقط يمكن أن نتكلم عن أعمال إدارية، فرئيس الجمهورية لا يملك أن يشرع بأوامر خلال حالة الطوارئ والحصار.⁵³⁷

2-القرارات المتعلقة بحالتي الطوارئ والحصار.

وفقاً لما توصل إليه القضاء والفقهاء المصريان فإن قرار إعلان حالة الطوارئ يعتبر عملاً سيادياً دون الإجراءات المتعلقة به سواء كانت تنظيمية أو فردية وتدخل في إطار الأعمال الإدارية.⁵³⁸ أما قرار تمديد حالة الطوارئ فليس عملاً سيادياً لأنه يخضع لموافقة البرلمان، والشراكة تنافي السيادة.⁵³⁹ بالتالي يمكن الطعن فيه أمام مجلس الدولة لعدم مشروعيته وأمام المحكمة أو المجلس الدستوري لعدم دستوريته، وموافقة البرلمان عليه لا تغير من طبيعته، لأنها تنصب فقط على مدى ملائمته.⁵⁴⁰ وهي النتائج نفسها التي توصل إليها القضاء الفرنسي.

لكن المقارنة بين أحكام الظروف الاستثنائية في الأنظمة الدستورية الفرنسية، المصرية والجزائرية لا تؤدي إلى نتائج دقيقة نظراً لأن تنظيمها لا يخضع للأحكام نفسها. فحالة الطوارئ من اختصاص الحكومة في النظام

⁵³⁵ محمود مصطفى يونس، "أثر حالة الطوارئ على ضمانات حقوق الإنسان"، أعمال الندوة العلمية، حقوق الإنسان بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، الجزء 2، الرياض، ط 2001، ص 1، ص 638، نقلاً عن، عبد الرحمن لحرش، مرجع سبق ذكره، ص 365.

⁵³⁶ محمود يونس، مرجع سبق ذكره، ص. 631، نقلاً عن عبد الرحمن لحرش، مرجع سبق ذكره، ص. 366.

⁵³⁷ محمد الصغير بعلي، مجلس الدولة. دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص. 134.

⁵³⁸ عبد العزيز عبد المنعم، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة. المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008، ص. 585.

⁵³⁹ عبد الحميد الشواربي، شريف جاد الله، مرجع سبق ذكره، ص. 151.

⁵⁴⁰ المرجع نفسه، ص. 154.

الفرنسي وليس رئيس الجمهورية⁵⁴¹ على عكس النظام الجزائري أين يختص هذا الأخير باتخاذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع وما يبقى للحكومة لا يعدو إلا أن يكون تكليفا من رئيس الجمهورية. تعد هذه الملاحظة ذات أهمية بالغة في دراستنا للحالة وكيفيات تطبيقها. كما أن معيار تعريف أعمال الدولة في النظام الجزائري مختلف عن ما ورد في الدستورين الفرنسي والمصري. لذا لا تأخذ الأعمال المتعلقة بحالتي الطوارئ والحصار التكييف نفسه الذي استقر عليه القضاء والفقه الفرنسي والمصري.

لتكييف طبيعة القرارات المتعلقة بحالتي الطوارئ والحصار في النظام الجزائري يجب أن نميز بين عدة أعمال:

- قرار اللجوء للحالة: وهو وفقا لما ورد في المادة 91 من الدستور عمل سام لا يمكن تفويضه حسب المادة 87 من دستور الجزائر لأنه لصيق بالصفة التمثيلية لرئيس الجمهورية، فلا يمكن لرئيس الدولة بالنيابة أن يمارسه إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، بعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن وفقا للمادة 90 من الدستور. بهذا لا يمكن اعتباره عملا إداريا لأن رئيس الجمهورية لا يمارسه بصفته رئيس السلطة التنفيذية، بل بصفته ممثلا للشعب.

- قرار تمديد الحالة: يخضع قرار تمديد الحالة لقبول غرفتي البرلمان المجتمعين معا، ورغم أن فكرة السيادة تتنافى مع مبدأ الشراكة، إلا أننا نعتبره عملا ساميا لأن المادة 72 من الدستور تنص على أن رئيس الجمهورية يمارس السلطة السامية في الحدود المبينة في الدستور، مما يعني أن تكييف العمل على أنه متعلق بالسلطة السامية لا يتنافى مع إخضاعه لقيود شريطة أن لا تقع مباشرة على إرادة رئيس الجمهورية في اتخاذ القرار بل على كيفية ممارسة السلطة.⁵⁴²

- القرارات المتعلقة بتطبيق حالتي الطوارئ والحصار: لم ينص الدستور صراحة على طبيعتها أو مجالها، إلا أن الممارسة أكدت أن تطبيق الحالتين ينصب على المجالين التنظيمي والإداري، لكن هل يمكن لهذه القرارات أن تخالف أحكام القوانين؟

⁵⁴¹ Xavier Latour, op. cit. , p. 1671.

⁵⁴² تفضل تسمية أعمال "سامية" على مصطلح أعمال "سيادة" نظرا لأن الدستور أشار صراحة في المادة 72 منه على السلطة السامية لرئيس الجمهورية.

إذا حاولنا تحليل المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المتعلق بإعلان حالة الطوارئ، والرسوم الرئاسي رقم 196/91 المتعلق بحالة الحصار لوجدنا أنها تعد تطبيقاً فعلياً لاستثناءات على قاعدة المشروعية ومبدأ تدرج القوانين. بهذا الشكل تستند التدابير الاستثنائية للمراسيم المتعلقة بإعلان الحالة وتنفيذها لا للقوانين السارية، إذ تنص المادة 7 من المرسوم الرئاسي 196/91 المتضمن إعلان حالة الحصار أنه: "يمكن السلطات العسكرية المخولة بصلاحيات الشرطة، المحددة عن الطريق الحكومية، أن تقوم بما يأتي:

أن تجري أو تكلف من يجري تفتيشات ليلية أو نهارية في المحال العمومية أو الخاصة، وكذلك داخل المساكن.

أن تمنع إصدار المنشورات، أو الاجتماعات والنداءات العمومية، التي يعتقد أنها كفيلة بإثارة الفوضى، وانعدام الأمن، أو استمرارها.

أن تأمر بتسليم الأسلحة والذخائر، قصد إيداعها."

أما المادة 8 فهي تنص على أنه: "يمكن السلطات العسكرية... أن تضيق أو تمنع مرور أشخاص أو تجمعهم في الطرق والأماكن العمومية..."

هذه القرارات غير مشروعة في الحقيقة لأنها تخالف مبادئ دستورية وتشريعية نصت عليها القوانين صراحة، فهي تخالف المواد 40، 44 من الدستور،⁵⁴³ والمادة 47 من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري.⁵⁴⁴ لكنها لا تعدل القانون ساري المفعول في البلاد، كما أنها ظرفية يتوقف مفعولها بمجرد انتهاء حالة الحصار وفقاً للمادة 12 من نفس المرسوم.

أما المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المتضمن لإعلان حالة الطوارئ فينبص في المادة 6 منه على أن: "يحول وضع حالة الطوارئ حيز التنفيذ، لوزير الداخلية والجماعات المحلية في كامل التراب الوطني، والوالي على امتداد تراب ولايته في إطار التوجيهات الحكومية، سلطة القيام بما يأتي:

⁵⁴³المادة 40 من دستور الجزائر: "تضمن الدولة عدم انتهاك حرمة المسكن. فلا تفتيش إلا بمقتضى القانون، وفي إطار احترامه. ولا تفتيش إلا بأمر مكتوب صادر عن السلطة القضائية المختصة".
المادة 44 من دستور الجزائر: "يحق لكل مواطن يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية، أن يختار بحرية موطن إقامته، وأن ينتقل عبر التراب الوطني..."
أنظر المادة 47 من قانون الإجراءات الجزائية قبل تعديلها أين لم يرد ذكر للأفعال الموصوفة بالإرهاب. جريدة رسمية رقم 07⁵⁴⁴ صادرة في 16 فيفري 1982 تتضمن قانون رقم 03/82 مؤرخ في 13/02/1982 يعدل ويتم الأمر 155/66 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.

1-تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة...

6-الأمر، استثنائيا بالتفتيش نهارا أو ليلا ."

هذه الأحكام لا تعتبر في حد ذاتها تعديلا للتشريعات القائمة رغم أنها تخالفها، بل وتعتبر غير مشروعة في الحالات العادية، وهي تتخذ لفترة معينة بهدف استتباب النظام العام وحماية الأشخاص وممتلكاتهم. الدليل على ذلك أنه ورد في نص المرسوم أن التدابير والقيود المنصوص عليها ترفع بمجرد إنهاء حالة الطوارئ باستثناء المتابعات القضائية وما قرره الحكومة بشأن حل أو تعليق نشاط هيئات معينة وفقا للمادة 11 من المرسوم.⁵⁴⁵

مما يعني أنها تبقى أعمالا إدارية لا تعدل القوانين القائمة، بل هي استثنائية تتخذ لمواجهة ظرف استثنائي لم تكف الاختصاصات الإدارية العادية لمواجهتها، لأن الظرف الذي يهدد النظام العام أقوى من أن تواجهه القوانين العادية التي تقوم على أساس احترام الحقوق والحريات الفردية والجماعية.

لكن إن كان المؤسس قد أخضع الحالتين للشروط الشكلية والموضوعية نفسها، وإن كان أثر إعلان هاتين الحالتين نفسه، وهو اتخاذ تدابير ذات طبيعة إدارية تخالف القوانين سارية المفعول، فلماذا ميز بينهما؟ خاصة أن أحكام الظرف الاستثنائي والقيود الواردة عليه تتعلق بحجم الخطر، فإن أخضعت الحالتين للأحكام نفسها فإن درجة التهديد متماثلة، وهو ما يؤدي إلى صعوبة في التحليل رغم أن الفقه قد فصل في هذا المجال. إلا أنه لا يعطي التفسير القانوني للتمييز بين حالتين تخضعان لنفس الأحكام في الدستور. لذا نحاول فيما يلي التفرقة بينهما، وبيان حالات إعلان كل منهما.

ثانيا: التمييز بين حالة الطوارئ وحالة الحصار.

يعرف الفقه الجزائري حالة الحصار بأنها نظام استثنائي للضبط تبرره فكرة الحظر الوطني، يمكن أن يعلن على مستوى كل الوطن أو جزء من الإقليم، و^٥د يسبق الحالة الاستثنائية، فهو: "حالة ضرورية تمكن الرئيس من التدخل لاتخاذ الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع ولتفادي، إن أمكن، اللجوء إلى

⁵⁴⁵ هذه الأحكام الاستثنائية الواردة في المرسوم كانت تخالف قانون الإجراءات الجزائية في المادة 47 التي تنص على أنه: "لا يجوز البدء في تفتيش المساكن أو معابنتها قبل الساعة الخامسة صباحا، ولا بعد الساعة الثامنة مساء، إلا إذا طلب صاحب المنزل أو وجهت نداءات من الداخل أو في الأحوال الاستثنائية المقررة قانونا. غير أنه يجوز إجراء التفتيش أو المعاينة أو الحجز في كل ساعة من ساعات النهار أو الليل قصد التحقيق في جميع الجرائم التي تعاقب عليها قوانين المخدرات...". أنظر الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 8 جوان 1966 المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 03/82 المؤرخ في 13 فيفري 1982. إلا أن هذه المادة عرفت تعديلات لاحقة تتعلق بالأحكام المطبقة على الأفعال الإرهابية والتخريبية نستعرضها فيما بعد من خلال دراستنا لتقنيات مواجهة الظروف الاستثنائية من طرف السلطة السياسية الجزائرية.

الحالة الاستثنائية " 546 وتتميز عن حالة الطوارئ بكونها متعلقة بالأعمال التخريبية أو المسلحة كحالة العصيان أو التمرد. 547

أما بالنسبة للفقهاء الفرنسيين، في حالة الطوارئ تكون سلطات الضبط أوسع من حالة الحصار، فالسلطة المدنية وليست السلطة العسكرية هي التي تمارس هذه الاختصاصات. 548 وتقتضي " توسيع سلطات الشرطة في مجال الأمن وبالتالي تقييد الحريات العامة وهذا في حالة وقوع مساس خطير بالنظام العام والغرض هو ضمان الأمن العام". 549

إذا، حالة الطوارئ تمنح فيها السلطات الاستثنائية للسلطات المدنية أما حالة الحصار فتقتضي منحها للسلطات العسكرية. 550

أما فيما يتعلق بالنظام الدستوري في الجزائر، فإن المادة 92 من دستور الجزائر تنص على تحديد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي، بهذا يعود له التمييز بين الحالتين ولا حاجة للفقهاء في ذلك. إلا أنه ومنذ إقرار الدستور، لم يشرع هذا القانون رغم اللجوء إلى المادة 91 من الدستور وإعلان الحالتين، مما يعد في حد ذاته خرقاً للدستور، لأن أهم شرط لمشروعية قرار اللجوء لهذه الحالات وجود إطار قانوني مسبق ينظمها. ففي غياب حدود تشريعية، يصبح لرئيس الجمهورية وحكومته اتخاذ كل القرارات وفقاً لإرادتهم المنفردة، ولا يمكن

⁵⁴⁶ سعيد بوشعير، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري. مرجع سبق ذكره، ص. 369.

⁵⁴⁷ المرجع نفسه، ص. 369. ، يذكر الأستاذ حالة أخرى وهي حالة الحرب، إلا أننا لا نوافق ذلك، لأن هناك ظرف استثنائي متعلق بها، ولا حاجة لإعلان حالة الطوارئ خلال حالة الحرب لأن مظاهر هذه الأخيرة شاملة وتكفي قانونياً لمواجهة أقوى الظروف الاستثنائية.

⁵⁴⁸ Carré De Malberg, contribution à la théorie de l'état. t2, CNRS, 1922, p. 864.

⁵⁴⁹ سعيد بوشعير، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري. مرجع سبق ذكره، ص. 368. ، أنظر أيضاً: عبد الرحمن لحرش، مرجع سبق ذكره، ص. 357.

⁵⁵⁰ لم يستقر الفقهاء على تعريف موحد للحالتين، فعلى عكس ما ورد في التعريفات السابقة يرى مورييس هوريو بأن حالة الطوارئ تمثل: " نظاماً قانونياً معداً سلفاً لتأمين نظام البلاد، يركز على تقوية السلطة التنفيذية عن طريق نقل السلطة المدنية إلى أيدي السلطة العسكرية".

Maurice Houriou, précis de droit constitutionnel, ed2, 1930, p.15.

نقلاً عن: عبد الحميد الشواربي، شريف جاد الله، مرجع سبق ذكره، ص. 62.

في هذه الحالة ضمان احترام الحقوق والحريات، كما يعود لرئيس الجمهورية وحده تكييف طبيعة الحالة التي يعلنها: طوارئ أم حصار.

لذا حاولنا أن نجد تعريفا للحالتين من خلال مراسيم إعلانها وذلك بهدف التمييز بينهما وبين الحالة الاستثنائية:

قبل هذا، نشير إلى القانون رقم 23/91 المؤرخ في 6 ديسمبر 1991 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية والذي صدر بعد رفع إعلان حالة الحصار، الذي ينص في المادة 3 على أنه: " يمكن تجنيد وحدات الجيش الوطني الشعبي وتشكيلاته في الحالات التالية:

أ- النكبات العمومية والكوارث الطبيعية أو الكوارث ذات الخطورة الاستثنائية.

ب- عندما يكون حفظ الأمن العمومي وصيانته وإعادةه خارجا عن نطاق السلطات والمصالح المختصة عادة.

ج- بسبب المخاطر الجسيمة أو توقعها التي قد يتعرض لها أمن الأشخاص والممتلكات.

د- في حالة المساس المستمر بالحريات الجماعية أو الفردية.

والمادة 4 التي تنص على أنه: " يمكن تجنيد وحدات الجيش الوطني الشعبي داخل دائرة إدارية حدودية واحدة أو أكثر إذا كان المساس بالقوانين والتنظيمات يأخذ بكيفية مستمرة طابعا يندرج بالخطر ويهدد ما يلي:

- حرية تنقل الأشخاص والأموال وأمنهم وكذلك أمن التجهيزات الأساسية.

- حفظ الموارد الوطنية ضد كل أشكال التهريب.

- شروط الدخول إلى التراب الوطني والخروج منه والإقامة فيه.

يهدف هذا القانون إلى تحديد شروط مساهمة قوات الجيش في القيام بالمهام الخاصة بحماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في الدستور وفقا للمادة الأولى منه. بالتالي تستثنى كل الظروف المذكورة فيه كسبب موضوعي يستدعي إعلان أحد الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في الدستور بما فيها الحالة الاستثنائية وحالة الحرب. بوجود قانون كهذا، ما هي الظروف التي قد تسمح بإعلان الحالات المذكورة في المادة 91 من الدستور؟

*بموجب المادة 2 من المرسوم 196/91 فإن حالة الحصار تهدف إلى الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية والجمهورية، واستعادة النظام العام وكذلك السير العادي للمرافق العمومية، بكل الوسائل القانونية والتنظيمية. وبموجب المرسوم، تفوض الصلاحيات المسندة إلى السلطة المدنية للسلطة العسكرية في مجال النظام العام والشرطة. أما السلطة المدنية فتمارس الصلاحيات التي لم تنتزع منها.

مما يعني أن حالة الحصار تعني تحويل الاختصاصات المدنية إلى السلطة العسكرية في حالة وجود تهديد للنظام العام أو اختلال استقرار مؤسسات الدولة.

*أما بالنسبة لحالة الطوارئ، فإن المادة 3 من المرسوم 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ تنص على أن هذه الحالة تهدف إلى استتباب النظام العام وضمان أفضل لأمن الأشخاص والممتلكات، وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية، مما يعني أن مجال تدخل السلطات يكون أضيق من مجال تدخلها في حالة الحصار لأن الهدف أضيق. ولهذا الغرض، يكون للحكومة اتخاذ كل الإجراءات التنظيمية التي هي من صلاحياتها قصد الاستجابة للهدف الذي أعلنت من أجله الحالة. مما يعني توسيع صلاحيات السلطة الإدارية دون انتقال الاختصاص من يدها إلى جهة أخرى مثل حالة الحصار. إلا أنه ورد في الاعتبارات التي أسس عليها المرسوم التهديدات التي تستهدف استقرار المؤسسات، وللمساس الخطير والمتكرر بأمن المواطنين والسلم المدني، والمساس الخطير والمستمر للنظام العام.

بهذا لا يكون الفرق بين الحالتين في درجة التهديد، لأنه كما يبدو أن الحالتان قررتا لمواجهة الظروف نفسها، والفرق الأساسي هو أن حالة الطوارئ تقتضي توسيع الاختصاصات المدنية للسلطة الإدارية، أما حالة الحصار فتقتضي تحويل الاختصاصات المدنية إلى السلطة العسكرية. ما عدا ذلك يعود أساسا للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية من خلال:

-اختيار الحالة التي يتوجب إعلانها.

-الهدف منها.

-درجة توسيع الاختصاصات التنفيذية أو درجة تحويل الاختصاصات المدنية للسلطة العسكرية.

-نوع التدابير المتخذة ومجالها. وهذا إلى حين إصدار القانون العضوي المنظم للحالتين.

إعلان الحالتين، إذا، لا يؤدي إلى توسيع اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية، بل التنظيمية، إذ يصبح بإمكانه إصدار مراسيم مخالفة للقوانين البرلمانية، وهو ما يعد غير مشروع في الحالة العادية. أما الحالة الاستثنائية فتختلف في أحكامها وشروطها عن الحالتين سابقتي الذكر، لأنها تسمح لرئيس الجمهورية بممارسة اختصاص تشريعي واسع عن طريق سلطته في التشريع بأوامر.

الفرع الثاني: الحالة الاستثنائية.

لم ينص المؤسس على تنظيمها بموجب قانون عضوي على عكس الحالتين سابقتي الدراسة، نظرا لطبيعة الظرف الاستثنائي لهذه الحالة التي تعود مبرراتها إلى أولوية الشرعية السياسية على المشروعية القانونية، فيمكن التنازل عن هذه الأخيرة إذا تعرضت المؤسسات الدستورية للتهديد.⁵⁵¹ بهذا يكون إخضاعها لإطار قانوني محدد كحالات الطوارئ والحصار سببا في عدم فعالية تدخل رئيس الجمهورية لمواجهة الظرف.

إلا أن هذا لم يمنع المؤسس من وضع ضوابط عامة لإعلان هذا الظرف، والتي تتمثل في قيام حالة واقعية، وأن يكون تصرف الإدارة الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة الوسيلة الوحيدة لمواجهة التهديد المادي.⁵⁵² وقد خضعت هذه الممارسة طويلا لاعتبارات سياسية دون أن تعتمد على أساس قانوني حتى صدور دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية في مادته 16 والتي تعتبر مصدر تأسيس ممارسة السلطة خلال الظروف الاستثنائية في الديمقراطيات المعاصرة. فسمحت هذه المادة لرئيس الجمهورية بممارسة وظيفة ديكتاتور بالمعنى الروماني القديم.⁵⁵³

تقابلها في الدستور الجزائري المادة 93 التي تقتضي إعلان الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم، والتي أخذت كثيرا من سابقتها، لذلك سنحاول المقارنة بين أحكام المادتين من حيث شروط إعلان الحالة الاستثنائية- أولا - ونتائج إعلانها فيما يتعلق بسلطات رئيس الجمهورية ووضع البرلمان الذي يجتمع بقوة القانون. -ثانيا-

أولا: شروط تطبيق الحالة الاستثنائية.

⁵⁵¹ François Saint-Bonnet, « Réflexions sur l'article 16 et l'état d'exception ». RDP, n5/6, 1998, p. 1705.

⁵⁵²نومان فالج الظفيري، مرجع سبق ذكره، ص 382 حتى ص 382
⁵⁵³ كان الديكتاتور حاكما يضطلع لمدة معينة بسلطات غير محدودة محاولة منه لإنقاذ مؤسسات الدولة .
voir : Burdeau , Troper, Hamon , op.cit., p. 532.

يعود سبب المقارنة بين المادتين 93 من دستور الجزائر و 16 من دستور فرنسا⁵⁵⁴ إلى أن أغلب أحكام الدساتير الحديثة المتعلقة بالحالة الاستثنائية تجد أصلها في المادة 16 من دستور فرنسا. لذا ومن خلال دراسة الاختلاف بينهما قد نتمكن من التوصل إلى نية المؤسس الجزائري في تغيير بعض الأحكام في المادة 93 من الدستور خلافا لما ورد في المادة 16، وخاصة بغياب ممارسة لهذه الحالة منذ إقرار دستور 1989.

نظرا لخطورة اللجوء للحالة الاستثنائية نصت كل الدساتير على شروط موضوعية وشكلية لإعلانها والتي يفترض أن تشكل ضوابط لسلطة رئيس الجمهورية. فهل يمكن اعتبار الشروط الواردة في المادة 93 حدودا فعالة لمراقبة عمل رئيس الجمهورية في هذه الحالة؟ خاصة وأنها أخف من الشروط الواردة في المادة 16 والتي لا تزال تطرح إشكالات كثيرة بالنسبة للفقهاء الدستوريين من حيث شرعيتها وضرورتها كآلية لمواجهة الظروف الاستثنائية، ذلك ما سنحاول دراسته فيما يلي:

1- الشروط الموضوعية لإعلان الحالة الاستثنائية:

-تشرط المادة 93 لإعلان الحالة الاستثنائية، أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها:⁵⁵⁵ يجب أن يكون الخطر جسيما، حالا ويستحيل مواجهته بالطرق العادية، لكن معيار جسامته الخطر غير محدد في المادة ويكفي ألا يكون على الأقل من المخاطر المعتادة،

⁵⁵⁴تنص المادة 93 من دستور الجزائر على أن: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء..."

أما المادة 16 فتنص من دستور فرنسا 1958 على: "عندما تكون مؤسسات الجمهورية، استقلال الأمة، وحدة ترابها أو تنفيذ التزاماتها الدولية مهددة بشكل خطير ووشيك، وينقطع السير العادي للسلطات العامة الدستورية، فإن رئيس الجمهورية يتخذ كل التدابير التي تستوجبها الظروف، بعد الاستشارة الرسمية للوزير الأول، لرئيسي الغرفتين والمجلس الدستوري. يعلم الأمة بخطاب.

يجب أن تكون هذه التدابير مستوحاة من الرغبة في تمكين السلطات العامة الدستورية من ممارسة مهامها في أقرب الأجل، ويتم استشارة المجلس الدستوري بشأن هذه التدابير.

يجتمع البرلمان بقوة القانون. ولا يمكن حل الجمعية العامة خلال ممارسة السلطات الاستثنائية"⁵⁵⁵الخطر الداهم هو الخطر وشيك الوقوع، كما يكفي هذا المصطلح لوصف الخطر بالحال والجسيم. أنظر: بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي " دراسة مقارنة"، الجزء الثاني، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، 2009/2008، ص.177.

ألا يكون منتهيا أو وهما أو منتظرا ويمكن تلافيه. فيكون خطرا قد بدأ فعلا أو وشيك الوقوع.⁵⁵⁶ كما لا يشترط أن يتعلق بالأخطار الخارجية، فقد يفيد هذا المعنى التهديد الذي يجد أصله في أحداث داخلية.⁵⁵⁷

يختلف هذا الشرط عما ورد في المادة 16 من دستور فرنسا لعام 1958 التي توجب أن يكون الخطر حالا وجسيما يهدد المؤسسات أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية وينشأ عنه انقطاع سير السلطات العامة الدستورية المنتظم. فالمادة 93 لا تشترط انقطاع سير السلطات، بل يكفي وجود الخطر حتى ولو لم يتسبب في ذلك. بهذا يكون الشرط الموضوعي في المادة 93 من دستور الجزائر أخف من شرط المادة 16، ويسمح بسلطة تقديرية واسعة لرئيس الجمهورية في إعلان الحالة. إلا أن جانبا من الفقه الفرنسي لا يشترط في اللجوء للمادة 16 وجود استحالة مادية لممارسة السلطات لوظائفها المعتادة بل يكفي توافر الخطر الذي يؤدي إلى عرقلة عملها، فليس من المعقول أن ينتظر الرئيس حتى تصاب الدولة بالشلل التام ليتدخل.⁵⁵⁸ وفي جميع الأحوال تقييد سلطة الرئيس في إعلان الحالة بانقطاع سير المؤسسات أو احتمال كبير لانقطاعها عكس الدستور الجزائري الذي يكفي بوجود خطر جسيم وحال قد يصيب المؤسسات الدستورية أو استقلال البلاد أو سلامة ترابها مما يعني توسيع سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال. لكن ما هي طبيعة هذا الخطر الذي قد يهدد مؤسسات الدولة وما معيار الجسامته الذي ورد في المادة؟

يعرف الخطر الجسيم بأنه ما "يهدد موضوعا دستوريا جوهريا، فالموضوع الذي يلحقه التهديد من ناحية، ومدى الخطر من ناحية أخرى هما اللذان يحددان جسامته الخطر".⁵⁵⁹

أما الخطر الحال فهو: "الوشيك الوقوع على نحو مؤكد: بدأ فعلا ولم ينته بعد، فلا يكون حالا إذا كان متوهما لم يتحقق بعد، أو إذا كان من الممكن التنبؤ به قبل وقوعه قبل فترة طويلة بحيث يجري الإعداد لمواجهة".⁵⁶⁰ مما قد يخلق أزمات تهدد مؤسسات الدولة، وفيما يلي نذكر بعض الأمثلة عن أزمات قد تتعلق بالخطر الجسيم الحال:

⁵⁵⁶ سامي جمال الدين، مرجع سبق ذكره، ص. 23.
⁵⁵⁷ بن زاغو نزيهة، مرجع سبق ذكره، ص. 179.
⁵⁵⁸ عبد العظيم عبد السلام، مرجع سبق ذكره، ص. 243.
⁵⁵⁹ وجدي ثابت غبريال،، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القانونية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص. 38.
⁵⁶⁰ المرجع نفسه، ص. 38.

-أزمة تتعلق بظروف استثنائية طبيعية كالبراكين والزلازل والحرائق الكبرى والجفاف، وتؤدي نتائجها إلى تهديد لاستقرار المؤسسات. فلا يمكن اعتبار أي كارثة طبيعية سببا لإعلان الحالة الاستثنائية، إلا إذا امتدت نتائجها إلى عمل المؤسسات الدستورية أو سلامة ترابها، إذ تكفي إجراءات أقل منها لمواجهة الظرف، فلم تلجأ الدولة لإعلان مثل هذه الحالة لمواجهة الكوارث الطبيعية التي مرت بها البلاد، بل اكتفت بإصدار أوامر ومراسيم تعالج الوضع بالنسبة للفيضانات التي ضربت الدولة في جزئها الشمالي.⁵⁶¹

-أزمة تتعلق بالنظام الداخلي، وأشكالها:

*قد تتوجه ضد وحدة الدولة في صورة اضطرابات تهدد نظامها وأمنها الداخلي.

*قد تتوجه ضد مؤسسات الدولة وسلطاتها العامة على نحو يشلها ويجول بينها وبين أداء دورها

الدستوري.

*الأزمات الاقتصادية والمالية.

-الظروف الاستثنائية الماسة بأمن الدولة واستقلالها من جهة الخارج كالحروب والمساس بسيادة الدولة عن طريق العدوان على الإقليم أو على أي نحو آخر يمس بالسيادة أو باستقلال الدولة.⁵⁶²

إلا أنه، وبسبب غياب معيار قانوني لتحديد جسامته الخطر لا يمكن اعتبار هذا الشرط قيذا فعلا على سلطة رئيس الجمهورية، لأن تعريفه يخضع للممارسة والظروف الخاصة لكل دولة، وطبيعة علاقة المؤسسات السياسية في الدولة فيما بينها وبالشعب.

2-الشروط الشكلية لإعلان الحالة الاستثنائية.

تنص المادة 93 من دستور الجزائر على شروط شكلية هي:

-استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري. وليس لهذه الاستشارات أي وزن قانوني ولا يعدو إلا أن يكون سياسيا وفقا لما يراه الفقهاء.⁵⁶³ إلا أننا بالمقابل نرى أن استشارة المجلس

⁵⁶¹لجأ رئيس الجمهورية لمواجهة الظرف إلى إصدار أوامر ومراسيم كثيرة منها: أمر رئاسي رقم 03/02 المؤرخ في 25 فيفري 2002 يتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فياضات 10 نوفمبر 2001، جريدة رسمية رقم 15، مؤرخة في 2002، إلا أنه من الضروري التأكيد على قيام حالة الطوارئ خلال هذه الفترة ووجود نصوص قانونية تسمح بتدخل القوات المسلحة في هذا الظرف دون حاجة إلى إعلان أية حالة على سبيل المساعدة- قانون رقم 23/91.
⁵⁶²وجدي ثابت غبريال، مرجع سبق ذكره، ص.39.

الدستوري حسب المادة 93 من الدستور الجزائري تعتبر رقابة سابقة على دستورية هذا الإجراء، وهو ما يؤكد عدم النص في الدستور على ضرورة استشارة المجلس الدستوري بالنسبة للمادة 95 المتعلقة بالحرب أين يعلق الدستور ولا تدرس مدى دستورية الأعمال المتعلقة بإعلان الحالة، فاستشارة المجلس الدستوري بالنسبة للحالة الاستثنائية تتعلق بوظيفته الرقابية.⁵⁶⁴

-الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، مجلس الوزراء. وهو مجرد وسيلة للاستفسار وطلب التوضيحات كما أن رئاسة رئيس الجمهورية للمجلسين تجعله صاحب القرار النهائي، فأراءهما ليست إلا تقنية.⁵⁶⁵

يمكن لرئيس الجمهورية عدم اللجوء لهذه الاستشارات التي نص عليها الدستور بسبب القوة القاهرة،⁵⁶⁶ بهذا لا يمكن ترتيب أية مسؤولية قانونية عليه في حالة مخالفته للآراء الاستشارية أو عدم اللجوء إليها متى احتج بوجود قوة القاهرة حالت دون الاتصال بهذه الهيئات خاصة وأن هذا الظرف الاستثنائي يؤكد صحة هذه الحجة.
567

-أما عن اجتماع البرلمان فهو ليس شرطاً لإعلان الحالة بل هو ضروري بعد إعلانها.

لكن الشروط الشكلية التي وردت في المادة 16 من دستور فرنسا مختلفة عما سبق ذكره، فبالنسبة لاستشارة الوزير الأول ورئيسي الغرفتين يشترط فيها المؤسس الفرنسي أن تكون رسمية. وقد اختلف الفقه في تفسير المقصود برسمية الاستشارة إن كانت مكتوبة أو شفوية.⁵⁶⁸ لكن يبدو أن المؤسس كان يريد من هذا الشرط أن تكون مكتوبة ويتم نشرها مثل رأي المجلس الدستوري، لأن الاستشارة الشفهية لا تبقى آثارها ولا يمكن الاعتداد بها كدليل.

إضافة إلى ذلك يشترط استشارة المجلس الدستوري رسمياً وينشر رأيه في الجريدة الرسمية. ويرى بعض الفقهاء أن المؤسس كان يهدف من خلال استشارة المجلس الدستوري توضيح الجوانب القانونية والسياسية لا غير.

⁵⁶³ Burdeau , Troper, Hamon, op.cit., p. 534.

⁵⁶⁴ تعرف الاستشارة بأنها: "إجراء يتضمن التعبير عن رأي"، أنظر

François Luchaire, Conac, la constitution, op. cit., p.319.

⁵⁶⁵ لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، مرجع سبق ذكره ، ص.554.

⁵⁶⁶ François Saint-Bonnet, op. cit., p. 1712.

⁵⁶⁷ يؤكد أغلب الفقه عدم إلزامية هذه الاستشارات التي تهدف في الحقيقة إلى تخفيف العبء عن الجهة صاحبة القرار ومساعدتها. انظر: فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص.44 حتى ص.54.

⁵⁶⁸ محمد ربيع مرسي ، مرجع سبق ذكره ، ص. 440.

⁵⁶⁹إلا أننا نرى في هذه الاستشارة أكثر من ذلك، إذ يكون الرأي السليبي بمثابة قرار بعدم دستورية الأعمال المتعلقة بتطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي، وباستشارته يحقق نوعاً من الرقابة على دستورية إجراءات المادة 16 من دستور فرنسا وعلى قراري اللجوء إليها وإنهاء العمل بها.⁵⁷⁰

على عكس ما يراه البعض بأن استشارة المجلس الدستوري لتطبيق المادة 16 هو شرط للتطبيق وليس رقابة دستورية.⁵⁷¹ فإن رئيس الجمهورية في النظام الفرنسي ملزم باستشارة المجلس الدستوري رسمياً: استشارة سابقة على إعلان الحالة، واستشارة لاحقة بشأن الإجراءات المتخذة تطبيقاً للمادة 16 مما يعني أن المجلس لا يتدخل فقط قبل إعلان الحالة. ويتم نشر هذه الآراء وهو ما له قوة إلزام سياسية فلا يجرؤ رئيس الجمهورية على مخالفته لأن ذلك قد يكلفه منصبه،⁵⁷² وقد يؤدي إلى إثارة مسؤوليته واتهامه بجرمة الخيانة العظمى. لكنه، بالمقابل، يملك قانونياً عدم الاعتداد بهذه الآراء لأنها غير ملزمة من حيث موضوعها، كما يمكنه التذرع بالقوة القاهرة التي منعت من الاتصال بهذه الهيئات بموجب الظروف الاستثنائية. بهذا تكون القيود المقررة في المادة 16 من دستور فرنسا لإعلان الحالة الاستثنائية ذات وزن سياسي، لكنها أقوى فعالية من الشروط الواردة في المادة 93 من دستور الجزائر.

-أما الخطاب الموجه للأمم فلا يمكن اعتباره قيوداً على سلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحالة إذ أنه يهدف فقط لإعلامها، وأثر هذه الشروط يتجلى فقط في تأخير الإجراءات الاستثنائية⁵⁷³ لا وقفها. ويتوجب في هذا الصدد أن نشير أن تطبيق المادة 16 من دستور فرنسا يخضع أيضاً لأحكام أخرى في الدستور تكبح دكتاتورية رئيس الجمهورية، على عكس المادة 93 من دستور الجزائر أين يجد رئيس الجمهورية نفسه حر الإرادة في إعلان الحالة وإصدار القرارات المتعلقة بها.

إذا، تشتتت المادة 16 من دستور فرنسا والمستوحاة أساساً من ظروف 1940 التي عاشتها فرنسا،⁵⁷⁴ توافر بعض القيود الموضوعية والشكلية لكن تطبيقها يعود للإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية، وقد تركت تجربة 1961 أسئلة كثيرة بشأن دور البرلمان خلال هذه الفترة وإمكانية الرقابة على أعمال الرئيس.⁵⁷⁵

⁵⁶⁹ المرجع نفسه، ص. 449.

⁵⁷⁰ وجدي ثابت غبريال، مرجع سبق ذكره، ص. 149.

⁵⁷¹ محمد ربيع مرسي، مرجع سبق ذكره، ص. 450.

⁵⁷² المرجع نفسه، ص. 441.

⁵⁷³ أيمن محمد الشريف، مرجع سبق ذكره، ص. 260.

⁵⁷⁴ أنظر حول النظام الفرنسي خلال ظروف الحرب العالمية الثانية:

خلافًا للمادة 16 من دستور فرنسا، جاءت المادة 93 من دستور الجزائر خالية من قيد فعال قد يضبط سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء لإعلان الحالة. بهذا يكون رئيس الجمهورية وحده صاحب القرار في تقدير الظروف الاستثنائية وإعلان الحالة والإجراءات المتعلقة بتطبيقها. ونظرًا لما يعود لرئيس الجمهورية من سلطة تقديرية في إعلان الحالة الاستثنائية وتقدير الإجراءات اللازمة، لا يمكن تصنيفها كأعمال تنفيذية عادية. لذا، لا بد من تحديد طبيعة قرار إعلان الحالة الاستثنائية والآليات الرقابية التي يمكن بسطها عليه:

يسلم الفقه الفرنسي بأن قرار اللجوء للمادة 16 من دستور فرنسا عمل سيادة لأنه يمس العلاقة بين البرلمان والحكومة ولا يخضع لرقابة مجلس الدولة، فرئيس الجمهورية يضطلع بذلك نظرًا لمهمته في ضمان استمرار الدولة،⁵⁷⁶ ولا يقوم بها بصفته التنفيذية بل كجهاز سياسي مستقل وقائم بذاته.⁵⁷⁷ أما الأعمال التي يتخذها رئيس الجمهورية لتطبيق المادة فإن طبيعتها تختلف حسب مجالها،⁵⁷⁸ ولا تتعلق كلها بالعلاقة بين البرلمان والحكومة، وتعتبر بعضها أعمال سيادة - أعمال سامية - لأن الرئيس يتدخل كسلطة عليا فوق المؤسسات العاجزة عن ممارسة مهامها المعتادة.

كما لا يمكن اعتبار قرار إعلان الحالة الاستثنائية طبقًا للمادة 93 من دستور الجزائر عملاً إدارياً عادياً لأن رئيس الجمهورية يتدخل بصفته حامي الدستور ومجسد وحدة الأمة - مادة 70 من دستور الجزائر، بهذا لا يكون من طائفة الأعمال العادية بل يقع في إطار الأعمال المتعلقة بالمادة 72 من دستور الجزائر التي تنص على أن رئيس الجمهورية يمارس السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور. بالتالي يكون قرار إعلان الحالة الاستثنائية عملاً سامياً، ولا يشترك الرئيس مع أية هيئة لتقريرها أما الاستشارات المنصوص عليها في المادة 93 فليس لها أي

constitutionnel, www.google.fr, -file: //H:\Droit\France, ABC de droit constitutionnel. Htm, 11/03/2008.

⁵⁷⁵ Charles Debbasch, Jean Marie Pontier, Les constitutions de la France. Dalloz, 2 ed, 1989, p.269.

⁵⁷⁶ سامي جمال الدين ، مرجع سبق ذكره ، ص 143.
⁵⁷⁷ عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سبق ذكره ، ص 261.

⁵⁷⁸ Burdeau, Troper, Hamon, op.cit., p. 660.

وزن قانوني،⁵⁷⁹ وسلطات رئيس الجمهورية في هذا المجال خاصة، تسمح له بأن يحل محل أية هيئة: الحكومة، البرلمان وحتى السلطة القضائية.

فتكثيف هذه القرارات بأنها أعمال سامية لا تخضع لأحكام الأعمال الإدارية يجعلها في مرتبة أعلى من بقية الأعمال التنظيمية لرئيس الجمهورية، مما يجعلها أساسا قانونيا ساميا لكل قراراته التي يتخذها إعمالا للحالة الاستثنائية.

3-إنهاء الحالة الاستثنائية.

يرتبط إنهاء الحالة الاستثنائية بنهاية الظروف الاستثنائية،⁵⁸⁰ ويمكن الإبقاء عليها لمدة قصيرة للتأكد من عدم نشوبها مرة أخرى وقد أكدت المادة 16 من دستور فرنسا على أن تكون هذه الإجراءات في أقصر مدة ممكنة، وهو قيد كاف لتحريك مسؤولية الرئيس إذا تمادى في استعماله للسلطات الاستثنائية رغم عدم وجود الخطر.

لكن الدستور الجزائري لم ينص على مدة محددة لتطبيق المادة 93، واكتفى المؤسس بأن يشير إلى أن الحالة الاستثنائية تنتهي حسب الأشكال والإجراءات سالفه الذكر التي أوجبت إعلانها وهي عبارة غامضة. فهل يقصد المؤسس الإجراءات الشكلية فقط، أم أنه يعني أيضا نهاية الخطر الذي استدعى إعلان الحالة الاستثنائية؟

إن كان يقصد الأولى يكون لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية كاملة في إنهاء الحالة ولا يخضع لرقابة أية جهة، أما إذا كانت نية المؤسس تنصرف إلى الشروط الشكلية والموضوعية فإن رئيس الجمهورية يتمتع أيضا بسلطة تقديرية في إنهاء الحالة الاستثنائية إلا أنه في هذه الحالة يخضع للرقابة لأن المؤسس لم يترك سلطته مطلقة تماما بل ربطها بانتهاء الخطر الذي استوجب إعلان الحالة. لا بد الأشكال التي تتكلم عنها المادة هي الشكل القانوني للعمل، أي أن يكون بمرسوم رئاسي وصادرا عن رئيس الجمهورية، أما الإجراءات فهي الشروط الشكلية التي يتعين على رئيس الجمهورية العمل بها قبل إعلان الحالة. إلا أن التفسير العادي للمادة خاصة بوجود عبارة مثل: " التي أوجبت إعلانها" يؤكد أن المؤسس قصد أيضا الشرط الموضوعي. لكن الإشكالية التي تطرح في هذا الاحتمال، ما هي الجهة التي تختص بالرقابة إن كان تقدير الخطر في حد ذاته يعود للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية؟ وهو ما سنحجب عنه لاحقا.

⁵⁷⁹ Ibid, p. 534.

⁵⁸⁰ وجدي ثابت غبريال، مرجع سبق ذكره، ص.276.

ثانيا: نتائج إعلان الحالة الاستثنائية.

بعد إعلان الحالة الاستثنائية، تتغير معطيات النظام من المشروعية العادية إلى المشروعية الاستثنائية، بهذا يصبح لرئيس الجمهورية أن يتخذ كل الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. وإن كانت اختصاصاته في الحالات العادية واسعة وتخضع لمبدأ توزيع الوظائف المحدد في الدستور، فإنها في الحالات غير العادية، لا تخضع إلا لما حددته المادة 93، بهذا يمكن لرئيس الجمهورية أن يتخذ قرارات تقع في غير مجال اختصاصه -1- أما البرلمان والذي يشترط الدستور اجتماعه بقوة القانون فإن دوره في هذه الحالة غير واضح تماما. -2-

1- بالنسبة لسلطات رئيس الجمهورية.

- حسب نص المادة 93 من دستور الجزائر في فقرتها الثالثة فإن الحالة الاستثنائية: "تحول رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية"، مما يعني أنها تمنح لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في التدخل واتخاذ كافة الإجراءات التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. هنا تكون له سلطة تقديرية مطلقة لأن الفرق بين عبارة "تستوجب الإجراءات ذلك" و"أن تهدف إليه" واضح، فالأولى تمنح للرئيس سلطة أوسع بكثير، إذ يمكنه أن يتخذ أي إجراء باعتبار أنه ضروري للمحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية، ويصعب في هذه الحالة إثبات أن هذا الإجراء لا تستوجه المحافظة على استقلال الأمة، لأن الشرط لا يخضع لمعيار قانوني دقيق يمكن من خلاله فرض الرقابة. هذا على عكس الشرط الوارد في المادة 16 من دستور فرنسا والذي يستوجب أن تستوحى الإجراءات من إرادة ضمان عودة السلطات العامة لعملها المعتاد في أقرب الآجال، وحتى لو كان المعيار مرنا في هذه الحالة إلا أنه يعتبر قييدا قانونيا كافيا لبطء الرقابة على أعمال الرئيس على أساس أن أعماله لم تكن مستوحاة من تلك الإرادة وأنه انحرف عن هدفه الذي تنص عليه المادة 16.

-تعتبر المادتان 16 من دستور فرنسا و 93 من دستور الجزائر ترخيصا دستوريا يجيز للرئيس مباشرة سلطات المشرع وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي: "يمنح نص المادة 16 الرئيس سلطة إصدار القرارات اللازمة لمواجهة الظروف وعلى وجه الأخص تلك التي تدخل في نطاق المادة 34 من الدستور أي اتخاذ إجراءات ذات طابع تشريعي".⁵⁸¹ وهي في الحقيقة "جوهر سلطات الضرورة"، إذ أنها تسمح للرئيس بالتشريع في المجال المحجوز للبرلمان،⁵⁸² دون اشتراك هذا الأخير في التصويت والمداولة ولا حتى الموافقة اللاحقة على أعمال رئيس الجمهورية.

-إمكانية اتخاذ كل الإجراءات التي من شأنها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، هذا ما يسمح أيضا بتعديل الدستور لأن المادة 93 لا تشترط العودة للعمل المعتاد الذي ساد قبل أن تطرأ هذه الظروف، بهذا يمكن لرئيس الجمهورية في الجزائر ومقتضى المادة 93 التي يملك سلطة تقديرية في اللجوء إليها، أن يعدل الدستور.

-قد تتوسع سلطات رئيس الجمهورية تطبيقا للمادة 16 من دستور فرنسا إلى درجة وقف بعض مواد الدستور أو تعليقه كله لمدة معينة.⁵⁸³ أما بالنسبة للمادة 93 من دستور الجزائر فلا يبدو أن نية المؤسس قد ذهبت إلى ذلك لأنه كان واضحا عندما أراد وقف العمل بالدستور في المادة 96 من دستور الجزائر، بهذا يمكن لرئيس الجمهورية أن يوقف العمل ببعض المواد فقط أو يعدلها لأن إرادته طبقا للمادة 93 ليست محكومة بقيد عدم إمكانية تعديل الدستور كالذي ورد في المادة 16 من دستور فرنسا التي تشترط العودة للعمل المعتاد قبل حدوث الظرف وإعلان الحالة. ويرى بعض الفقهاء أن إعمال المادة 16 من دستور فرنسا يؤدي إلى وقف العمل بالدستور، لكن البعض الآخر أنكر إمكانية تعليقه أو تعديله بصفة دائمة وإحلال مؤسسات أخرى جديدة فالمادة 16 في حد ذاتها تشترط ضرورة إعادة السلطات العامة الدستورية لعملها.⁵⁸⁴

-لا يمكن قانونيا منع رئيس الجمهورية من اللجوء للمادة 16 من دستور فرنسا⁵⁸⁵ أو المادة 93 من دستور الجزائر، لأنه وكما سبق ورأينا أن الشروط الشكلية تبقى دون وزن قانوني، بهذا يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء لإعلان الحالة الاستثنائية بإرادته المنفردة، إلا أن سلطاته خلال هذا الظرف تبقى مقيدة بعدم إمكانية حل

S 1962,p 174 ,RDP , 1962 , p 294

⁵⁸¹نقلا عن عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني. دار الفكر العربي، 1980، ص 334.

⁵⁸²أيمن محمد الشريف، مرجع سبق ذكره، ص.262.

⁵⁸³سامي جمال الدين، مرجع سبق ذكره، ص.203.

⁵⁸⁴عمر حلمي، مرجع سبق ذكره، ص. 331.

⁵⁸⁵ François Saint-Bonnet, op. cit., p. 1703.

المجلس المنتخب، وعدم إمكانية تعديل الدستور بشكل دائم لأن ذلك لن يسمح بالعودة للاستقرار الدستوري السابق.⁵⁸⁶ أما بالنسبة لدستور الجزائر، فلم تنص المادة 93 على عدم إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني، لكن بالمقابل تنص على ضرورة اجتماع البرلمان، مما يعني أنه لا يمكن حل المجلس خلال هذه الفترة.

-المادة 16 تشكل دستورا قائما بذاته، يحل محل الدستور العادي. بهذه الطريقة يجري تعديل كلي مؤقت في الاختصاصات الدستورية على النحو الذي يراه رئيس الجمهورية ملائما. فهذا الأخير، يركز بين يديه السلطتين التنفيذية والتشريعية ويمكنه أن يستخدم المادة 16 في إنشاء جهات قضائية جديدة يمارس من خلالها السلطات القضائية"،⁵⁸⁷ هذا ما ينطبق تماما على المادة 93 من دستور الجزائر إلا أنه يتوجب التأكيد على أن هذا الدستور مؤقت ويزول أثره عند إنهاء الحالة الاستثنائية.

-تمتع الإجراءات الصادرة في الظروف الاستثنائية بذاتية خاصة تميزها عن قواعد المشروعية العادية، فهي تعتبر سببا لإضفاء قوة القانون على القرار الإداري أو الطبيعة القانونية، ويجوز لهذه القرارات أن تخالف أحكام القانون وتعدها أو تلغيها وهذا ما يعتبر غير مشروع في الظروف العادية.⁵⁸⁸

-تتقيد سلطة رئيس الجمهورية في هذه الحالة بضرورة توافر علاقة السببية بين قراراته والظروف الاستثنائية،⁵⁸⁹ وهي علاقة يصعب إثباتها من الناحية القانونية.

فإذا كان رئيس الجمهورية يتمتع في هذه الحالة باختصاصات غير محدودة دستوريا إلا بهدف معياره قليل الدقة: المحافظة على استقلال الأمة حسب دستور الجزائر وهو شرط سياسي فضفاض ويصعب مراقبته، لماذا يجتمع البرلمان وجوبا خلال هذه الحالة؟

2-وضعية البرلمان خلال الحالة الاستثنائية.

*هل يحق للبرلمان التشريع خلال الحالة الاستثنائية؟ وإن كان كذلك، فما هي حدود سلطته في ذلك؟ للإجابة على هذا التساؤل ظهرت آراء فقهية مختلفة أهمها:

⁵⁸⁶ Burdeau , Troper, Hamon, op.cit., p.536.

⁵⁸⁷ Chantebout, droit constitutionnel et institutions politiques. Armand Colin, Paris, 1986, 7 ed, p. 464,

نقلا عن: وجدي ثابت غبريال، مرجع سبق ذكره، ص.238.

⁵⁸⁸ وجدي ثابت غبريال، مرجع سبق ذكره، ص.48.

⁵⁸⁹ أيمن محمد الشريف ، مرجع سبق ذكره ، ص. 263.

1- يرى جانب من الفقه أن التفسير المنطقي الوحيد لاجتماع البرلمان بقوة القانون هو تمكينه من مباشرة السلطة التشريعية في ظل حالة اجتماع دائم.⁵⁹⁰ لكنه يفرق هنا بين عدة حالات:

- المجالات التي صدر بصددها قرارات تشريعية من جانب رئيس الجمهورية، هنا لا يمكن للبرلمان أن يشرع في كل ما يمس الحالة الاستثنائية أثناء تطبيقها.⁵⁹¹
- التشريع في غير هذه المجالات،⁵⁹² وهنا يمكن للبرلمان أن يمارس وظيفته.

لكن هذا الرأي لا يتماشى مع ضرورات السرعة والفعالية التي تتطلبها هذه الحالة. لأن العمل وفقا لهذا المبدأ يسمح بوضع أحكام متناقضة لنفس الموضوع من طرف رئيس الجمهورية والبرلمان، كما أنه من الصعب وضع حدود بين مجال القرارات اللازمة لمواجهة الحالة الاستثنائية والمجالات الأخرى.

2- يرى أغلب الفقهاء الفرنسيين-Lamarque, Rivero, Duverger, Voisset-⁵⁹³ بأن

للبرلمان الحق في ممارسة اختصاصاته التشريعية كما لو كان في دور انعقاد عادي، إذ كان نص المادة 16 واضحا بهذا الشأن.⁵⁹⁴ فلا يكون مبدئيا التمييز بين مجالات يحق للبرلمان التدخل فيها والمجالات المستثناة إلا إذا تدخل الاختصاصان. في هذه الحالة، وإذا حدث اصطدام بين تشريع الرئيس والبرلمان خلال تطبيق المادة 16، يؤخذ بعين الاعتبار ما يأتي:

- لا يشرع البرلمان في المجال الذي تشمله قرارات الرئيس الاستثنائية، وهذا قياسا على حالة التفويض.

- خارج إطار قرارات الرئيس المتعلقة بالحالة الاستثنائية، يمكن للبرلمان أن يشرع.⁵⁹⁵ بهذا يقتصر دور البرلمان حسب رأي أغلب الفقه الفرنسي على التشريع في الموضوعات الخارجة عن إطار المادة 16 أي الموضوعات العامة، أو تلك التي يطلب الرئيس من البرلمان وضع قوانين بشأنها.⁵⁹⁶ فينتهي هذا الرأي إلى نفس نتيجة الرأي الفقهي الأول أين طرحت مشكلة التمييز بين المجال المتعلق بتطبيق الحالة الاستثنائية وغير ذلك.

⁵⁹⁰ عمر حلمي فهمي، مرجع سبق ذكره، ص. 335.

⁵⁹¹ Burdeau, Troper, Hamon, op.cit., p. 660.

⁵⁹² عمر حلمي فهمي، مرجع سبق ذكره، ص. 336.

⁵⁹³ سامي جمال الدين، مرجع سبق ذكره، ص. 213, in Duverger, La 5 eme république, 1968, 4ed, p.57,

⁵⁹⁴ عبد العظيم عبد السلام، مرجع سبق ذكره، ص. 250.

⁵⁹⁵ أيمن محمد الشريف، مرجع سبق ذكره، ص. 263.

⁵⁹⁶ عبد العظيم عبد السلام، مرجع سبق ذكره، ص. 251.

3- يعتمد الرأي الأخير على التجربة الفرنسية خلال الحالة الاستثنائية التي أعلنها ديغول في الستينات، أين بقي البرلمان "مشاهدا صامتا" للعمل الرئاسي خلال تطبيقه للمادة 16 من دستور فرنسا وهذا هو رأي الاتجاه. - François Saint-Bonnet - إذ لم يتمكن من ممارسة مهامه التشريعية، إلا أن كثيرا من الفقهاء قد رفضوا هذا التفسير، فيرى موريس ديفرجيه أن رئيس الجمهورية ديغول قد انتهك الدستور بتضييقه لاختصاصات البرلمان خلال تطبيق المادة 16.⁵⁹⁷

أما بالنسبة للنظام الدستوري الجزائري، والذي لم تعلن بموجبه الحالة الاستثنائية منذ إقرار دستور 1989، فإن التفسير يتطلب نوعا من التدقيق. ففيما يخص وظيفة البرلمان التشريعية، لا يتماشى الرأبان الفقهيان الأول والثاني مع مقتضيات دستور الجزائر، والأقرب إلى روح النظام الدستوري الجزائري هو الرأي الثالث الذي لا يسمح للبرلمان بالتدخل كصاحب اختصاص أصيل في التشريع، لأن ذلك سيؤدي إلى تنظيم الموضوع نفسه بموجب أوامر رئاسية وقوانين برلمانية مما يعقد الأمر ويجول دون فعالية الإجراءات المقررة لمواجهة الخطر الذي استدعى إعلان الحالة الاستثنائية ومنح رئيس الجمهورية وسيلة قانونية للتشريع في هذه الحالة وهي الأوامر.

*فإن كانت الاعتبارات العملية لا تسمح بتدخل البرلمان كمشرع فهل يمكنه على الأقل ممارسة وظيفته الرقابية خلال هذه الفترة؟ للإجابة على هذا السؤال نستعرض رأيين ونقيم مدى توافقهما مع النظام الجزائري:

1- يرى بعض الفقه أن الدستور الفرنسي قرر عدة صور من الرقابة على أعمال الرئيس أثناء إعماله للحالة الاستثنائية من بينها رقابة البرلمان الذي يعقد بقوة القانون،⁵⁹⁸ بحكم أن الرئيس يستشير رئيسي المجلسين والمجلس الدستوري، وهو ما أكدته موريس ديفرجيه بأن رقابة البرلمان هي الوسيلة الأكثر فعالية في الرقابة على سلطات المادة 16 من دستور فرنسا في حالة إساءة استخدام سلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية، أما عن الممارسة التي حدثت في 1961 والتي بمقتضاها منع البرلمان من القيام بدوره الرقابي فإنها تنطوي على تحايل على الدستور.⁵⁹⁹

⁵⁹⁷ François Saint-Bonnet, op. cit., p.1701.

⁵⁹⁸ أيمن محمد الشريف ، مرجع سبق ذكره ، ص. 265.

⁵⁹⁹ Simon A Eya, Le contrôle parlementaire sur la politique de défense nationale en France, 1982, thèse, Clermont, p306

نقلا عن: وجدي ثابت غبريال، مرجع سبق ذكره، ص. 318.

لكن الأمر مختلف في النظام الجزائري، لأن البرلمان لا يمكنه تحريك أية آلية رقابية أثناء تطبيق الحالة الاستثنائية. لسببين:

- أن البرلمان في الجزائر مختص بمراقبة أعمال الحكومة دون أعمال رئيس الجمهورية الداخلية، بالتالي تكون أعمال هذا الأخير خارج مجال اختصاص البرلمان أصلا.

- أن البرلمان غير مختص بالرقابة على أوامر المادة 93 المذكورة في المادة 124 من دستور الجزائر، بدليل أنها لا تخضع لموافقةه البعدية على عكس الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية خلال غيبته.

- يؤكد بوقفة أنه ليس للبرلمان أي دور تشريعي أو رقابي خلال تطبيق المادة 93 من الدستور،⁶⁰⁰ وهو ما أكدته التجربة في ظل دستور 1963 أين لم يكن للبرلمان أي دور خلال إعمال هذه الحالة.⁶⁰¹

2- الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان على رئيس الجمهورية وحكومته ليست إلا وهما لأنها تتجرد من أي جزاء،⁶⁰² فلا يمكنه أن يعدل أو يلغي ما يتخذه رئيس الدولة من إجراءات حتى ولو كانت ذات طبيعة تشريعية.⁶⁰³ بهذا لا يحق للبرلمان ممارسة الرقابة على أعمال رئيس الدولة خلال الحالة الاستثنائية.⁶⁰⁴

حتى أن منع الدستور الفرنسي رئيس الجمهورية من ممارسة حق الحل أثناء تطبيق المادة 16، وبقاء المجلس قائما لا يفترض إمكانية ممارسة مهامه الرقابية كملتصم الرقابة، فقد ينجر عنه استقالة الحكومة. وهذا غير منطقي، لأن هذه الآلية مقررة مقابل سلطة الحل، فإن كان من غير الممكن حل المجلس فلا يمكن إقالة الحكومة للأسباب نفسها، وممارسة الرقابة البرلمانية يجب أن تتحقق بكل شروطها، أي قبول الاستقالة من طرف رئيس الجمهورية أو حل المجلس. بهذا لا يمكن للبرلمان، أثناء تطبيق المادة 16 القيام بأي عمل تشريعي أو رقابي.⁶⁰⁵

هذا بالنسبة لدستور فرنسا، أما عن النظام الجزائري، فهو لا يسمح كذلك للبرلمان بممارسة الرقابة على أعمال رئيس الجمهورية الداخلية التي تخرج بطبيعتها من دائرة اختصاصه. كما أنه لا فائدة من تحريك مسؤولية

⁶⁰⁰ بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص.477.

⁶⁰¹ المرجع نفسه، ص.473.

⁶⁰² محمد ربيع مرسي، مرجع سبق ذكره، ص. 451.

⁶⁰³ المرجع نفسه، ص. 453.

⁶⁰⁴ Dmitri Georges Lavroff, le droit constitutionnel de la 5eme république, 3ed, Dalloz, Paris, 1999, p.875, in :

عقيلة خرباشي، التشريع عن طريق الأوامر، دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، عدد3، أبريل 2009، ص.12.

⁶⁰⁵ François Luchaire, Gérard Conanc, La constitution, op.cit., p.343.

الحكومة أثناء الحالة الاستثنائية، لأنها لا تضطلع بمهام تستدعي ذلك. وإذا مارست اختصاصات معينة فتكون على أساس تفويض من رئيس الجمهورية، بهذا لا يعقل تحريك مسؤوليتها على عمل لا تكون صاحبة القرار فيه.

* فإذا لم يكن بإمكان البرلمان أن يمارس وظائفه التشريعية أو الرقابية على أعمال رئيس الجمهورية المتعلقة بالحالة الاستثنائية، لماذا ينص الدستور على اجتماعه بقوة القانون؟

يفسر الأمر في الدستور الفرنسي بإمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية عن طريق اتهامه بالخيانة العظمى، لكن هذا مختلف في النظام الجزائري الذي لم يكن واضحا حول الجهة التي يمكنها تحريك هذا الإجراء وأحال الدستور الأمر بكامله للقانون العضوي الذي لم يصدر بعد.

لذا نجد تفسيراً آخر لشرط انعقاد البرلمان بقوة القانون أثناء اللجوء للمادة 93 من دستور الجزائر. ذلك الذي نصت عليه المادة 90، في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية وتكليف رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الدستوري في حالة غياب الأول حسب المادة 88 من الدستور. خلال هذه الفترة لا يمكن تطبيق أحكام المواد 91 و 93... إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، وبما أن الحالة الاستثنائية ظرف استعجالي بطبيعته يقتضي التدخل بسرعة، فلا يجب أن تتعطل قرارات مواجهة الأزمة في انتظار اجتماع البرلمان. كما أنه يحتمل كثيراً أن يكون منصب رئيس الجمهورية مهدداً في هذا الظرف، كما تزيد احتمالات استقالته.

إضافة إلى ذلك، يحتمل أن المؤسس كان ينوي إسناد مهمة اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى للبرلمان لذا نص على اجتماعه بقوة القانون، لكن توقف إجراءات تكريس المسؤولية القانونية لرئيس الجمهورية عند المادة 158 من الدستور دون القانون العضوي يقيه مجرد احتمال دون أساس قانوني، لذا نرجح الاحتمال الأول حالياً.

بهذا، يكون لرئيس الجمهورية السلطة في تكليف طبيعة الظرف الاستثنائي، والحالة الضرورية لمواجهة، إما أن تكون حالة طوارئ أو حصار أو حالة استثنائية، لكنه في كل الأحوال ملزم بالعمل في إطار أحكام الدستور، تتعلق الحالات الأوليتان بتوسيع الاختصاصات الإدارية أو العسكرية التي تتدخل في حالة الضرورة الملحة، بهذا يتأثر المجال التشريعي بشكل غير مباشر عن طريق بعض المراسيم التي لا تحترم مبدأ المشروعية المعمول به خلال الحالات العادية.

أما الحالة الاستثنائية، والتي يملك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في إعلانها واتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة ذلك الطرف، لأن الشروط الواردة في المادة 93 لا تعتبر آليات فعالة. فيحق له أن يقرر إعلان الحالة بإرادته المنفردة، كما يمكنه اتخاذ كل الإجراءات التي يراها ضرورية للمحافظة على استقلال الأمة بما فيها التشريع. وقد نص المؤسس صراحة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر أثناء تطبيقها، فهل تعتبر هذه الأوامر من نفس طبيعة الأوامر المتخذة خلال غيبة البرلمان؟ وهل يعرف مجالها بمجال المادتين 122 و 123 أم أن مجالها يتسع ليشمل حتى الاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية؟

المطلب الثاني: ضوابط السلطات التشريعية لرئيس الجمهورية خلال الظروف الاستثنائية.

توصلنا فيما سبق إلى أن قرارات الإعلان عن الحالات سابقة الذكر لا تعتبر أعمالاً إدارية رغم ورود المواد المتعلقة بتنظيمها في الفصل الخاص بالسلطة التنفيذية، لأنها أعمال سامية. أما الأعمال الأخرى التي يتخذها رئيس الجمهورية بمناسبة أعمال الحالة الاستثنائية فإن طبيعتها تختلف.⁶⁰⁶ لكن معيار التمييز بين هذه الأعمال ليس نفسه القائم خلال الظروف العادية، بل يختلف حسب الحالة المعلنة، بهذا لا نعتمد على المعيار الموضوعي أو الشكلي لتكييفها.

كما أن المواد المنظمة لهذه الحالات لم تكن واضحة في طبيعة أعمال رئيس الجمهورية ومجالها، إلا أن الممارسة أثبتت أن حالي الطوارئ والحصار لا تتعلقان بالاختصاص التشريعي بل التنفيذي. أما الحالة الاستثنائية، فقد بت المؤسس فيها من خلال المادة 124 من الدستور والتي وردت في الفصل الثاني المتعلق بالسلطة التشريعية، أين يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية- الفرع الأول.

تختلف هذه الأوامر عن تلك الصادرة خلال غيبة البرلمان من حيث إجراءات وضعها والآليات الرقابية التي تخضع لها نظراً لوقوعها ضمن إطار المشروعية الاستثنائية للنظام القانوني للدولة- الفرع الثاني.

⁶⁰⁶ Burdeau, Troper, Hamon, op.cit., p. 660.

الفرع الأول: الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية خلال الحالة الاستثنائية.

استقر الفقه في الجزائر على أن رئيس الجمهورية لا يملك التشريع خلال حالي الطوارئ والحصار، فالمادة 124 في فقرتها الرابعة من الدستور تكلمت فقط عن الأوامر التي تتخذ تطبيقا للحالة الاستثنائية لا غير. لكن ما هي حدود التدابير التي تكلمت عنها المادة 91 من دستور الجزائر؟

وردت عبارة "التدابير" « mesure » في المادة 16 من دستور فرنسا، ولم تمنح منح رئيس الجمهورية اختصاصات واسعة في مجال التشريع، لذا لا يمكن أن نعتمد على هذا المصطلح لنعبر أن رئيس الجمهورية لا يملك التشريع طبقا للمادة 91 من الدستور، على خلاف المادة 93 أين وردت عبارة "الإجراءات". لكن تفسيرا يعتمد على ذكر المادة 93 دون غيرها في سياق نص المادة 124 التي تكلمت عن أوامر رئيس الجمهورية، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، فإنه من الصعب الفصل بدقة بين مجال التنظيم والتشريع، لذا قد يتم إصدار مراسيم متعلقة بالمادة 91 تمس المجال التشريعي، بل وقد تخالفه تطبيقا لمبدأ المشروعية الاستثنائية وهو ما سبق بيانه، إلا أنها تبقى دائما أعمالا تنفيذية لا ترقى إلى مرتبة التشريع بقوانين أو أوامر.

هذا فيما يتعلق بحالي الطوارئ والحصار، أما بالنسبة للحالة الاستثنائية، فهي تتعلق أساسا بتحويل الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية خارج إطار المشروعية العادية فلا يلتزم بالضرورة باحترام القوانين السابقة إن كانت تعرقل مهمته في المحافظة على استقلال الأمة.

تنص المادة 93 من دستور الجزائر على أن الحالة الاستثنائية تحول رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. مما يمنح رئيس الجمهورية سلطة واسعة في التشريع. كما تنص المادة 16 من دستور فرنسا على أن لرئيس الجمهورية أن يتخذ كل التدابير التي تستوجبها الظروف التي تكون مستوحاة من الرغبة في تمكين السلطات العامة الدستورية من ممارسة مهامها في أقرب الآجال. فلا تتلخص وظيفته خلال هذه الفترة في التشريع فقط، بل يمكنه التدخل لاتخاذ قرارات في المجالين القضائي والتنفيذي أيضا.

ما يهمنا في هذه الحالة، هو الاختصاصات التشريعية خلال الفترة الاستثنائية والتي يمارسها رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر، فهل يعرف مجالها بنفس مجال أوامر الفقرة الأولى من المادة 124 المتعلقة بغيبة البرلمان، أم أن مجالها أوسع ويمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر بأمر موضوعا تنظيميا؟-أولا- ومهما يكن مجالها، هل تأخذ نفس طبيعة الأوامر المتخذة خلال غيبة البرلمان؟ أم أنها ذات طبيعة مختلفة لأنها تتخذ خلال نظام المشروعية الاستثنائية؟-ثانيا-

أولا-مجال أوامر رئيس الجمهورية الاستثنائية.

نظمت هذه الممارسة بموجب المادة 124 من دستور الجزائر في الفقرتين الرابعة والخامسة، أين يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية. وهي نفس المادة المتعلقة بالأوامر المتخذة خلال غيبة البرلمان، إلا أن الأحكام التي تنظمها ليست متماثلة من حيث شروط الإصدار وآليات الرقابة.

كما أن تحديد مجال الأوامر الصادرة تطبيقا للمادة 93 من الدستور لا يخضع لنفس أحكام أوامر حالة غيبة البرلمان، والتي سبق وذكرنا أنه يتعلق بالمجال المذكور في المادتين 122 و123. إذ يتسع هذا المجال ليشمل كل الإجراءات التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية وهو ما يخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية حسب ما سنذكره:

-على أساس الصياغة العامة التي وردت في المادة 93 من الدستور، والتي لم تميز بين الإجراءات، نفترض أن تكون كلها ذات نفس الطبيعة والقوة القانونية، كما أن المادة 124 تعطي لرئيس الجمهورية إمكانية التشريع بأوامر في هذه الحالة والتي تتخذ في مجلس الوزراء، وهذا الحكم في حد ذاته يطرح عدة إشكاليات تقنية في تطبيقه:

-هل تتعلق الأوامر فقط بمجال القانون؟ أم أن كل قرارات رئيس الجمهورية تصدر في شكل أوامر حتى ولو تعلقت بالمجال التنفيذي أو القضائي؟

-هل يملك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار أعماله في شكل أوامر أو في شكل مراسيم؟

-هل يعني إصدار الأوامر في مجلس الوزراء أن المعيار الموضوعي غير معمول به في هذه الحالة؟ لذا يختص المجلس التنفيذي بهذا العمل.

الإجابة على هذه الإشكاليات ليست بسيطة خاصة بغياب إعمال هذه المادة منذ إقرار دستور 1989، ونظرا للسلطة التقديرية الواسعة التي يملكها رئيس الجمهورية في إعلان الحالة وتقدير الإجراءات اللازمة لمواجهة الأزمة. مبدئيا يمكننا الاعتماد على المادة 124 من دستور الجزائر والتي تقتضي التمييز الشكلي بين نوعين من الأوامر: تلك المتخذة خلال غياب البرلمان، والمتخذة خلال الحالة الاستثنائية. إذ لا تخضع هذه الأخيرة لنفس أحكام الأولى، فلا يلتزم رئيس الجمهورية بعرضها على البرلمان. وتشارك معها فقط في ضرورة اتخاذها في مجلس الوزراء. يؤكد هذا الطرح رأي المجلس الدستوري رقم 99/08 إذ أكد أنه: " اعتبارا أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 1، 2، 3 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وخصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان 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".⁶⁰⁷ مما يعني أن هذا الرأي اعتبر أن أوامر المادة 93 لا تخضع لنفس إجراء الأوامر المتخذة في حالة غيبة البرلمان، ولا يلتزم رئيس الجمهورية بعرضها على البرلمان.

نعلم بأن الاختلاف في الإجراء يعني الاختلاف في الدرجة القانونية وربما حتى الطبيعة، فهل قصد المؤسس هذا الازدواج، فتنشأ في النظام الدستوري الجزائري طائفتان من الأوامر، ليس لهما نفس الطبيعة والقوة القانونية؟ إجابتنا المبدئية يؤكدتها فيما بعد التدرج القانوني للتشريعات المبين في الباب الثاني، والذي يقتضي خلق نظامين للمشروعية في الدستور الجزائري، العادي والاستثنائي، بالتالي لا يمكننا أن نعتبر أن الأوامر المتخذة خلال غيبة البرلمان أعلى درجة من أوامر الحالة الاستثنائية أو العكس، لأن وجود الثانية يعني غياب الأولى، فلا يعقل أن يقوم رئيس الجمهورية بإعمال المادة 93 من الدستور، أي المادة 124 في فقرتيها الأخيرتين، ويلجأ أيضا لإعمال الفقرة الأولى من نفس المادة.

بالتالي تكون الإجابة على التساؤلات سابقة الذكر كما يأتي:

⁶⁰⁷ رأي رقم 08/ر.ق.ع.م.د/99 المؤرخ في 21 فيفري 1999 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، جريدة رسمية رقم 15، مؤرخة في 9 مارس 1999، ص. 6، 7.

يملك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في اتخاذ الأوامر التي يراها مناسبة لمواجهة الظرف، ولا يخضع في ذلك للتشريعات العادية. كما لا يتحدد تدخله بمجال المادتين 122، 123 من دستور الجزائر، إذ تخوله سلطاته الاستثنائية اعتماد معيار ذاتي في تعريف أشكال قراراته، ولا تخضع لأي قيد شكلي، إلا أنها تتخذ في مجلس الوزراء الذي يعقد برئاسة رئيس الجمهورية، مما يؤكد غياب المعيار الشكلي أيضا، لأن مجلس المداولة هنا أصبح مجلس الوزراء وليس البرلمان، الفرق أنه لا يملك التصويت ضد قرار رئيس الجمهورية لأن دوره لا يعدو أن يكون استشاريا.

ثانيا- طبيعة الأوامر المتعلقة بالحالة الاستثنائية.

اختلف الفقه حول الطبيعة القانونية لإجراءات المادة 16 من دستور فرنسا، التي تقابلها المادة 74 من دستور مصر 1971⁶⁰⁸، وتتلخص هذه الاتجاهات في أربع:

- 1- تعتبر الإجراءات المتعلقة بإعمال المادة 16 من دستور فرنسا قرارات من نوع خاص⁶⁰⁹ أعلى من القانون نفسه. هذا الرأي غير منطقي لأن الدستور لم يشر إلى ذلك، ورغم أن هذه المادة تنظم حالة استثنائية لنظام المشروعية، إلا أن نية المؤسس لم تنصرف إلى إقرار نظام جديد يسمو على القوانين السابقة.
- 2- تعتبر كل الإجراءات المتعلقة بإعمال الحالة الاستثنائية أعمالا تشريعية، لكن هذا الرأي يخلط بين القوة القانونية للعمل وطبيعته، لأن الفقهاء استندوا على نص الدستور بأن قرارات رئيس الجمهورية تتمتع بقوة القانون حسب الدستور المصري في المادة 74 منه، وتمتع العمل بقوة القانون لا يعني دائما أنه ذو طبيعة تشريعية، بهذا يكون هذا الرأي غير مقبول من الناحية التقنية.
- 3- تتمتع هذه الأعمال بقوة القانون لكنها أعمال إدارية حسب المعيار الشكلي. ورغم أن هذا الاتجاه يحقق ضمانا فعالة لاحترام مبدأ المشروعية من حيث الآليات الرقابية. إلا أنه ليس عمليا، ولا يفسر نية المؤسس التي يبدو أنها لم تنصرف إلى اعتبارها أعمالا إدارية بقوة القانون، لأن ذلك سيخلق فيما بعد طائفة جديدة من الأعمال الإدارية.

⁶⁰⁸ سب اختيارنا للمادة 74 من دستور مصر هو أن أغلب الفقه المصري يفسرها اعتماد على ما ورد في القضاء والفقه الفرنسيين فيما يتعلق بالمادة 16 من دستور فرنسا.

⁶⁰⁹ Voir aussi : auteur non cité, le président de la république, <file:///H:\Droit\ledroit public-com cours de droit constitutionnel.htm>, 20/03/2008, p.3.

4- تعتبر كل الأعمال المتعلقة بالحالة الاستثنائية أعمال سيادة، وهذا نظرا لوحدة هدفها وصعوبة التمييز بينها، فهي لا تخضع لأية رقابة قضائية إدارية.⁶¹⁰ كما أن الدستور الفرنسي لم يميز بين قرار إعلان اللجوء والتدابير المتخذة بشأنه فتأخذ كلها نفس الحكم: أعمال سيادة لأنها لا تخضع للتوقيع المجاور كما أنها ليست من صميم العمل الإداري.⁶¹¹

تم الرد على هذا الرأي بأنه من الخطأ الاعتماد على حرفية نص المادة 16 التي لم تميز بين القرارات، وعلى فكرة أن الرئيس في هذه الممارسة الاستثنائية يجد أساس سلطته في الدستور، لأنها غير سديدة فالفقهاء في هذا يعتمدون على نظرية الضرورة والسلطة التقديرية للإدارة.⁶¹² كما لا ينطبق الاستنتاج على كل القرارات، فهناك منها ما تعتبر تشريعية وفقا للمعيار الموضوعي.⁶¹³

*لذا اتخذ القضاء الفرنسي اتجاهها اعتمد فيه على المعيار الموضوعي الذي تبناه المؤسس فميز بين مجال المادة 34 من دستور فرنسا والتي تعتبر أعمالا تشريعية، ومجال المادة 37 والتي تعتبر تنفيذية.

بهذا ميز القضاء في قرارات أعمال الحالة الاستثنائية بين نوعين: تلك التي تتعلق بالموضوعات التشريعية - نطاق المادة 34 من دستور فرنسا والتي تقابلها المادتان 122 و 123 من دستور الجزائر، أما ما يخرج عنها فهو ذو طبيعة لائحية ويعتبر عملا إداريا.⁶¹⁴ استند القضاء على فكرة أن رئيس الجمهورية بتنظيمه للموضوعات الواردة في المادة 34 من دستور فرنسا إنما يتدخل كسلطة تشريعية تحل محل البرلمان فتكون قراراته ذات طبيعة تشريعية. وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي ذلك من خلال قراره في 2 مارس 1962 في قضية راب ندي سارفرنس إذ فرق بين القرارات التي تقع في مجال المادة 34 والتي تدخل في مجال المادة 37، واعتبر الأولى تشريعية لا تخضع لرقابته، أما الثانية فهي إدارية تخضع للرقابة القضائية.⁶¹⁵

وإن كنا نؤيد رأي الفقه والقضاء الفرنسي في تحليله لأحكام المادة 16 من الدستور الفرنسي، إلا أننا نرى الوضع مختلفا في ما يخص المادة 93 من دستور الجزائر ولا يمكن تعميم النتيجة السابقة عليها. إذ تنص المادة 124 منه صراحة على أنها تخضع لأحكام أخرى مختلفة لرئيس الجمهورية ليس مجبرا على عرضها على البرلمان،

⁶¹⁰أيمن محمد الشريف ، مرجع سبق ذكره ، ص. 264.

⁶¹¹وجدي ثابت غبريال ، مرجع سبق ذكره، ص. 398.

⁶¹²عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سبق ذكره ، ص. 263.

⁶¹³سامي جمال الدين ، مرجع سبق ذكره، ص. 190 إلى ص. 196.

⁶¹⁴أيمن محمد الشريف ، مرجع سبق ذكره ، ص. 265. أنظر أيضا عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سبق ذكره ، ص. ص. 262.

263،

⁶¹⁵عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سبق ذكره ، ص. 264.

وهي ذات طبيعة تشريعية ولا تتميز بينها وبين الأوامر الصادرة خلال غيبة البرلمان من حيث التكييف، إذ وردت في الفصل الثاني من الباب الثاني بالسلطة التشريعية. فمن جهة وردت الأحكام المتعلقة بإعلان الحالة الاستثنائية في الفصل الأول المتعلق بالسلطة التنفيذية وسبق تفسير ذلك. ومن جهة أخرى، أورد المؤسس الأحكام المتعلقة بالأوامر الاستثنائية في المادة 124 من الدستور مما يعني أنها تحمل نفس طبيعة الأوامر الأخرى، وتختلف عن القرارات المتعلقة باللجوء إلى الحالة في حد ذاتها.

لكن ما يجدر التأكيد عليه هو غياب المعيار الموضوعي في هذه الحالة للتمييز بين مجال المادة 125 والمادتين 122 و123 من الدستور. إذ يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في كل المجالات، والهدف من هذا عدم إخضاع أعمال رئيس الجمهورية المتخذة خلال هذه الفترة لمبادئ تدرج القوانين التي تقضي خضوع التنظيمات للقوانين البرلمانية. بهذا يحق لرئيس الجمهورية متى شاء التشريع بأوامر وفقا لإرادته وليس وفقا للمجال المعرف بالمادتين 122 و123 من دستور الجزائر.

فما يصدره رئيس الجمهورية في النظام الجزائري من أوامر خلال فترة الأزمات والظروف الاستثنائية وأثناء غياب البرلمان، لا يدخل في مفهوم السلطة اللائحية ولا يمكن اعتباره كذلك، بل هو أعمال تشريعية في مجال القانون، لأن رئيس الجمهورية يمارس خلال هذه الفترة "سلطة صنع القانون".⁶¹⁶

لكن ترك هذه السلطة دون قيود في تحديد مجال الأوامر المتخذة خلال الحالة الاستثنائية يهدد مبادئ المشروعية خلال الفترة الاستثنائية وبعدها مما يقتضي تقرير آليات رقابية على سلطته. وهو حال دستور الجزائر الذي جاء خاليا من الأحكام التي تبين الإجراءات الرقابية على هذه الأوامر ومصيرها بعد إنهاء الحالة الاستثنائية، وهو ما سنبيته في ما يأتي.

الفرع الثاني: الرقابة على أوامر رئيس الجمهورية المتعلقة بالحالة الاستثنائية.

⁶¹⁶ بدرية جاسر الصالح، مرجع سبق ذكره، ص.25.

تختلف الآليات الرقابية المقررة خلال الحالة الاستثنائية عن تلك المعمول بها في الحالات العادية، نظرا لطبيعة الظرف الذي يقتضي منح رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في اتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة الخطر، وتكاد تكون منعدمة بالنسبة لبعض الأعمال. -أولا- مما يعني أن إعلان الحالة الاستثنائية يقتضي قيام نظام قانوني جديد يختلف عن النظام السابق، فهل تبقى هذه الأوامر سارية المفعول حتى بعد انتهاء الحالة الاستثنائية؟-ثانيا-

أولا-الآليات الرقابية على أوامر المادة 93 من دستور الجزائر:

رغم ما يتمتع به رئيس الجمهورية من سلطة تقديرية في إعلان الحالة الاستثنائية وتقدير الإجراءات اللازمة لمواجهة الخطر فإنه يخضع في ذلك للرقابة، إلا أن هذه الأخيرة تأخذ طبيعة خاصة تتماشى وضرورات السرعة. بهذا تختلف عن الآليات الرقابية المقررة على الأوامر المتعلقة بغيبة البرلمان.

تنص المادة 124 في الفقرتين الرابعة والخامسة أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية وتتخذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء. وقد وردت أحكام هذه الأوامر منفصلة عن أحكام أوامر حالة غيبة البرلمان بهذا لا تخضع لنفس الآليات الرقابية. فالمادة كانت واضحة بهذا الشأن وهو ما تبينه الصياغة في حد ذاتها: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر، في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93، من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء."

من خلال نص المادة، يبدو واضحا أن الفقرتين الثانية والثالثة تتعلقان فقط بأوامر رئيس الجمهورية في حالة غيبة البرلمان. أما الفقرات الموالية من المادة فهي تبين الأحكام المتعلقة بأوامر الحالة الاستثنائية،⁶¹⁷ مما يعني غياب دور البرلمان في هذه الإجراءات التي تتخذ فقط في مجلس الوزراء، بهذا ينتقل الاختصاص كاملا إلى هيئة أخرى، ولا يمكن للغرفتين ممارسة الرقابة على عمل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء لأن البرلمان لم يعد صاحب

⁶¹⁷لا يعني هذا أن الفقرة الأخيرة لا تتعلق بالأوامر المتخذة خلال غيبة البرلمان، وقد سبق التأكيد عليه في الفصل الأول من الباب الأول.

الاختصاص الأصيل في التشريع ولو حتى على أساس المشاركة. المجلس التشريعي خلال هذه الفترة هو مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية الذي يتداول بشأن الأوامر التي يتخذها.

لكن التداول لا يكفي ليمنحها الشرعية التي تحظى بها القوانين البرلمانية التي، وإضافة إلى إجراء التداول، تخضع لموافقة رئيس الجمهورية. كما أن الأوامر المتعلقة بغيبة البرلمان تخضع بعد إصدارها من طرف رئيس الجمهورية لموافقة غرفتي البرلمان بهذا تتدخل هيئتان منتخبتان لوضع التشريعات العادية سواء كانت قوانين برلمانية أم أوامر. أما الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية فهي تخضع لإرادة ممثل شعبي وحيد وهو رئيس الجمهورية. فهل تخضع لرقابة البرلمان رغم أن الدستور لم ينص صراحة على ذلك؟

انصرفت إرادة المؤسس إلى عدم إخضاع هذه الأوامر ذات الطبيعة التشريعية لرقابة البرلمان خلال أعمال الحالة الاستثنائية، وهو ما توصلنا إليه سابقا بشأن وضع البرلمان خلال هذا الظرف أين لا يمكنه ممارسة الوظائف التشريعية والرقابية، وينتقل الاختصاص كاملا لرئيس الجمهورية.

أما فيما يتعلق بمجلس الدولة والمجلس الدستوري فلا تسمح آليات النظام الدستوري لهما بالتدخل في هذا الشأن نظرا لما يأتي:

- بالنسبة لمجلس الدولة، فهو غير مختص أصلا بالنظر في غير القرارات الإدارية، وهو ما يؤكد القانون العضوي المتعلق بعمله.

- بالنسبة للمجلس الدستوري، لا يقع في إطار اختصاصاته النظر في دستورية الأوامر وفقا للمادة 165 من الدستور، التي لم تعددها. فيما يتعلق بالأوامر المتخذة خلال غيبة البرلمان، فإن النظر فيها غير ممكن إلى حين موافقة البرلمان عليها لتصبح قوانين، أما أوامر المادة 93 من الدستور فلا يوجد أي حكم بشأن مصيرها فيما بعد، بهذا تبقى غير خاضعة لرقابة المجلسين والبرلمان.

كما يرى بعض الفقهاء بأنه يمكن للقضاء أن يراقب بشكل غير مباشر أعمال رئيس الجمهورية عن طريق بسط الرقابة على الرابطة بين إجراءات الضرورة والرغبة في معالجة الوضع من خلال رقابته على قيام عيب الانحراف

بالسلطة. إلا أن الفقه الفرنسي - J. Jouandet - يرى أن الشرط الموضوعي الوارد في المادة 16 من دستور فرنسا له طبيعة سياسية مختلفة عن الانحراف بالسلطة المعروف في القانون الإداري.⁶¹⁸

في هذا الشأن، يفرق بيردو بين القرارات المتعلقة بالمادة 16 وأوامر المادة 38 من دستور فرنسا الخاصة بالتفويض، فالأولى يستمد فيها الرئيس سلطته في التشريع مباشرة من الدستور. أما الثانية فتستمد الحكومة سلطتها في التشريع من البرلمان، لهذا فهي تخضع للرقابة عكس قرارات المادة 16 التي لا تخضع لرقابة المجلس الدستوري.⁶¹⁹ إلا أن الدراسة الدقيقة تؤدي إلى نتيجة مفادها أن البرلمان يستمد أيضا في الحالات العادية سلطته مباشرة من الدستور ومع ذلك يخضع لرقابة المجلس الدستوري. بهذا يكون التمييز الذي جاء به الفقيه غير كاف لتبرير خضوع القرارات لأحكام مختلفة من الرقابة.

لذا، نفضل تبرير التمييز الذي ورد في المادة 124 من دستور الجزائر بأن الحالة الاستثنائية ليست أن يضطلع رئيس الجمهورية بالتشريع لأنه أصلا من بين اختصاصاته حتى في الظروف العادية. لكن هذه الحالة تقتضي إقصاء البرلمان من ممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود برمتها لرئيس الجمهورية حيث يمكنه إنشاء نظام قانوني مخالف للقائم سابقا. والتوصل إلى عدم إخضاع الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية لرقابة البرلمان لارتباطها بنظام مشروعية خاص، يستلزم أن مفعولها ينتهي بمجرد إنهاء الحالة الاستثنائية إلا إذا أقرها البرلمان كقوانين صالحة للمجتمع خلال الحالات العادية أو رئيس الجمهورية وفقا للإجراءات التشريعية العادية. فهل يقتضي النظام الدستوري الجزائري ذلك، أم إمكانية استمرار العمل بالنظام القانوني الاستثنائي واردة حتى بعد إنهاء الحالة الاستثنائية؟

ثانيا- سرعان التشريعات الاستثنائية بعد نهاية الظروف غير العادية.

غياب النصوص القانونية والممارسة يصعب من البحث في هذا المجال، لذا يبقى أن نلجأ لما توصل إليه الفقه بشأن سرعان التشريعات المتعلقة بالحالة الاستثنائية بعد رفعها.

يختلف الفقهاء في تحديد مدة سرعان هذه القرارات فيذهب رأي إلى أن الإجراءات التي تتخذ في الحالة الاستثنائية تتوقف آثارها بمجرد إنهاء الحالة الاستثنائية -Morange, Hamon, Leroy-.⁶²⁰ لكن

J. Jouandet, « les régimes de crise », thèse, Paris, 1969, p.121, in

⁶¹⁸ وجددي ثابت غبريال، مرجع سبق ذكره، ص.145.

⁶¹⁹ Burdeau, Troper, Hamon, op.cit., p. 660.

⁶²⁰ سامي جمال الدين، مرجع سبق ذكره، ص.188 in.188, AJDA, 1961, p.666 Hamon, à propos de l'art 16,

هذا الرأي يحتاج إلى نص قانوني يؤكد ذلك، وبغياب مثل هذا النص في الجزائر لا يمكن اعتماد هذا التفسير، خاصة أن الإجراءات المتخذة خلال هذه الفترة تهدف إلى المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية مما يعني أنها قد تبقى ضرورية حتى بعد إنهاء الحالة الاستثنائية نظرا لتغير الظروف السياسية بعد التهديد الذي تعرض له النظام.

اتجاه آخر من الفقه يرى أن سريان الأعمال المتخذة خلال الحالة الاستثنائية يستمر، إلا أنها لا تحتفظ بالقوة نفسها التي كانت تتمتع بها خلال الحالة الاستثنائية وهي قوة القانون بل تصبح مجرد أعمال إدارية تخضع لمبدأ المشروعية-Lamarque, Duverger, Camus-⁶²¹. هذا الرأي يسمح بمراقبة لاحقة لأعمال رئيس الجمهورية من طرف القضاء الإداري لكنه ليس عمليا، كما أنه يؤدي إلى خلق طائفة من الأعمال الإدارية التي تتضمن موضوعات تشريعية وهو مساس بمبدأ المشروعية المقرر في الحالات العادية.

-في الدستور الجزائري، والذي لم يكن واضحا بشأن مصير هذه التشريعات، يبدو أن التفسير الأقرب ينصرف إلى بقائها سارية المفعول دون عرضها على البرلمان، ولو أراد المؤسس عكس ذلك لأخضعها لإجراء معين كما فعل مع الأوامر في حالة غيبة البرلمان. وتبقى لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في الإبقاء على القرارات الضرورية لتسيير مؤسسات الدولة بعد إنهاء الحالة الاستثنائية وتلك التي كانت لها علاقة مباشرة بالظرف الاستثنائي وبالتالي يمكنه إلغاؤها.

أما البرلمان فيقرر مصير هذه القرارات فقط بالنسبة للمستقبل، لأن الأثر الرجعي يتطلب نصا صريحا عليها.⁶²² كما أنه يتدخل فقط بشكل غير مباشر في هذه العملية من خلال التعديلات التي قد ترد على موضوع الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية خلال الحالة الاستثنائية ولم يلغها. فالتعديل البرلماني لا يرد مباشرة على الأمر، بل يوضع تشريع جديد في الموضوع الذي تم تنظيمه في ذلك الأمر. بهذا يكون البرلمان قد ألغى الأحكام المتخذة في الحالة الاستثنائية أو عدلها بما يتناسب وسياسته التشريعية. إلا أنه، وكما سبق بيانه، إرادة البرلمان ليست ذات سيادة في تمرير الاقتراحات دون موافقة الحكومة، بهذا لا يمكن إلغاء أمر بشكل غير مباشر أو تعديله إلا بموافقة الحكومة. وبمعنى أدق، بموافقة رئيس الجمهورية. مما يعني أن سريان الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية بعد رفعها يبقى رهين إرادة رئيس الجمهورية.

⁶²¹المرجع نفسه، ص.189 in. LGDJ, 1962, Camus, l'état de nécessité en démocratie,
⁶²²سلامة أحمد بدر، مرجع سبق ذكره، ص. 487.

أثبتت التجربة السياسية في الجزائر، خلال الظروف الاستثنائية التي مرت بها البلاد، ورغم أن السلطة اكتفت بإعلان حالي الحصار والطوارئ على التوالي دون اللجوء لأحكام الحالة الاستثنائية، أن مجموع التشريعات التي تتخذ خلال هذه الفترات تبقى سارية المفعول إلا إذا نصت صراحة في موادها أن أثرها ينتهي بمجرد رفع الحالة. كانت بعض الممارسات، تهدف في روحها إلى تطبيق المادة 93 رغم أنها جاءت خارج هذا الإطار، تسمح لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر قد تخالف النظام القانوني القائم، وبقيت هذه التشريعات سارية المفعول إلى حين تعديلها بأمر أو بقانون برلماني بعد 1996.⁶²³

بالمقابل، توسعت هذه الممارسة لتعطي لبعض الأوامر المتخذة خلال غيبة البرلمان نفس الطابع الاستثنائي كالأمر رقم 03/02 المتعلق بالأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 10 نوفمبر 2001، فهو في الحقيقة ليس غير تطبيق لمقاصد المادة 93 من الدستور رغم عدم إعلان الحالة صراحة.

بسبب ما سبق، فإن جزءا من الفقه الفرنسي يرى أن لا فائدة من المادة 16 من الدستور، وعضوا عنها يمكن اللجوء للمادة 38 المتعلقة بالتفويض والمادة 11 الخاصة بالاستفتاء لمواجهة الظروف الاستثنائية لأن الاعتماد على نظام عادي فعال تدعمه إمكانية التفويض التشريعي في الحالات غير العادية يكفي لمواجهة الأزمات.⁶²⁴ وهو أكثر أمانا لتفادي الوقوع في ديكتاتورية رئيس الجمهورية، فالمادة 16 تسمح باتخاذ قرارات استعجالية لا تخضع لرقابة فعالة كتلك المقررة في الحالات العادية، كما أن أثرها قد يتعدى الظرف الاستثنائي نظرا لغياب الضمانات القانونية الفعالة لإعادة النظام القانوني السابق.

لكن المؤسس، وأمام التهديد والمخاطر التي قد يواجهها النظام الذي أسسه لتسيير مؤسسات الدولة، لا يملك خيار. فإما أن يترك الأمر دون تنظيم قانوني وهو أسوأ ما قد يتعرض له النظام لأن مفاتيح السلطة تصبح بيد جهة واحدة تتحكم بها كما تشاء، وقد يصل الأمر إلى انهيار نظام الدولة وسيادة الفوضى. أو أن ينظمه قانونيا بشكل يسمح بضمان الحد الأدنى من الشرعية الكافية لعدم الاستبداد بالحكم أو انتزاعه من أصحابه. ولا بد أن هذا التنظيم يخضع لاعتبارات عديدة أهمها سرعة التدخل لمواجهة التهديد وفعالية الإجراءات المتخذة، مما

⁶²³ أنظر من بين كثير من الأمثلة: القانون رقم 07/98 المؤرخ في 2 أوت 1998 يعدل ويتم المرسوم التشريعي رقم 11/94 المؤرخ في 26 ماي 1994 الذي يحدث التأمين عن البطالة لفائدة الأجراء الذين قد يفقدون عملهم بصفة لا إرادية لأسباب اقتصادية. جريدة رسمية رقم 57 مؤرخة في 5 أوت 1998.

⁶²⁴ François Luchaire, Gérard Conanc, La constitution, op.cit., p.344.

يستلزم منح رئيس الجمهورية سلطة واسعة وتقديرية بهدف عدم عرقلة فلو كان ملزما في كل مرة بالعودة للبرلمان لما تمكن من التصرف في الوقت المناسب ولكان تدخله كعدمه.

أمام هذه الاعتبارات، حاول المؤسس التوفيق بين اعتبارات الديمقراطية وسلامة البلاد من خلال التمييز بين الإجراءات حسب الخطر الذي تواجهه البلاد، فتعلن حالة الطوارئ أو حالة الحصار إن كان الخطر محدودا، وهنا لا تشمل سلطات رئيس الجمهورية مجال التشريع. أما إذا كان الخطر يتعلق بتهديد المؤسسات الدستورية أو استقلال البلاد أو سلامة ترابها، فإن سلطات رئيس الجمهورية تتوسع لتشمل كل الوظائف في الدولة، وتبقى أعماله مقيدة بأحكام الدستور.

إلا أنه، وفي حالة إعلان الحرب، يتوقف العمل بالدستور، بهذا تدخل البلاد نظاما مختلفا عما سبقت دراسته في الظروف الاستثنائية الأخرى.

المبحث الثاني: حالة تعليق الدستور.

يميز الدستور بين ظروف استثنائية يلتزم فيها رئيس الجمهورية بالعمل وفقا لأحكامه، وظروف أخرى تقتضي تعليقه بعد إعلانها وهي حالة الحرب، التي تعلن بوقوع عدوان فعلي على البلاد أو عندما يكون وشيك الوقوع. والتي تقتضي تولي رئيس الجمهورية جميع السلطات مما يجعلها مختلفة عن بقية الظروف الاستثنائية سابقة الدراسة.

بهذا، وبمجرد إعلان حالة الحرب، تدخل البلاد نظاما قانونيا جديدا يكون فيه رئيس الجمهورية صاحب كل السلطات في الدولة ويغيب التمييز بين الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية للسلطة السياسية. مما يعني غياب التمييز بين الأعمال المتعلقة بهذه الوظائف وصعوبة بسط الرقابة على أعماله. -المطلب الأول-

تطرح هذه الأحكام الخاصة، إذا، إشكاليات كثيرة حول إمكانية مراقبة أعمال رئيس الجمهورية لأن الأمر يتعلق بالجهة المختصة بذلك والتي تعرف حسب طبيعة العمل. لكن غياب معيار التمييز يجعل التكيف صعبا.

فالدستور لم ينص صراحة على الآليات الرقابية التي يمكن ممارستها على أعمال الرئيس في حالة الحرب، وحدد فقط الشروط الشكلية والموضوعية لإعلانها، دون الإشارة إلى كيفية إنتهائها إلا فيما يخص اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم التي تخضع لإجراءات خاصة. - المطلب الثاني -

المطلب الأول: حالة الحرب.

لم تعلن حالة الحرب في ظل دستور 1989، وبسبب غموض الأحكام الدستورية المتعلقة بهذه الحالة، سنلجأ إلى ما ورد في الدراسات الفقهية أو التجارب الأجنبية في هذا الشأن محاولة منا تفسير الأحكام الواردة في دستور الجزائر.

تم تنظيم هذه الحالة بموجب المواد 95 و 96 و 97 من دستور الجزائر إضافة للمادة 94 منه والتي تتعلق بالتعبئة العامة. ورغم أن إعلان الحالة يؤدي إلى تعليق الدستور دون الحاجة إلى قرار بشأنه فإن المؤسس نظم أحكام إعلان الحالة وكيفية إنتهائها، إذ لا تخضع لسلطة رئيس الجمهورية المطلقة بل إن اللجوء إليها يعتمد على توافر شروط شكلية وموضوعية. - الفرع الأول -

بمجرد إعلان هذه الحالة، يتغير شكل النظام السياسي للدولة فيلغى التمييز القائم بين الوظائف ويتولاها رئيس الجمهورية، مما يعني غياب المعيارين الشكلي والموضوعي للتمييز بين أعمال السلطة السياسية. كما أن وقف العمل بالدستور يمنح رئيس الجمهورية سلطة غير محدودة في تسيير مؤسسات الدولة وتقرير السياسة الداخلية والخارجية للدولة. - الفرع الثاني -

الفرع الأول: إعلان الحرب

يمنع الدستور الجزائري صراحة الحكومة من الخوض في حرب هجومية بنص المادة 26 منه: "تمتنع الجزائر عن اللجوء إلى الحرب من أجل المساس بالسيادة المشروعة للشعوب الأخرى وحرمتها". بهذا تتعلق المادة 95 من الدستور بالحرب الدفاعية فقط. وهو ما يشكل قيда على سلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحرب، إذ لا يمكنه

اللجوء إلى هذا الإجراء إلا لمواجهة عدوان على البلاد، فيكون المؤسس قد اعترف فقط بمشروعية الحرب الدفاعية.⁶²⁵

لذا، حاول المؤسس وضع قيود على سلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحرب عن طريق شروط موضوعية وشكلية يشترط توافرها ليكون قرار اللجوء لهذه الحالة مشروعاً. أولاً- وبمجرد إعلان حالة الحرب، تدخل البلاد في نظام جديد للمشروعية بسبب وقف العمل بالدستور، ويتولى رئيس الجمهورية كل السلطات. بهذا تختلف نتائج إعلان هذه الحالة عن قرار اللجوء للظروف الاستثنائية سابقة الدراسة. -ثانياً-

أولاً-شروط إعلان حالة الحرب.

ينظم الدستور الجزائري هذه الحالة بموجب المواد 95، 96 و 97، وتمثل أقصى ظرف استثنائي مشروع قد يعلنه رئيس الجمهورية لمواجهة تهديد أمن الدولة. بقدر هذا التهديد تتسع السلطة الممنوحة له في اتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة الأزمة، لكنه ملزم بالتقيد بشروط موضوعية-1- وشكلية-2- لإعلان الحالة، وهي مختلفة عما يشترط في الحالات سابقة الذكر:

1-الشروط الموضوعية.

-أن يقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع طبقاً لما ورد في ميثاق الأمم المتحدة.⁶²⁶ لكن هذا الأخير لم ينص على تعريف صريح للعدوان، إلا ما تضمنته المادة 51 منه.⁶²⁷ والاستناد على هذه المادة لتعريفه

⁶²⁵ بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص.491.
⁶²⁶ يحيل المؤسس فيما يتعلق بالشروط الموضوعية لإعلان الحرب لميثاق الأمم المتحدة، وبالتالي للقانون الدولي. أنظر: Mohamed Abdelwahab Bekhechi, la constitution algérienne de 1976 et le droit international, OPU, Alger, 1989, p.226.

⁶²⁷ تنص المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة على أنه للدولة: "الحق الطبيعي في الدفاع الشرعي، منفردة أو جماعة، إذا تعرض أحد أعضاء منظمة الأمم المتحدة لعدوان مسلح، إلى حين يتخذ مجلس الأمن الإجراءات اللازمة." لكن مفهوم هذا النص واسع إلى درجة أنه لا يشترط أن يكون العدوان على إقليم الدولة في حد ذاتها، فقد يمس رعايا الدولة أينما كانوا، إذ ورد مصطلح: *agression armée* على سبيل المثال لا الحصر. وهذا حسب رأي Derek Bourett الذي يرى أن الممارسة الدولية أكدت هذا التفسير. أنظر:

Derek Bourett, « reprisals involving recourse to armed force », *America journal of international law*, 1972, p.4, in Mario Bettati, le droit d'ingérence, Odile Jacob, Paris, 1996, p.221.

لا يتماشى مع ما استقر عليه الفقه الدولي الذي يرى أنه لا يشترط الفعل المادي في العدوان، فقد يكون معنويا في البداية.⁶²⁸ كما أن تطور الأسلحة والطرق الحربية في هذا العصر يسمح بتهديد أمن الدولة دون أن يكون العدوان مسلحا، بهذا يفضل عدم الاستناد على هذه المادة فقط لتعريف العدوان، لأنها لا تزال لحد الآن تطرح إشكاليات عميقة في القانون الدولي من حيث التمييز بين الدفاع الشرعي والعدوان.⁶²⁹

إلا أن المادة 95 من الدستور لم تنص صراحة إن كان مصدر العدوان داخليا أو خارجيا، بهذا يملك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إعلان الحرب حتى بالنسبة للحركات الداخلية الثورية.

2- الشروط الشكلية.

-اجتماع مجلس الوزراء: تشترط المادة 95 من الدستور اجتماع مجلس الوزراء، لكن هذا لا يعني أن قرار اللجوء إلى الحرب يتخذ داخل المجلس، لأن المؤسس كان واضحا في كثير من المواد أين تتخذ القرارات في المجلس كقرار التعبئة العامة المنصوص عليه في المادة 94 من دستور الجزائر بالشكل التالي: "يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة"، أما هذه الحالة فليست مطابقة لقرار التعبئة العامة لأن المؤسس نص على اجتماعه وليس على اتخاذ

⁶²⁸لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، مرجع سبق ذكره ، ص.560،559.
⁶²⁹في تقرير الجمعية العامة ورد تعريف جريمة العدوان بأنها: "استعمال القوة المسلحة من قبل دولة ما ضد السيادة أو السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسي لدولة أخرى أو بأي شكل آخر يتنافى وميثاق الأمم المتحدة". أنظر قرار الجمعية العامة رقم 3314 في 1974، نقلا عن سهيل حسين الفتلاوي، عماد محمد ربيع، القانون الدولي الإنساني، دار الثقافة، عمان ، الأردن، 2007، ص.312. وقد عدد التقرير مجموع الأعمال التي تعتبر عدوانا: -قيام القوات المسلحة لدولة ما بغزو إقليم دولة أخرى أو الهجوم عليه، أو أي احتلال عسكري ولو كان مؤقتا ينجم عن مثل هذا الغزو أو الهجوم أو أي ضم لإقليم دولة أخرى أو لجزء منه باستعمال القوة.

-قيام القوات المسلحة لدولة ما بقذف إقليم دولة أخرى بالقنابل أو استعمال دولة ما أية أسلحة ضد إقليم دولة أخرى.
-ضرب حصار على موانئ دولة ما أو على سواحلها من قبل القوات المسلحة لدولة أخرى.
-قيام القوات المسلحة لدولة ما بمهاجمة القوات المسلحة البرية أو البحرية أو الجوية أو الأسطوليين التجاريين البحري والجوي لدولة أخرى.

-قيام دولة ما باستعمال قواتها المسلحة الموجودة داخل إقليم دولة أخرى بموافقة الدولة المضيفة على وجه يتعارض مع الشروط التي ينص عليها الاتفاق، أو أي تمديد لوجودها في الإقليم المذكور إلى ما بعد نهاية الاتفاق.=

=-سماد دولة ما وضعت إقليمها تحت تصرف دولة أخرى بأن تستخدمه هذه الدولة الأخرى لارتكاب عمل عدواني ضد دولة ثالثة.
-إرسال عصابات أو جماعات مسلحة أو قوات غير نظامية أو مرتزقة من قبل دولة ما أو باسمها تقوم ضد دولة أخرى بأعمال من أعمال القوة المسلحة تكون من الخطورة، حيث تعادل الأعمال المعدة أعلاه أو اشترك الدولة بدور ملموس في ذلك. وتعتبر القائمة غير حصرية لذا يمكن لمجلس الأمن تقرير أعمال أخرى على أنها عدوان. أنظر: نايف حامد العليمات، جريمة العدوان في ظل نظام المحكمة الجنائية الدولية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص.ص.49،50. اما الدفاع الشرعي فهو: "الحق الذي يقرره القانون الدولي لدولة أو لمجموعة دول باستخدام القوة لصد عدوان مسلح حال وقوعه ضد سلامة إقليمها أو استقلالها السياسي..." أنظر: ابراهيم العناني، حرب الشرق الأوسط ونظام الأمن الجماعي الدولي، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد 1 و2، مطبعة عين شمس، 1974، ص.618، نقلا عن : نايف حامد العليمات، مرجع سبق ذكره، ص.63. من خلال التعريفين النظريين يبدو من الصعب التمييز بين تدخل الدولة للدفاع الشرعي وجريمة العدوان، والمثال على ذلك العدوان الأنجلو أمريكي على العراق أين تحجبت الحكومات الغربية بأن العراق مهد للإرهاب، وبعد أحداث 2001، أصبح بإمكان الدولة المتضررة أن تدافع عن إقليمها، وهذا بغض النظر عن المعطيات السياسية للأزمة.

القرارات في إطاره، فيبقى دوره إذا غامضا نظرا لتولي رئيس الجمهورية كل السلطات، إلا إذا تعلق الأمر باستشارته من طرف رئيسه.

-الاستماع للمجلس الأعلى للأمن الذي يرأسه رئيس الجمهورية.

-استشارة رئيسي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة: يقتصر الأمر فقط على رئيسي الغرفتين مثل الحالات سابقة الذكر لأن المجال لا يتسع لاستشارة البرلمان ككل، ويكون الرئيسان ممثلان لإرادة الأغلبية في الغرفتين.

أما عن غياب المجلس الدستوري كهيئة استشارية في هذه الحالة يفسر بتعليق الدستور، بهذا لا ضرورة لاستشارته لأن مهمته الأساسية هي الرقابة على مدى دستورية القوانين. بالتالي، وبما أن الدستور لم يعد أسمى قانون في الدولة في هذه الحالة نظرا لوقف العمل به، لا يبقى أساس قانوني لرقابة مدى مطابقة أعمال رئيس الجمهورية في حالة الحرب للدستور.

لا يمكن اعتبار هذه الشروط قيودا على سلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحرب لأنها تمنحه سلطة تقديرية في الاعتداد برأي الهيئات التي استشارها، كما أنه يملك حتى عدم اللجوء إليها بسبب القوة القاهرة، وعدم إمكانية الاتصال بها في الوقت المناسب.

بهذا لا تمثل الشروط الشكلية والموضوعية قيودا على سلطة رئيس الجمهورية لأنها لا تجعل لأية هيئة إرادة مساوية لإرادة رئيس الجمهورية تمنعه إن كان الأمر لا يقتضي إعلان الحرب، خلافا للدستور الفرنسي الذي يقتضي توزيع سلطة اللجوء للحرب بين إرادتين متساويتين في هذا المجال: رئيس الجمهورية والبرلمان إذ تنص المادة 35 من دستور فرنسا أن البرلمان هو المختص بالتصريح بإعلان الحرب، وهو الحكم نفسه الذي أخذ به المؤسس الأمريكي في المادة 1 من دستور 1787 في الفقرة الثامنة منها أين يتمتع الكونغرس بسلطة إعلان الحرب ومنح التفويض بالتأثر والانتقام أما رئيس الدولة فيصبح القائد الأعلى لجيش وأسطول الولايات المتعاهدة ولقوات الميليشيا بعد استدعائها إلى الخدمة الفعلية للولايات المتعاهدة حسب الفقرة الثانية من المادة الثانية لدستور 1787 الأمريكي.⁶³⁰ كما أن الشرط الموضوعي غير دقيق من حيث تعريف العدوان،⁶³¹ وهو ما يسمح لرئيس الجمهورية بتقرير اللجوء إلى الحالة وفقا لتعريفه الذاتي لهذا الظرف.

⁶³⁰المادة 35 من دستور فرنسا تنص على: "يختص البرلمان بالتصريح بإعلان الحرب"

ثانياً- نتائج إعلان حالة الحرب.

-اجتماع البرلمان بقوة القانون: إذ لا يعتبر في حد ذاته شرطاً لإعلان الحالة لأن المؤسس كان واضحاً في هذا الشأن، فالفقرة الأولى من المادة 95 وحدها تمثل مجموع الشروط الخاصة بإعلان الحرب، أما ما بعدها، فهي الإجراءات الناتجة عن إعلانها، وأولها اجتماع البرلمان بقوة القانون. وبوجود المادة 96 التي تقتضي تولي رئيس الجمهورية كل السلطات، يبقى لنا تفسير واحد لوجود البرلمان، وهو ما يتعلق بحالة شغور منصب رئاسة الجمهورية كما سبق ذكره فيما يتعلق بالحالة الاستثنائية. يتمثل، إذاً، دور البرلمان خلال هذه الفترة في أمرين:

* إعلان البرلمان المنعقد بغرفتيه ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه، وتكليف رئيس مجلس الأمة بتولي رئاسة الدولة بالنيابة. وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء خمسة وأربعين يوماً، يعلن الشغور النهائي... 632

* خلال حصول المانع لرئيس الجمهورية، أو وفاته أو استقالته، أي خلال فترتي الخمسة وأربعين يوماً والستين يوماً، لا يمكن تطبيق أحكام المادتين 95 و 97 من الدستور إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً، بعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن. بهذا ونظراً للظرف الاستثنائي الذي تمر به البلاد، يجتمع البرلمان وجوباً تحسباً لأي طارئ خاصة أنه، وخلال هذه الفترة يكون منصب رئيس الجمهورية أكثر تهديداً. فلا يفترض، في حالة الشغور انتظار اجتماع النواب وأعضاء مجلس الأمة، مما يعرقل الإجراءات التي يجب أن تتم في غاية السرعة نظراً لطبيعة الظرف الذي تمر به البلاد.

-توجيه خطاب للأمة: يهدف هذا الإجراء إلى إعلام الأمة بإعلان الحرب، ليتخذ الشعب احتياطاته، ويعلم أن الدولة انتقلت من نظام المشروعية العادي إلى نظام استثنائي لا يعتد فيه كثيراً بالحريات الفردية بل

المادة 1-فقرة 8 من دستور الولايات المتحدة الأمريكية: "يتمتع الكونغرس بسلطة...إعلان الحرب، ومنح التفويض بالثأر والانتقام،... أما الفقرة الثانية من المادة الثانية من نفس الدستور فتتنص على أن: "يصبح الرئيس القائد الأعلى لجيش وأسطول الولايات المتحدة ولقوات الميليشيا التابعة للولايات المختلفة في حالة استدعائها إلى الخدمة الفعلية للولايات..."⁶³¹أنظر بشأن تعريف العدوان في الفقه الدولي الهامش من الصفحات السابقة.

⁶³²تنص المادة 88 من دستور الجزائر على أنه: "إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن، يجتمع المجلس الدستوري وجوباً، وبعد أن يثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع.

يعلن البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه، ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون يوماً. رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 90 من الدستور. وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء خمسة وأربعين يوماً، يعلن الشغور بالاستقالة وجوباً حسب الإجراءات المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين وطبقاً لأحكام الفقرات الآتية من هذه المادة.

وفي حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، يجتمع المجلس الدستوري وجوباً ويثبت الشغور النائي لرئاسة الجمهورية. وتبلغ فوراً شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوباً.

يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها ستون يوماً، تنظم خلالها انتخابات رئاسية..."

بالمحافظة على استقلال البلاد وسلامة ترابها. فيحق للسلطة القائمة تقييد تلك الحريات إن كان الأمر ضروريا للمحافظة على أمن الدولة. تجد ضرورة إعلام الأمة بخطاب أساسها

في أن هناك نظام قانوني جديد يكون فيه خرق لقواعد المشروعية السابقة مما يستلزم ضرورة معرفة الشعب باتخاذ هذه الإجراءات.⁶³³

فالقاعدة العامة أن الأفراد يمارسون كل حقوقهم بحرية،⁶³⁴ ولا يجوز بأي شكل تقييدها، وبما أن هذه الحرية مهددة خلال الظرف الاستثنائي، يتوجب أولا إعلام صاحب السيادة - الشعب - بأن حرته مهددة لذا ستخذ كل الإجراءات لحمايتها، من بينها تحديد ممارسة بعض الحقوق. كما أنه وتفاديا للتحجج بعدم العلم بتقييد الحريات يجب أن تعلم السلطات المختصة الشعب بأنه لا يحق له التصرف كما في الأوقات العادية.

-تولي رئيس الجمهورية كل السلطات: بهذا يصبح رئيس الجمهورية السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وبما أن الدستور قد تم تعليقه، فلا تختص أية هيئة بمراقبته. حتى أن وجود البرلمان لا يمكن تفسيره بدوره الرقابي. كما أن العهدة الرئاسية تمدد وجوبا إذا انتهت خلال حالة الحرب، أما مدة عضوية البرلمان فلا تمدد إلا بقرار من البرلمان المنعقد بغرفتيه يثبت وجود ظروف خطيرة جدا تمنع إجراء انتخابات عادية على أساس اقتراح من رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري وفقا للمادة 102 من دستور الجزائر، وإذا لم يقترح رئيس الجمهورية ذلك فلا يمكن أن تمدد هذه الفترة فبقاء البرلمان في هذه الحالة معلق على إرادة رئيس الجمهورية، مما يؤكد استنتاجاتنا السابقة حول دور البرلمان خلال حالة الحرب.

-التعبئة العامة: "هو النظام المبهم الذي يعطي للحكومة (رئيس الجمهورية في الجزائر) صلاحيات واسعة تتعلق بمصادرة الأشخاص والأموال والخدمات واستدعاء الاحتياطيين بشكل انفرادي أو جماعي لخدمة العلم".⁶³⁵ هي في الحقيقة مرحلة تحضيرية لإعلان الحرب وتجهيز للجيش الذي سيقودها، يقررها رئيس الجمهورية في

⁶³³أيمن محمد الشريف ، مرجع سبق ذكره ، ص. 257.
من الناحية النظرية، يمكن مقارنة هذا الخطاب بإجراء النشر في الجريدة الرسمية بهدف الإعلام تطبيقا لقاعدة أنه لا يعذر بجهل القوانين.
⁶³⁴ أنظر الفصل الرابع من الباب الأول من الدستور والذي يتضمن مجموع الحقوق والحريات التي تلتزم الدولة بحمايتها واحترامها.
⁶³⁵ هوريو ، ج 2 ، مرجع سبق ذكره، ص. 418.

مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة. إلا أنه لا يشترط أن تكون الحرب ضد الدولة بالتحديد أو واقعة على إقليمها، فقد سبق في 1967 وبموجب الأمر رقم 124/67 المؤرخ في 8 جويلية 1967 الإعلان عن التعبئة العامة،⁶³⁶ والذي سمح لرئيس الوزراء بأن يقرر تعبئة جميع المواطنين، وتقرير فترات استثنائية للتدريب.⁶³⁷ وقد قررت التعبئة العامة للتجهيز لحرب لم تكن على إقليم الدولة الجزائرية بالتحديد، ولم تكن تعني الدولة الجزائرية بشكل مباشر. بهذا لا يشترط أن يكون قرارا للجوء إلى الحرب والتعبئة العامة متلازمين.

- وقف العمل بالدستور، مما يعني أن كل أحكام الدستور تتوقف عن السريان بمجرد إعلان حالة الحرب. لكن ما هي ضرورة هذا الإجراء خاصة أن الدستور ينص صراحة على تولي رئيس الجمهورية كل السلطات؟ يبدو أن نية المؤسس لم تنصرف إلى تعليق الدستور لمنح رئيس الجمهورية سلطة مطلقة في الحكم، لأنه، يملك تلك السلطة بمجرد إعلان الحالة وبنص الدستور، بل إلى حماية الدستور في حد ذاته. فرئيس الجمهورية الذي يتولى كل السلطات قد يعدل الدستور بما لا يتماشى وإرادة الشعب. وإذا تم تعليق الدستور، لا يتمكن رئيس الجمهورية من تعديله بشكل دائم. بالمقابل، يمكنه أن يتصرف بحرية خلال هذه الفترة، وبمجرد إنهاء الحرب، يعود العمل بالدستور القديم.

فأهم نتيجة لإعلان حالة الحرب على النظام القانوني هو الأثر المزدوج للمادة 96 من الدستور التي تقتضي وقف العمل بالدستور وتولي رئيس الجمهورية لجميع السلطات مما يعني وجود دستور استثنائي يسير النظام السياسي خلال هذه الفترة يعتمد على الإرادة المطلقة لرئيس الجمهورية التي تخضع نظريا للظروف الموضوعية للحالة الاستثنائية. مما يستتبع غياب التمييز بين وظائف الدولة وتغيير نظام المشروعية القائم على مبدأ تدرج القواعد القانونية في الدولة.

الفرع الثاني: غياب التمييز بين وظائف الدولة.

⁶³⁶ انظر بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 2005، ص. 299.

⁶³⁷ مرسوم رقم 125/67 المؤرخ في 8 جويلية 1967 المتضمن الأمر رقم 124/67 سابق الذكر، جريدة رسمية رقم 60 بتاريخ 25 جويلية 1967، بوكرا إدريس، مرجع سبق ذكره، ص301.

تنص المادة 96 من دستور الجزائر على أن: "يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات". كما سبق وأشرنا أن المؤسس اعتمد مصطلح "السلطات" بمعناه الوظيفي، مما يعني أن رئيس الجمهورية يتولى جميع الوظائف، مع بقاء المؤسسات الدستورية قائمة، وهو ما يؤكد شرط اجتماع البرلمان.

خلال هذه الحالة، ما هو المعيار الذي نعتمد عليه للتمييز بين الأعمال التشريعية والتنفيذية لرئيس الجمهورية؟ أولا- وهل هناك ضرورة عملية للتمييز بين هذه الأعمال؟ لأن الأحكام المتعلقة بالأعمال المتعلقة بحالة الحرب تجعل لهذه القرارات طبيعة خاصة تختلف عن الأعمال المتخذة خلال الحالات العادية. -ثانيا-

أولا- معيار التمييز بين أعمال رئيس الجمهورية التشريعية والتنفيذية خلال فترة الحرب.

ينص الدستور أن رئيس الجمهورية يتولى كل السلطات لكنه لم ينص على خلطها، بهذا يمارس شخص واحد الوظائف الثلاث، فهل يمكن التمييز بينها؟

- يقتضي هذا التمييز أولا تحديد طبيعة العمل المتعلق بإعلان حالة الحرب، فهناك من يرى الإعلان في حد ذاته عملا تشريعيا،⁶³⁸ إذ أنه " ليس شيئا آخر غير التعبير عن الإرادة العامة ".⁶³⁹ لكن المؤسس أورد أحكام إعلان الحرب في الفصل الأول من الباب الثاني المتعلق بالوظيفة التنفيذية، وهي كما سبق وأشرنا في المبحث الأول لا تعتبر عملا تنفيذيا لأن رئيس الجمهورية لا يتصرف بصفته قائد الهيئة التنفيذية، بل بصفته التمثيلية التي تسمح له بممارسة السلطة السامية التي تنص عليها المادة 72 من الدستور. بهذا يكون قرار إعلان الحرب عملا ساميا يخضع لأحكام خاصة مختلفة عن أحكام الأعمال التشريعية والتنفيذية.

- بمجرد إعلان حالة الحرب، يتم تعليق الدستور، مما يعني أن الأحكام الدستورية المتعلقة بمجال المادتين 122 و 123 لم تعد سارية المفعول خلال هذه الفترة. كما أن المعيار الشكلي غائب بسبب تولي رئيس الجمهورية كل الوظائف. لذا يستحيل التمييز بين الأعمال التشريعية والتنفيذية حتى ولو لم ينص الدستور صراحة على المزج بينها. لذا فالنقاش حول هذا الموضوع في النظام الدستوري الجزائري يبقى دون فائدة نظرا لغياب التمييز القانوني بين الوظائف. بهذا، تصبح لقرارات رئيس الجمهورية الطبيعة والقوة القانونية نفسها بغض النظر عن مجالها.

⁶³⁸ Michel Troper, op.cit., p. 37.

⁶³⁹ Ibid, p 40

في هذه الحالة، يتوقف العمل مؤقتا بالمعايير الشكلية والموضوعية للتمييز بين الأعمال، ويقوم نظام مشروعية جديد، يتناسب مع الظرف الاستثنائي في البلاد، وهو نظام لا يفترض تدرج القوانين، بل وجود نوع واحد من القرارات تعود كلها لمصدر واحد: هو رئيس الجمهورية، ويغلب احتمال أنها تصدر وفقا للإجراءات نفسها، بالتالي لا فائدة من محاولة التمييز بينها.

ثانيا- الطبيعة الخاصة للأعمال المتخذة خلال فترة الحرب.

بتوقف العمل بالمعايير الشكلية والموضوعية المحددة في الدستور للتمييز بين الأعمال التشريعية والتنفيذية، لا يصبح جائزا من الناحية القانونية الاعتماد عليها لتحديد طبيعة الأعمال خلال حالة الحرب. وبما أن رئيس الجمهورية يضطلع بهذه المهمة على أساس السلطة السامية التي تنص عليها المادة 72 من الدستور، فإن قرار إعلان الحرب يعتبر عملا ساميا.

حتى الأعمال المتخذة إعمالا لهذه الحالة تكيف على أنها ذات طبيعة خاصة، ولا يمكن اعتماد الوصف القانوني للحالات العادية أو حتى خلال الحالات الاستثنائية الأخرى، نظرا لتعليق أحكام النظام القانوني القائم بمجرد وقف العمل بالدستور. فلا يمكن إلحاق مجموع هذه الأعمال بالنظام القانوني العادي للدولة، بل إنها تشكل نظاما استثنائيا وقتيا مرتبطا بحالة الحرب.

مما يعني أن إلحاق أعمال رئيس الجمهورية لهذه الحالة بالقواعد القانونية العادية للدولة وفقا للمعيار الموضوعي نظرا لغياب المعيار الشكلي، فما كان منها متعلقا بمجال المادة 125 عد تنظيميا، وما تعلق بمجال المادتين 122، 123 عد قانونا، إجراء غير مشروع. لأن هذه القرارات ذات طبيعة خاصة، وتتعلق فقط بالظرف الاستثنائي، مما يسمح بقيام نظام مشروعية مستقل عن النظام العادي ولا يوجد مكان لها على سلم تدرج القوانين العادية للدولة لأنها اتخذت بغياب الدستور. هذا الاستنتاج يطرح إشكالية أخرى تتعلق بمصير هذه القرارات بعد وقف الحرب.

يقتضي إذا، إعلان حالة الحرب تولى رئيس الجمهورية كل الوظائف وغياب التمييز بين الأعمال التي يقوم بها، فهل تخضع لضوابط قانونية فعالة خلال وبعد هذه الفترة؟

المطلب الثاني: ضوابط سلطات رئيس الجمهورية في حالة الحرب.

لا يمكن ترك سلطة رئيس الجمهورية دون قيود أو رقابة حتى خلال فترة الحرب أين يتم تعليق الدستور. لكن إذا لم تقرر صراحة، يصعب قانونيا تحديد الآليات الرقابية على أعمال رئيس الجمهورية في حالة تجاوزه للسلطة؟-الفرع الأول

فيبقى هذا الأخير حر الإرادة في تحديد ظروف إنهاء الحرب، كما أن مصير القرارات المتخذة خلال هذه الفترة غير محدد دستوريا إن كان مرتبطا بإنهاء الحرب أم بإعادة رئيس الجمهورية. -الفرع الثاني.

الفرع الأول: إمكانية الرقابة على أعمال رئيس الجمهورية خلال فترة الحرب.

نفرق في هذا الصدد بين قرار اللجوء للحرب والقرارات التي تأتي بعد الإعلان، فالأول يقرر وفقا لأحكام الدستور-أولا- أما القرارات اللاحقة فتتخذ بعد تعليقه وفقا للمادة 96 من دستور الجزائر، بهذا تختلف الآليات الرقابية التي يمكن ممارستها على هذه الأعمال.-ثانيا-

أولا-الرقابة على قرار إعلان الحرب.

لدراسة إمكانية الرقابة على قرار رئيس الجمهورية، يتوجب تحديد الأساس الذي تقوم عليه هذه الرقابة، والهيئات المختصة بها:

-أساس هذه الرقابة هو وجود أحكام تسمح للهيئات الرقابية بالتدخل في حالة مخالفتها، ويجب أن تشكل هذه الأحكام ضوابط لكيفية ممارسة هذا الاختصاص. إلا أنه سبق وتوصلنا إلى أن الشروط الشكلية التي تنص عليها المادة 95 من دستور الجزائر لا تشكل قيودا على سلطة رئيس الجمهورية لأنها لا تعدو أن تكون مجرد استشارات، ويمكن عدم اللجوء إليها بسبب القوة القاهرة، لذا لا يمكن ممارسة الرقابة على أساس هذه الآراء. وحتى لو كان اللجوء إليها ملزما فإنه من السهل إثبات عدم إمكانية الاتصال بالهيئات المعنية بالاستشارة نظرا لضرورة التدخل بسرعة لمواجهة الخطر أو للقوة القاهرة التي قد تحول دون إمكانية الاتصال بهذه الأجهزة، إضافة إلى أنه لا يشترط قانونيا العمل بما ورد في نص الاستشارات.

كما لا يعتبر الشرط الموضوعي قيذا على سلطة رئيس الجمهورية نظرا للأسباب التي سبق شرحها، بهذا لا يعتمد عليها كأساس لإثبات مخالفة رئيس الجمهورية لأحكام الدستور. فهذا الشرط غير دقيق لدرجة استخدامه كأساس لتحريك مسؤولية رئيس الجمهورية من الناحية القانونية. تبقى فقط الإمكانية السياسية لمتابعة أعمال رئيس الجمهورية.

-أما بالنسبة للهيئات المختصة بذلك، فيتوجب أولا تحديد طبيعة العمل لبيان الهيئة المختصة بالرقابة. وقد توصلنا إلى تكييف قرار إعلان الحرب بأنه عمل سام اتخذ تطبيقا للمادة 72 من الدستور. وهو في طبيعته مختلف عن أعمال السيادة التي أنشأها القضاء الفرنسي باعتبار هذه الأخيرة أعمالا إدارية في شكلها، وحكومية من حيث موضوعها، أما الأعمال السامية فينص الدستور عليها صراحة، وإن كان لم يحدد معيار دقيقا لتعريفها، إلا أنه يمكن تكييفها من خلال الأحكام التي يخضع لها العمل في حد ذاته، ومن خلال الصفة التي يتصرف بموجبها رئيس الجمهورية.

في هذا المجال، كان نص المادة 72 واضحا إذ أن رئيس الجمهورية يمارس السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور، مما يعني أن الأعمال السامية تخضع لحدود مثلها مثل بقية الأعمال، والفرق أن كل عمل يخضع لحدود دستورية خاصة، بإعلان الحالة الاستثنائية وإعلان الحرب عملا ساميان، يخضع كل منهما لقيود مختلفة، إلا أن رئيس الجمهورية يتدخل في الحالتين بصفته التمثيلية. ويبقى أن نبحت في القيود الدستورية المقررة عن الجهة المختصة بالرقابة.

فغالبا ما تسمح القيود التي ينص عليها الدستور لاتخاذ عمل معين بتحديد الجهة الرقابية المختصة،⁶⁴⁰ ويفترض أن يكون المجلس الدستوري الذي كلفه المؤسس بالسهر على احترام الدستور وفقا للمادة 163 من الدستور مختصا بهذا المجال، بهذا يراقب مدى احترام رئيس الجمهورية للدستور في إعلانه لحالة الحرب، أي مدى احترامه للإجراءات المحددة في المادة 95. إلا أنه، وفقا لما توصلنا إليه، بأن أساس الرقابة ليس محددًا بدقة، فإن هذه الهيئة لا يمكنها بسط رقابتها لأنه من الصعب جدا إثبات عدم احترام الرئيس للدستور كما أن استثناءه من قائمة الهيئات الاستشارية لهذه الحالة يحول دون هذه الإمكانية. كما أن وقف العمل بالدستور يحول دون اعتباره هيئة مختصة بمراقبة هذه الأعمال.

⁶⁴⁰ مثلا، يفترض أن يختص البرلمان بمراقبة الأعمال التي ينص الدستور فيها على ضرورة استشارته قبل البت فيها.

ثانيا- الرقابة على الأعمال المتخذة خلال فترة الحرب.

ينص الدستور على شروط إعلان الحرب دون الأعمال الأخرى لأنها تتخذ بعد وقف العمل بالدستور، بهذا لا تختص أية هيئة بالرقابة، كما لا يوجد أي أساس قانوني لها. إلا أنه يمكن تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة عدم تناسب الأعمال المتخذة خلال هذه الفترة مع الخطر الذي يهدد البلاد، أو في حالة إلحاق الضرر بالدولة والشعب، وهو ما سندرسه في الباب الثاني.

فرييس الجمهورية يتولى كل السلطات، وهذا يجعل لكل الأعمال طبيعة واحدة لغياب المعيار الشكلي وعدم جدوى المعيار الموضوعي. هذه الحالة الخاصة تجعل رئيس الجمهورية السلطة الوحيدة التي تقرر دون أن يخضعها الدستور صراحة لرقابة أية هيئة نظرا إلى أنه يفترض أن تحظى الهيئة المراقبة بمكانة قانونية تسمح لها بفرض قراراتها على رئيس الجمهورية وهو ما لا يتوافر في أية مؤسسة دستورية خلال هذه الفترة.

أما بالنسبة لإنهاء الحرب والتي تكون بمعاهدات السلم أو اتفاقيات الهدنة، فهي تخضع لأحكام المادة 97 من الدستور، ولا يملك رئيس الجمهورية شكليا السلطة التقديرية في إبرامها بشكل منفرد دون موافقة البرلمان وتلقي رأي المجلس الدستوري.

الفرع الثاني: إنهاء الحرب ومعاهدات السلم.

بمجرد إعلان حالة الحرب، يتولى رئيس الجمهورية كل السلطات في الدولة، بهذا يملك اتخاذ كل القرارات التي يراها ضرورية لمواجهة التهديد، إلا أن الدستور قيد سلطته في إنهاء الحرب عن طريق معاهدات السلام واتفاقيات الهدنة.أولا-

بهذا يكون مصير التشريعات التي تمس مجال هذه الاتفاقيات واضحا، أما الأعمال التي لا تتناولها النصوص المتفق عليها، فلم ينص الدستور صراحة على مصيرها بعد إنهاء الحرب.-ثانيا-

أولاً- إنهاء حالة الحرب:

خلال حالة الحرب أين يتولى رئيس الجمهورية كل السلطات، ويوقف العمل بالدستور، يصبح من الصعب تقييد اختصاصاته في هذا الأمر خاصة أن هذه الحالة قد تنجم عن أحداث داخلية وبهذا يملك الرئيس سلطة تقديرية في تحديد ظروف إنهاء الحرب ورفع التعليق الدستوري.

إذ أشار المؤسس فقط إلى اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلام في المادتين 97 و131 من الدستور والتي أخضعها لإجراءات مختلفة عن المعاهدات الأخرى المذكورة في المادة 77 وبعض المعاهدات المذكورة في المادة 131.⁶⁴¹

فتنص المادة 97 من الدستور على أن: "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم. ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما. ويعرضها فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة". أما المادة 131 فتتنص على: "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم... بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة"، بهذا تكون إجراءات إبرام هذه المعاهدات كما يأتي:

-التوقيع على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم من طرف رئيس الجمهورية.

-تلقي رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما.

-عرضها على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة، والموافقة هنا تعني الاشتراك على قدم المساواة مع رئيس الجمهورية.⁶⁴² لذا كان يفترض أن يكون للبرلمان اختصاص مماثل فيما يتعلق بقرار إعلان الحالة، فيكون صاحب السلطة في منح التصريح بإعلان الحرب وتقدير ظروف إنهاءها.

-التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية وفقاً للمادة 131 من الدستور.

*لكن هذه الإجراءات تطرح إشكالات من حيث التطبيق والإلزامية، لأن إعمالها يؤدي إلى عدة

احتمالات:

⁶⁴¹ أنظر حول إجراءات إبرام المعاهدات ثانياً من الفرع الثاني -المطلب الأول- المبحث الأول للفصل الأول للباب الأول المتعلق بالأعمال التشريعية الرئاسية خلال فترات استقرار النظام.
⁶⁴² بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص.489.

-إذا وقع رئيس الجمهورية هذه الاتفاقيات، ولم يعرضها على المجلس الدستوري وغرفتي البرلمان، هل تعتبر صحيحة كأساس قانوني لإنهاء الحرب بعد التصديق؟

-إذا وقع رئيس الجمهورية على الاتفاقيات، ثم تلقى رأيا سلبيا من المجلس الدستوري، ورفضته الغرفتان صراحة، ما هو مصير هذه الاتفاقية؟

لذا كان من الأصح لو نصت المادة صراحة على تلقي رأي المجلس الدستوري وموافقة غرفتي البرلمان قبل التوقيع، لا أن تكون المادة بهذه الصياغة، لأن تفسيرها العادي يؤدي معنى التوقيع أولا ثم عرضها على المجلس الدستوري ثم الغرفتين. ولو أراد عكس ذلك، لكانت الصياغة مثل المادة 131 أين جاءت العبارة واضحة: "يصادق... بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة"، فيكون التصديق مرهونا بالموافقة الصريحة للغرفتين على المعاهدة. خاصة أن هذه المعاهدات ذات طبيعة خاصة، وليست كالمعاهدات الأخرى لأن عدم الالتزام بها قد يؤدي إلى نشوب حرب جديدة.

-في حالة توقف الإجراءات عند التوقيع على الاتفاقية، دون التصديق عليها، هل تعتبر مصدرا للقانون الداخلي فتلزم كل المؤسسات الدستورية في الدولة، أم أنها تبقى غير ملزمة إلى حين التصديق عليها؟ خاصة أنها معاهدة ذات طبيعة مختلفة، ولا تحتل إجراءاتها التأخير.

لا بد أن إعمال هذه المواد الدستورية سيطرَح صعوبات داخلية ودولية، لأن عدم احترام اتفاقية الهدنة أو معاهدة السلام، أو حتى التحجج ببطانها سيؤدي لا محالة إلى اندلاع حرب جديدة. مبدئيا تحل اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات هذا الإشكال بنص المادة 27 منها: "مع عدم الإخلال بنص المادة 46، لا يجوز لطرف في معاهدة أن يتمسك بقانونه الداخلي كسبب لعدم تنفيذ هذه المعاهدة"، إلا أن الاستثناء الذي أخضع له هذا الحكم بموجب المادة 46 يترك إمكانية أخرى لإبطال المعاهدة:

" 1- لا يجوز لدولة أن تتمسك بأن التعبير عن ارتضاؤها الالتزام بمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم في قانونها الداخلي يتعلق بالاختصاص بإبرام المعاهدات كسبب لإبطال رضاها، إلا إذا كان إخلالا واضحا بقاعدة ذات أهمية جوهرية من قواعد قانونها الداخلي.

2- يعتبر الإخلال واضحا، إذا تبين بصورة موضوعية لأية دولة تتصرف في هذا الشأن وفق السلوك العادي وبحسن نية". مما يعني أنه يمكن للدولة أن تتمسك ببطلان المعاهدة إذا لم تحترم إجراءات إبرام اتفاقيات

الهدنة أو معاهدات السلم من طرف رئيس الجمهورية كعدم الحصول على موافقة البرلمان. إلا أن المادة 47 تأتي لتنص على خلاف ذلك أنه: "إذا كانت سلطة ممثل الدولة في التعبير عن ارتضاؤها الالتزام بمعاهدة معينة مقيدة ب قيد خاص وأغفل الممثل مراعاة هذا القيد فلا يجوز التمسك بهذا الإغفال لإبطال ما عبر عنه من رضاء إلا إذا كانت الدول المتفاوضة قد أبلغت بهذا القيد قبل تعبيره عن الرضاء".⁶⁴³

تصعب الإجابة عن هذه الإشكاليات والموافقة بين مواد الاتفاقية سابقة الذكر نظرا لأنه لم يسبق اللجوء للمادة 95 منذ إقرار الدستور في 1989. كما أن صياغتها جاءت مختلفة عن بقية النصوص في الدستور بشكل يمنع التفسير قياسا على الأحكام الدستورية الأخرى وممارستها السابقة. لذا لن تضمن هذه الأحكام الغامضة العودة للنظام السابق إلا إذا كانت المؤسسات في الدولة وتحديدًا رئيس الجمهورية ملتزمة شخصيا باحترام الأحكام الدستورية على أساس الثقة التي منحها لها الشعب. وقد يترتب على هذه الممارسة إلحاق قرارات استثنائية بالنظام القانوني السابق على حالة الحرب، لم تكن المؤسسات الدستورية ولا الشعب ليسمحوا بها لو لم تتخذ في هذه الظروف، فهل تبقى سارية المفعول كقوانين عادية، أم أن مفعولها يتوقف بمجرد إنهاء حالة الحرب؟

ثانيا-سريان تشريعات الحرب.

بعد إنهاء حالة الحرب وفقا لمعاهدات السلم واتفاقيات الهدنة، تبقى إشكالية قانونية مطروحة، فإذا كانت الدولة تدخل في نظام قانوني استثنائي خلال هذه الفترة، هل يلغى كل قرار متعلق بها بمجرد إنهاء حالة الحرب، أم أن سريانه يتوقف على إرادة رئيس الجمهورية؟

لم يبين الدستور لا كيفية إنهاء الحرب إلا فيما يخص معاهدات السلم، ولا مصير القرارات التي اتخذها رئيس الجمهورية خلال هذه الفترة، بهذا لا يمكن أن نجزم بتوقف سريانها. فرغم أنها تمثل نظاما قانونيا استثنائيا يبتدئ بإعلان الحرب وينتهي بإنهائها، فإن أثر القوانين واللوائح يستمر، ويحتاج وقفه إلى قرارات إما بتعديلها أو إلغائها، لأنها تتعلق بإنشاء مراكز قانونية وحقوق جديدة. لذا تبقى نتيجتنا معلقة على قانون صريح بهذا الشأن.

كما يمكن للبرلمان أن يتدخل لإلغائها بشكل غير مباشر عن طريق وضع قوانين تعدل أو تلغي القرارات التي اتخذها رئيس الجمهورية، مما يعني أن كل الأعمال المخالفة للدستور، لا يجب أن تبقى سارية المفعول بعد إنهاء

⁶⁴³أنظر مرسوم رقم 87 مؤرخ في 13 أكتوبر 1987 يتضمن انضمام الجزائر لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بتحفظ، جريدة رسمية رقم: 42، صادرة في 1987/10/14.

الحرب. فبمجرد إنهاؤها، تصبح الأعمال المخالفة للدستور غير مشروعة، والطريقة الوحيدة لإلغائها إما بتدخل البرلمان، أو بإلغائها من طرف رئيس الجمهورية صراحة أو بإصدار أوامر تخالف الأحكام الواردة فيها.

إضافة إلى السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية خلال هذه الفترة، قد يصدر قرارات تحرم البرلمان من التشريع، إلا أن فكرة تعليق الدستور تؤكد عدم إمكانية تعديله خلال هذه الفترة. لذلك، وإن كان لرئيس الجمهورية أن يشرع خلال فترة الحرب دون تدخل البرلمان، فإنه لا يمكنه حرمانه تماما من ذلك بتعديل الدستور. فالضمانة الوحيدة للعودة لنظام المشروعية العادية هي تعليق الدستور لأن ذلك يحول دون تعديله بشكل دائم خلال فترة الحرب. كما يضمن، مهما طالت فترة الحرب، العودة إلى النظام السابق على إعلانها، ولا يتم تعديله إلا وفقا لما قرره الشعب في الدستور من إجراءات للتعديل.

لكن، بالمقابل، فإن الأحكام الدستورية المتعلقة بحالة الحرب، تبدو دون أهمية عملية بوجود كثير من المواد تسمح لرئيس الجمهورية بالتدخل بصورة سريعة وفعالة، كالتشريع بأوامر والسلطة التنظيمية المستقلة، واستدعاء البرلمان في دورة غير عادية... فالمادتان 95، 96 من الدستور، رغم أنهما تسمحان بتحقيق السرعة والفعالية في التدخل خلال الظرف الاستثنائي المتعلق بالحرب، إلا أن المشكلات التي قد يتسبب فيها تطبيقها قد تؤدي إلى زعزعة النظام، لذا يفضل إلغاؤها أو تعديلها جوهريا.

فكل هذه الأحكام الدستورية تبدو دون مبرر قانوني خاصة بتركيز أغلب سلطات القرار في يد رئيس الجمهورية مما يجعل أهم هدف يتبعه المؤسس من دسترة نظرية الظروف الاستثنائية غائبا وهو الفعالية والسرعة. ويبقى إشكال إخضاع أعمال رئيس الجمهورية للرقابة قائما إذ يملك هذا الأخير سلطات شبه مطلقة خلال هذه الحالات، ذلك ما تثبتته التجربة السياسية التي مرت بها البلاد ابتداء من 1991، أين انتهجت الحكومة سلوكا خاصا اعتمدت فيه على التزامات شخصية لاحترام حرية اختيار الشعب وخضعت اختياريا للإرادة العامة في غياب قيود دستورية واضحة المعالم.

المبحث الثالث: -الظروف الاستثنائية منذ 1991 والمواجهات القانونية: دراسة حالة.

بعد دراستنا للظروف الاستثنائية التي أسسها الدستور، وجدنا أنه من الضروري دراسة مرحلة عدم الاستقرار التي مرت بها الجزائر منذ 1991 والتي كانت وراء إعلان حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم

196/91 المؤرخ في 4 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار، وحالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ.⁶⁴⁴ كما أنها طبعت ولمدة طويلة السياسة التشريعية للدولة داخليا وخارجيا، مما يعني أنها لم تكن مجرد ظروف استثنائية استدعت توسيع الاختصاصات التنفيذية للحكومة بل كانت أكثر من ذلك.⁶⁴⁵ لذا ارتأينا دراسة آليات مواجهة هذه الظروف وأثرها على الأحكام الدستورية لسلطة التشريع خاصة أن هذه التجربة تركت تساؤلات قانونية كثيرة حول معاني المواد الدستورية ومدى اتساق نظام الحكم في الدولة:

فما كانت الحالة الاستثنائية اللازمة لمواجهتها علما أن السلطة السياسية لم ترفع حالة الطوارئ حتى 2011 مما يعني أن الإجراءات المتخذة آنذاك لم تكن كافية لمواجهة الظروف؟ وما هي التشريعات التي كانت ضرورية لهذه المرحلة، خاصة أن الاستفتاءان التشريعيان لعامي 1999 و 2005 كانا متعلقان بهذه الظروف الاستثنائية؟

مس الخطر الذي هدد البلاد ابتداء من 1991 عدة مجالات: اجتماعية، سياسية وقانونية.⁶⁴⁶ لذا، لا يكفي اعتباره مجرد "ضرورة ملحة" تستدعي توسيع طرق تدخل الهيئة الإدارية لاتخاذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع كأى كارثة طبيعية أو وباء. بل إنه يمثل خطرا داهما أصاب مؤسسات الدولة الدستورية وهدد كيانه. فكان من حق رئيس الجمهورية شرعيا، خلال هذه الأحداث إعلان الحالة الاستثنائية لأن الخطر كان يهدد المؤسسات الدستورية للدولة وكان جسيما إلى درجة أن مواصلة عمل المؤسسات الدستورية أصبح مستحيلا مما أدى إلى إنشاء مؤسسات أخرى تحل محلها نظرا لعجز الأولى عن ذلك، وعجز الدستور في حد ذاته عن حل الأزمة. ديغول، مثلا، وهو أحد رؤساء الدولة الفرنسية السابقين لم يتردد في إعلان الحالة الاستثنائية في 1961 بعد احتجاز وزير الأشغال الفرنسي من طرف بعض قادة الجيش الفرنسي في الجزائر الذين تمردوا على إثر إعلان منح

⁶⁴⁴ أرقام الجرائد الرسمية على قائمة المراجع.
⁶⁴⁵ معطيات كثيرة تحكمت في كفاءات ممارسة السلطة لكن دراستنا لا تشملها أهمها رفض السلطة العسكرية التنازل عن موقعها.
أنظر :

Rachid Tlemçani, Elections et élites en Algérie, Chihab Editions, Batna, Algérie, 2003, p. 221 et p.p. 233,234.

⁶⁴⁶ Voir en détail, Mohamed Boussoumah, la parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998, OPU, Alger, 2005, de p.19 à p.56, l'étude politico-juridique décrit en détail les circonstances ayant provoqué la crise « polyvalente » ainsi que les résultats des législatives annulés et la réaction de la classe politique.
Voir aussi : Mohamed Boussoumah, la situation de la constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992 et le 16 novembre 1995, Idara, revue de l'école nationale d'administration, Alger, V 10, n 2, 2000 , p.p.77 ,86.

الجزائر الاستقلال⁶⁴⁷ رغم أن التهديد لم يكن بالغاً إلى درجة ذلك القرار، وكان يكفي إعلان حالة الطوارئ أو الحصار أو حتى مواجهتها وفقاً للنظام القانوني العادي.

أما حالي الطوارئ والحصار المعلنة في الجزائر لمواجهة هذه الأزمة متعددة الأبعاد لم تكن كافية لمواجهة الظاهرة من الناحية القانونية، لأن رئيس الجمهورية لجأ فيما بعد إضافة للتدابير المتعلقة بالمادتين لآليات قانونية أخرى ما كانت حالة الطوارئ تسمح له بممارستها، وهي الاستفتاء والتعديل الدستوري في 1996 والتعديلات التي مست القوانين العضوية من بينها قانون الانتخاب. كل هذه الإجراءات تسمح بها الحالة الاستثنائية دون حالي الطوارئ والحصار، إلا أن رئيس الجمهورية لم يلجأ إليها صراحة. مما يطرح لدينا تساؤلاً: إذا كان الدستور يمنح رئيس الجمهورية الشرعية الكافية لإعلان الحالة الاستثنائية،⁶⁴⁸ لماذا تفادى هذا الإجراء؟ وإن كانت بداية الأزمة مرتبطة بشغور منصبه النهائي دون وجود إمكانية استخلافه، فلماذا لم يحاول رؤساء الدولة اللاحقين التدخل وإعلان الحالة رغم أن الأزمة استمرت؟

* أهم عنصر نبدأ به تحليلنا هو شغور منصب رئاسة الجمهورية وعدم إمكانية استخلافه وفقاً لأحكام الدستور، بهذا كان النظام أمام أزمة مزدوجة:

- الشغور النهائي لمنصب رئاسة الجمهورية⁶⁴⁹ بسبب استقالة الرئيس المنتخب وشغور منصب رئيس المجلس الشعبي الوطني نظراً لحله،⁶⁵⁰ وقد صدر قرار الحل تحديداً قبل إجراء الدور الثاني للإنتخابات التشريعية في 04 جانفي 1992.⁶⁵¹

⁶⁴⁷ وجدي ثابت غبريال، مرجع سبق ذكره، ص. 181.
⁶⁴⁸ لم تنص المادة 87 من دستور 1989 على سلطة التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية خلال الحالة الاستثنائية، إلا أنها لم تمنع أي تدخل لرئيس الجمهورية، وهذا يعود إلى أن الدستور لم يشر أصلاً لهذا الشكل من الأعمال، لكن هذا لا يعني عدم إمكانية تدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي خلال الفترة. إذ تنص المادة 87 في الفقرة الثالثة على أن الحالة الاستثنائية تخول رئيس الجمهورية: "أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية" مما يعني أنه قد يتخذ إجراءات ذات طابع تشريعي مثلما أثبتته التجربة الفرنسية في هذا المجال.

⁶⁴⁹ قام رئيس الجمهورية بالاستقالة مباشرة بعد فترة وجيزة من قرار حل المجلس الشعبي الوطني. أنظر: صالح الحاج، السلطة التشريعية، الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، دار قرطبة، الجزائر، 2006، ص. 122.
ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس ثم يستقيل وهو على علم بأنه سيتسبب في أزمة قانونية نظراً للشغور النهائي لمنصب الرئاسة، فما كان يفترض قبول استقالته، أو على الأقل تحميله المسؤولية السياسية على ذلك.

⁶⁵¹ ع عاشوري، ي ابراهيمي، "المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الإستقلال"، مجلة النائب، عدد 1، 2003، ص. 18.

- لم يتناول دستور 1989 هذه الحالة، لأنه تكلم في المادة 84 منه عن تولي رئيس المجلس الدستوري لرئاسة الدولة بالنيابة في حالة اقتران وفاة رئيس الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله، دون ذكر الحالة موضوع الدراسة.⁶⁵²

مما يعني أنه لا يمكن الاعتماد على النصوص الصريحة للدستور، لذا صرح المجلس الدستوري أنه "يتعين على المؤسسات المخولة بالسلطات الدستورية بمقتضى المواد 75، 79، 129، 130، 153 من الدستور⁶⁵³ السهر على استمرارية الدولة والعمل على توفير الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري". بهذا أثبت المجلس، أكثر من أي وقت تمسكه بحرفية النصوص وسليته كمؤسسة مكلفة بالسهر على احترام الدستور، وهو بهذا يتحمل المسؤولية التاريخية.⁶⁵⁴

*سمح هذا التصريح بتقرير سياسة مرحلية لمواجهة الحالة التي تمر بها البلاد والتي أدت إلى استقالة رئيس الجمهورية كما أكد ذلك المجلس الدستوري في تصريحه،⁶⁵⁵ وتحققت وفقا للإجراءات التالية والتي كانت في أغلبها تشريعية أو كان لها أثر بالغ على توجيه السياسة التشريعية للبلاد:

- تدخل المجلس الأعلى للأمن، الذي لم ينص تصريح المجلس الدستوري صراحة على اختصاصه، إلا أن كونه مؤسسة دستورية تضم في عضويتها سلطات المؤسسات المشار إليها في المواد سابقة الذكر⁶⁵⁶ سمح له بإصدار بيان بت فيه أولا بوقف المسار الانتخابي والتكفل مؤقتا بكل قضية تمس بالنظام العام وأمن الدولة.⁶⁵⁷ وبموجب هذه السلطات، أصدر إعلانا أقيم بموجبه مجلسا أعلى للدولة يهدف إلى سد شغور رئاسة الجمهورية ويتمتع بكل السلطات والصلاحيات التي يخولها الدستور لرئيس الجمهورية لفترة مؤقتة إلى حين توافر الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات وللنظام الدستوري دون تجاوز نهاية الفترة الرئاسية الناتجة عن

⁶⁵² يعتبر فوزي أوصديق أن تصرف المجلس الدستوري الآتي ذكره يعتبر تفسيراً دستورياً للمادة 84 من دستور 1989. أنظر: فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص. 23.
⁶⁵³ هذه المؤسسات هي: الجيش الوطني الشعبي، رئيس الحكومة وحكومته، السلطة القضائية، المجلس الدستوري، مما يعني استبعاد المجلس الشعبي الوطني الذي كان منحلاً أصلاً، إلا أن التأكيد على المادة 79 من الدستور والتي تقتضي أن "ينفذ رئيس الحكومة وينسق البرنامج الذي يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني" تؤكد أن المجلس الدستوري في تصريحه لم يهدف إلى إحلال نظام جديد، بل تحقيق تعاون بين المؤسسات القائمة لضمان انتقال سلمي ومواجهة أفضل لهذا الظرف الاستثنائي.

⁶⁵⁴ إن كانت السلطة التقديرية للمجلس الدستوري قد سمحت له باعتبار مجموع المؤسسات المذكورة في إعلانه مختصة بتصريف الشؤون العادية للدولة وضمان استمراريته والتي اتضح فيما بعد أنها تتمثل في مؤسسة واحدة هي: المجلس الأعلى للأمن. فكيف استبعد تفسيراً أكثر منطقية مما توصل إليه، وهو أن يضطلع رئيس المجلس الدستوري بالرئاسة قياساً على حالة اقتران وفاة رئيس الجمهورية بشغور منصب رئاسة المجلس الشعبي الوطني بسبب حله؟ لذلك لم يكن السلوك القانوني للمجلس الدستوري مبرراً من الناحية الدستورية على الأقل.

⁶⁵⁵ بوكرا ادريس، تطور المؤسسات، مرجع سبق ذكره، ص. 243.

⁶⁵⁶ حول تشكيلة المجلس الأعلى للأمن، أنظر الفصل الثاني من الباب الأول من الأطروحة.

⁶⁵⁷ بوكرا ادريس، تطور المؤسسات، مرجع سبق ذكره، ص. 247.

انتخابات ديسمبر 1988، وفقا لإعلانه المؤرخ في 14 يناير 1992.⁶⁵⁸ بهذا الشكل تتابعت قرارات وإعلانات كثيرة، لن نستعرض منها إلا ما يتعلق بالوظيفة التشريعية أو ما كان له أثر مباشر على كيفية ممارستها:⁶⁵⁹

- المراسيم المتعلقة بحالة الحصار.⁶⁶⁰

- قانون رقم 23/91 المؤرخ في 6 ديسمبر 1991 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية.

اتخذت هذه القرارات قبل شعور منصب رئاسة الجمهورية واعتماد نظام استثنائي لتسيير شؤون الدولة. أما ابتداء من تاريخ 11 جانفي 1992، فإن كل الأعمال قررت في ظروف خاصة واستثنائية لم تكن فيه السلطة السياسية بقيادة رئيس منتخب إلى حين 1995:

- المرسوم الرئاسي رقم 39/92 المؤرخ في 4 فيفري 1992 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، والذي ينص على أنه يختص بدراسة القضايا التابعة لمجال النظام أو ذات الطابع التشريعي التي يمكن أن يعرضها عليه المجلس الأعلى للدولة...⁶⁶¹

- المرسوم الرئاسي المتعلق بإعلان حالة الطوارئ في 9 فيفري 1992، والمرسوم التشريعي رقم 02/93 الذي يتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ والذي يستمر مفعوله لحد الآن -2010-.⁶⁶²

⁶⁵⁸ المرجع نفسه ، ص.249.

⁶⁵⁹ قبل إقرار دستور 1989، تبنى النظام تعديلات جذرية كانت تأسيسا للاتجاه التأسيسي الجديد، إذ تضمن تعديل 3 نوفمبر 1988 إمكانية لجوء رئيس الجمهورية للشعب مباشرة، وازدواجية الهيئة التنفيذية بإنشاء منصب رئاسة الحكومة و النص على مسؤولية هذه الأخيرة أمام البرلمان... أنظر: صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص. 140.

⁶⁶⁰ - جريدة رسمية رقم 29، صادرة في 12 جوان 1991 تتضمن المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 4 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار.

جريدة رسمية رقم 10 صادرة في 09 فيفري 1992 تتضمن المرسوم الرئاسي رقم 39/92 المؤرخ في 04 فيفري 1992⁶⁶¹ يتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري وطرق تنظيمه وعمله.

⁶⁶² -جريدة رسمية رقم: 10 مؤرخة في 9 فيفري 1992 تتضمن المرسوم الرئاسي رقم 44-92 المؤرخ في 9 فيفري 1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ. -جريدة رسمية رقم 8 صادرة في 7 جانفي 1993 تتضمن المرسوم التشريعي رقم 02/93 المؤرخة في 6 جانفي 1993 تتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ.

-المدأولة رقم 02/92 المؤرخة في 14 أفريل المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، والتي تسمح للمجلس الأعلى للدولة باتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة وتنفيذ برنامج الحكومة بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي.

- المرسوم الرئاسي رقم 40/94 المؤرخ في 29 جانفي 1994 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، والتي كان من أهم أهدافها استرجاع السلم المدني والعودة للمسار الانتخابي. والذي بموجبه أصبحت الوظيفة التشريعية موزعة بين رئيس الحكومة، المجلس الوطني الانتقالي ورئيس الدولة.⁶⁶³

- لم تعتمد السلطة السياسية على مرسوم الطوارئ فقط لمواجهة الظرف الاستثنائي، بل عمدت إلى اللجوء إلى وسائل تشريعية واسعة النطاق، مثلا تلك التعديلات التي عرفها قانون الإجراءات الجزائية في 1995، 2001، 2004. فعلى سبيل المثال عدلت المادتين 45، 47 من القانون اللتان سمحتا بإجراءات استثنائية للتفتيش فيما يتعلق بالجرائم الموصوفة بأفعال إرهابية أو

تخريبية.⁶⁶⁴ والمادة 51 أين تضاعفت آجال التوقيف للنظر إذا تعلق الأمر باعتداء على أمن الدولة ويجوز تمديدها بإذن مكتوب من وكيل الجمهورية دون أن تتجاوز 12 يوما إذا تعلق الأمر بجرائم موصوفة بأفعال إرهابية أو تخريبية.⁶⁶⁵ والمادة 8 مكرر التي تنص على أن الدعوى العمومية لا تنقضي بالتقادم في الجنايات والجنح الموصوفة بأفعال إرهابية أو تخريبية...⁶⁶⁶

⁶⁶³جريدة رسمية رقم 54 صادرة في 19 سبتمبر 1996 تتضمن مرسوم رئاسي رقم 304/96 مؤرخ في 17 سبتمبر 1996 يتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني.

⁶⁶⁴جريدة رسمية رقم 11 مؤرخة في 1 مارس 1995 تتضمن أمر رقم 10/95 مؤرخ في 25 فيفري 1995 يتضمن تعديل قانون الإجراءات الجزائية.

⁶⁶⁵جريدة رسمية رقم 34 الصادرة في 27 جوان 2001 تتضمن قانون رقم 08/01 مؤرخ في 26 جوان 2001 يعدل ويتمم الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.

⁶⁶⁶جريدة رسمية رقم 71 صادرة في 10 نوفمبر 2004 تتضمن قانون رقم 14/04 مؤرخ في 10 نوفمبر 2004 يعدل ويتمم الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية.

- إصدار الأمر المتعلق بتدابير الرحمة في 1995 والذي كان أساسا للسياسة التشريعية التي اعتمدها الدولة مرحليا وتصاعديا لمواجهة الأزمة.⁶⁶⁷

- تعديل قانون العقوبات أين تم تعريف الأفعال الإرهابية وتحديد عقوباتها.⁶⁶⁸

* في سبيل تحقيق الأهداف التي وضعت على أساسها الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني، والتي اعتمدت على ضرورة تعديل مجموعة من القوانين. اهتمت السلطات القائمة، بعد انتخاب رئيس جمهورية في 1995 بتعديل الدستور بشكل يؤسس السلطات التي كان يتمتع بها خلال الفترة الماضية خاصة تلك المتعلقة بالأوامر، وضع قوانين عضوية فيما يتعلق بالانتخابات والأحزاب تمهيدا للعودة للعمل المعتاد للسلطات الدستورية.

لكن مع ذلك، لم تكف كل هذه التدخلات لحل الأزمة، وعملت هذه القرارات والتدابير جنبا إلى جنب مع حالة الطوارئ التي دامت مدة طويلة إلى درجة لم تعد حالة استثنائية. وحتى التأسيس التجديدي لمؤسسات الدولة بموجب الدستور المعدل والانتخابات الشعبية المتوالية، لم يساهم في استتباب الوضع تماما. لذلك، كان على السلطة أن تبقى دائما على حالة الطوارئ التي قررت في غياب الهيئات التمثيلية، واللجوء إلى إجراءات أخرى أهمها:

- استفتاء 1999 وما يليه من أعمال تشريعية وتنظيمية تهدف إلى تنفيذ مقاصده.

- استفتاء 2005 ومجموع الأوامر والتنظيمات التي تهدف إلى إعمال ما ورد فيه.

لا بد أن الاستفتاء، واللذان جاءا امتدادا للأمر المتضمن تدابير الرحمة 1995،⁶⁶⁹ وقانون الوثام المدني الصادر قبل الاستفتاء المتعلق بالموضوع نفسه،⁶⁷⁰ جاءا لتكريس خطة سياسية منهجية حاول من خلالها

جريدة رسمية رقم 11 صادرة في 01 مارس 1995 تتضمن أمر رقم 12/95 مؤرخ في 25 فيفري 1995 يتضمن تدابير الرحمة.⁶⁶⁷

جريدة رسمية رقم 11 صادرة في 01 مارس 1995 تتضمن أمر رقم 11/95 مؤرخ في 25 فيفري 1995 يعدل ويتم الأمر⁶⁶⁸ 156/66 مؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات.

يتعلق الأمر رقم 12/95 المتضمن تدابير الرحمة بالقواعد والشروط المطبقة على الأشخاص المتابعين بجرائم الإرهاب أو⁶⁶⁹ التخريب والذين سلموا أنفسهم تلقائيا للسلطات المختصة وأشعروها بتوقفهم عن كل نشاط إرهابي أو تخريبي.

⁶⁷⁰جريدة رسمية رقم 46 مؤرخة في 13 جوان 1999 تتضمن قانون استعادة الوثام المدني رقم 08/99 مؤرخ في 13 جويلية 1999.

المشرع تحقيق معياري الفعالية واحترام حرية اختيار الشعب.⁶⁷¹ وهذا ما يفسر تنظيم استفتاءين في فترة متقاربة حول الموضوع نفسه، إلا أنه ينشئ بدرجات متفاوتة آليات قانونية جريئة لمواجهة الأزمة ومحاولة احتوائها.

سمحت هذه الدراسة الإحصائية لأهم الأعمال التشريعية أو القرارات الحكومية التي كان لها أثر على السياسة التشريعية للدولة خلال الظرف الاستثنائي الذي مرت به البلاد بالوصول إلى نتائج أهمها:

- كثير من القرارات السيادية اتخذت بغياب هيئات منتخبة، إذ حاولت المؤسسات القائمة آنذاك أن تضمن الاستمرارية للدولة من خلال إنشاء نظام استثنائي خاص يحاكي نوعا ما مواد الدستور.
- لم تكن التجاوزات الدستورية ذات أهمية خاصة أن النظام الدستوري كان عاجزا عن تأطير الوقائع السياسية التي حدثت بشكل متتال.
- تميزت الوسائل التشريعية التي التحأت إليها السلطة لمواجهة الظرف الاستثنائي بالعقلانية والديمقراطية إذ سلكت الحكومة سياسة الحوار الشعبي من خلال الاستفتاءات.
- بما أن الدولة مرت بمرحلة لم تكن أعلى الهيئات فيها منتخبة فكان لا بد من الالتجاء مباشرة لإرادة الشعب للبت في قضايا ما كان للسلطات القائمة تقريرها. فظهرت هذه السياسة في مراحل: تدابير الرحمة، قانون الوثام الوطني، استفتاء 1999 الذي أعطى لرئيس الجمهورية المنتخب شرعية واسعة للتصرف بهدف ضمان الاستقرار وعودة المؤسسات لعملها المعتاد، استفتاء 2005 الذي أكد ومن جديد موافقة الشعب على سياسة الحكومة المتبعة لمواجهة الظرف الذي استغرق كل مظاهر الحكم.
- لا يمكن أن نعتبر إعلان حالة الطوارئ كافيا لمواجهة هذا الظرف، لأن الوسائل القانونية التي تسمح بالحالة باللجوء إليها هي مجرد أدوات إدارية ظرفية، لكن المعطيات كانت تتطلب أكثر من ذلك، الدليل على ذلك أن أهم الأدوات التي شكلت منعطفا في سياسة الدولة لمواجهة الظاهرة كانت تشريعية لا علاقة لها بالأدوات الإدارية لحالة الطوارئ.

تؤكد هذه التواريخ عدم ارتباط السياسة التشريعية بالبرنامج السياسي لرئيس الجمهورية رغم أنه تبنى في 2005 رسميا مشروع الاستفتاء لأن الأمر المتعلق بتدابير الرحمة صدر خلال عهدة رئيس آخر، وهذا دليل على أن مجموع التعديلات التشريعية والإجراءات التي بادرت بها السلطة تعبر أكثر عن ضرورة وطنية، كما تبين أن سياسة صياغة القوانين لا ترتبط بالأشخاص بقدر ما هي تطمح إلى تحقيق المصلحة العامة بالتعبير عن الإرادة العامة، هذا المقصد الذي تم تنويجه باستفتاءي 1999 و 2005.

لكن، كل هذه التشريعات والأنظمة لم تكف لمواجهة الأزمة، رغم ذلك لم تعلن السلطة الحالة الاستثنائية التي تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ أوامر تشريعية. واختارت إعلان حالة الطوارئ وتوسيع السلطات المدنية للهيئة التنفيذية لمواجهة هذا الظرف الاستثنائي من جهة، واللجوء للإرادة الشعبية والبرلمان لتكييف النظام مع المعطيات الجديدة من جهة أخرى.

مما يطرح تساؤلا حول جدوى المواد: 93، 95، 96 من الدستور إن كان لرئيس الجمهورية أن يتدخل حتى دون إعلان إحدى الحالات غير العادية بسرعة وفعالية لمواجهة التهديدات التي يتعرض لها النظام وهذا بسبب تركيز أغلب الوظائف السياسية والعسكرية بيده. فباعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، والمسئول عن الدفاع الوطني وفقا للمادة 77 من الدستور يمكنه اتخاذ كل القرارات اللازمة دون الحاجة لإقرار أعماله من طرف هيئة أخرى.

إجابتنا على هذا التساؤل تكون بتحفظ شديد، وخارج إطار بحثنا، لأنها تعتمد على فرضية سياسية. فعدم الالتجاء للإجراء قد يعود إلى تفادي السلطة السياسية في الدولة تدويل القضية وإعطاءها صبغة النزاع الداخلي، والذي يسمح للمجتمع الدولي بالتدخل عن طريق منظمة الأمم المتحدة أو المنظمات الدولية الأخرى، لذا كانت السلطة متعلقة في استعمالها للوسائل الدستورية الاستثنائية. لأن ما قد ترحبه من قوة في مواجهة الأزمة الداخلية قد يكلفها استقلال أمة بأكملها بعد تدخل مجلس الأمن الدولي.

يملك رئيس الجمهورية إذا، سلطة واسعة في تقدير الظرف الاستثنائي اللازم لمواجهة التهديد. وهو في هذا لا يخضع لأية رقابة مما يطرح إشكاليات كثيرة في الممارسة، فالدستور ليس وحده كافيا لضمان تسيير هذه الآليات بشكل متوازن، بل إن ذلك يعتمد أساسا على إرادة رئيس الجمهورية. مما يعني أن إقحام هذه الأحكام في النظام الدستوري الجزائري زاد الأمر سوءا. وهذا ما تثبته تجربة حالة الطوارئ التي أعلنت منذ 1992 بمرسوم رئاسي بقي ساري المفعول حتى 2011 بسبب غياب الآليات التي قد تلزم رئيس الجمهورية بإنهاء الحالة.

فإذا اعتبرنا أن الدستور وثيقة يضعها الشعب ليبين حدود سلطة ممثليه بشكل يحقق فعالية الإجراء وحرية الأفراد على السواء، وأن دسترة آليات التدخل خلال الظروف الاستثنائية إنما تهدف أيضا إلى تحقيق الأمرين، فإن ذلك لم يتحقق في النظام الدستوري الجزائري. لأن تطبيق المواد: 93، 95، 96 من دستور الجزائر قد يؤدي إلى

نتائج سلبية جدا. وإن كان الأمر سابقا قد اعتمد على تعقل السلطة السياسية في الجزائر وعدم اللجوء لإعلان الحالتين -الحالة الاستثنائية أو حالة الحرب-. فإنه لا يجوز عند وضع الدساتير أن نعتمد على حسن النوايا وتعقل الحكام، وإلا لما كانت الشعوب بحاجة لهذه الوثائق، وتكتفي فقط باختيار أفضل الممثلين الذين تراهم أكثر تعقلا ونزاهة بالتالي لا نخشى استبدادهم حتى بغياب الدستور.

كانت دراستنا في هذا الفصل مفتقدة للسند القانوني والفقهاء الجزائريين، إلا أن هذا لم يحل دون الوصول إلى نتائج أهمها أنه لا ضرورة للمواد 93، 95، 96 فيما يتعلق بتنظيم الوظيفة التشريعية خلال الظروف الاستثنائية، إذ تكفي الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية الواسعة التي يضطلع بها رئيس الجمهورية خلال فترات استقرار النظام لمواجهة الأزمات مهما كانت، فاللجوء إلى إحدى تلك المواد قد يؤدي إلى دكتاتورية حقيقية وبالتالي تراجع النظام الدستوري الجزائري إلى الوراء. إذ تكفي الوسائل التشريعية المتاحة لمواجهة الظروف الاستثنائية وهو ما أكدته التجربة السابقة أين التجئ رئيس الجمهورية لوسائل من نظام المشروعية العادية، والتي تماثل آثارها القانونية آثار أعمال الحالات الاستثنائية، ذلك ما تثبته دراستنا للفصل الأول إذ تستغرق اختصاصاته التشريعية العادية كل مظاهر الحكم، وتعتبر إرادته المصدر الأساسي للقانون. إذ حاول المؤسس وضع نظام خاص لآليات التشريع لا تسمح بتخطي إرادة رئيس الجمهورية أو مخالفة برنامجه السياسي وذلك من خلال استبعاد إرادة البرلمان كمصدر للوحي التشريعي، وحصر اختصاصاته ومجال تدخله. فلا يمكن أن نعتبر المادتين 122، 123 من الدستور مجالا محتجزا للبرلمان ومنطقة لسيادته التشريعية، بل إنه يشكل أكثر من أي مادة في الدستور قيدا على سلطة البرلمان.

كما تشير مواد كثيرة من الدستور إلى مجال القانون خاصة في الباب الأول منه في الفصلين الثالث، الرابع والخامس، لكنها لا تشكل مجالا إضافيا للمجال المحدد في المادتين 122 و123، بل إن المادتين سابقتي الذكر قد عددتا على سبيل الحصر اختصاص البرلمان في التشريع والذي يشمل ما تمت الإشارة إليه في الفصول الثلاث الأخيرة من الباب الأول، لذا لا نعتبرها توسيعا لسلطة البرلمان في التشريع بل اتساعا في مجال القانون الذي لم يعد اختصاصا حصريا للبرلمان.

فاستثناء لنص المادة 98 من دستور الجزائر التي تقضي بأن للبرلمان السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه وهو بهذا يمارس السلطة التشريعية في مجال محدد، يمكن لرئيس الجمهورية التدخل ليشرع في المجال نفسه متى تحققت شروط دستورية معينة، إما في حالة غيبة البرلمان أو خلال الظروف الاستثنائية. إلا أن طبيعة

الظروف التي فرضت وضع مثل هذه القواعد لا تسمح بإخضاع الأعمال للآليات الرقابية العادية. بل يجب أن تؤسس آليات تحقق في الوقت نفسه السرعة والفعالية، فهل نجح المؤسس في وضع هذه الوسائل؟

إذا كانت اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع خلال فترات استقرار النظام أصلاً واسعة، باعتباره المشرع الأصيل في الدولة، فإن دراستنا خلال الظروف الاستثنائية لم تكن تهدف إلى البحث عن الأسس الشرعية لممارسة رئيس الجمهورية للوظيفة، بل إلى بيان الفرق بين الأحكام الدستورية للوظيفة التشريعية في الحالات العادية وخلال الظروف الاستثنائية. ومن ثم، التأكيد على وجود نظامين للمشروعية، مما يستوجب قيام نظامين للرقابة، وإن كان الأمر صعب التحقيق في النظام الدستوري الجزائري، فعلى الأقل، يمكن إنشاء مستويين من التدخل، الآليات الرقابية العادية والتي تعمل في إطار قانوني ضيق كما سنرى فيما بعد. وفي حالة عجزها، نلجأ إلى المستوى الثاني من التدخل، والذي سيكون أعمق من حيث أبعاده القانونية والسياسية، والهيئات التي تحركه، يتمثل هذا الإجراء في تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية عن أعماله التشريعية.

فالفرق الأساسي بين اختصاص رئيس الجمهورية التشريعي خلال فترة استقرار النظام وخلال فترة تهديد الاستقرار يكمن في القيود الواردة على هذا الاختصاص ومدى التزامه إزاء الشعب بموجب برنامجه، وموقع المؤسسات الدستورية الأخرى وخاصة البرلمان في إمكانية قيامه بالتشريع.

تطرح هذه النتائج التي توصلنا إليها إشكالية أخرى أدت بنا إلى تنظيم باب ثان في هذه الدراسة حول أثر توسيع الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية. إذ تعتبر إرادة رئيس الجمهورية المصدر الأساسي للتشريع خاصة بعد تعديل الدستور في 2008، مما يعني أن هذا يؤثر على كل النظام الدستوري وكيفية ممارسة السلطة، خاصة أن المؤسس قد أخذ بكثير من أحكام الدساتير الغربية الليبرالية التي توزع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والحكومة و/أو رئيس الجمهورية. فكيف يؤثر هذا التنظيم الخاص للوظيفة التشريعية على النظام الدستوري الجزائري؟ وما مدى مناسبته للاتجاه التشريعي في الجزائر؟

الباب الثاني: آثار توسيع الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية.

تنقسم اختصاصات رئيس الدولة في الدساتير ذات الأنظمة المختلطة إلى اختصاصات حكومية وهي التي يستمدّها مباشرة من الدستور، واختصاصات إدارية يمارسها كمنفذ للقانون ويستمدّها من السلطة التشريعية.⁶⁷² بهذا تخضع الاختصاصات الثانية لرقابة المشروعية أمام القضاء الإداري والرقابة البرلمانية، أما الاختصاصات الأولى فتخضع للرقابة الدستورية. ويفترض أن تكون أعماله التشريعية من الطائفة الأولى التي تشملها الرقابة الدستورية دون القضائية. هذه الخصائص تختلف إلى حد بعيد مع النظام القانوني في الجزائر الذي يبدو، ومن خلال دراستنا، أنه أسس مفهوما خاصا لتوزيع الوظائف. كما أن المعيار الذي اعتمد عليه في تصنيف أعمال السلطة السياسية لا يخضع لفكرة تدرج القوانين السائدة في الأنظمة الغربية، مما يشكل صعوبة في تكييف طبيعة أعمال رئيس الجمهورية وتحديد الجهات الرقابية في حالة صمت الدستور، مما أدى إلى وضع تعريف خاص للقانون يتماشى مع خصوصية التوزيع الوظيفي في الدولة.

إذ توصلنا في الباب الأول إلى أن رئيس الجمهورية في الجزائر يمارس اختصاصات تشريعية واسعة تجعل إرادته المصدر الأساسي للتشريع في النظام الدستوري الجزائري، مما يؤدي إلى اعتباره هيئة تسمو على بقية المؤسسات الدستورية وتخضعها لإرادتها، بما فيها البرلمان الذي كان، ولمدة طويلة في الأنظمة الديمقراطية الليبرالية المعبر الوحيد عن إرادة الشعب عن طريق التشريع وأسمى سلطة في الدولة تطبيقا لمبدأ سيادة القانون. كما أن اعتبار رئيس الجمهورية هيئة تأسيسية فرعية يمكنها المبادرة بتعديل الدستور أثر كثيرا على النتائج التي توصلنا إليها لأن هذه السلطة تجعله مؤسسة ذات سيادة.

فهذه النتائج لا تتماشى مع المبادئ المستقرة في القانون الدستوري الكلاسيكي المتعلقة بالنظام التمثيلي والتي تقوم أساسا على فكرة سيادة البرلمان في وضع القوانين، لذا حاولنا في هذا الباب دراسة آثار توسيع الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية على النظام الدستوري والسياسي الجزائري.

إذ يؤثر هذا التوزيع غير المتساوي للوظيفة التشريعية بين رئيس الجمهورية والبرلمان، أين يكون هذا الأخير مجرد مقر لبرنامج رئيس الجمهورية التشريعي، على النظام الدستوري وكيفية ممارسته إلى درجة أنه قد يغير من

⁶⁷² Elisabeth Zoller, op. cit. , p. 458.

طبيعته بسبب تفوق مؤسسة الرئيس على بقية الهيئات، كما يؤثر على طبيعة العمل التشريعي من حيث قوته وكيفيات الرقابة. - الفصل الأول-

فأغلب الدراسات تؤدي إلى نتيجة مفادها عدم إمكانية تحقيق رقابة فعالة على هذه الأعمال نظرا لمكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري ومقدار السلطة التقديرية التي يتمتع بها ، فهل يحول هذا دون تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية عن هذه الأعمال؟-الفصل الثاني-

الفصل الأول: النتائج المترتبة على اضطلاع رئيس الجمهورية بوضع القانون.

يخضع توزيع الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري لمعايير خاصة مختلفة عما استقر عليه الفقه الدستوري الغربي، مما يعني أنه لا يمكن تعميم المبادئ الديمقراطية الكلاسيكية على دراستنا، فتعريف القانون في حد ذاته يتغير من تلك القواعد التي يضعها البرلمان ويصادق عليها رئيس الجمهورية إلى مفهوم آخر، وهو ما توصلنا إليه في الفصل التمهيدي والباب الأول أين كيفنا كثيرا من الأعمال كأعمال تشريعية على أساس تعريفنا للقانون.

ذلك ما سمح لنا باتخاذ معايير مختلفة لدراسة تدرج القواعد القانونية والآليات الرقابية على العمل التشريعي. فإذا كان من المستقر أن البرلمان يشرع ورئيس الدولة يراقب إلى جانب المجلس الدستوري، فإنه من الضروري البحث عن مخطط سياسي آخر للنظام الجزائري نظرا لاعتبار رئيس الجمهورية المشرع الأساسي في الدولة، فيكون هذا الأخير وفقا لهذا المخطط واضح القانون وتختص هيئات أخرى قد يسمح لها مركزها بالرقابة على أعماله التشريعية وتتغير فكرة التوزيع بين مكنتي البت والمنع. -المبحث الأول-

أثر هذا التغيير في توزيع الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة التشريعية على كل النظام السياسي الجزائري بسبب سمو مؤسسة رئيس الجمهورية الذي أصبح سلطة ذات سيادة لأن إرادته هي مصدر القوانين في الدولة، لذا نحاول بيان ضرورة اضطلاع رئيس الجمهورية بهذا القدر من السلطة في التشريع ومدى تناسبه مع مقتضيات التوازن السياسي في النظام. - المبحث الثاني-

المبحث الأول: أثر توسيع الاختصاصات التشريعية الرئاسية على طبيعة العمل التشريعي.

اعتمدت أغلب نظريات العمل التشريعي للدولة فكرة سيادة القانون الناتج عن إجراء المداولة في المجلس المنتخب وهو البرلمان. لذا يعد اضطلاع رئيس الجمهورية بوضع القانون أو اشتراكه بإرادته السامية إلى جانب البرلمان تغييراً في المبادئ العامة لهذه الوظيفة، خاصة أن النظام القانوني في الدولة يقوم على مبدأ التدرج في القاعدة القانونية وهو ما نتج عن المعيارين الشكلي والموضوعي لتعريف العمل القانوني، أي موضوع القاعدة والجهة مصدرة القرار. بهذا تظهر إشكاليات كثيرة، خاصة أن رئيس الجمهورية يمثل مؤسسة ذات وظيفة مزدوجة: تنفيذية وتشريعية. فبنشأ بالتالي، تدرج بين أعماله يستدعي ضرورة تبني معايير إضافية للتمييز بينها.

مما يعني أن فكرة التدرج بين القانون والعمل الإداري على أساس المعيارين الشكلي والموضوعي لم تعد كافية للتمييز بين أعمال رئيس الجمهورية من ناحية، كما أنها عاجزة عن تشكيل أساس لوضع نسق قانوني متكامل من ناحية أخرى. وهو ما خلق نظاماً جديداً للمشروعية في الدولة يقوم على معايير مختلفة تجد أساسها في قوة القاعدة القانونية ومكانة المؤسسة صاحبة القرار. -المطلب الثاني-

هذه القوة لا تجد أصلها فقط في موضوع القاعدة القانونية، فإذا كانت نشأتها تعتمد أساساً على القرار الإيجابي لرئيس الجمهورية، فإنها تعود أيضاً لمكانة هذا الأخير في مواجهة المؤسسات الرقابية. مما يخلق طائفة أخرى للأعمال التشريعية داخل النظام القانوني، بهذا لا يكون التدرج بين الأعمال الإدارية، التشريعية والتأسيسية فقط، بل نجد حالة أخرى من التدرج بين الأعمال التشريعية في حد ذاتها، تنشأ بسبب اختلاف الإجراءات الوضعية والرقابية التي يخضع لها كل عمل. -المطلب الأول-

المطلب الأول: الإمكانيات الرقابية على العمل التشريعي لرئيس الجمهورية. -المرحلة الوقائية-

تعتبر الآليات الرقابية المفروضة على الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية معيار إضافيا لتحديد درجة ذلك العمل في النظام القانوني كما سبق بيانه في الباب الأول، كما أنها تضمن تحقيق أهم أساس لدولة القانون وهو مبدأ الرقابة المتبادلة بين الهيئات السياسية صاحبة القرار في الدولة.

لذا، فإن القانون الذي يضعه البرلمان لا يخضع إلا لرقابة دستورية القوانين لأنه يسمو عن بقية القواعد فلهيئة التي تختص بوضعه يختارها الشعب مباشرة لتعبر عن إرادته. أما القرارات التي تصدر عن رئيس الجمهورية فهي تخضع لرقابة مجلس الدولة إن كانت ذات طبيعة إدارية، أما ما عدا ذلك فتختلف أجهزة رقابتها حسب الحالة، فقد تكون الرقابة سياسية أو قضائية وقد يخضع العمل للرقابتين معا، حسب ما استقرت عليه الأنظمة المقارنة. إلا أن الآليات الرقابية في النظام الجزائري تأخذ خصوصية التوزيع الوظيفي. فيظهر هذا التفرد في كل أشكال الرقابة سياسية كانت- الفرع الأول- أم قضائية- الفرع الثاني- .

الفرع الأول: الرقابة السياسية.

يفترض أن يكون البرلمان صاحب الاختصاص في الرقابة على أعمال رئيس الجمهورية ذات الطبيعة التشريعية لأنه صاحب السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، وتكون هذه الرقابة سياسية ولا تمتد إلى كل وظائف رئيس الجمهورية. كما تطل هذه الرقابة الحكومة بصفقتها منفذة برنامج رئيس الجمهورية، وصاحبة الحق في تقديم مشاريع القوانين عن طريق وزيرها الأول وتسيير الإجراء التشريعي.

فما سندرسه في هذه الحالة ليس إمكانية مساءلة الرئيس أو حكومته عن أعمالهما من طرف البرلمان، بل عن الآليات الرقابية التي قد يمارسها البرلمان على الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية بشكل مباشر-أولا- أو بشكل غير مباشر عن طريق مراقبة الحكومة.- ثانيا-

أولا: الرقابة المباشرة على الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية.

لم يقرر الدستور آليات رقابية فعالة تسمح للبرلمان بمراقبة الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية بسبب الموقع الذي يحتله هذا الأخير في النظام الدستوري الجزائري. فهي آليات ضعيفة سواء تعلقت بالرقابة على أعماله في الحالات العادية -1- أو خلال الظروف الاستثنائية أين ينص الدستور صراحة على اجتماع البرلمان بقوة القانون في الحالة الاستثنائية أو حالة الحرب. -2-

1- الرقابة على الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية أثناء فترات استقرار النظام.

*عموما، لا يراقب البرلمان بشكل مباشر أعمال رئيس الجمهورية، إلا فيما يتعلق بمواضيع محدودة جدا، منها المناقشة التي تنصب على السياسة الخارجية وفقا للمادة 130 من الدستور التي تنص على أنه: " يمكن للبرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين.

يمكن أن تتوج هذه المناقشة، عند الاقتضاء، بإصدار البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية. " مما يعني أن المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية قد تخضع لهذا النوع من الرقابة، فهي تشمل كل أعمال رئيس الجمهورية المتعلقة بالسياسة الخارجية مهما كانت طبيعتها. إلا أن المادة 130 لم تكن واضحة بشأن نتيجة تلك اللائحة وموضوعها، وهي غالبا ما تكون دون أثر قانوني.

- كما يمكن للبرلمان أن يمارس رقابته على المعاهدات المذكورة في المادتين 131، 97 أين تشترط موافقة كل غرفة منه صراحة، بهذا يرفض كل اتفاق لا يتماشى مع الإرادة العامة للشعب.⁶⁷³

- أما بالنسبة لتفسير المعاهدات فهو عمل تنفيذي يضطلع به رئيس الجمهورية عادة دون رقابة البرلمان أو القضاء. والخطورة في الأمر أنه يمكنه إعطاء المعاهدة معنا مخالفا تماما لما فهمه البرلمان عندما منح موافقته عليه.⁶⁷⁴

من خلال نص المادة 130 من الدستور يمكننا إبداء الملاحظات التالية:

- يعتمد تحريك هذا الإجراء على طلب رئيس الجمهورية أو إحدى رئيستي الغرفتين، مما يعني أن المبادرة تبقى بعيدة عن الأقلية في البرلمان، كما يستبعد أن يثير رئيس الجمهورية إجراء قد يمس بمنصبه، بهذا، يكون التفسير الأقرب للمادة، أن المناقشة تنصب على موضوع يجد فيه رئيس الجمهورية إشكالا أو أن يهدف لدعمه سياسيا.

- لا يرتبط هذا الإجراء بمدة معينة أو إجراء آخر، فهو سلطة تقديرية تعود لرئيس الجمهورية ورئستي الغرفتين من حيث طلبه.

⁶⁷³ حول طبيعة المعاهدات المذكورة في المادتين أنظر الفصل الأول من الباب الأول من الأطروحة.
⁶⁷⁴ لويس فيشر، مرجع سبق ذكره، ص.199.

- تنص الفقرة الثانية أنه يمكن تنويع هذه المناقشة عند الاقتضاء بإصدار لائحة، مما يعني أنه غالباً ما تنتهي المناقشة دون إصدار لائحة، فما فائدة المناقشة إن لم يصدر أي قرار أو لائحة عن البرلمان؟

يؤدي بنا التفسير إلى أن هذا الإجراء يعتبر استشارياً أكثر منه رقابياً يلجأ إليه رئيس الجمهورية لاستشارة البرلمان حول إحدى القضايا المتعلقة سواء بإبرام المعاهدات أو قرارات أخرى، ولا يتحول إلى إجراء رقابي إلا إذا توج بلائحة، تكون سند البرلمان في حالة امتناع رئيس الجمهورية عن الأخذ بمحتواها.

- يصدر البرلمان هذه اللائحة بغرفتيه المجتمعين معاً، وهذا الشرط ينم عن أهمية الإجراء لأن انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين معاً لا يكون إلا لدراسة أو لاتخاذ قرارات ذات أهمية وطنية.

- وجود مجلس الأمة إلى جانب الغرفة الأولى يؤكد أن المناقشة لا تهدف في حقيقتها إلى تحريك إجراء رقابي إلا عند الاقتضاء لأن هذا الأخير لا يمكنه أن يقوم بدور المجلس الرقابي على أعمال رئيس الجمهورية بقدر ما يعتبر مصفاة لأعمال المجلس الشعبي الوطني.

* أما فيما يتعلق بالموافقة على أوامر المادة 124 فقرة 1: فإن الموافقة لا تعني التصديق لأن هذا الإجراء "يؤدي إلى تبني النص من طرف الغير وكأنه صادر عنه ومن ثم يغير من طبيعته فيحوله من عمل إداري إلى عمل تشريعي"⁶⁷⁵ وهو ما لا يتوافر فيه. كما أن المادة تتكلم عن الموافقة لا المصادقة التي وردت في دستور 1963.⁶⁷⁶ وقد سبق أن توصلنا في الباب الأول أن هذا العمل لا يعتبر تشريعياً بل رقابياً، وهي مجرد رقابة شكلية. بذلك لا يسمح للبرلمان بفرض رقابته لأن رئيس الجمهورية هو من يملك تحريك الإجراء الرقابي، إذ يمكنه عدم عرض الأمر على البرلمان إن كان يريد تفادي إلغاءه.

حصر المؤسس لسلطة البرلمان في مراقبة أعمال رئيس الجمهورية التشريعية بشكل مباشر في مواد محدودة تجعل من مهمته محصورة وغير فعالة خاصة بسبب غموض أحكام هذه الآلية، وعدم وضوح إرادة المؤسس في تكليف العمل إن كان رقابياً أم استشارياً.

2- الرقابة على الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية خلال الظروف الاستثنائية.

⁶⁷⁵لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص.455.
⁶⁷⁶المرجع نفسه ، ص.455.

لم ينص الدستور صراحة على هذه الإمكانية إلا فيما يتعلق باجتماع البرلمان بقوة القانون خلال الحالة الاستثنائية وحالة الحرب، وضرورة موافقة البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا على تمديد حالي الطوارئ والحصار، وهما حالتان لا تقعان في إطار دراستنا. أما بالنسبة للحالتين الأوليتين فلا يمكن أن نتكلم عن إمكانية تحريك الرقابة لأن الممارسة القانونية للإجراء تعتمد على النص الصريح عليه. وهو ما سبق التوصل إليه من خلال دراستنا في الباب الأول حول دور البرلمان.⁶⁷⁷

في الحالتين، خلال فترة استقرار النظام، أو أثناء تطبيق الظروف الاستثنائية، لا يسمح المركز القانوني للبرلمان بممارسة الرقابة على أعمال رئيس الجمهورية بشكل مباشر. لأن أهم أساس تقوم عليه أن تكون الهيئة التي تضطلع بذلك في موقع مساو أو أعلى من مكانة المؤسسة الخاضعة للرقابة، وهو ما يفتقده البرلمان في مواجهة رئيس الجمهورية.

بما أن البرلمان عاجز عن ممارسة رقابة مباشرة على أعمال رئيس الجمهورية التشريعية، هل يمكنه أن يفرضها بشكل غير مباشر بمراقبته لأعمال الحكومة المتعلقة بالوظيفة التشريعية باعتبارها تعبيرا غير مباشر عن إرادة رئيس الجمهورية؟

ثانيا: الرقابة غير المباشرة على الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية.

الحكومة والتشريع وظيفتان تخضعان للدرجة الرقابية نفسها والتي تتحقق عن طريق آليات دستورية أهمها: الحل - عدم التصويت لصالح البرنامج، النقض - الاقتراح ، التصويت بالثقة-ملتمس

الرقابة،⁶⁷⁸ وهي ثنائيات تحقق بهذا التقابل التوازن الذي قد يفتقده النظام بأن يكون لكل سلطة آلية قانونية لمواجهة السلطة الأخرى، إلا أن الأمر يختلف إذا اتجهت كل هذه الوسائل لمصلحة سلطة واحدة، وهي رئيس الجمهورية وحكومته فلن تصبح عامل توازن بقدر ما تكون وسيلة لفرض إرادة هيئة على بقية المؤسسات. إذ لا يمكن للبرلمان تحقيق رقابة مباشرة وفعالة على أعمال رئيس الجمهورية التشريعية، بالمقابل يقرر الدستور وسائل رقابية لهذا الأخير على المجلس، إلا أن تدخل البرلمان يتحقق عن طريق آليات الرقابة على الحكومة. وعلى أساس نتائجنا في الباب الأول، اعتبرنا هذه الآليات شكلا غير مباشر لفرض الرقابة على أعمال رئيس الجمهورية لأن

⁶⁷⁷ أنظر بشكل أكثر تفصيلا نتائج الفصل الثاني من الباب الأول للأطروحة أين توصلنا إلى أن البرلمان لا يملك فرض رقابة فعالة على أعمال رئيس الجمهورية في حالة إعلان أحد الحالات الاستثنائية، وهذا رغم نص الدستور على بقائه قائما في بعض منها.
⁶⁷⁸ Gérard Bergeron, op. cit., p.318,319.

الحكومة لا تملك إرادة مستقلة في قراراتها بل إنها تستمدّها مباشرة من إرادة رئيس الجمهورية أو من برنامج الذي يوضع على أساسه مخطط العمل الحكومي.

نظم الدستور هذه الآليات الرقابية البرلمانية على أعمال الحكومة في المواد 133، 134، 135، 136، 137، من الفصل الثاني للباب الثاني منه، إضافة إلى المواد 159، 160، 161، 162 من الفصل الأول للباب الثالث، لكننا لن نستعرض كل الآليات المقررة دستوريا، ونكتفي بدراسة ما قد يمس منها العمل التشريعي أو يؤثر على كيفية تنفيذ القوانين.

1- الأسئلة والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة:

* الاستماع الذي ورد في المادة 133 من الدستور⁶⁷⁹ هو مجرد وسيلة للاستفسار وطلب التوضيحات حول مشاريع الحكومة فهو وسيلة إعلامية لا تحقيقية أو رقابية.⁶⁸⁰

* السؤال هو: " توجيه استفسار أو توضيح عن أمر من الأمور المتعلقة بأعمال وزير معين، أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر أو إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع معين قصد تنوير الرأي العام والبرلمان

ببعض المعلومات وتبيان الحقيقة"⁶⁸¹ وقد تترتب عن الأسئلة الشفوية فتح مناقشة في الأنظمة البرلمانية، إلا أن هذا غير متوافر في النظام الجزائري.⁶⁸²

يعتبر وسيلة جديدة لرقابة الحكومة عن كيفية تنفيذها للقوانين،⁶⁸³ إلا أنه لا يتعلق بمساءلة الحكومة عن أعمالها التشريعية، فهو ليس في مجال دراستنا.⁶⁸⁴

⁶⁷⁹تنص المادة 133 من الدستور على أنه: " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة. يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة".

⁶⁸⁰لمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص.502.
⁶⁸¹كبيش عبد الكريم، "السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة في النظام البرلماني". مجلة العلوم الانسانية، منشورات جامعة منتوري، قسنطينة، عدد 23، جوان 2005، ص.198.

⁶⁸²لمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص.505.
⁶⁸³كبيش عبد الكريم، السؤال الشفوي، مرجع سبق ذكره، ص.198.

*الاستجواب: يكون الاستجواب حول قضايا الساعة، كما أنه لا يسفر عن أية مناقشة فلا يكون أساسا للمصادقة على لائحة ما،⁶⁸⁵ أما إذا لم يقتنع المجلس بنتائج الاستجواب فيمكنه إنشاء لجنة تحقيق.⁶⁸⁶

يطلب النواب من خلال الاستجواب توضيحا حول إحدى قضايا الساعة من أعضاء الحكومة.⁶⁸⁷ فيكون على الأعمال التنفيذية للحكومة وليس عن أعمالها التشريعية، وقد يؤدي إلى إنشاء لجان تحقيق، وهو ما حدث فعلا في النظام السياسي الجزائري.⁶⁸⁸

2- لجان التحقيق: التحقيق لا يثير مباشرة مسؤولية الحكومة،⁶⁸⁹ وعادة ما يكون نتيجة لعدم اكتفاء النواب بالاستجواب، لذا فهو لا ينصب على عمل الحكومة في المجال التشريعي.

لا تتعلق هذه الآليات الرقابية البرلمانية بالأعمال التشريعية، بل كثير منها تمارس على الأعمال التنفيذية للحكومة، بهذا نقصر دراستنا فقط على آليتي ملتمس الرقابة والتصويت بالثقة.

3- ملتمس الرقابة:

تنص المادة 84 من دستور الجزائر أن الحكومة تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، وتعبه مناقشة لعمل الحكومة، مما يعني أن الرقابة تنصب مباشرة على العمل التنفيذي للحكومة. قد يترتب عن هذه المناقشة إما التصويت على لائحة من طرف المجلس، أو التصويت على ملتمس الرقابة:⁶⁹⁰

-اللائحة: تتضمن تقييما لنشاط الحكومة وقد يكون المضمون إيجابيا أو سلبيا،⁶⁹¹ إلا أن جانبا من الفقه يرى أنها معدومة الأثر.⁶⁹² بهذا لا يمكن أن نعتبرها آلية فعالة لمراقبة عمل الجهاز التنفيذي.

⁶⁸⁴تنص المادة 134 على أنه: "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة. ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا، خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما. وتتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس. إذا رأيت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة..."
⁶⁸⁵لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص.503.
⁶⁸⁶المرجع نفسه ، ص.503.

⁶⁸⁷كبيش عبد الكريم، السؤال الشفوي، مرجع سبق ذكره، ص.203.
⁶⁸⁸بوقة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص. 534 حتى ص.568.
⁶⁸⁹لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، مرجع سبق ذكره ، ص.491.
⁶⁹⁰لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، مرجع سبق ذكره ، ص.495.

- ملتتمس الرقابة:⁶⁹³ يمكن أن يكون ملتتمس الرقابة آلية غير مباشرة لتحريك مسؤولية الحكومة بسبب احتكارها لسلطة المبادرة والتعديل، وذلك برفض كيفية تنفيذها للقوانين. إلا أن النواب في الحقيقة يهدفون عن طريق هذه الآلية إلى التعبير عن رفض مشاريع القوانين في حد ذاتها، والتي لم تسنح لهم الفرصة أثناء المداولة والتصويت برفضها للأسباب سابقة الذكر والتي تتعلق أساسا بتحكم الحكومة في سير الإجراء التشريعي داخل البرلمان. هذا إن كان الدستور في حد ذاته يسمح للنواب بتحريك هذه الآلية والتصويت عليها. فنظريا، يحق للنواب تحريك ملتتمس الرقابة، إلا أن هذا الإجراء يخضع لشروط صارمة نجملها في ما يأتي:

شروط ملتتمس الرقابة:

- أن يكون على إثر التصويت على بيان السياسة العامة.

- أن يوقعه سبع النواب على الأقل.

- لا يمكن للنائب الواحد أن يوقع أكثر من ملتتمس رقابة واحد.

- لا يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت إلا:

الحكومة بناء على طلبها.

مندوب أصحاب ملتتمس الرقابة.

نائب يرغب في التدخل ضد ملتتمس الرقابة.

نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتتمس الرقابة.

- لا تتم الموافقة على ملتتمس الرقابة إلا بأغلبية ثلثي النواب.

⁶⁹¹المرجع نفسه ، ص.496.
⁶⁹²عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002 ، ص. 194.
⁶⁹³ المادة 135 من الدستور: " يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، ان يصوت على ملتتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.
ولا يقبل هذا الملتتمس إلا إذا وقع سبع عدد النواب على الأقل."
المادة 136 من الدستور: " تتم الموافقة على ملتتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي النواب. ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتتمس الرقابة."
المادة 137 من الدستور: " إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتتمس الرقابة، يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية."

- لا يتم التصويت عليه إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة وفقا للإجراءات الواردة في المادة 135 من الدستور والمواد من 57 إلى 61 من القانون رقم 02/99. وتعتبر هذه الشروط عائقا أمام تحريك هذه الآلية لأن تطلب أغلبية الثلثين في حين أن المجلس الشعبي الوطني يختار وفقا للتمثيل النسبي الذي يفترض وجود أحزاب كثيرة وصعوبة تشكيل الأغلبية يفسر باتجاه المؤسس إلى إعاقه هذا الإجراء. كما أن ربطه ببيان السياسة العامة مرة كل سنة يجعل الآلية مرتبطة فقط بالأعمال التنفيذية للحكومة.

فلا تستهدف هذه الآلية بشكل مباشر مساءلة الحكومة بشأن أعمالها التشريعية. إلا، أنه وكما سبق ذكره، قد يكون ملتمس الرقابة مناسبة لتعبير النواب عن رفضهم للسياسة التنفيذية والتشريعية التي يتبعها رئيس الجمهورية وحكومته، بهذا تكون إثارة مسؤولية الحكومة، تعبيرا عن رفض النواب لسياسة الرئيس. لكن الشروط الواجبة للتصويت عليه، والتي أدت إلى عجز البرلمانيين عن تحريك الآلية منذ إقرار دستور 1989، تجعل لهذه الآلية وجودا صوريا في الدستور، وهو من بين الأسباب التي تجعلنا نعطي للنظام الدستوري الجزائري تكييفًا خاصًا مختلفًا عن الأنظمة الديمقراطية الغربية.

أما خلال الظروف الاستثنائية، فيرى جزء من الفقهاء أنه لا يمكن اللجوء لآلية ملتمس الرقابة حتى ولو كان المجلس قائما، والبعض الآخر يرى أن الدستور قرر اجتماع البرلمان بقوة القانون لغرض ممارسة أعماله الرقابية ما دام عاجزا عن ممارسة وظائفه التشريعية.⁶⁹⁴ ويميز الاتجاه الثاني بين حالتين: أن يصادف اجتماعه بقوة القانون فترة دورته العادية، وهنا يمكن إثارة ملتمس الرقابة. أما إذا كانت خارج الدورة، فلا يمكن إثارتها.⁶⁹⁵ إلا أن هذا الرأي ضعيف الحجة، فلا يمكن تعليق إمكانية ممارسة آلية رقابية بهذه الأهمية على مجرد الصدفة. ونحاول تفسير عدم إمكانية ممارسة هذه الآلية الرقابية بأنه مادام الدستور يمنع الرئيس من ممارسة حق الحل لضمان بقاء البرلمان فإن الشيء نفسه ينطبق على الحكومة، إذ من مصلحة البلاد أن تبقى قائمة.

كما أن تحريك الإجراء لا يؤدي غرضه في النظام الجزائري خلال هذه الظروف، لأن رئيس الجمهورية يضطلع بكل الوظائف خلال حالة الحرب، وتتسع سلطاته خلال الحالة الاستثنائية، لذا لا يبدو أنه من الضروري أن نبحت في إمكانية تحريك هذا الإجراء لمراقبة أعمال الحكومة خلال هذه الفترة كوسيلة لمراقبة أعمال رئيس الجمهورية بشكل غير مباشر.

⁶⁹⁴أنظر الفصل الثاني من الباب الأول.

⁶⁹⁵ Burdeau , Troper, Hamon, op.cit., p.619/

4-التصويت بالثقة:

غالبا ما يهدف التصويت بالثقة إلى تنظيم الأغلبية داخل البرلمان في حالة امتناع جزء منها عن التصويت أو ترددها،⁶⁹⁶ وهو مقرر لمصلحة الحكومة. نظمته الدستور الجزائري في المادة 84 التي تتعلق بالتصويت على بيان السياسة العامة.⁶⁹⁷ فالوزير الأول يهدف إلى التأكد من مدى ثقة الغرفة الأولى في الحكومة.⁶⁹⁸ كما يمكن اللجوء إليه تفاديا لطرح ملتمس الرقابة.⁶⁹⁹

فهو مرتبط أيضا ببيان السياسة العامة وقرر لمصلحة الحكومة لأن المجلس لا يملك المبادرة به، كما أن الوزير الأول يلجأ لهذا الإجراء إن أصدر المجلس لائحة بالرفض ليرغمه على اللجوء إلى أحد الإجراءين: إما منح الثقة للحكومة أو إجبارها على الاستقالة برفضه، لكن الاختيار الأخير قد يؤدي إلى حل المجلس من طرف رئيس الجمهورية،⁷⁰⁰ فهو يتحول إلى آلية برلمانية رقابية فقط في حالة رفض المجلس التصويت لصالح الحكومة.

على خلاف ملتمس الرقابة، لم يقرر المؤسس شروطا على التصويت بالثقة في الدستور الجزائري،⁷⁰¹ فيكفي التصويت بالأغلبية البسيطة وفقا للمادة 64 من قانون رقم 02/99 لتمريره. وهي أغلبية سهلة التحقيق عكس الأغلبية المشروطة في ملتمس الرقابة، كما يمكن للحكومة أن تحصل ببساطة على الثقة لأنها تتحكم في إجراء التصويت.⁷⁰² بهذا يستبعد أن تتحول هذه الآلية ضد الحكومة، ولا يمكن اعتبارها مناسبة لمراقبتها.

أما بالنسبة للتصويت بالثقة بمناسبة مشروع قانون يريد الوزير الأول إجبار المجلس على تمريره، فهو احتمال غير وارد في النظام الدستوري الجزائري. لأن الحكومة تملك وسائل فعالة لفرض مشاريعها على البرلمان دون اللجوء إلى هذا الإجراء، كما أن المؤسس لم ينص صراحة على إمكانية اللجوء إليه في هذه الحالة، لذا يمكن الإدعاء بعدم دستوريته، خاصة أن المجلس الدستوري الجزائري اعتاد التمسك بحرفية النصوص.

⁶⁹⁶ Pierre Avril, op. cit. , p.1513.

⁶⁹⁷ تنص المادة 84 من الدستور على: "تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة. تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة. يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة. كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 135، 136، 137..." أما فيما يتعلق بالفقرات المتبقية من المادة أنظر الباب الأول من الأطروحة.

⁶⁹⁸ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص. 228.

⁶⁹⁹ المرجع نفسه، ص. 229.

⁷⁰⁰ لمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص. 501.

⁷⁰¹ المرجع نفسه، ص. 501.

⁷⁰² عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص. 240.

5-التصويت على مشروع قانون المالية وقانون تسوية ميزانية السنة المالية- مادة 160 من دستور

الجزائر: 703

والذي ترأب من خلاله الغرفتان كيفية تنفيذ الحكومة لقانون المالية للسنة من خلال ما تقدمه الحكومة من عرض عن استعمال الاعتمادات المالية.⁷⁰⁴ ورغم أنها آلية فعالة في الرقابة على الأعمال التنفيذية للحكومة إلا أن الممارسة أثبتت سلبية الحكومة في القيام بأعباء هذا العمل رغم أن الدستور لم يخيرها، بل جاء بصيغة الإلزام.⁷⁰⁵ كما يسمح التصويت السنوي على قوانين الميزانية للبرلمان بمراقبة السياسة الاقتصادية والمالية للهيئة التنفيذية،⁷⁰⁶ فهو آلية رقابية أكثر منه اختصاص تشريعي لأن المجلس، وفي حالة عدم المصادقة عليه في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه يفقد سلطاته، ويصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر له قوة القانون حسب نص المادة 44 من القانون 02/99، مما يستدعي إبداء ملاحظات مهمة:

- لا يعد البرلمان صاحب اختصاص أصيل في التشريع فيما يتعلق بقانون المالية، لأنه محروم من حق المبادرة، فالدستور جزم في الأمر واعتد فقط بمشروع الحكومة. كما أن اعتباره صاحب اختصاص يعني أن إرادته لازمة لاستكمال الإجراء، كما يحدث في القوانين العادية، ففي حالة عدم اتفاق الغرفتين على التصويت بالنسبة للتشريع العادي يسحب النص وفقا للمادة 120 من الدستور، أما في هذه الحالة، فإن رئيس الجمهورية يصدره بأمر رغم تواجد البرلمان في فترة انعقاد، مما يعني استبعاد البرلمان كهيئة مشتركة في التصويت على هذا القانون إذ لا يمكنه فرض التعديلات التي يراها مناسبة نظرا لضيق الوقت.

- يعتبر دور البرلمان رقابيا أكثر منه تشريعيًا رغم أن الدستور نص صراحة في المادة 122 على اعتبارها عملا تشريعيًا في هذه الحالة. وهو محدد بمدة معينة، في حالة عدم المصادقة عليه، يتم الانتقال إلى المرحلة الموالية وهي إصدار رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر. فلا يمكن اعتباره حتى كعمل المجلس الدستوري بالنسبة

⁷⁰³ تهدف الرقابة المالية على أعمال الهيئة التنفيذية إلى التأكد من مدى التزامها بالحدود التي رسمها البرلمان عند إقرار قانون الموازنة العامة. أنظر: سالم الشوابكة، "الرقابة المالية"، مجلة الحقوق، عدد 3، سبتمبر 2005، ص.330.
⁷⁰⁴ تنص المادة 160 من الدستور على أن: "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية. تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان؟"

⁷⁰⁵ لم يسبق للحكومة أن قدمت عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية، مما حال دون التقدم في الإجراءات التي نصت عليها المادة. لمزيد من التفاصيل، أنظر: عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة... مرجع سبق ذكره، ص. 369. ولأول مرة، يصوت البرلمان على قانون تسوية الميزانية لسنة 2008 في 2011 وسبأتي تفصيل هذا في حينه.

⁷⁰⁶ Paul Amselek, op. cit. , p.1458.

للقوانين العضوية، إذ يمكن انتزاع الإجراء تماما من يد البرلمان ولا يمكنه التأثير بتعديلاته، ويصبح بالنتيجة مجهودا مشتركا بين الحكومة ورئيس الجمهورية وتجسيدا لإرادة هذا الأخير.

لذا، لا يبقى أمام البرلمان، وتفاديا لتطبيق الفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 120 من الدستور، إلا أن يحاول تمرير بعض تعديلاته والإسراع في إجراءات التصويت. بهذا يتمكن من التعبير عن إرادته ولو بشكل محدود جدا، وينتظر المجلسان إلى نهاية السنة ليراقبا من جديد ويفرضا بعض آرائهما عن طريق قانون تسوية ميزانية السنة المالية وهو انتظار طال لانعدام الممارسة اللاحقة.

- كما أن إجراءات التصويت على قانون المالية والتي يحكمها القانون العضوي رقم 02/99 لا تسمح للبرلمان بأن يكون صاحب الكلمة في تنظيم مداولاته، مما يعني أنه لن يتحكم في ترتيب التعديلات حسب الأولويات التي يراها مناسبة. بهذا يكون الإجراء بمثابة عبء على البرلمان، لأن هذا الأخير سيمرر مشروع الحكومة تفاديا لانتزاع الاختصاص منه وإصداره بأمر بدل المصادقة عليه بقانون. لكنه، يضطر بالمقابل أن يقبل أغلب ما ورد فيه حتى ولو كان مخالفا لسياسته التشريعية. بهذا، لا يمكنه فيما بعد تحميل الحكومة أو رئيس الجمهورية مسؤولية هذا العمل.

إذا، عمل البرلمان كهيئة رقابية على أعمال رئيس الجمهورية التشريعية تعيقه معطيات قانونية وسياسية منها:

- غموض الدستور من حيث الإجراءات ونتائجها، كاللوائح التي لم يرد أي نص يبين الهدف منها أو نتائجها القانونية أو السياسية.

- تشديد الأغلبية فيما يتعلق بالتصويت على الآليات التي قد تحرك إجراءات الرقابة على الحكومة.

- وضع المجلس المنتخب بين اختياريين: تحريك المسؤولية الحكومية وحله، أو الإبقاء عليه مقابل التعامل بإيجابية مع الحكومة.

- تعقيد الإجراءات المتعلقة بالرقابة البرلمانية، والتي لا تسمح للهيئة بممارسة رقابة فعالة.

- تعمل الآليات الرقابية البرلمانية وفقا لدائرة مغلقة: يشترط الدستور دائما أغلبية مشددة في هذا النوع من الإجراءات، في حين أن التشكيلة الحالية للبرلمان لا تحقق حتى التكتلات البسيطة والثابتة التي تسمح بمواجهة

الحكومة. فلا يوجد أي مبرر نظري أو عملي لهذه الأغلبية المشددة، إذ أن أغلب الدساتير تكتفي بالأغلبية المطلقة للحصول على إرادة تقارب الإرادة العامة فيعتبر كل من مبدأ الأغلبية المطلقة وليس الأغلبية الموصوفة الدرجة القصوى للتقارب بين الحرية المثالية.⁷⁰⁷ كما أننا وخلال بحثنا لم نجد لها مبررا لذلك إلا إرادة المؤسس في تثبيط الوظيفة الرقابية للبرلمان. فرغم وجود وسائل لمساءلة الحكومة تبقى محدودة الأثر.⁷⁰⁸

يكون دور البرلمان بالتالي مهما أمام تفوق السلطة التنفيذية فيما يتعلق بالرقابة والتشريع وهذا بسبب وجود قطيعة بين البرلمان ومصادر المعلومات التي تسمح بوجود اقتراحات ونشاطات أخرى مع السلطة التنفيذية،⁷⁰⁹ إضافة إلى القيود القانونية والسياسية التي يخضع لها المجلس المنتخب.⁷¹⁰ بهذا يعجز صاحب السيادة النظري عن مراقبة التشريعات الرئاسية إما لغياب الإجراءات أو لعدم فعاليتها، فهل يخضعها الدستور للرقابة الدستورية والرقابة القضائية باعتبارها عملا صادرا عن هيئة تنفيذية؟

الفرع الثاني: الرقابة القضائية والمجلس الدستوري.

يرى Jean Michel Blanquer أن تنوع الهيئات القضائية يؤكد امتداد مبدأ الفصل بين السلطات. فكل سلطة تخضع لرقابة قاضيتها: قرارات الهيئة التنفيذية تخضع لرقابة مجلس الدولة، أما العمل القضائي فيخضع لرقابة محكمة النقض، والعمل التشريعي للسلطة التشريعية يخضع لرقابة المجلس الدستوري.⁷¹¹ لكن هذا المخطط لا يتناسب مع منطقية النظام الدستوري الجزائري الذي سبق وأشرنا أنه يتبنى نسقا خاصا يتنافى مع ما استقر عليه الفقه الغربي لتنظيم السلطة، ورغم وجود توافق شكلي في الهيئات إلا أن اختصاصاتها وعلاقتها تأخذ طابعا خاصا يتطلب دقة وحذرا كبيرين لتكييف الأعمال وإحاقها بالجهة الرقابية المختصة. فإن كان المجلس الدستوري ومجلس الدولة في فرنسا يختصان بالنظر في أعمال رئيس الجمهورية وفقا لقاعدة تكاملية أساسها طبيعة

⁷⁰⁷ Dendias, Le renforcement des pouvoirs du chef de l'état dans la démocratie parlementaire., p.29.

⁷⁰⁸ لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، مرجع سبق ذكره ، ص.490.
⁷⁰⁹ لمين شريط، الندوة الوطنية حول موضوع علاقة الحكومة بالبرلمان. الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 17 ماي 2000، قسنطينة، ص.18.
⁷¹⁰ سلطات البرلمان في الرقابة محدودة جدا، وبقاء الحكومة لا يعتمد كثيرا عليه، فهو لا يملك غير وسائل محدودة جدا لتقصي المعلومات تتمثل في الأسئلة الشفوية والكتابية. أنظر:

Dmitri Georges Lavroff, les systèmes constitutionnels en Afrique noire, les états francophones, Pedone, Paris, 1976, p. 66.

⁷¹¹ Jean Michel Blanquer, « l'ordre constitutionnel d'un régime mixte ». RDP, n 5/6 , 1998, 1532 ..p

العمل الذي لم يعد يطرح إشكالا كبيرا، فإنه في النظام الجزائري، لا تزال كثير من الأعمال الرئاسية لم تلحق بجهتها الرقابية.

إلا أنه وتفاديا لترك الأمر معلقا، نحاول، بعد دراسة مجمل الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية في الباب الأول، البحث عن الآليات الرقابية التي يمكن أن تخضع لها هذه الأعمال حتى ولو لم تكن فعالة، وحتى ولو كانت هذه الدراسة مجرد مساهمة نظرية تفتقر إلى أمثلة من الممارسة.

تبدو في هذا الصدد الرقابة على دستورية القوانين أهم وأقوى آلية قد تخضع لها أعمال رئيس الجمهورية التشريعية على أساس أنها تراقب مدى احترام الدستور، أسمى قانون في الدولة، فتقل احتمالات استثناء أعمال رئيس الجمهورية التشريعية من هذه الرقابة -أولا- أما بالنسبة لرقابة مجلس الدولة فهي محدودة جدا، وتطرح إشكالية الأعمال السامية لرئيس الجمهورية. -ثانيا-

أولا: الرقابة على دستورية القوانين.⁷¹²

لا يجب أن نعتبر أن المؤسس الجزائري بأخذه بالنموذج الفرنسي للرقابة على دستورية القوانين قد قارب بين النظامين، فلدراسة دور المجلس الدستوري في مراقبة أعمال رئيس الجمهورية التشريعية بالنظام الدستوري الجزائري يجب أن نتفادى اعتبارهما منظومتين متشابهتين من حيث مبادئ العمل. حسب الفقهاء الفرنسيين، في الرقابة على دستورية القوانين: "هناك نظام قانوني كامل: يسمح للمجلس الدستوري أن يحدد المجالات الخاصة بالقانون والتنظيم، نظرا لوجود الإجراءات السابقة واللاحقة الخاصة بالبرلمان والسلطة التنفيذية. لكن هذه التصنيفات ليست كافية لأنها مبنية على التفرقة الجامدة والتعسفية بين مجالي القانون والتنظيم".⁷¹³ لذا يكون دور المجلس متكاملا من الناحية النظرية. أما عمليا، يطرح إشكاليات كثيرة بسبب صعوبة تجسيد الفرق بين الصنفين الذي يعتمد أساسا على مبدأ التكامل في الرقابة مع مجلس الدولة، ما يفلت من رقابة مجلس الدولة يخضع لرقابة المجلس الدستوري. كما أن هذا الأخير يعتبر هيئة أنشئت لوضع البرلمان في الإطار المحدد لاختصاصاته حسب ما

⁷¹² يعرف إيزنمان مبدأ الدستورية بأنه يعني أنه فقط يمكن لقانون دستورية أن يخالف قانونا دستوريا آخر. أنظر: Charles Einsenmann, la justice constitutionnelle et la haute cour constitutionnelle d'Autriche, LGDJ, Paris, 1928, réed Economica- P.U.M.A, 1986, p.21, in : B. Yelles chaouche, la rationalisation du contrôle parlementaire, thèse, Oran, 1994, p.160. in جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، إدارة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد 10، العدد2، 2000، ص.79.

⁷¹³ Ahmed Salem Ould Bouboutt, L'apport du conseil constitutionnel. Economica/ Presses universitaires d'Aix Marseille, 1987 , op. cit., p. 112.

يراه Michel Debre⁷¹⁴ وليس موجهها لمراقبة أعمال رئيس الجمهورية لأنه لا يملك كل الوسائل القانونية التي تسمح له بأن يقوم بها بفعالية. لذا يصبح دوره ضعيفا في مواجهة السلطات التشريعية لهذا الأخير.

أما وجوده في الدستور الجزائري فلم يكن مرتبطا تاريخيا بمواجهة سلطات البرلمان، لأن هذه المؤسسة لم تطرح في النظام الجزائري أية خطورة من حيث توسيع سلطاتها. إضافة إلى هذا، فإن الاختصاصات التشريعية لمؤسسة رئيس الجمهورية في الدستورين مختلفة من حيث الدرجة والآليات، كما أن مكانة هذا الأخير تؤثر كثيرا على تدخل المجلس الدستوري كهيئة رقابية. فالمؤسس في الجزائر، ورغم أخذه ببعض أحكام الرقابة الدستورية الفرنسية، خلق منظومة رقابية مختلفة بسبب الإجراءات الخاصة لعمل المجلس، وبفعل النظام الدستوري ككل والذي يدور كله على محور واحد: رئيس الجمهورية.

فإن كان دور المجلس الدستوري في النظام الفرنسي التأكيد على مجال القانون المتعلق بالهيئة التشريعية ومجال التنظيم المتعلق بالحكومة، والذي لم يكن فيه الجهد شاقا بسبب وجود مجلس الدولة إلى جانبه وبفضل التوزيع المنهجي الذي اعتمده المؤسس الفرنسي لاختصاصات التشريع والتنظيم بين كل من البرلمان، الوزير الأول ورئيس الجمهورية، فإن الإشكالية المطروحة في بحثنا لا تتمحور حول هذا الأمر بالذات. بل إن خصوصية توزيع الاختصاصات في النظام الدستوري الجزائري والتي كثيرا ما تؤدي إلى غياب معيار قانوني واضح للتمييز بين الأعمال وبالتالي إجراءات الرقابة الممكنة، هي ما أكد صعوبة عمل المجلس الدستوري الجزائري. فالرقابة على دستورية القوانين تطرح إشكاليات كثيرة كآلية للرقابة على أعمال رئيس الجمهورية التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، وهو ما سندرسه مرحليا في ما يأتي:

أسس النظام الجزائري بموجب المادة 153 من دستور 1989 مجلسا دستوريا يكلف بالسهر على احترام الدستور ووظائف أخرى، لكنه لم يكيف لا طبيعة الهيئة ولا طبيعة وظيفتها،⁷¹⁵ واكتفى بالنص على تكوينها وإجراءات عملها. إلا أن المادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري⁷¹⁶ والتي تنص على أن آراء وقرارات المجلس الدستوري نهائية ولا تقبل أي طريق من طرق الطعن تجعل من هذه الأعمال ذات طبيعة قضائية.⁷¹⁷ هذا الغموض أدى إلى وجود منظومة متميزة بسبب خصوصية آليات عمل المجلس وكيفية تكوينه-

⁷¹⁴ Dominique Rousseau, droit du contentieux constitutionnel, op. cit., p.25 .

⁷¹⁵ Yelles Chaouche Bachir, Le conseil constitutionnel en Algérie, op. cit., p.11 à p.14.
⁷¹⁶ جريدة رسمية رقم 48 صادرة في 6 أوت 2000.

⁷¹⁷ C'était la conclusion de Yelles Chaouche suite à la décision n 01-DO du 6 août 1995, où le conseil a déclaré que ses décisions sont définitives, et s'imposent à l'ensembles des

1- وهو ما نتج عنه وجود إشكاليات نظرية وعملية تصعب على المجلس ممارسة وظائفه الرقابية على أعمال رئيس الجمهورية التشريعية. -2-

1- تكوين المجلس الدستوري وآليات عمله.

لا تتعلق إشكالية تكوين المجلس الدستوري بدراستنا، إلا أننا ارتأينا أنه من غير العملي أن نحمل هذا الجانب لما له من تأثير على عمل المجلس من الناحية السياسية. -أ- كما أن استعراض إجراءات عمل المجلس الدستوري ضرورية لبنني عليها نتائجنا المتعلقة بصعوبة ممارسة الرقابة الدستورية. -ب-

أ- تشكيلة المجلس الدستوري.

تنص المادة 164 من دستور الجزائر بأن المجلس الدستوري يتكون من تسعة أعضاء: ثلاثة من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، اثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، اثنان ينتخبهما مجلس الأمة، عضو واحد تنتخبه المحكمة العليا، وعضو واحد ينتخبه مجلس الدولة.

وبمجرد انتخابهم أو تعيينهم يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى، مما يضمن مبدئيا استقلالية أعضاء المجلس خاصة بوجود الحكم التالي في المادة، والذي يقضي بأن يضطلع الأعضاء بمهامهم مرة واحدة. بهذا لا يحاول أحد الأعضاء تحقيق سياسة من اختاره بهدف تجديد عضويته. إلا أن هذه النتيجة نسبية، لأن عدم تجديد عضويته في المجلس الدستوري لا يعني استبعاده تماما من الحياة السياسية، إذ يمكن اختياره ليشغل منصبا آخر في السلطة السياسية، بهذا لا يمكن أن نعتبر هذا الحكم ضمانا مطلقة لاستقلالية أعضاء المجلس.

ب- إجراءات عمل المجلس الدستوري.

pouvoirs publics, voir : Yelles Chaouche Bachir, Le conseil constitutionnel en Algérie, op. cit., p. 16.

بالمقابل، توصلت دراسة أخرى، واعتمادا على تحليل قواعد النظام الإجرائي لعمل المجلس الدستوري بأنها ليست ذات طبيعة قضائية على أساس غياب طرفي النزاع: المدعي والمدعى عليه، ويتوافر فقط طرف واحد... لكننا لا نؤيد هذا الاتجاه، لأنه سبق واعتمدنا معيارا يعتد بنتيجة العمل، وبما أنه رأي أو قرار يحوز حجية الشيء المقضي فيه فإننا نستبعد ما ورد في الدراسة الأخيرة. لمزيد من التفاصيل حول الدراسة الثاني، أنظر: نفيسة بختي، عمار عباس، "تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري وسبل إصلاحه"، دراسة قانونية، عدد 2، سبتمبر 2008، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، ص.ص. 27 إلى 48.

لا يختص المجلس الدستوري بمراقبة مدى دستورية القوانين فقط بل إن اختصاصاته أوسع بسبب تدخله في السهر على صحة عمليات الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية وإعلان نتائجها وفقا للمادة 163 من دستور الجزائر إضافة إلى بعض الاختصاصات الاستشارية... لكن ما يهمنا في الموضوع فقط اختصاصه الرقابي الذي تنص عليه المادة 165، إذ يفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية، مما يعني أن المجلس يملك ممارسة رقابة سابقة ورقابة لاحقة بعد إخطاره من طرف إحدى السلطات المنصوص عليها في المادة 166 من الدستور أو من طرف رئيس الجمهورية في حالة القوانين العضوية والنظام الداخلي للغرفتين، وهو ما حددته المادة نفسها وما يليها:

-تتعلق الرقابة السابقة بالقوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، والمعاهدات والاتفاقيات والاتفاقيات، إضافة إلى القوانين العادية والتنظيمات.

-تتعلق الرقابة اللاحقة بالقوانين والتنظيمات.

إلا أن ممارسة المجلس الدستوري لاختصاصه مرهونة بإخطاره من طرف رئيس الجمهورية بالنسبة للقوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، أو من طرف أحد الرؤساء الثلاث: رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة في الحالات الأخرى.

ييدي المجلس الدستوري، بعد أن يتداول في جلسة مغلقة، رأيه أو يصدر قراره في ظرف العشرين يوما الموالية لتاريخ إخطاره وفقا للمادة 167 من الدستور.

2- إشكاليات بسط الرقابة الدستورية على أعمال رئيس الجمهورية التشريعية.

في هذا المجال، لن ندرس كل ما يتعلق بإجراءات عمل المجلس الدستوري، بل نستعرض فقط ما يتعلق منه بإشكاليات ممارسة الرقابة الدستورية على أعمال رئيس الجمهورية التشريعية:

أ-مدى حجية آراء وقرارات المجلس الدستوري.

يرى Troper أن تفسير النص عندما يكون من طرف سلطة مختصة فهو أصيل-
authentique-، ثم يعرف هذا المصطلح بأنه: "صفة التفسير الذي لا يمكن نقضه قانونيا، وهو التفسير

الوحيد الذي تترتب عليه نتائج قانونية حسب القانون الوضعي. فيكون تفسيراً صحيحاً للقانون ما صدر عن مجلس ذي سيادة... لا يمكن لأي جهة أن ترفضه...»⁷¹⁸

لذا يكون لقرارات المجلس حججاً الشيء المقضي فيه.⁷¹⁹ لكن الدستور الجزائري ينص على وجود نوعين من الأعمال التي تصدر عن المجلس الدستوري: الآراء والقرارات، فهل تكون لها الحجج نفسها؟

ينص الدستور على حالتين في ما يتعلق بالرقابة على النصوص التي أخطر بشأنها المجلس الدستوري: أن يبدي رأياً قبل أن تصبح واجبة النفاذ، وأن يصدر قرار في الحالة العكسية أي بعد أن تصبح واجبة النفاذ، مما يؤدي إلى وجود تكييفين لأعماله. فهل يعني أنهما يختلفان من حيث القوة القانونية، فيكون القرار ملزماً، أما الرأي فلا يعدو أن يكون استشارياً نظراً لارتباط المصطلح بهذا الأثر بالتحديد؟

وضحت المادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الغموض بنصها أن: "آراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية وغير قابلة لأي طعن"، بهذا الشكل يكون للرأي والقرار الدرجة القانونية نفسها. إلا أن التساؤل يبقى قائماً حول ضرورة استعمال المصطلحين مادام لهما القوة نفسها. التفسير الذي نعطيه لذلك أن القرار ينصب على نص ملزم بهذا يقرر المجلس الدستوري إلغاءه، في حين أن الرأي يتعلق بمشروع لم يستكمل إجراءات وضعه بعد لذا لم يعد ملزماً، فلا يصدر المجلس الدستوري بشأنه أي قرار بل يبدي رأياً حول مدى دستوريته، وهو ما سبق ذكره. إضافة إلى هذا، فإن نص المادة 49 يجعل هذه الآراء والقرارات غير قابلة لأي طعن، مما يعني أنها حائزة لحجية الشيء المقضي فيه، لأن نصها جاء عاماً، واستثنى كل الطعون سواء كانت قضائية أم لا فهي ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية أي كل من الهيئات القضائية، رئيس الجمهورية، الحكومة والبرلمان...

اعتماداً على هذه القوة التي تمنحها الأحكام الدستورية للآراء والقرارات، هل يجوز اعتبارها مصدراً رسمياً يلزم المجلس الدستوري في قراراته اللاحقة، وبالتالي يطبع السياسة التشريعية للدولة باتجاه معين؟

⁷¹⁸ M Troper, justice constitutionnelle et démocratie, R.F.D.C., n 1, 1990, p 36, in Yelles Chaouche Bachir, Le conseil constitutionnel en Algérie, op. cit., p. 112.

⁷¹⁹ René Monory, « les 40 ans de la cinquième république », entretien réalisé par Jean Michel Blanquer et christophe guettier, RDP, n 5/6, 1998 , p.1319.

عندما يستند المجلس على آرائه وقراراته فإنه يؤكد مبدأ حجية الشيء المقضي فيه الذي تتمتع بها.⁷²⁰ وهو ما حصل فعلا في التجربة الدستورية الجزائرية.⁷²¹ إلا أن Yelles Chaouche يرى أن تجربة المجلس الدستوري لا تزال في مقتبل العمر ولا تسمح له باتخاذ قرار في هذا الشأن.⁷²² ورغم مرور أكثر من عشر سنوات على كتابه، نرى أن المجلس الدستوري لا تزال تجربته فتية في هذا المجال بالنظر لأعماله لا لعمره.

في هذا المجال، يفرق Dominique Rousseau بين ثلاث حالات:

-وجود أحكام سابقة إيجابية: إذا كان المجلس قد أصدر قراره بشأن دستورية نص سابقا، فلا يكون موضوعا للرقابة من جديد. أما إذا كان بالنص أحكام أخرى إضافة إلى ما سبق دراسته، فيمكن ممارسة الرقابة على ذلك النص مرة أخرى.⁷²³

-وجود قرار سلمي سابق حول نص معين: هذه الحالة محرجة سياسيا لأنها تعني عدم اعتراف المشرع بقوة الشيء المقضي فيه الذي يحظى به قرار المجلس الدستوري إذا قام المشرع بوضع قانون آخر يحوي الأحكام التي سبق البت في عدم دستورتها.⁷²⁴ أما المجلس فقد ينظر فيه إذا تمت صياغة النص بشكل مختلف عن النص السابق الذي أصدر بشأنه قرار سلبيا.⁷²⁵

-أن يعدل الدستور بين الرقابتين، وهنا يمكن للمجلس الدستوري أن يصدر قرار مخالفا لما سبق العمل به.⁷²⁶

هذا هو الحال بالنسبة للتجربة الدستورية الفرنسية، التي تعتبر واسعة في هذا المجال نظرا لكثافة وتنوع النصوص التي نظر فيها المجلس الدستوري الفرنسي، مما يزيد احتمال اللجوء للقرارات السابقة، والاصطدام بأحكام

⁷²⁰ Vier C L, , le contrôle du conseil constitutionnel sur les règlements des assemblées, RDP, 1972, p182, in Yelles Chaouche Bachir, Le conseil constitutionnel en Algérie, op. cit., p. 85.

⁷²¹ Ibid, p. 73.

⁷²² Ibid, p.83.

⁷²³ Dominique Rousseau, droit du contentieux constitutionnel, op. cit., p.166.

⁷²⁴ Ibid, p.167.

⁷²⁵ Ibid, p.167.

⁷²⁶ أكد القضاء الدستوري المصري أيضا مبدأ حجية الأحكام الدستورية، مما يحول دون إعادة طرح المسألة من جديد أو المجادلة فيها وفقا للدعوى رقم 99/11/8 1992/11/8 نقلا عن: عز الدين الدناصوري، عبد الحميد الشواربي، الدعوى الدستورية، مركز سرورات للأبحاث، الاسكندرية، 2001، ص.125.

Dominique Rousseau, droit du contentieux constitutionnel, op. cit., p.168.

سبق أن بت المجلس الدستوري بموافقتها أو بمخالفتها للدستور فيجدها مناسبة لتأكيد حجية الشيء المقضي فيه لقراراته حتى ولو كان أمام نص سبق وأن قرر فيه سلبيًا.

لكن تجربة المجلس الدستوري الجزائري محدودة جدا، وكانت مقتصرة على القوانين العضوية باستثناء قرار واحد. أما ما سبق على تعديل 1996، فكان أيضا متعلقا بالقوانين العضوية حتى ولو لم يعترف الدستور صراحة بوجود هذه الطائفة من القوانين في دستور 1989 قبل تعديله. وحتى ولو كان لآراء وقرارات المجلس الدستوري تلك الحجية، فإن محدودية مجال تدخله تحول دون فعالية هذا المبدأ.

إلا أنه، ومستقبلا قد تؤسس قاعدة سياسية لتأكيد حجية قراراته من خلال تجربته المحدودة في الرقابة الدستورية. إذ بين في إحدى آرائه أن لجوء المشرع إلى حكم سبق للمجلس الدستوري أن فصل فيه بقرار يعد عملا غير دستوري لأن " قرارات المجلس الدستوري نهائية وغير قابلة للطعن، طالما أن الأسباب التي تؤسس منطوقها ما زالت قائمة وما لم يتعرض ذات الحكم الدستوري للتعديل"،⁷²⁷ ويبدو جليا من خلال ما سبق أن المجلس الدستوري هو الوحيد المختص في تقدير مدى بقاء الأسباب المؤسسة لقراره، لكنه لا يملك سلطة تقديرية في الحالة الثانية أي فيما يتعلق بالتعديل. كما اعتبر المجلس، في إحدى قراراته، أن إدراج ما سبق الفصل فيه بعدم مطابقته للدستور، يعد تجاهلا لقوة قرار المجلس الدستوري، ومن ثم قرر أنه لا وجه للبت في مدى دستورية النص من جديد.⁷²⁸

ب-أسباب عدم دستورية النص.

تنص المادة 21 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري أن آراء وقرارات المجلس الدستوري تعلل، وتصدر في ظرف العشرين يوما الموالية لتاريخ الإخطار. مما يعني أن المجلس الدستوري ملزم بتعليلها في الحالين: سواء قضى بدستورية أو عدم دستورية النص. مع هذا نرى أنه لا ضرورة عملية للتعليل إن كان قرار أو رأي المجلس الدستوري غير قابل للطعن، كما أنهما يتضمنان تصحيح النصوص محل الرقابة، فلا تكون السلطة المعنية بوضع النصوص إلا أمام الأخذ بالنص الذي تداول بشأنه المجلس الدستوري.

⁷²⁷ رأي رقم 01/رق ع/م د/04 المؤرخ في 05 فيفري 2004 المتعلق بمراقبة مدى مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور.
⁷²⁸ قرار رقم 01-ق أ-م د-95 مؤرخ في 6 أوت 1995 يتعلق بدستورية البند السادس من المادة 108 من قانون الانتخابات، وما يجدر الإشارة إليه أن هذا القرار استند لنص الدستور في مادته 159 قبل التعديل والتي تنص على أن: " إذا قرر المجلس الدستوري أن نصا تشريعيًا أو تنظيميًا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره، ابتداء من يوم قرار المجلس"، والتي كانت كافية لإرساء فكرة أن قرارات المجلس نهائية، وذات نفاذ فوري، وهذا قبل وضع نص المادة 49 من النظام المتعلق بقواعد عمل المجلس الدستوري في 2000.

رغم هذا، أخذ النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري بمبدأ تعليل الآراء والقرارات، لكنه لم يحدد أسباب عدم دستورية نص معين، وجرت الممارسة أن يبني المجلس قراراته وآرائه على العيوب التي قد تصيب الشكل والموضوع معاً، لكنه عادة ما يأخذ بتفسير ضيق للمواد.⁷²⁹ ويتمسك بحرفية النصوص، وهو ما أثبتته آرائه وقراراته أين يؤكد دائماً على موقفه في ضرورة الأخذ بمعيار ضيق لم يسمح له منذ تأسيسه بالمساهمة في إعطاء ملامح واضحة للنظام الدستوري الجزائري، لذا لا يمكننا الاعتماد كثيراً على أعماله لتبديد الغموض الذي يكتنف معظم مواد الدستور في الجزائر.

كما لا يبحث المجلس الدستوري في ملائمة القوانين أو أسبابها أو ضرورتها،⁷³⁰ فلا يفترض أن يتدخل إلا إذا كانت عيوب جدية في موضوع القانون، الأمن القانوني أو توازن السلطات.⁷³¹ وهو ما جسده المادة 163 من دستور الجزائر التي تكلف المجلس بالسهر على احترام الدستور، بهذا ينظر في مدى تطابق النصوص مع المواد الدستورية أو دستوريته فقط دون دراسة ظروف وضعها أو مدى توافقها مع الإرادة العامة للشعب...لذا، تكون أسباب عدم دستورية النص مقتصرة على مجال ضيق حتى ولو لم يحددها الدستور صراحة.⁷³²

هذه الحرفية التي اعتمد عليها كمبدأ لتفسير نصوص الدستور حالت دون تفعيل دور المؤسسات الدستورية التي أحال الدستور تنظيمها للقوانين العضوية، مما عرقل تطور النظام الدستوري وألزم المؤسس باللجوء المتكرر إلى تعديل الدستور في حين أنه كان من الممكن تعديل نصوص عضوية أو وضع قوانين جديدة لتدارك الأمر.

على سبيل المثال، رفضت في الرأي رقم 06/ر.ق.ع/م.د/98 المؤرخ في 19 ماي 1998 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، واعتماداً على مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ دستوري، مجموعة من المواد نظراً لتمسك المجلس الدستوري بالتفسير الحرفي:

⁷²⁹ Yelles Chaouche Bachir, Le conseil constitutionnel en Algérie, op. cit., p.141.

⁷³⁰ جابر جاد نصار، مرجع سبق ذكره، ص.114.

⁷³¹ Damien Chamussy, le conseil constitutionnel et la qualité de la législation, op. cit. , p. 1760.

⁷³² لكن المجلس الدستوري الفرنسي أكد اتساع اختصاصه في النظر في القوانين، فأكد في قرار المؤرخ في 29 جويلية 2004 المتعلق بالقانون العضوي المتضمن الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، أين قرر: "أن القانون مرصود للإعلان عن قواعد، ويجب بالتالي أن يكون مكسواً بمدى معياري"، وأكد هذا الاتجاه بقراره الموالي المؤرخ في 21 أبريل 2005 أين أعلن مخالفة بعض الأحكام التشريعية للدستور باعتبارها: "مجردة من أي مدى معياري". أنظر: لور ميلانو، "مراقبة الدستورية ونوعية القانون". مجلة القانون العام، عدد 3، 2006، ص.646.

-فيما يخص المادة 4 من القانون العضوي رقم 01/98 والتي كانت تنص على أن: "بيدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط ... كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة"⁷³³، ارتأى المجلس الدستوري عدم دستوريته وأعاد صياغتها بالشكل التالي: "بيدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي"، على أساس أن:

- قصد المؤسس من خلال عبارة "اختصاصاتهم الأخرى" الواردة في المادة 153 من الدستور ترك مجال للمشرع لتحديد اختصاصات قضائية أخرى.

- أما الاختصاصات الاستشارية فقد أقرها المؤسس على سبيل الحصر في المادة 119 من الدستور.⁷³⁴

إلا أن التفسير كان ليأخذ اتجاهها مختلفا لو أن المجلس الدستوري أخذ بمعيار أوسع في تفسيره للمواد. لأنه بتضييق اختصاصه أصبح يلعب دورا شكليا حتى في دراسته الموضوعية لدستورية النصوص، فهو لا يذهب إلى أبعد من التفسير الحرفي للمادة. كما أن هذا الاتجاه تناسب مع رغبة المؤسس في توسيع اختصاصات رئيس الجمهورية، بهذا لم يعد أمام المجلس الدستوري إلا تأكيد دستورية أغلب أعمال رئيس الجمهورية ما دامت تتم في الإطار العام للنظام الدستوري، خاصة وأن الدستور لم يحدد بدقة مجال تدخل رئيس الجمهورية، إلى درجة أن التفسير الحرفي يكاد ألا يؤدي إلى أية نتيجة سلبية بشأن توسيع أعمال الرئيس خاصة بوجود مواد من الدستور عامة الصياغة مثل : 72، 70، 75، 77، 78... ومواد أخرى غامضة مثل 93، 96، 124... في هذا المجال لا يملك المجلس الدستوري إلا أن يقرر عدم اختصاصه، أو دستورية العمل التشريعي الرئاسي.

ج- آليات تدخل المجلس الدستوري.

⁷³³المجلس الدستوري، أحكام الفقه الدستوري الجزائري 1998، ص.28. حتى ص.39.
⁷³⁴المرجع نفسه، ص.31.

لا يتدخل المجلس الدستوري تلقائياً، فبسبب آلية الإخطار يتحول من حام للدستور إلى هيئة تضطلع بحل الخلافات القانونية بين الهيئات الكبرى للدولة.⁷³⁵ خاصة بسبب احتكار سلطة الإخطار بيد فئة محدودة وفقاً للمادتين 165 و 166 من دستور الجزائر.⁷³⁶ ويعرف الدستور حالتين للإخطار:

- فيما يتعلق بالقوانين العضوية والنظام الداخلي للغرفتين: الرقابة على القوانين العضوية لازمة لكن تدخل المجلس الدستوري لا يكون تلقائياً بل يعتمد على إخطاره. تعود هذه السلطة حصرياً لرئيس الجمهورية. وتكون الرقابة أولاً على الإجراء، ثم على الموضوع.⁷³⁷ فإذا تدخل القانون العادي في مجال القانون العضوي، فإنه يعتبر غير دستوري، أما إذا كان العكس فهو دستوري.⁷³⁸

- فيما يتعلق بالمعاهدات والقوانين العادية والتنظيمات يختص رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بالإخطار.

هذا الاحتكار من طرف الأغلبية المتمثلة في رئيسي المجلسين لا يؤدي إلى تحقيق رقابة بالمفهوم الديمقراطي والتي تقتضي أن الأغلبية تحكم والأقلية تراقب. إذ أقصى الدستور هذه الأخيرة من عملية الرقابة بكل أشكالها، وأهمها عملية الإخطار. فكتل الرئيسين تملك خلال الجلسة فرض رأبها، وليست بحاجة لآلية أخرى تراقب من خلالها دستورية القانون، بل إنها تفضل عدم اللجوء إليها بعدما تستكمل وضع النص كما تريد، هذا في مواجهة الأقلية البرلمانية. أما بالنسبة لإخطار المجلس الدستوري بشأن أعمال رئيس الجمهورية، فهو مستبعد لأن البرلمان، وكما سبقت الإشارة، يتفادى الاصطدام سياسياً برئيس الجمهورية، كما أنه لا يملك وسائل قانونية كافية لمواجهة هذا الأخير.

⁷³⁵ Dominique Rousseau, droit du contentieux constitutionnel, op. cit., p.27.

⁷³⁶ المادة 165 من الدستور: "يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالات العكسية. يبيد المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان.

كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة."

المادة 166 من الدستور: "يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري."

⁷³⁷ Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, op. cit., p.192.

⁷³⁸ Ibid, p.193.

يؤكد هذه النتيجة سلوك المجلس الدستوري نفسه، في رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة رقم 98/04 في 10 فيفري 1998، ورد ما يلي: "واعتباراً أن المجلس الدستوري، حينما أقر تضمين النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، مواد يعود الاختصاص فيها للقانون، كان يهدف إلى ضمان السير العادي لهاتين المؤسستين شريطة احترام المشرع، عند إعداده هذه النصوص، التوزيع الدستوري لهذه الاختصاصات".

أما عن رئيس الجمهورية، والذي يحتكر سلطة الإخطار بالنسبة للقوانين العضوية، ويمارسها إلى جانب رئيسي المجلسين فيما يتعلق بالمعاهدات والقوانين والتنظيمات، فإنه يضمن التحكم بآخر إجراء قد يعرقل تحويل برنامجه السياسي إلى قوانين. كما أنه يحول دون تغيير ملامح النظام الدستوري من خلال عدم إخطاره للمجلس الدستوري بشأن القوانين العضوية التي قد تمس بمكانته الدستورية ويتوقف إجراء التشريع عند هذا الحد فلا يصدر ذلك القانون لأن رئيس الجمهورية قرر وقفه، فالمادة 165 من الدستور تجعل منه إجراء ضروريا لتدخل المجلس الدستوري واستكمال الإجراءات التشريعية للقانون العضوي، بالتالي يعدم رئيس الجمهورية النص الذي قد لا يتناسب مع برنامجه.

-بالنسبة لآجال تداول المجلس الدستوري، والتي تعد محدودة بالمقارنة مع الأجل الذي يمنحه الدستور لرئيس الجمهورية في المادة 126 بشأن الإصدار، أو في المادة 127 المتعلقة بطلب إجراء مداولة ثانية، فكيف لمجلس يعمل على أساس التداول أن يبت في دستورية نص من الناحية الشكلية والموضوعية خلال أجل 20 يوما ويدرسه مادة مادة وكلمة كلمة، لذا فإن هذه المدة تشكل عبئا على المجلس خاصة بتزامن الإخطارات وكثافة النصوص،⁷³⁹ ورغم أنه لم يحدث قبل في التجربة الدستورية الجزائرية إلا أن ذلك غير مستبعد تماما.

كما أن هذا قد يطرح تساؤلا آخر وهو مصير القانون الذي لم يصدر بشأنه المجلس رأيا أو قرار في المدة المحددة. فبخلاف الدستور اللبناني، الذي نص على اعتبار القانون الذي لم يصدر بشأنه المجلس الدستوري قرارا في ظرف 15 يوما من تاريخ تحديد موعد الجلسة دستوريا،⁷⁴⁰ لم ينص دستور الجزائر ولا النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على مصير القانون، والإشكالية تتعلق أكثر بالقوانين العضوية. بالمقابل، خلق المجلس الدستوري في الجزائر ممارسة أخرى تقتضي إبداء مجموعة من التحفظات على القوانين بدل الحكم بعدم دستورتها.⁷⁴¹

⁷³⁹ علي بوبتر، "ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 5، أبريل 2004، نقلا عن: رشيدة العام، مرجع سبق ذكره، ص. 198.

⁷⁴⁰ تنص المادة 21 س من قانون إنشاء المجلس الدستوري اللبناني في فقرتها الثانية على: "إذا لم يصدر القرار من المجلس الدستوري اللبناني ضمن المهلة المذكورة، وهي خمسة عشر يوما من تاريخ تحديد موعد الجلسة عقب تقديم المقرر لتقرير، يعتبر النص موضوع المراجعة مقبولا" نقلا عن: إلياس جودي، رقابة دستورية القوانين، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009، ص. 166.

إلياس جواي، مرجع سبق ذكره، ص. 167، يرى الكاتب أن هذه الممارسة تسمح للمجلس الدستوري أن يشترك مع المشرع في وضع القوانين وهو أمر في غاية الخطورة.

Voir aussi : A. Djebbar, le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel (à propos de l'avis du conseil constitutionnel du 10 février 1998), Idara, revue de l'école nationale d'administration, Alger, V 10, n 2, 2000, p.121.⁷⁴¹

-إقصاء الأقلية من حق إخطار المجلس الدستوري يؤثر كثيرا على فعالية هذا الإجراء الرقابي لأن آلية العمل السياسي تتغير من الثنائي: مقرر /مراقب إلى توحيد الوظيفتين في هيئة واحدة: المقرر هو نفسه المراقب.

-قصور النظام الإجرائي للرقابة الدستورية أين تلاحظ عدة نقائص خاصة فيما يتعلق بملف الطعن الذي يجوي فقط رسالة الإخطار والنص المرفق، ويبقى على المجلس البحث عن المعلومات المتعلقة بعمله خلال فترة محدودة جدا.⁷⁴²

بهذا، لا تحتاج سلطة القرار في النظام الجزائري لهذه الآلية، على الأقل خلال الأوضاع الحالية. وقد تلجأ لها فقط بصفة استشارية أو لاستبعاد تأثير هيئات أخرى. فلم يلجأ رئيس الجمهورية أو رئيسي الغرفتين منذ 1996 لإخطار المجلس الدستوري بشأن التنظيمات والمعاهدات. واقتصر إخطاره على القوانين العضوية باستثناء أمر واحد سبق ذكره. كذلك رئيس الجمهورية في فرنسا لم يلجأ إلى استخدام سلطته في الإخطار حتى خلال فترات التعايش ورفضه لبرنامج البرلمان، رغم ممارسته لسلطة الحل.⁷⁴³ فلا يمكن، إذا، أن نعتبر سلطة الإخطار امتيازاً، بل هي أحيانا مرحلة من مراحل التشريع لا تمارس إلا في حالة مخالفة القانون للدستور، وليس لها مدى سياسي، فلا يحق لرئيس الجمهورية استخدام هذا الاختصاص في حالة خلافه مع البرلمان. وتكون الممارسات ذات الطبيعة السياسية لهذا الإجراء غير مشروعة كأن يهدف رئيس الجمهورية من خلالها إلى عرقلة عمل البرلمان.

د- مجال اختصاص المجلس الدستوري.

من أهم الإشكاليات التي تصادف عمل المجلس الدستوري مجال اختصاصه، فإضافة إلى أنه لا يتدخل تلقائيا لمراقبة مدى احترام الدستور مما أدى إلى تقلص مهمة حماية الدستور التي أوكله المؤسس إياها، فإنه لا يختص بمراقبة كل الأعمال التشريعية للدولة. إذ كان نص المادة 165 من الدستور شاملا للمعاهدات والقوانين والتنظيمات، ولم يفصل بشأن الأوامر ونصوص الاستفتاء وبقية الأعمال التي تصدر عن رئيس الجمهورية باعتبارها أعمالا تشريعية:

*الأوامر:

⁷⁴²نفيسة بختي، عمار عباس، مرجع سبق ذكره، ص. 32، 33.

⁷⁴³ Pascal Jan , op. cit. , p. 1647.

لأوامر المادة 124 من الدستور-فقرة 1- عمر قانوني قصير لأن رئيس الجمهورية، في أول دورة للبرلمان، يعرضه على كل غرفة لتوافق عليه. يعد لاغيا ما لم يوافق عليه، أما الأوامر التي تحظى بالموافقة تصبح قوانين. بهذا قد تخضع هذه النصوص لرقابة دستورية القوانين بعد أن تتحول إلى قانون ولكن ليس قبل هذا. وهو ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي في قراره في 8 أوت 1985⁷⁴⁴ بأن الرقابة على دستورية القوانين لا تشمل الأوامر المتخذة تطبيقا للمادة 38 من دستور فرنسا. إلا أن أحكامها لا تماثل تماما أوامر المادة 124 من دستور الجزائر، لأن أساس الأولى التفويض في حين أن هذه الأخيرة تعتمد في وجودها على أحكام الدستور، لذا اختلف الفقهاء في تكييفها، لكنها في النهاية لا تخضع للرقابة الدستورية بالنسبة للحالتين. لكن المشكلة ليست مطروحة بالنسبة لأوامر المادة 38 لأنها تخضع لرقابة مجلس الدولة إلى حين مصادقة البرلمان. أما أوامر المادة 124 فهي، وكما سنرى فيما بعد، لا تخضع لرقابة مجلس الدولة، بهذا لا تخضع لكلتا الرقابتين، ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد بل إنه يطرح نقائص كثيرة:

- قد لا يلتزم رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له، لأن المادة لا تتضمن أي جزاء في حالة امتناعه عن عرضها، بهذا قد تبقى أوامر سارية المفعول لمدة طويلة دون عرضها على البرلمان، ودون إمكانية إخضاعها للرقابة الدستورية.

- حتى ولو عرضت الأوامر على البرلمان، فإنه لا يملك تعديلها، بل له الحق فقط في قبولها أو رفضها، وحظوظه في الحالة الثانية محدودة نظرا لتشكيلته التي تحول دون اتخاذ قرارات تتسم بالحرية، بهذا قد يقبل البرلمان أوامر غير دستورية. ولا يمكن للمجلس الدستوري التدخل إلا بعد وقت طويل من إصدار الأمر، هذا إن تم إخطاره من طرف إحدى السلطات المختصة بذلك.

- هذه المدة المحدودة، والتي تمتد بين التشريع بأمر وعرضه على البرلمان في أول دورة له، قد تكون لها نتائج غير محدودة. باعتبار أن رئيس الجمهورية في هذه الحالة قد يشرع بأمر يقتضي إنشاء، تغيير، إلغاء مراكز قانونية معينة، أو حتى التشريع في المجال التنظيمي بأمر مما يمس كثيرا بمبادئ المشروعية في الدولة دون إمكانية تدخل

⁷⁴⁴ Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, op. cit., p. 182 .

المجلس الدستوري. لكن على عكس ما توصلنا إليه، وخلافا لما تعود عليه المجلس الدستوري من تمسك بحرفية النصوص، قبل النظر في أمر رقم 15/97 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى.⁷⁴⁵

-حتى بالنسبة لأوامر المادة 93 والتي يتخذها رئيس الجمهورية تطبيقا للحالة الاستثنائية، فهي لا تخضع لموافقة البرلمان كما سبق بيانه، كما لا تخضع أيضا للرقابة على دستورية القوانين.

*الاستفتاء:

لم يسبق عرض نص استفتاء على المجلس الدستوري الجزائري لذا سنحاول دراسة ما توصل إليه القضاء الدستوري الفرنسي في هذا المجال:⁷⁴⁶

في 1962، قرر المجلس الدستوري الفرنسي عدم اختصاصه بالنظر في القوانين المعروضة على الاستفتاء، فهي تمثل "التعبير المباشر للسيادة الشعبية"،⁷⁴⁷ وينصرف القرار أيضا على كفاءات تنظيم القانون والعملية كالحملة الاستثنائية،⁷⁴⁸ على عكس القوانين البرلمانية التي تعتبر تعبيرا غير مباشر وبالتالي يتوجب مراقبتها.⁷⁴⁹ لكن هذا القرار مشكوك في دستوريته لأن الدستور لا ينص صراحة على استثناء هذه الطائفة من الرقابة.⁷⁵⁰ كما أنه بسبب غياب الرقابة الدستورية، توسع مجال الاستفتاء في فرنسا، وهو ما يشكل في حد ذاته تهديدا للحقوق.⁷⁵¹

في هذا المجال يميز القضاء الفرنسي بين ثلاثة أنواع من الأعمال:

-الأعمال التحضيرية للاستفتاء:

لا يتماشى التفسير العادي للنصين الدستوريين الفرنسي والجزائري مع ما قرره القضاء الفرنسي، إذ تنص المادة 163 من دستور الجزائر أن: "يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية، ويعلن نتائج هذه العمليات"، مما يفترض أنه يتدخل في كل الإجراءات السابقة

⁷⁴⁵ حتى ولو كان الأمر قد أصدر قبل انتخاب أول مجلس منتخب بعد تعديل 1996، وذلك تطبيقا للمادة 179 من دستور الجزائر التي توكل الهيئة التشريعية القائمة عند إصدار الدستور ورئيس الجمهورية مهمة التشريع بأوامر. فإن المادة التي تليها تؤكد على أن يمارس المجلس الدستوري اختصاصاته المسندة إليه بموجب الدستور أين لم تذكر الأوامر صراحة ك مجال لاختصاصه.⁷⁴⁶ ما تؤكد عليه هو عدم عرض النص التشريعي وليس نتائج الاستفتاء أو الطعون المقدمة أمام المجلس الدستوري بشأن النتائج.

⁷⁴⁷ René Chapus, op. cit., p. 58.

⁷⁴⁸ Francis Hamon, le référendum, op. cit., p.85.

⁷⁴⁹ Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, op. cit., p.214.

⁷⁵⁰ Marie Anne Cohendet, op. cit., p.66.

⁷⁵¹ Francis Hamon, le référendum, op. cit., p. 93.

واللاحقة للعملية. وتنص المادة 60 من الدستور الفرنسي على أن: "يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء ويعلن نتائجها".

لكن قرارات المجلس الدستوري الفرنسي أكدت العكس، فهو لا يراقب الأعمال التمهيديّة للاستفتاء، وحتى الإجراءات ما بعد الاستفتاء، لا تخضع لأي طريق من طرق الرقابة⁷⁵² إلا فيما يتعلق بالطعون في النتائج. بهذا، لا يبت المجلس الدستوري حتى في الأعمال التحضيرية المتعلقة بالاستفتاء.⁷⁵³

-الطعون المتعلقة بنتائج الاستفتاء:

أما بعد الاستفتاء فينظر فقط في الطعون حول النتائج.⁷⁵⁴ ويرى البعض أن رقابة المجلس الدستوري للانتخابات التشريعية تختلف عن الرقابة على الانتخابات الرئاسية والاستفتاء، فالأولى تمارس على أساس الطعون المقدمة فهي لاحقة ومشروطة. أما الثانية فتتعلق بكل إجراءات العملية فوظيفته السهر على السير الحسن للعملية وهو ما يعني أن الرقابة تكون سابقة ولاحقة على النتائج.⁷⁵⁵ هذا الرأي الفقهي لا يدعمه أي قرار من المجلس الدستوري، الذي فضل إصدار قرارات بعدم اختصاصه إلا بشأن الطعون المقدمة لاحقا.

-نص الاستفتاء:

قرر المجلس الدستوري الفرنسي عدم اختصاصه بنظر قوانين الاستفتاء، بهذا يصبح للبرلمان، حسب Jean Pierre Camby حق في الرقابة المطلقة.⁷⁵⁶ لكن يبدو أن الكاتب يقصد من هذا حق البرلمان اللاحق في تعديل هذه القوانين. وفي هذا الشأن لا يمكننا أن نساند الكاتب لأن البرلمان الجزائري لا يملك هذا الحق بصفة مطلقة نظرا لتحكم رئيس الجمهورية بالإجراء التشريعي. في هذا الصدد، أكد Louis Favoreu أن هذا الاتجاه كان مؤسسا لأن الحصانة القضائية لهذه الأعمال لا تأتي من غياب الآليات الرقابية المختصة، بل تعود إلى سبب موضوعي يتعلق بطبيعتها غير المشروطة.⁷⁵⁷

⁷⁵² Jean Pierre Camby, op. cit., p. 7.

⁷⁵³ Ibid, p. 8.

⁷⁵⁴ Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, op. cit., p.210.

⁷⁵⁵ Jean Pierre Camby, op. cit., p. 9.

⁷⁵⁶ Ibid, p. 6.

⁷⁵⁷ Louis Favoreu, Du déni de justice en droit public français, LGDJ, Bibliothèque de droit public, T61, 1964, p.157, in : David Dokhan, les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs, LGDJ, 2001, p.362. Ce dernier (D Dokhan), par contre, affirme que les lois référendaires ne sont pas des actes inconditionnés parce qu'elles s'exercent dans le

لكن هذه الممارسة لا تمنعنا من دراسة أثر المادة 163 من دستور الجزائر على اختصاص المجلس الدستوري في إلغاء قوانين الاستفتاء إذا تمت مخالفة إجراء دستوري يشترطه المؤسس في العملية:

تنص المادة 163 من دستور الجزائر والمادة 60 من دستور فرنسا على اختصاص تقديري للمجلس الدستوري بكل الإجراءات المتعلقة بالاستفتاء لأن السهر على صحة عمليات الاستفتاء يقتضي التدخل خلال كل المراحل بما فيها مراقبة النص موضوع العملية، فهل يمكن إبطال نتيجة الاستفتاء في حالة مخالفة إجراء دستوري معين؟⁷⁵⁸

هذه الإمكانية غير متوافرة، فبعد إقرار الشعب للنص، لا يمكن لأية هيئة سياسية أخرى التدخل وإلغائه بسبب غياب إجراء ما. لأن صاحب السيادة الحقيقي هو الذي وافق على هذا المشروع وتجاوز بالتالي عن كل المخالفات التي تمت خلال العملية، ولا يمكن للمجلس الدستوري أن يقرر إبطال نتيجة الاستفتاء وبالتالي إلغاء النص لأنه سيخالف إرادة الشعب. هناك إمكانية وحيدة لإثارة هذه الرقابة، وتكون قبل عرض النص على الشعب. إلا أنه سبق وأن أشرنا أن المجلس الدستوري الفرنسي قرر عدم اختصاصه بذلك، أما عن المجلس الدستوري الجزائري فلا نتظر منه الكثير نظرا لاحتكار الإخطار من طرف رئيس الجمهورية ورئيسي الغرفتين.

بهذا تغلت هذه الطائفة من القوانين من الرقابة الدستورية، خاصة أن رئيس الجمهورية قد يلجأ للاستفتاء عندما لا يكون متأكدا من دستورية قوانينه⁷⁵⁹ بهذا يتفادى الرقابة الدستورية والاصطدام المحتمل ببعض إجراءات تدخل البرلمان.

*المعاهدات:

يؤدي تفسير المادة 165 من دستور الجزائر إلى إمكانية إخضاع المعاهدات للرقابة السابقة واللاحقة وهو ما أكدته جانب من الفقه،⁷⁶⁰ إلا أن النص الصريح في المادة 168 على أن المعاهدات تخضع فقط للرقابة السابقة يؤكد عدم خضوعها لاحقا.

cadre de la constitution française et son article 11. Donc, il ne faut pas les confondre avec l'expression du pouvoir constituant originaire qu'est le peuple. Ibid, p.362.

⁷⁵⁸ Jean Pierre Camby, op. cit., p. 10.

⁷⁵⁹ Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, op. cit., p.214.

⁷⁶⁰ رشيدة العام، مرجع سبق ذكره، ص. 155. إلا أن الكاتبة تؤكد من جهة أخرى أن الرقابة اللاحقة مستحيلة عمليا.

يشير هذان النصان غموضاً حول إمكانية ممارسة الرقابة اللاحقة على المعاهدات، مما يعيق عمل المجلس الدستوري الذي يفضل دائماً التفسيرات الضيقة والتمسك بحرفية النص. لذا يفترض اعتماد قاعدة التفسير الثابتة دولياً وفقاً للمادة 31 من اتفاقية فيينا والتي تقتضي تفسير المادة وفقاً للمعنى العادي لألفاظه في علاقته مع النصوص الأخرى.⁷⁶¹ مما يسمح لنا باعتبار المادة 165 قاعدة عامة لمجال اختصاص المجلس الدستوري، أما المواد التي تليها فتفصل كل حالة على حدة، فيكون للمجلس الدستوري فرض رقابة سابقة ولاحقة حسب الحالة:

-تنص المادة 168 على الرقابة على المعاهدات والاتفاقيات والاتفاقيات التي لا يتم التصديق عليها إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورتها، وهي الرقابة السابقة. هذا التفسير يتماشى بشكل جيد مع معطيات المجتمع الدولي. أما الرقابة اللاحقة على المعاهدة بعد التصديق عليها وفقدان أثرها في حالة قرر المجلس الدستوري عدم مطابقتها للدستور يؤدي إلى عدم التزام الدولة بما بعد أن صادقت عليها، وبالتالي انسحابها. مما قد يؤثر سلباً على مكانة الدولة ويضر بأطراف المعاهدة حسنة النية. لذا لا نظن أن المؤسس كان قاصداً لإخضاع المعاهدة للرقابة اللاحقة لأن الإجراء غير عملي. ما يؤكد ذلك أنه كان له مجال لتدارك هذا الغموض والتأكيد على الرقابة اللاحقة في المادة 168 من الدستور، لو كان بالفعل يريد إخضاعها للرقابة اللاحقة من خلال كل التعديلات التي خضع لها الدستور منذ 1989.

-تنص المادة 169 على الرقابة اللاحقة على النصوص التشريعية والتنظيمية والتي تقتضي فقدان النص لأثره ابتداءً من يوم قرار المجلس، مما يعني أنها تتعلق بالرقابة اللاحقة التي تكون بقرار لا رأي. يطرح من ناحية أخرى هذا النص تساؤلاً حول إمكانية ممارسة الرقابة السابقة على النصوص التشريعية والتنظيمية، ما دام المؤسس قد حدد فقط مصير النص بالنسبة للرقابة اللاحقة في هذه المادة. نجيب عن هذا التساؤل بالمادة 126 من الدستور التي تقتضي وقف أجل الإصدار في حالة إخطار المجلس الدستوري من طرف إحدى السلطات المنصوص عليها في المادة 166 المجلس الدستوري، مما يعني أنه يمكن للمجلس الدستوري بسط رقابته على النصوص التشريعية قبل أن تصبح واجبة التنفيذ.

رغم هذا الغموض، لم تغير المادة 165 بعد التعديلات التي خضع لها الدستور، مما يعني أن المؤسس يريد هذا المعنى بالذات. بالتالي نبني دراستنا على النتيجة التالية: لا يملك المجلس الدستوري الرقابة اللاحقة على

⁷⁶¹قشي الخير، تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص.27. تنص المادة 31 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات على أن: "1-تفسر المعاهدة بحسن نية طبقاً للمعنى العادي لألفاظ المعاهدة في الإطار الخاص بها وفي ضوء موضوعها والغرض منها..."

المعاهدات بموجب المادتين 165 و168، بهذا لا يمكنه إلغاء المعاهدات المصادق عليها حتى ولو كانت مخالفة للدستور،⁷⁶² وهو ما يسمح لنا بإبداء بعض الملاحظات:

-احتمالات إخطار المجلس الدستوري بشأن المعاهدات ضعيفة، نظرا لاحتكار رئيس الجمهورية لسلطة إبرامها إلا فيما يتعلق بتلك المذكورة في المادة 131 والمادة 97 من الدستور. وهو ما أثبتته التجربة، إذ لم يسبق أن أخطر المجلس الدستوري للنظر في معاهدة دولية، مما أعطى لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إبرامها والتصديق عليها، في عرضها على البرلمان أم لا، وفي تقدير طبيعتها إن كانت معاهدة أم مجرد اتفاق تنفيذي عادي لا يحتاج إلى اتباع الإجراءات المنصوص عليها في الدستور، وهو ما سنبينه من خلال الأمثلة التالية:

-تم إبرام اتفاقية استنادا للمادة 77 من الدستور صادق عليها رئيس الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 210/2000 مؤرخ في 5 أوت 2000 يتضمن التصديق على اتفاق القرض الموقع بالجزائر في 12 مارس 2000 بين حكومة الجزائر وحكومة المملكة البلجيكية. في حين خضعت أعمال أخرى بنفس الموضوع لإجراءات مختلفة معتمدة على اختصاصات دستورية أخرى وهي السلطة التنظيمية تطبيقا للمادة 125 من الدستور، فتمت الموافقة على اتفاق القرض الإضافي رقم 2000120000010 الموقع في 5 أكتوبر 2001 بأبيجان بين الجزائر والبنك الإفريقي للتنمية لتمويل مشروع بناء النفق الجديد في الياشير بموجب مرسوم رئاسي رقم 391/01 مؤرخ في 5 ديسمبر 2001. كما وافق رئيس الجمهورية على القرض رقم 7069 أ ل الموقع في 02/01/4 بواشنطن بين الجزائر والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع تطوير البنية التحتية للنظام العالمي بموجب مرسوم رئاسي تنظيمي.⁷⁶³ بهذا تصدر أعمال من نفس الموضوع وفقا لإجراءات مختلفة دون إمكانية تدخل المجلس الدستوري لإثارة عدم دستورية العمل لا على أساس المادة 131، ولا على أساس المواد 122، 125.

- لا يمكن اعتبار إجراء الرقابة الدستورية اللاحقة شاملا للمعاهدات، فهذا يتناقض مع طبيعة النظام الدستوري الجزائري ومبادئ القانون الدولي، وهو ما أكدته المادة 28 من الدستور والتي تنص على: "تعمل الجزائر من أجل دعم التعاون الدولي، وتنمية العلاقات الودية بين الدول، على أساس المساواة، والمصلحة المتبادلة، وعدم

⁷⁶²قشي الخير، تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص.26.
⁷⁶³ مرسوم رئاسي 105 /02 يتضمن الموافقة على القرض رقم 7069 أ ل الموقع في 02/01/4 بواشنطن بين الجزائر والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع تطوير البنية التحتية للنظام العالمي مؤرخ في 20/05/2002، انظر جريدة رسمية رقم 20 مؤرخة في 20/03/2002.

التدخل في الشؤون الداخلية، وتبنى مبادئ ميثاق الأمم المتحدة وأهدافه"، مما يحول دون أي تفسير آخر، لأنه لا شك أن إبطال المعاهدة على أساس الرقابة اللاحقة يتناقض ومبادئ الميثاق. أما من حيث الممارسة، فلا يمكننا أن نعتمد على أعمال المجلس الدستوري لأنه لم يسبق عرض أية معاهدة عليه منذ تأسيسه.

*الإجراءات التشريعية المشتركة مع البرلمان:

أغلب الأعمال التي يختص بها رئيس الجمهورية في مجال التشريع لا تخضع لرقابة مجلس الدولة لأنها ليست ذات طبيعة إدارية، فالإصدار، مثلاً، لا يخضع لرقابة القضاء لأنه عمل سيادي وفقاً لقرارات مجلس الدولة الفرنسي.⁷⁶⁴

إذا، وقبل أي تحليل، يبدو من الضروري التمييز بين الأعمال الإدارية والتشريعية لأن أول العناصر التي تنصب عليها رقابة المجلس الدستوري هو عنصر الاختصاص.⁷⁶⁵ وقد سبق أن ميزنا الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية والتي يضطلع بها على أساس الاشتراك مع البرلمان، فهل تخضع هذه الأعمال للرقابة الدستورية في الجزائر؟

في هذا المجال، يدي **François Luchaire** أسفه لأن نص القانون لا يخضع لرقابة المجلس الدستوري قبل المناقشة البرلمانية،⁷⁶⁶ مما يؤخر تدخل المجلس في دراسة النص إلى حين آخر إجراء لتصويت المجلس الثاني على النص. وهو ما أكدته **Dominique Rousseau** فالمجلس الدستوري يراقب فقط مدى احترام حق الجهتين بالمبادرة بالنصوص،⁷⁶⁷ بهذا يتدخل المجلس الدستوري خلال كل الإجراءات الشكلية، حتى بالنسبة للمرحلة المتعلقة بالمبادرة بالنصوص. لكن الرقابة هنا لا تنصب على النص في حد ذاته بل على كيفية ممارسة حق المبادرة. وتبقى الاختصاصات اللاحقة محل الرقابة الدستورية، وهي الإصدار والاعتراض، إلا أن السلطة التقديرية

⁷⁶⁴ J Bécane, op.cit., p.177.

⁷⁶⁵ محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، ج1، دار الكتب المصرية، القاهرة، 2006، ص 188

⁷⁶⁶ François Luchaire, « saisir avant plutôt qu'après », Le monde du 23 août 1985, in Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, op. cit., p.188.

⁷⁶⁷ Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, op. cit., p.303.

المنوحة لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بالإجراءات يحول دون بسط رقابة فعالة عليهما إلا فيما يتعلق بالآجال. فيكون إخطار المجلس الدستوري حول مدى احترام آجال الإصدار والاعتراض، وهذا الاحتمال ضئيل نظرا لما سبق ذكره.

أما بالنسبة للحق في المبادرة بالقوانين، فإنه يصعب احتمال تدخل المجلس الدستوري لتأكيد احترام توزيع الاختصاص بين الوزير الأول والنواب بسبب محدودية سلطة الإخطار. ونظرا لأن التفسير العادي لنص المادة 165 لا يؤدي إلى هذا الاحتمال، لأن الدستور والقوانين العضوية تؤكد أولوية مشاريع القوانين. لذا، لا يكون للنواب أي أساس قانوني للمطالبة عن طريق رئيسيهما بعدم دستورية هذه الممارسة.

هـ - الاشتراك مع رئيس الجمهورية في مهمة حماية الدستور.

للمجلس الدستوري مكانة أصيلة في النظام الدستوري الفرنسي فهو حامي الدستور،⁷⁶⁸ وقد اعتبره الفقه الفرنسي "قاضيا دستوريا يتميز عن القاضي العادي بانتمائه إلى نظام متميز عن النظام الأساسي للقضاة العاديين يستند إلى الدستور ويراقب السلطة التشريعية ولا يمكن تجنب الصدى السياسي لقراراته".⁷⁶⁹ تجدد هذه الاستقلالية أساسها في أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية الفرنسي أن يعزل رئيس المجلس الدستوري.⁷⁷⁰ فلا يخضع المجلس الدستوري لأي ترتيب مؤسسي،⁷⁷¹ وهو أفضل ضمانا لتحقيق رقابة مستقلة عن تأثير المؤسسات الدستورية الأخرى، لأنه تجسيد لحكومة الدستور حسب رأي Vedel.⁷⁷²

⁷⁶⁸ René Monory, op. cit. , p. 1319.

⁷⁶⁹ أحمد فتحي سرور، "الرقابة على احترام الشرعية الدستورية كضمان للحقوق والحريات". الحياة النيابية، لبنان، مجلد 67، يونيو 2008، ص. 35.

⁷⁷⁰ Isabelle Richir, « Le chef de l'état et le juge constitutionnel, gardien de la constitution ». R DP, n 4, 1999, p. 1052.

⁷⁷¹ Pascal Jan , op. cit. , p.1651.

⁷⁷² René Monory, op. cit. , p.1319.

فإذا أسس المجلس الدستوري مع نشأة الدستور في الدولة يكون دوره "التكييف المرهلي لتفسير الدستور وهو ما يسمح بتكوين متجدد لـ"كل دستوري" ".⁷⁷³ فمع كل قرار يصدره المجلس الدستوري يأخذ الدستور معنا جديدا، وهو الأثر نفسه لتعديل المواد الدستورية.⁷⁷⁴ إلى درجة أن الممارسة قد تسمح بظهور آليات رقابية لم ينص عليها الدستور أو توسيعها، كما حدث في النظام الفرنسي أين سمحت الممارسة بظهور الرقابة الدستورية اللاحقة على القانون.⁷⁷⁵

إلا أنه غالبا ما يضطلع المجلس، في الأنظمة الدستورية الحديثة، بمهمة حماية الدستور إلى جانب رئيس الجمهورية فهما حاميا الدستور ويضمنان قيام دولة القانون، لذا يفترض أن يحدا بعضهما البعض دون أن يصطدما،⁷⁷⁶ مما يعطي لرئيس الجمهورية قوة في مواجهة المجلس الذي لم يعد مؤسسة فوق المؤسسات كما أراد المؤسس في بداية الأمر، بل إن دور المجلس يتحول إلى هيئة تراقب عمل الأغلبية لمساندة الأقلية المعارضة.⁷⁷⁷ فيؤثر هذا سلبا على الرقابة التي قد يمارسها المجلس على أعمال رئيس الجمهورية التشريعية وهو ما تؤكد آلية الإخطار المحصورة في يد الرؤساء الثلاث، والتي يبدو من خلالها أن الرقابة ليست موجهة لأعمال رئيس الجمهورية بل لأعمال المؤسسات الأخرى، ويبقى هذا الأخير صاحب السلطة في تحريك الإجراء في كثير من الحالات.

كما أنه في الدستور الجزائري، تعتبر مهمة رئيس الجمهورية أسمى من مهمة المجلس الدستوري، لأن هذا الأخير يكلف بالسهر على احترام الدستور، أما رئيس الجمهورية فهو حامي الدستور بنص المادة 70 منه، مما يعني أنه يختص بحمايته ضد كل التجاوزات بما فيها المجلس الدستوري نفسه.

وقد سبق للمجلس الدستوري الجزائري أن قدم تفسيرا للمادة 163 من الدستور باعتباره يتدخل بناء على إخطار رئيس الجمهورية الذي يعتبر حامي الدستور،⁷⁷⁸ وهذا ما يؤكد نتيجتنا حول ضالة مهمة المجلس بالمقارنة مع وظيفة الرقابة التي يضطلع بها رئيس الجمهورية.

و- إشكالية الكتلة الدستورية.

⁷⁷³ Jean Michel Blanquer, l'ordre constitutionnel d'un régime mixte.op. cit., p. 1529.

⁷⁷⁴ Ibid, p. 1529.

⁷⁷⁵ Pour plus d'information , voir, Wanda Yeng Seng, « Le contrôle des lois promulguées et le conseil constitutionnel », **Revue française de droit constitutionnel** , n 61, janvier 2005, PUF, p. 57.

⁷⁷⁶ Isabelle Richir, op. cit., p.1066.

⁷⁷⁷ Jean Michel Blanquer, « l'ordre constitutionnel d'un régime mixte », op. cit., p.1532,1533.
⁷⁷⁸ رشيدة العام، مرجع سبق ذكره، ص. 217.

يتغير محتوى الكتلة الدستورية حسب القاعدة موضوع الرقابة.⁷⁷⁹ فمثلا الكتلة الدستورية المتعلقة بالقانون العضوي ليست نفسها تلك المتعلقة بالقانون العادي، لذا لا يمكن للمؤسس تحديدها سلفا، فهي تخضع لمعايير كثيرة أهمها موقع النص في سلم القوانين. وإذا كان ترتيب القوة القانونية للنصوص يطرح إشكالا جديا في النظام الدستوري الجزائري، فإن مرجع المجلس الدستوري في هذا الشأن يكون غير ثابت. خاصة بوجود نصوص تشريعية لا تأخذ الشكل الحالي للقوانين كالمراسيم التشريعية المتخذة قبل تعديل الدستور في 1996 والأوامر المتخذة قبل إقرار ذلك الدستور.

ز- إشكالية النصوص ذات الشكل القانوني.

النصوص ذات الشكل القانوني هي التي تتضمن مواضيع في نطاق مجال القانون لكنها لم توضع وفقا للإجراءات الدستورية، أي تلك التي وضعتها الحكومة: هنا قد تغير بمرسوم بعد رأي المجلس الدستوري، إلا أن هذا الاحتمال لم ينص عليه الدستور صراحة. فيقصد بها فقط التنظيمات التي تدخل في مجال القانون وليس القوانين التي تدخل في مجال التنظيم.⁷⁸⁰ لكن هذه الممارسة، ونظرا لمحدودية تجربة المجلس الدستوري الجزائري، لم يخطر ببالنا لذا لا يمكننا أن نجزم بوجودها أو بمشروعيتها. كما أن الدستور والقانون المتعلق بقواعد عمل المجلس الدستوري لم ينصا عليها صراحة رغم ما ورد من اختصاصات المجلس الدستوري في النظر في مدى دستورية التنظيمات، لذا لا نتوقع من المجلس الدستوري الكثير، إلا ما قد يصدر بعدم دستورية المرسوم الذي ينظم موضوعا من مجال المادتين 122 أو 123. وهو ما تثبته التجربة الجزائرية، فكثير من التنظيمات تدخل في مجال القانون،⁷⁸¹ ولا يتم إخطار المجلس الدستوري بشأنها ليتداول ويصدر قراره. فلم يسبق أن صدر قرار من المجلس الدستوري أو رأي بشأن تدخل القانون في مجال التنظيم، إلا أنه تدخل بمناسبة مراقبته لمدى مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور في 2000 ليؤكد تعدي البرلمان على المجال التنظيمي.⁷⁸²

⁷⁷⁹ Yelles Chaouche Bachir, Le conseil constitutionnel en Algérie, op. cit., p.72.

⁷⁸⁰ Ahmed Salem Ould Bouboutt, op.cit., p.174.

⁷⁸¹ أمثلة على قرارات تنظيمية في مجال القانون: الأمر رقم 02/06 مكرر المؤرخ في 28 فيفري 2006 المتعلق بشروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، في المادة 8 منه التي جاءت مقتضية وأحالت تقريبا الأمر برمته للتنظيمات، مثل المرسوم التنفيذي رقم 135/07 المؤرخ في 19 ماي 2007 الذي يحدد شروط وكيفيات سير التظاهرات الدينية لغير المسلمين، في بعض موادها كان ليكون قانونا كالمادة الثانية منه التي تعرف التظاهرة الدينية، وشروطها. جريدة رسمية رقم 30 الصادرة بتاريخ 20 ماي 2007. أنظر أيضا الهامش رقم 751 من الأطروحة.

⁷⁸² رشيدة العام، مرجع سبق ذكره، ص.162.

والأمر لا يعود فقط إلى قصور الإجراءات الرقابية، بل إلى عدم وضع قواعد واضحة بشأن التمييز بين مجال تدخل البرلمان ومجال التنظيم. وهو حال النظام الفرنسي أيضا، إلا أنه في هذا الأخير يلعب وجود المجلسين معا: مجلس الدولة والمجلس الدستوري دورا مفتاحيا في تحديد المجالين.

أمثلة على تنظيمات تتعلق بمجال المادة 122 من دستور الجزائر، ومجال القانون عموما:

- خلافا للمادة 122 فقرة 1 والتي تؤكد على اختصاص البرلمان بالتشريع فيما يتعلق بحماية الحريات الفردية، صدرت مراسيم تنظيمية في هذا الشأن، إذ أنشئت اللجنة الاستشارية لحماية حقوق الإنسان بموجب مرسوم رئاسي، ولم تتدخل أية آلية رقابية قانونية لتدارك الوضع، إلا بعد الضغوط التي مارسها الرأي العام الداخلي والمنظمات الدولية المهتمة بحماية حقوق الإنسان. مما أجبر الرئيس على إصدارها بأمر عرض على البرلمان.⁷⁸³ وما كان ليتدارك الوضع لو أن الأمر كان يتعلق فقط بالشؤون الداخلية.

غياب اختصاص مجلس الدولة في هذا المجال يؤثر كثيرا على فعالية عمل المجلس الدستوري، مما جعلنا نؤكد فيما بعد على سلبية الخلط بين معايير توزيع الاختصاص وبالنتيجة تعطيل كثير من آليات عمل السلطة السياسية خاصة فيما يتعلق بالوظيفة الرقابية.

- خلافا للمادة 122 المتعلقة باختصاص البرلمان بالتشريع في الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي،⁷⁸⁴ صدر مرسوم رئاسي لتحديد الأجر الوطني الأدنى المضمون، وكان من المفترض أن يصدر بموجب قانون لأنه يتعلق بحقوق أساسية للموظفين، لكن المجلس الدستوري لم يتدخل لأنه لم يخطر من قبل أية سلطة، وحتى ولو تم إخطاره، فإن غموض المادة 122 يحول دون موقف صارم للمجلس.

بسبب كل هذه الإشكاليات، يصعب بسط رقابة المجلس الدستوري على الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية، لأن المؤسسة الجزائرية لم ينشئه بهدف مراقبة أعمال رئيس الجمهورية كمؤسسة موازية لبقية المؤسسات

أنظر مرسوم رئاسي رقم: 71/01 المؤرخ في 25 مارس 2001 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، جريدة رسمية رقم 18 مؤرخة في 28 مارس 2001.
أمر رقم 04/09 مؤرخ في 27 أوت 2009، يتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، جريدة رسمية رقم 49 المؤرخة في 30 أوت 2009.
⁷⁸³ قانون رقم 08/09 مؤرخ في 22 أكتوبر 2009 يتضمن الموافقة على الأمر سابق الذكر، جريدة رسمية رقم 61 الصادرة بتاريخ 25 أكتوبر 2009.
⁷⁸⁴ مرسوم رئاسي رقم 467/03 في ديسمبر 2003 يحدد الأجر الوطني الأدنى المضمون، جريدة رسمية مؤرخة في 9 ديسمبر 2003.

في الدولة. بل إنه أوكل إليه مهمة السهر على احترام الدستور، وهي مهمة أضيق من مهمة حماية الدستور التي اضطلع بها رئيس الجمهورية وفقا للمادة 70 من الدستور. مما جعل من رئيس الجمهورية مؤسسة المؤسسات التي تضطلع بمراقبة العمل السياسي للدولة، وتتدخل عن طريق المجلس الدستوري في حالة مخالفة أحكام الدستور، وهو ما يفسر استثناء معظم أعماله من اختصاص المجلس الذي يصبح حاميا لاختصاص رئيس الجمهورية بدل وظيفته الرقابية.

ثانيا: مجلس الدولة.

دراستنا لهذه الآلية الرقابية تعتمد على الإجابة عن عدة إشكاليات:

1- هل أن اختصاص مجلس الدولة الاستشاري في المادة 119 من الدستور يسمح باعتباره جهة رقابية على سلطة المبادرة بمشاريع القوانين؟

2- هل أن اختصاصه في مراقبة تنظيمات وقرارات الهيئات الإدارية المركزية يسمح له ببسط رقابته على كل أعمال رئيس الجمهورية سواء كانت تشريعية أم تنفيذية؟ وفي ظل غموض بعض الأحكام الدستورية هل يمكن لمجلس الدولة بسط رقابته على الأوامر الرئاسية العادية والاستثنائية؟ وإن كان لا يختص بمراقبة الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية، فهل يمكنه أن يبسط رقابته بشكل غير مباشر حول وجودها القانوني ووضع الحدود بين التنظيم والتشريع؟

3- هل يمكن أن نتبنى نظرية أعمال السيادة في النظام الدستوري الجزائري، والتي تقوم على استبعاد طائفة من أعمال رئيس الجمهورية من رقابة مجلس الدولة فيضيق بالتالي أكثر مجال اختصاصه؟

الإجابة على هذه التساؤلات ليست بسيطة، فمن المستحيل إيجاد معيار دقيق للتمييز بين الأعمال الإدارية لرئيس الجمهورية والأعمال السياسية. في النظام الفرنسي مثلا، يمكن تقسيم أعماله في هذا المجال إلى قسمين: الأولى تخضع للتوقيع المجاور ويسأل عنها الوزراء فهي أعمال إدارية، وتخضع لرقابة مجلس الدولة، أما الثانية فلا تخضع لذلك الإجراء وهي أعمال سياسية.⁷⁸⁵ هناك، إذا، آلية مهمة لمراقبة أعمال رئيس الجمهورية وهي

⁷⁸⁵ Christophe Guettier, « le contrôle juridictionnel des actes du président de la république », RDP, sept, 1998, p.1721, in

⁷⁸⁵ عزة مصطفى حسنى عبد المجيد، مسئولية رئيس الدولة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص.434.

التوقيع المجاور الذي يسمح بكشف الخطأ قبل صدور القرار،⁷⁸⁶ لكن هذه الآلية غائبة في دستور الجزائر، مما يعني أنه من الضروري البحث عن آليات أخرى للتحقق من مشروعية القرار وأحيانا شرعيته السياسية.

كما أن تميز النظام الدستوري الجزائري يحتم علينا دراسة مختلفة عما ورد في الفقه الغربي، لأن مجلس الدولة الجزائري لا ييسر رقابته على كثير من أعمال رئيس الجمهورية التنظيمية بسبب إخضاعها لاختصاص المجلس الدستوري. فيكون تدخل مجلس الدولة في إقامة الحدود بين التشريع والتنظيم مستبعدا، بالتالي لا يمكنه أن يراقب الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية حتى بشكل غير مباشر.

1- دور مجلس الدولة في مراقبة مشاريع القوانين:

لا ينظر مجلس الدولة في الأعمال التشريعية، لأنه لا يراقب سوى الإدارة ويختص بنظر المنازعات الإدارية. كما أن السلطة التشريعية تعبر بطريق غير مباشر عن إرادة الشعب، فتخرج هذه الأعمال من اختصاص القضاء دون حاجة إلى النص على ذلك.⁷⁸⁷ فإن كان المجلس غير مختص بمراقبة الأعمال التشريعية، فكيف يراقب مشاريع القوانين؟

تنص المادة 119 من الدستور أن: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني". وقد سبق أن أشرنا أن التفسير العادي لنص المادة يؤدي إلى أن رأي مجلس الدولة ملزم، إلا أن القانون العضوي المنظم لقواعد عمل المجلس ذهب إلى تفسير آخر، فالمرجع يعتبر هذا الاختصاص استشاريا فقط، فلا يكون الوزير الأول ملزما بالأخذ برأي مجلس الدولة.

فإن كان الرأي غير ملزم، لماذا يلتزم الوزير الأول باستشارة المجلس؟ وإن كان السبب التاريخي لهذا الإجراء يعود للاختصاصات التاريخية للمجلس الفرنسي والتي توارثتها الأنظمة، فإن السبب القانوني يفترض أن يكون الرأي ملزما، لأن مجلس الدولة يراقب مدى احترام الحكومة للحدود بين القانون والتنظيم، وفي حالة مخالفتها

عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص. 301.
⁷⁸⁷ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سبق ذكره، ص. 565.

لذلك، لا يجوز أن يستمر الوزير الأول بإجراءات المبادرة. مما يعني أن رأي مجلس الدولة ليس إجراء شكلياً فقط، بل إنه يساهم في احترام أحكام المادتين 122 و123 من الدستور.

فالعمل الذي يقوم به مجلس الدولة لا يعتبر تشريعياً، ولا يهدف إلى دراسة مشروع القانون كنص تشريعي، بل إنه يهدف فقط إلى التحقق من احترام الحدود بين التشريع والتنظيم. مما يؤكد أن هذه الحالة ليست استثناء على عدم اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الأعمال التشريعية.

كما ورد في رأي المجلس الدستوري المتعلق بمراقبة مدى مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام مجلس الدولة للدستور أن الحكم الذي ينص على أنه لمجلس الدولة اختصاص استشاري فيما يتعلق بمشاريع الأوامر والمراسيم ليس دستورياً لأن المادة 119 من الدستور كانت واضحة وحددت فقط اختصاصه بمشاريع القوانين دون غيرها، مما يعني أن مجلس الدولة لا يملك سلطة تقديرية في التدخل وبسط رقابته.⁷⁸⁸

2- الرقابة غير المباشرة على أعمال رئيس الجمهورية التشريعية:

حصرت المادة 9 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وسيره⁷⁸⁹ اختصاص المجلس فيما يتعلق بمجال دراستنا، إذ تنص على أن: "يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في:

- 1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المنية الوطنية.
- 2- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة".

يعتبر رئيس الجمهورية أعلى الهيئات الإدارية المركزية، إلا أنه لا يمكن أن تخضع بنص المادة مجموع أعمال رئيس الجمهورية لرقابة مجلس الدولة. فالمادة 165 من الدستور نصت صراحة أن التنظيمات تخضع لرقابة المجلس الدستوري، بهذا لا تخضع لرقابة مجلس الدولة لأنه لا يمكن فرض رقابة مزدوجة ومن الطبيعة نفسها (قضائية) على عمل معين.

⁷⁸⁸ أنظر رأي رقم 06/رق ع/م د/ 98 المؤرخ في 19 ماي 1998 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور.
⁷⁸⁹ جريدة رسمية رقم 37 صادرة في 01 جوان 1998.

من جهة أخرى تنص المادة 9 سابقة الذكر على اختصاص مجلس الدولة بالنظر في القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن الجهات الإدارية المركزية، مما يستدعي ضرورة التمييز بين تلك التنظيمات التي تخضع لرقابة المجلس الدستوري، وتلك التي يختص فيها مجلس الدولة:

يجد هذا التمييز أساسه في المادة 125 من دستور الجزائر التي تنص على نوعين من التنظيمات: التنظيم في المسائل غير المخصصة للقانون، والتنظيم المتعلق بتطبيق القانون. بهذا تخضع التنظيمات الأولى لرقابة المجلس الدستوري لأنها لا تعد قرارات إدارية من حيث موضوعها (تنظم قواعد عامة ومجردة) ويضطلع بها رئيس الجمهورية بصفته التمثيلية لا التنفيذية.

أما التنظيمات التي تتعلق بتطبيق القوانين فهي تخضع لرقابة مزدوجة: رئيس الجمهورية بصفته أعلى هيئة إدارية بموجب المادة 85 من الدستور التي تنص في الفقرة الثالثة على أن الوزير الأول: "يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك"، ومجلس الدولة باعتبارها قرارات تنظيمية صادرة عن سلطة إدارية مركزية. فالتنظيمات التي تخضع للمجلس الدستوري هي التنظيمات الرئاسية،⁷⁹⁰ أما التنظيمات التنفيذية فتخضع لرقابة مجلس الدولة.

إن كان عموماً، التنظيم لا يقع في مجال دراستنا فإن عدم اتضاح الحدود بين التنظيم والتشريع أدى بنا إلى دراسة إمكانية مراقبة التنظيمات المستقلة كوسيلة غير مباشرة لمراقبة ما يدخل منها في مجال التشريع والحالات المحتملة لإلغائه. إلا أننا توصلنا إلى أن مجلس الدولة لا يمكنه أن يفرض رقابته بشكل غير مباشر على الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية من خلال مراقبته للتنظيمات إن كانت تمس مجال القانون والتدخل لحماية اختصاص البرلمان لأنها لا تقع أصلاً في مجال اختصاصه.

تؤدي هذه النتيجة إلى استثناء أعمال أخرى من اختصاص مجلس الدولة قياساً على الحالة الأولى، وهي:

أ-الأوامر:

⁷⁹⁰ عطا الله بوحميده، "المجلس الدستوري الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، عدد 3، سنة 2002، ص.89، نقلاً عن: رشيدة العام، مرجع سبق ذكره، ص. 161.

لا تقع الأوامر في طائفة القرارات التي نصت عليها المادة 9 من القانون 01/98، لأنها بطبيعتها ليست قرارات إدارية منذ صدورها وهو ما توصلنا إليه في الباب الأول، سواء تعلق الأمر بالأوامر المتخذة خلال فترة غيبة البرلمان، أو تطبيقا للمادة 93 من الدستور.

النتيجة نفسها توصل إليها القضاء الفرنسي في استبعاد هذه الأعمال من مجال الرقابة القضائية، إلا أنه اعتمد معيارا مختلفا، فهو يجعل كل الأعمال التي تصدرها الهيئة التنفيذية ولها علاقة بالإجراء

التشريعي من أعمال السيادة ولا تخضع لرقابة تجاوز السلطة، بما فيها إصدار القانون.⁷⁹¹ ذلك لأنه يأخذ بمعيار شكلي يعتمد على جهة إصدار العمل للفرقة بين القرارات الإدارية وغيرها من الأعمال القانونية.⁷⁹² وهو في الحقيقة أساس وجود هذه النظرية، لأن أعمال السيادة هي أعمال إدارية من حيث الشكل، أي بالنظر للجهة مصدرة القرار، أما من حيث موضوعها، فلا تعتبر كذلك، لذلك تظهر صعوبات أخرى تعيق عمل القضاء وهو التمييز بين الاختصاصات التنفيذية العادية والحكومية لرئيس الجمهورية .

فمجلس الدولة ليس قاضيا دستوريا بالتالي لا ينظر في التشريعات، لكنه قد يتدخل بصفة غير مباشرة عن طريق الرقابة على الوقائع.⁷⁹³ والتي تسمح له بالتأكد من توافر شروط إصدار ذلك القرار، وفي حالة غيابها، يعتبرها غير موجودة، ويمكنه إلغاؤها، إلا أن هذا النوع من الرقابة مستبعد في الجزائر للأسباب سابقة الذكر.

ب- إمكانية الرقابة القضائية على الانحراف التشريعي:⁷⁹⁴

ينصب الانحراف في السلطة التشريعية على المبادئ الدستورية العامة أين يستخدم المشرع سلطته التقديرية فينحرف عن تلك المبادئ،⁷⁹⁵ وتختلف هذه الرقابة عن الرقابة على دستورية القوانين، إلا أن الجزء واحد بالنسبة للحالتين وهو البطلان.⁷⁹⁶

⁷⁹¹ Pascal Jan , op. cit. , p.1653.

⁷⁹² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سبق ذكره، ص. 565.

⁷⁹³ Jean Pierre Camby, op. cit. ,p. 8.

⁷⁹⁴ ملاحظة: لا نرى بأن هذا الاحتمال وارد، إلا أننا حاولنا استعراض ما درسه بعض الفقهاء لنلم بما ورد من إمكانيات لبيط الرقابة القضائية على أعمال رئيس الجمهورية.

⁷⁹⁵ محمد ماهر أبو العنين، مرجع سبق ذكره، ص. 228.

⁷⁹⁶ المرجع نفسه، ص. 230.

لكنها لا تنصب على الانحراف بالقانون الصادر من البرلمان لأنه من الصعوبة الإلمام بغرض كل أعضائه.⁷⁹⁷ أما القرار الإداري أو ما يصدر بإرادة رئيس الجمهورية المنفردة فيمكن مراقبته. وتكون الرقابة رقابة ذاتية لا موضوعية، لأنها تنصب على دراسة أهداف المشروع أي ركن السبب.⁷⁹⁸ فهي تقوم متى كان لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية.

مما يعني أنها لا تنصب على ركني الشكل (الإجراءات) والاختصاص⁷⁹⁹ فمثلا غياب الأجل في أحكام عمل معين لا يعني أن رئيس الجمهورية يملك سلطة تقديرية بل إنه ملزم بالإمضاء فورا،⁸⁰⁰ فكل ما ورد في الدستور من إجراءات يعتبر جوهريا ويترتب على إغفاله بطلان التشريع.⁸⁰¹ لكنها تبحث فقط في الهدف من النص متى كان للمشروع السلطة التقديرية في ذلك. فهل يمكن أن تمارس مثل هذه الرقابة على أعمال رئيس الجمهورية التشريعية؟

من خلال استعراضنا المختصر لما ورد في دراسة السنهوري وأبو العينين حول الانحراف التشريعي توصلنا إلى عدم إمكانية بسط الرقابة القضائية على أعمال رئيس الجمهورية التشريعية لعيب الانحراف للأسباب التالية:

- أن السنهوري كتب مقاله عن الانحراف التشريعي قبل تأسيس رقابة قضائية على دستورية القوانين في مصر.⁸⁰² أما بعد إنشاء المحكمة الدستورية أو المجلس الدستوري فلا مجال لهذا الاحتمال، لأن هذه الهيئة تختص بدراسة دستورية النص من حيث الشكل والموضوع.
- لا يمكن أن نعمم الأحكام المتعلقة بالقرارات الإدارية على النصوص التشريعية وأركانها. فما قام به الفقيه هو مقارنة بين القرار الإداري والنص التشريعي من حيث الأركان. وإن كانت صالحة في حالات أخرى، فهي في هذه الحالة، لم تكن عملية، لأنها أدت إلى الاعتراف بوظيفة أخرى لمجلس الدولة تتنافى واختصاصه الأصلي خاصة في بحثه في أسباب التشريع.

بهذا الشكل، فإن مجلس الدولة الجزائري يعجز قانونيا عن التدخل إلى جانب المجلس الدستوري ليمارس رقابة تكميلية فيما لا تغطيه اختصاصات هذا الأخير. مما يستدعي إعادة النظر في كل المنظومة الرقابية في الجزائر

⁷⁹⁷المرجع نفسه، ص.322.

⁷⁹⁸المرجع نفسه، ص.301.

⁷⁹⁹محمد ماهر أبو العينين، مرجع سبق ذكره، ص194

⁸⁰⁰ Marie Anne Cohendet, Le président..., op. cit., p. 88.

⁸⁰¹محمد ماهر أبو العينين، مرجع سبق ذكره، ص.191.

⁸⁰²أنظر في مقال السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، ملحق، أنظر محمد ماهر أبو العينين، مرجع سبق ذكره، ص.1061.

وكيفية توزيع الاختصاصات بين المؤسسات المكلفة بهذه الوظيفة. فإذا كان الإشكال في النظام الفرنسي استثناء أعمال السيادة من اختصاص مجلس الدولة دون غيرها من القرارات، فإن المشكلة في النظام الجزائري تذهب إلى أبعد من ذلك. مما يطرح تساؤلا آخر: هل يمكن لنظرية أعمال السيادة أن تعمل في النظام الجزائري رغم استثناء أعمال رئيس الجمهورية أصلا من الرقابة القضائية؟ لأنها بهذا الشكل، ستصبح تقريبا كل أعمال رئيس الجمهورية غير الإدارية أعمال سيادة لأنها كلها غير خاضعة لاختصاص مجلس الدولة.

3- أعمال السيادة:

نعود في دراستنا لأعمال السيادة للقضاء والفقهاء الفرنسيين لأنها فكرة من إنشاء مجلس الدولة الفرنسي. كما يأخذ القضاء المصري بهذه النظرية إذ قررت المحكمة الدستورية لمصر في 1977 أن الحكومة تقوم بوظيفتين إحداهما بصفتها الحكومية، والأخرى بصفتها التنفيذية، وكل ما يتعلق بالوظيفة الأولى يعد أعمال السيادة التي لا تخضع للرقابة القضائية لأن الحكومة لا تتصرف بصفتها إدارة.⁸⁰³

تعرف هذه الأعمال والتي يصطلح عليها أيضا بأعمال الحكومة بأنها " العمل الإداري الذي لا ينظر فيه مجلس الدولة لأسباب سياسية".⁸⁰⁴ لكن هذا التعريف لا يفسر قانونيا وجود هذه الطائفة لأن المعيار المعتمد في الدستور هو فقط الشكلي والمادي وليس السياسي، فلا يوجد إشكال في أن ينظر مجلس الدولة في هذه الأعمال لأن كل الأعمال الإدارية في الحقيقة لها طابع سياسي. -أ- لذا لا بد من وضع معايير أكثر دقة للتمييز بين الأعمال الإدارية العادية وهذه الطائفة من الأعمال. -ب- وهو ما سيسمح لنا بالتأكد من مدى وجودها في النظام القانوني الجزائري -ج-.

أ- تفسير الوجود القانوني لأعمال السيادة.

يعتمد تفسير وجود هذه الأعمال على معطيات خارج المنطق القانوني: تاريخيا، في القرن التاسع عشر، تطورت الرقابة على الإدارة واتسع مجالها، في المقابل خلقت الممارسة مجالا خاصا بالسلطة الإدارية لا يتدخل فيه

⁸⁰³ محمد واصل، "أعمال السيادة والاختصاص القضائي. مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية"، المجلد 22، العدد الثاني، 2006، ص. 386.

⁸⁰⁴ Ahmed Salem Ould Bouboutt, op. cit., p. 282.

وهو التعريف نفسه الذي جاء به ديجي، أعمال الحكومة هي: "الأعمال التي تنجزها السلطة الإدارية، وتكون معرفة وفقا لهدف سياسي، لهذا فهي لا تخضع لأي طعن" أنظر:

Duguit, op. cit., p.306.

مجلس الدولة لفرض رقابته، وهو تفسير سياسي. أما عن التفسير القانوني فيما بعد، فكان مصدر اختلاف بين الفقهاء:

● يفسر بعض الفقهاء عدم النظر في أعمال الحكومة بتطبيق قواعد أعم من المنازعات الإدارية، بهذا الشكل يكون هذا التصرف (عمل السيادة) غير موجود من الناحية القانونية، لكنه موجود من حيث الممارسة.

فيفسر Célier عدم اختصاص القاضي الإداري بالنظر في العلاقات بين الحكومة والبرلمان أو بين الحكومة الوطنية والحكومات الأجنبية بالطبيعة المختلطة لهذه الأعمال التي لا تصدر فقط من الهيئات الإدارية.

أما بالنسبة إلى Virally فإن عدم اختصاص القضاء بالنظر في القرارات المتعلقة بالعلاقات مع الحكومات الأجنبية يعود إلى أن القواعد المطبقة فيها هي قواعد القانون الدولي التي لا يمكن للقضاء الفرنسي مراقبتها، أما فيما يتعلق بالعلاقات مع البرلمان فإن صاحب الاختصاص هنا هو البرلمان.⁸⁰⁵

لكن هذه المعايير التي اعتمدها هذا الاتجاه لا تميز بشكل دقيق بين الأعمال التي تعتبر أعمال سيادة وتلك الإدارية.

● أما Chapus فيرى أن هناك نظرية لأعمال السيادة قائمة بذاتها، وهي تتعلق بالوظيفة الحكومية، ولأنها تختلف عن الوظيفة الإدارية فإن الأعمال التي تتصرف الحكومة بموجبها لا تخضع لرقابة القاضي الإداري.⁸⁰⁶

● في تقسيمه للنظريتين، يرى De Laubadaire أن النظرية الأولى غير كافية لتفسير كل الأعمال التي تصدرها الإدارة، لأنها تفسر فقط الأعمال الخارجية. أما النظرية الثانية فتتطرح ضرورة تعريف الوظيفة الحكومية وتحديد متى تتصرف الحكومة كسلطة حكومية أو كسلطة إدارية.⁸⁰⁷ مما يؤكد أن النظرية ورغم ترسيخها قضائياً تطرح إشكالية وجود معيار دقيق لتعريف أعمال الحكومة أو السيادة. إلا أنه، وبسبب تراوح الاتجاهات الفقهية في التعريف بمفهوم أعمال السيادة، بقي موقف مجلس الدولة الفرنسي غير ثابت، فقد بسط رقابته سنة 2000 على مرسوم الاستدعاء للاستفتاء رغم أنه

⁸⁰⁵ André De Laubadaire, Jean Claude Venezia, Yves Gaudemet, traité de droit administratif, t1, LGDJ, 15 ed, Paris, 1999 , p. 710.

⁸⁰⁶ Ibid, p.711.

⁸⁰⁷ Ibid, p.711.

كان من المستقر اعتباره عمل سيادة. لكن اتجاهها من الفقه يراه مجرد استثناء لهذه النظرية، فلم يخضع هذا الإجراء للرقابة القضائية مسبقا لأنه يعتبر التعبير المباشر عن سيادة الأمة، والشعب بهذا لا يحتاج إلى قاض،⁸⁰⁸ لذلك اعتبر الفقه تلك الرقابة على عمل من أعمال السيادة -مرسوم الاستدعاء للاستفتاء- استثنائيا وممارسة منفردة لم تتكرر.⁸⁰⁹

ب-معايير تمييز أعمال السيادة عن القرارات الإدارية.

اختلف الفقهاء في تحديد معيار لتعريف أعمال السيادة وتمييزها عن بقية الأعمال الإدارية:

-الباعث السياسي: يعتبر العمل سياديا إذا كان يهدف إلى حماية الجماعة من أعدائها في الداخل والخارج، لكن هذا المعيار انتقد لأن من شأنه توسيع مجال أعمال السيادة فيكفي أن تتذرع الحكومة بأنه كذلك ليمنع مجلس الدولة عن النظر فيه.⁸¹⁰

-معايير أعمال الحكومة: إن مارست الحكومة العمل بصفتها الإدارية عد عملا إداريا، أما إن تدخلت بوصفها سلطة حكم اعتبر عمل سيادة. لكن الإشكالية تقوم في التمييز بين الأعمال أين تمارس الحكومة وظيفة إدارية، ومتى تمارس وظيفة حكومية⁸¹¹

-خروج أعمال السيادة من طائفة أعمال القانون الإداري: تعتبر أعمال سيادة، الأعمال التي لا تخضع للقانون الإداري فقط، كالتمثيل الخارجي. لكن هذا المعيار لم يعط تبريرا لعدم إخضاع هذه الأعمال للرقابة القضائية.⁸¹²

كل هذه المعايير ليست كافية لتمييز قانوني دقيق بين أعمال السيادة وغيرها، لذا يعتمد حاليا على معيار أكثر واقعية وهو القضاء الذي ترك له المشرع سلطة تكييف الأعمال المطروحة.⁸¹³ وقد يكون الأمر بشكل صريح كأن ينص دستور الدولة على وجود هذه الطائفة، أو أن يبقى على عاتق القضاء بناء هذه النظرية من خلال ممارسة السلطة السياسية، وهو ما فعله القضاء الفرنسي وفقا لهذه القائمة:

*على المستوى الداخلي: مجموع الأعمال المتعلقة بعلاقة الحكومة بالبرلمان أو علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول:

⁸⁰⁸ Jean Pierre Camby, op. cit. ,p. 5.

⁸⁰⁹ Ibid ,p. 17.

⁸¹⁰ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سبق ذكره، ص.584.

⁸¹¹ المرجع نفسه ، ص.584.

⁸¹² المرجع نفسه ، ص.586.

⁸¹³ المرجع نفسه ، ص.587.

-المراسيم المتضمنة استدعاء أو إغلاق الدورات الاستثنائية للبرلمان.

-المراسيم المتضمنة حل المجلس.

-مراسيم إصدار القوانين.

-قرارات إخطار المجلس الدستوري.

-قرار عرض قانون على الاستفتاء.

-قرار رئيس الجمهورية باللجوء إلى الحالة الاستثنائية.

-تشكيل الحكومة.

-المبادرة بتعديل الدستور.

*على المستوى الخارجي:

-التصديق على المعاهدات

-كيفية تسيير الحكومة لعلاقاتها الدبلوماسية

-الأعمال التي تكون لها رسميا صفة الحرب...⁸¹⁴

لا تعد هذه القائمة حصرية، إلا أنها تمثل مجموع ما بت فيه القضاء الإداري بكونه أعمال سيادة.

ج- وجود أعمال السيادة في النظام القانوني الجزائري.

⁸¹⁴ Chapus, op. cit., p.834 à p.840.

أما بالنسبة للنظام الدستوري الجزائري، فلا ينص صراحة على وجود هذه الطائفة من الأعمال، خاصة أن مجلس الدولة لا يختص أصلا بالنظر في التنظيمات المستقلة مما يعني أن الإشكالية التي يثيرها القضاء الفرنسي والمصري غير مطروحة.⁸¹⁵ فالشكل القانوني لهذه التنظيمات هو مراسيم رئاسية، وتخضع للمجلس الدستوري، مما يعني أن معيار تعريف أعمال السيادة غائب في النظام الجزائري بالنسبة لأعمال رئيس الجمهورية،⁸¹⁶ والذي يعتمد أساسا على استثناء بعض أعماله الإدارية من رقابة مجلس الدولة. فهو يتدخل كلما نشأت علاقة قانونية بين الهيئة التنفيذية ومؤسسة أخرى أو حتى الشعب ليقدر مدى مشروعية هذا العمل،⁸¹⁷ لكن هذا يستثني أعمال رئيس الجمهورية التي يقوم بها على أساس ممثل لا منفذ.

بالمقابل، وقبل إقرار دستور 1989، قررت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا أن: "الرقابة التي يباشرها القاضي الإداري على أعمال الإدارة لا يمكن أن تكون عامة ومطلقة... إصدار وتداول وسحب العملة يعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بأعمال السيادة... (لأن القرار) مستوحى... من باعث سياسي" مما يعني أن القرار "غير قابل للطعن فيه بأي من طرق الطعن..."⁸¹⁸ مما أكد عدم اختصاصها باعتباره عمل سيادة، لكن هذا القرار لا يعتبر سندا قانونيا لوجود هذه الأعمال في النظام القانوني الجزائري الحالي. لأن استثناء أعمال رئيس الجمهورية التنظيمية، والتي تشمل سلطاته الحكومية غير الإدارية يحول دون تطبيق هذه النظرية على النظام الجزائري.

من ناحية أخرى، نص الدستور الجزائري صراحة على وجود طائفة من الأعمال في المادة 72 وهي الأعمال التي يمارس من خلالها رئيس الجمهورية سلطته السامية. وهو المفهوم الذي يقابل أعمال السيادة في الأنظمة المقارنة، إلا أنه يأخذ معنا خاصا، ولا يتعلق باستثناء هذه الأعمال من الرقابة القضائية، بل بسموها عن بقية التصرفات الحكومية وعدم إمكانية تقييدها إلا بما ورد في الدستور، بالتالي لا يمكن للمشرع أن يتدخل من خلال القانون العضوي ويضيف قيودا أخرى عليها كالرقابة القضائية، وقد سبق أن ذكرنا أمثلة عنها: كالسلطات المتعلقة بالحالة الاستثنائية، الحل،...

⁸¹⁵ إذ أكد عبد الفتاح ساير داير في تعريفه لخصائص أعمال السيادة أنها عمل صادر عن السلطة التنفيذية خارج عن ولاية القضاء، لكنها غير محددة قانونا، بل يضطلع القاضي بهذه المهمة. أنظر: عبد الفتاح ساير داير، نظرية أعمال السيادة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، منشورة، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، 1955، ص.35، ص.58.

⁸¹⁶ إلا فيما يتعلق ببعض المراسيم التنفيذية أو الأعمال الإدارية الأخرى.

⁸¹⁷ Pascal Jan , op. cit. , p.1648.

⁸¹⁸ أنظر قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، رقم 36473 بتاريخ 1984/01/17، نقلا عن محمد الصغير بعلي، مجلس الدولة، مرجع سبق ذكره، ص.136.

لذا، وكما يقول مونتسكيو، بأن القاضي هو الفم الساكن للقانون، لأنه لا يقوم إلا باستنتاج ما ورد في النصوص، فسلطته في هذا المجال مقيدة جدا.⁸¹⁹ ولا ننتظر الكثير من القضاء الدستوري أو الإداري في الجزائر، لأنه سينطق فقط بما ورد في القانون. بهذا تكتسي القرارات القضائية الغموض القانوني نفسه الذي رافقنا طوال دراستنا، بل ويعجز عن حل إشكاليات كثيرة لعدم اختصاصه أو لغموض طبيعة العمل، فدوره سلبى جدا إلا في حالة التجاوز الخطير أين قد تثار مسؤولية رئيس الجمهورية وهنا لا يختص بالنظر فيه، لأن الاختصاص ينتقل إلى جهة أخرى وفقا لما سنبينه في الفصل الثاني.

بالتالي، نتوصل إلى أن مجلس الدولة لا يقوم بدور بارز في مجال الرقابة غير المباشرة على أعمال رئيس الجمهورية التشريعية، سواء تعلق الأمر بمشاريع القوانين، أو بالتنظيمات المستقلة، لأن المؤسس وببساطة، لم ينو إخضاع الإرادة الرئاسية لهذا النوع من الرقابة، فذلك قد يؤثر على القوة القانونية لهذه الأعمال التي ستزل إلى درجة القرارات الإدارية. أما سلطته السامية، والتي تقارب، نوعا ما أعمال السيادة فهي إشكالية أخرى يطرحها توسيع الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية من حيث عدم خضوعها لآليات الرقابة المعتادة.

في النهاية، سمحت لنا هذه الدراسة بالتوصل إلى نتائج سلبية فيما يتعلق بإمكانية ممارسة الرقابة على الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية نظرا لعراقل سياسية وقانونية مما صعب من عمل الجهات الرقابية سواء البرلمان أو المجلس الدستوري. والأمر لا يتوقف هنا، لأن تحليل النظام الدستوري الجزائري يصطدم بغياب حدود واضحة بين الوظائف ومعايير تكييفها، لذا وجدنا صعوبة في تعريف العمل الرقابي والتشريعي.

كما أن إرادة المؤسس في توسيع سلطة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي وتحقيق تفوق شبه تام لإرادته في مواجهة المؤسسات الرقابية أدى إلى ازدواجية النظام القانوني وتأرجح قوة قواعده مما أثر كثيرا على التوزيع الشكلي الذي ورد في الدستور وجسدته المادة 98 من الدستور التي أصبحت دخيلة في النظام الدستوري الجزائري القائم على مركزية صنع القانون. وقصور الآليات الرقابية فيه لم يكن محدود الأثر، خاصة أنها عجزت عن القيام بأحد أهم وظائفها وهو بيان طبيعة الأعمال ودرجتها القانونية.

فأدى عجزها إلى اصطدام القواعد القانونية بسبب عدم اتضاح درجتها ومجال اختصاصها. بهذا دخل النظام القانوني في أزمة تشبه المرض المناعي الذاتي فتدخل النصوص في منافسة غير مشروعة لبيد بعض منها خصوصا أخرى أو يمنع حتى تكوينها، وتكون الضحية في هذا: الإرادة العامة للشعب، لأن اشتباك القواعد في

⁸¹⁹ Yelles Chaouche Bachir, Le conseil constitutionnel en Algérie, op. cit., p. 113.

القمة لا يعبر إلا على الرغبة في السيطرة. فهل يعد احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التشريع واستبعاد البرلمان مساسا بالإرادة العامة للشعب خاصة بغياب الآليات الرقابية على أعمال رئيس الجمهورية التشريعية؟

المطلب الثاني: نتائج حصر مصادر القانون في يد رئيس الجمهورية على قوة التشريعات الرئاسية.

من أهم الإشكاليات التي يطرحها تدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي التمييز بين أعماله التنظيمية وأعماله التشريعية، فهل يعود هذا لإرادته، أم أن الدستور وضع معايير لذلك؟ إن كان النقاش غير مطروح في القضاء الفرنسي لأن توزيع الاختصاصات بين رئيس الجمهورية والوزير الأول قد حل هذه الإشكالية، فإن اضطلاع رئيس الجمهورية بالاختصاصين في النظام الدستوري الجزائري يثير غموضا نظريا وعمليا.

كما أن النظريات التقليدية كانت ترفض اضطلاع رئيس الدولة بالتشريع نظرا لطبيعة عمله التنفيذية وكيفية اختياره، إلا أن تطور أنظمة الحكم أدى إلى ظهور أشخاص جديدة لا تنطبق عليها الخصائص التقليدية للهيئات الإدارية المعينة التي تم تقييد سلطتها،⁸²⁰ وأصبحت تمثل الشعب أكثر من المجالس المنتخبة، أهمها رئيس الجمهورية المنتخب بشكل مباشر على أساس برنامجه المستقل عن البرامج الحزبية للبرلمان، مما غير فكرة التعبير عن الإرادة العامة التي كانت مرتبطة بالبرلمان، لأن رئيس الجمهورية، يعبر أكثر عن اتحاد الآراء حول رجل واحد وبرنامج واحد، فيكون اتجاهه السياسي أفضل تعبير عن هذه الإرادة، وهو ما أكدته النظام الدستوري من خلال الاختصاصات الواسعة التي منحها لرئيس الجمهورية، والتي تسمح له حتى باللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة. - الفرع الأول-

بالمقابل، تبقى الاتجاهات السياسية داخل البرلمان، والتي يفترض فيها توجيه السياسة التشريعية للبلاد، دون سلطة في مواجهة رئيس الجمهورية، ولا يمكن للمجلس التدخل إلا وفقا لإرادة الرئيس. كما أن اختلاف إجراءات التشريع في المجالات التي حددها المؤسس في المادتين 122 و 123 من الدستور خلق تدرجا في كفاءات التعبير عن الإرادة العامة، وأصبح اختصاص البرلمان الذي تنص عليه المادة 98 استثناء لقاعدة أخرى: سمو أعمال رئيس الجمهورية التشريعية. - الفرع الثاني -

الفرع الأول: مدى التعبير عن الإرادة العامة للأمة.

⁸²⁰ ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص. 18.

يحظى القانون بالسمو على بقية أعمال الدولة لأنه التعبير عن إرادة الأمة بواسطة الهيئة التي اختارها بنفسه لتؤدي هذه الوظيفة، وهي البرلمان. سادت هذه الفكرة لمدة طويلة قبل أن تتغير طريقة اختيار رئيس الدولة في كثير من أنظمة المجتمع الدولي من التعيين إلى الانتخاب المباشر، مما سمح بتوسيع اختصاصاته التمثيلية وتغيير تكييف كثير من أعماله نظرا لتغير طبيعة منصبه. فأصبح رئيس الجمهورية، إضافة إلى اختصاصاته الأخرى، المشرع الأول في البلاد بفضل سلطته في اللجوء للاستفتاء وإبرام المعاهدات وحقه في التدخل في إجراءات وضع القانون أو خلال غيبة البرلمان.

لذا، أصبحت أعمال رئيس الجمهورية تعبر أيضا بشكل مباشر عن إرادة الشعب لأن هذا الأخير اختار برنامجه وشخصه، فتحظى قراراته بالسمو ولا تعتبر تنفيذا لقوانين البرلمان لأنها تستمد وجودها من إرادة الشعب لا إرادة البرلمان. بهذا تكون العلاقة بين الرئيس والشعب مباشرة، ولا تحتاج إلى وسيط كالبرلمان ليضفي عليها المشروعية اللازمة كالسابق عندما كان رئيس الدولة مجرد قائد للسلطة التنفيذية يطبق ما يضعه المجلس من قوانين.

حاليا يتمتع رئيس الجمهورية المنتخب بصفة تمثيلية تسمو عن تلك التي يتمتع بها البرلمان لأن أغلبية الشعب تجمع على اختيار برنامج سياسي واحد، في حين أن برنامج البرلمان التشريعي يصبح نتيجة لتفاعل برامج سياسية لأحزاب كثيرة وإرادات متفرقة لمجموع النواب.

فلم يكن أبدا القانون التعبير الفعلي عن الإرادة العامة بل التعبير عن إرادة البعض،⁸²¹ وحتى عندما يضطلع البرلمان بوضعه، فإنه فقط يختار من بين كل الآراء أوفرها حظا من حيث الأغلبية والدعم. أما القوانين التي يضعها رئيس الجمهورية أو يشارك في وضعها، فهو يعبر بشكل غير مباشر عن إرادة الأغلبية التي وافقت على برنامجه، وهي تعلم بأنه المصدر الموضوعي للقانون، بهذا، وفقا للنظام الدستوري الجزائري، يكون اضطلاع رئيس الجمهورية بالتشريع تعبيرا عن الإرادة العامة. -أولا-

حسب دراستنا السابقة، يبدو أن رئيس الجمهورية المشرع الأول في الدولة، ويقي للبرلمان أحيانا وظيفة التعبير عن رأي معارض أو مؤيد لسياسة رئيس الجمهورية، ويقصى أحيانا أخرى ذلك المجلس تماما من الإجراء التشريعي. فيتدخل فقط من خلال عمليات: الاقتراح، التعديل والتصويت، وقد سبق أن بينا بأن ممارسة هذه العمليات تخضع لتحكم الحكومة التي لم تعد مجرد هيئة تنفيذية معينة، بل لها أيضا نصيبها من التمثيل. -ثانيا-

⁸²¹ J Bécane, op.cit., p.119.

أولاً-التشريعات الرئاسية، تجسيد لاختيار الشعب.

تحتفظ التشريعات الرئاسية بكل خصائص القاعدة القانونية:

- طبيعة القانون عامة تتعلق بأفراد الشعب كافة أو بطائفة منه بصفقتها لا بأشخاصها، ومجردة فلم توضع لتطبق على شخص معين أو واقعة معينة والتجريد يصاحبها عند وضعها وهو ما يجعلها قابلة لتطبيقات غير محدودة.⁸²²

- الصالح العام هو الهدف الأساسي للتشريع.⁸²³ بالتالي هو سبب كل قاعدة قانونية.

على عكس ما توصلنا إليه، يرى الأستاذ سليمان الطماوي أن التجربة العملية أثبتت أن أسوأ التشريعات تلك التي تصدر عن السلطة التنفيذية لأنها تصدر على اعتبارات فردية مما يفقد القانون صفة العمومية والتجريد، لذا كثرت التعديلات وحالات الخروج عن القانون لفساده وقصوره.⁸²⁴ فمبدأ سيادة القانون عند أرسطو يتحقق عن طريق صياغته في قواعد عامة ومجردة: فعندما يكون عاما يعبر عن العقل مجردا من الشهوات أما إذا كان الأمر للحاكم ليتصرف في كل حالة معينة بقرار خاص دون التقييد بأي قاعدة قانونية فإنه يستجيب للأهواء لا العقل،⁸²⁵ مما يؤدي إلى فقدان القانون لخصائصه إذا اضطلع رئيس الجمهورية بوضعه.

لكن هذا الرأي مردود للأسباب الآتية:

- إن كان من سوء في وضع القاعدة القانونية، فهو يعود للبرلمان الذي يأخذ عليه عدم تخصص أعضائه، واتجاههم إلى وضع قوانين محلية تخدم فقط ناخبي دوائرهم. على عكس الحكومة التي تتطلع إلى تحقيق مهام وطنية. كما أنه وفقا للمادة 34 من دستور فرنسا، استقر تعريف القانون على أساس معيارين، شكلي: يصوت عليه البرلمان، وموضوعي من حيث تحديد مجاله لا من حيث العمومية والتجريد،⁸²⁶ بهذا لم يعد النقاش حول تعريف القانون بل في محتواه.⁸²⁷

Roubiar , Théorie générale du droit. 1951 ,p. 25 in⁸²²

محمد ماهر أبو العينين، مرجع سبق ذكره، ص.181

⁸²³المرجع نفسه ، ص.310.

⁸²⁴سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث ،ص.537 ، نقلا عن أيمن محمد الشريف ، مرجع سبق ذكره ، ص. 489.

⁸²⁵محمد ماهر أبو العينين، مرجع سبق ذكره، ص.182.

⁸²⁶ Jean Pierre Camby, « la valeur de la loi ». RDP, n 4 , 1999, p. 1224.

⁸²⁷ Ibid, p 1224

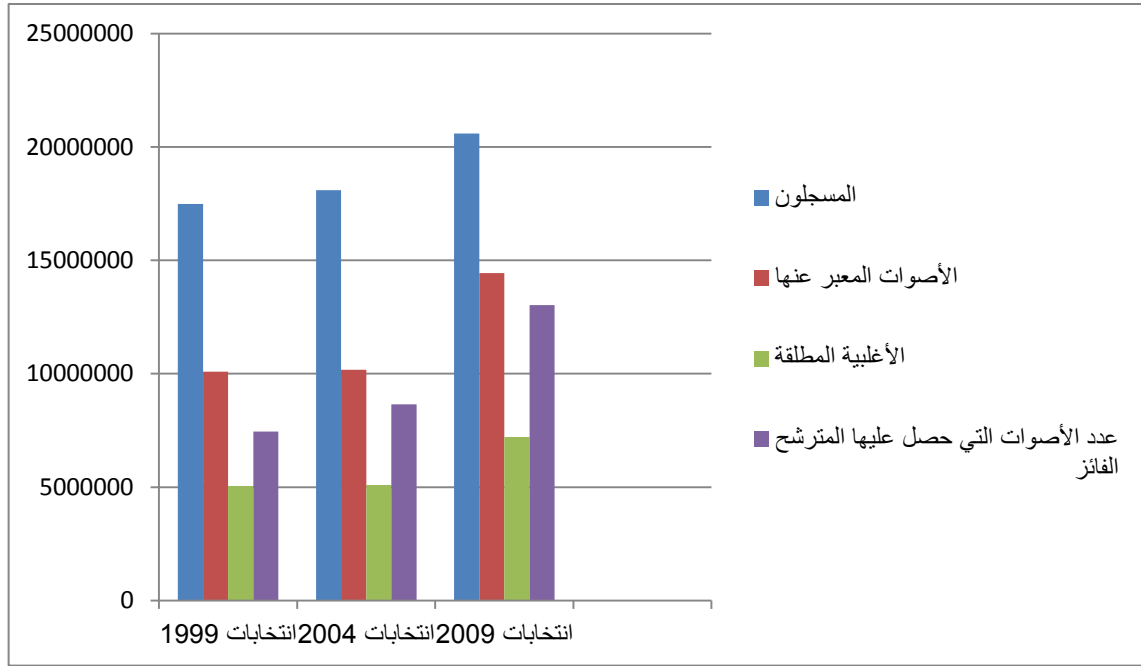
-تتعلق هذه النظرة بالحكومة التقليدية التي كانت تمارس فقط الوظائف الإدارية، أما الحكومة الحديثة فهي مؤسسة تضطلع بوظائف حكومية وطنية مستقلة عن الوظائف التنفيذية الإدارية.

-أما التعديلات فتعود كثرتها إلى التطور السريع لعمل الدولة بفعل العوامل التقنية والاقتصادية.

بهذا لا يمكن أن ندفع بعدم مشروعية أو لا شرعية ممارسة رئيس الجمهورية للوظيفة التشريعية: فالنص الدستوري يمنحه هذا الاختصاص على أساس أن الشعب اختار برنامجه كتوحيد لآلياته السياسية. لكن هذه الشرعية تصطدم بممارسات السلطة التشريعية الرئاسية، التي تقوم عادة على إقصاء الجهتين: البرلمان والشعب، فإذا أخذنا آلية الاستفتاء كوسيلة تشريعية في يد رئيس الجمهورية، نجد أنها لا تستثني فقط البرلمان من الإجراءات، بل إنها تساهم في إعطاء معنى مغاير لنتائج التصويت. فهو ليس تعبيراً عادلاً عن الإرادة العامة لأن نتائجه لا تحتسب من أغلبية المسجلين كما كان يفترض، بل من أغلبية الأصوات المعبر عنها.⁸²⁸

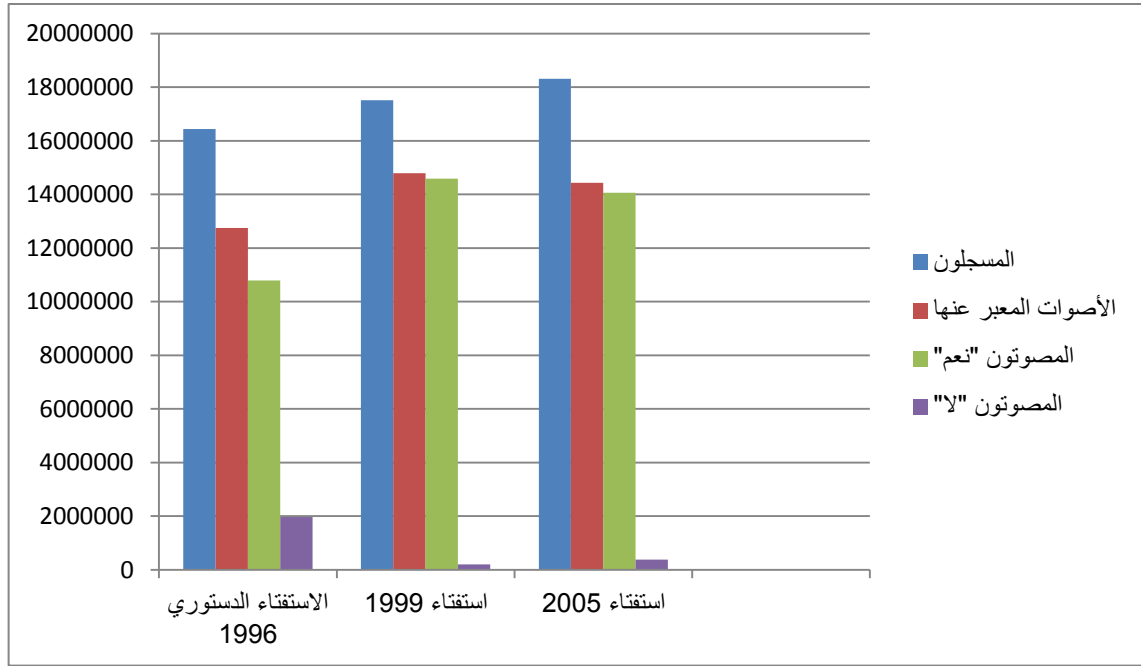
من خلال المخططات التالية، نحاول بيان التناقض بين النظرية والممارسة في هذا المجال، فنظرياً تحظى الأعمال الرئاسية التشريعية بالشرعية الشعبية. إلا أن القوانين التي تنظم ممارستها تحول دون ذلك التعميم سواء تعلق الأمر بالاستفتاء أو باختيار رئيس الجمهورية في حد ذاته، لأنه، إذا لم تختَر الأغلبية الفعلية للشعب السياسي رئيس الجمهورية، لما كانت له الشرعية الكافية لفرض كل القوانين المتعلقة ببرنامجه الذي يفترض أن الشعب اختاره، وهو الحال في النظام الجزائري.

⁸²⁸أنظر على سبيل المثال نتائج الاستفتاء في 2005، أين احتسبت نسبة الموافقة 97.38 بالمائة على أساس نسبة الأصوات المعبر عنها وليس على أساس عدد الناخبين المسجلين. أنظر جريدة رسمية رقم 67، الصادرة بتاريخ 5 أكتوبر 2005 تتضمن إعلان رقم 01/م د/ 05 مؤرخ في 1 أكتوبر 2005 يتعلق بنتائج استفتاء 29 سبتمبر 2005 حول الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية.



829 استبيان يبين مدى التمثيل الشعبي لرئيس الجمهورية

⁸²⁹ حول نتائج الانتخابات الرئاسية أنظر الجرائد الرسمية:
- جريدة رسمية رقم 29 صادرة في 21 أبريل 1999 تتضمن إعلان رقم 01/مد/99 مؤرخ في 20 أبريل 1999 يتعلق بنتائج انتخاب رئيس الجمهورية.
- جريدة رسمية رقم 24 صادرة في 18 أبريل 2004 تتضمن إعلان رقم 04/مد/04 مؤرخ في 12 أبريل 2004 يتعلق بنتائج انتخاب رئيس الجمهورية.
- جريدة رسمية رقم 22 صادرة في 15 أبريل 2009 تتضمن إعلان رقم 01/مد/09 مؤرخ في 13 أبريل 2009 يتعلق بنتائج انتخاب رئيس الجمهورية.



استبيان يبين نسبة المشاركة في عمليات الاستفتاء. 830

تبين النتائج سابقة الذكر فرقا واضحا بين نسبة التسجيل ونسبة المشاركة وهذا ما يسمح بإبداء

ملاحظات مهمة:

- يلاحظ فرق بين نتائج الاستفتاء ونتائج الانتخابات الرئاسية رغم أنها تفضي غالبا إلى اختيار بالأغلبية المطلقة، إذ تنخفض نسبة الامتناع في الاستفتاءات، فتكون الأصوات الإيجابية أغلبية بالفعل، وهذا ما يمكن اعتباره تعبيرا مباشرا للإرادة العامة. لكن فيما يتعلق باختيار رئيس الجمهورية، فإن النتائج تبين أنه يمثل الأقلية،⁸³¹ وهذا لا يعني أن حكمه غير شرعي، إلا أن هناك تحفظا حول اضطراره بكل تلك السلطات لأنه لا يمثل إرادة الأغلبية الفعلية. مما يستلزم دقة في توزيع وظائف الدولة وحذرا في التعبير عن إرادة الشعب سواء كان معبرا أم ممتنعا.

⁸³⁰ حول نتائج الاستفتاء أنظر الجرائد الرسمية:
-جريدة رسمية رقم 76 مؤرخة في 08 ديسمبر 1996 تتضمن إعلان مؤرخ في 01 ديسمبر 1996 يتعلق بنتائج استفتاء 28 نوفمبر 1996 حول التعديل الدستوري.
-جريدة رسمية رقم 66 مؤرخة في 21 سبتمبر 1999 تتضمن إعلان رقم 02/م د/99 مؤرخ في 19 سبتمبر 1999 يتعلق بنتائج استفتاء يوم 16 سبتمبر 1999 .
-جريدة رسمية رقم 67 مؤرخة في 05 أكتوبر 2005 تتضمن إعلان رقم 01/م د/05 مؤرخ في 01 أكتوبر 2005 يتعلق بنتائج استفتاء 29 سبتمبر 2005 حول الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية.
⁸³¹ وهو حال كثير من رؤساء الدول ذات النظام الجمهوري.

- ليست أغلبية الشعب من يختار، مما يعني أن رئيس الجمهورية يمثل الأقلية، وهذا التمثيل الضعيف لا يسمح له بأن يكون المصدر الأساسي للتشريع في الدولة. إلا أن نتائج الانتخابات في 2009 تبين اتساع شعبية المترشح وقبول كثير من الاتجاهات السياسية للبرنامج الرئاسي.

- ارتفاع نسبة المشاركة في الاستفتاءات يؤكد اهتمام الشعب بأمر الحكم وعدم ارتباطه بقراراته بشخص الحاكم، إذ تنخفض نسبة الامتناعات إذا تعلق الأمر بالاستفتاء على قضية ذات أهمية وطنية يعرضها الشخص نفسه الذي تمتنع فئات واسعة عن اختياره في الانتخابات الرئاسية رغم أنه يعلن صراحة تبنيه للمشروع. مما يسمح لنا بأن نؤكد أن نظام الجزائر لا يعاني من أزمة شرعية فعلية بل من عدم اتضاح المفاهيم.⁸³²

- يمكن اعتبار برنامج رئيس الجمهورية موحد الاتجاهات السياسية ومصدر الوحي التشريعي، وهذا إلى جانب التمثيلات البرلمانية، مما يسمح بتجاوز النسب المتفاوتة للامتناعات الشعبية عن التصويت. لكن عدم فعالية البرلمان في التشريع والرقابة يعد تجاوزا لمبدأ المشاركة الديمقراطية، لأن رئيس الجمهورية لا يملك لوحده حق تمثيل الإرادة العامة للشعب. لذا حاول المؤسس تدارك الأمر بإقحام الحكومة في إجراءات التشريع باعتبارها تمثيلا غير مباشر للتشكيلة البرلمانية، مما يسمح بتحقيق نوع من التناغم بين برنامج رئيس الجمهورية وبرامج الأحزاب البرلمانية.

ثانيا- الحكومة، تعبير غير مباشر للإرادة العامة.⁸³³

يعين رئيس الجمهورية الحكومة وفقا لاعتبارات سياسية تعود أساسا إلى موافقة التركيبة الوزارية للاتجاهات السياسية للأحزاب البرلمانية، بهذا تعبر الحكومة عن الاختيار الشعبي لرئيس الجمهورية من جهة ولمثلي المجلس من جهة أخرى. هذه الازدواجية في التمثيل الحكومي تسمح للهيئة بأن تتدخل كممثلة لرئيس الجمهورية في الإجراءات التشريعية داخل البرلمان. بهذا تتحكم الحكومة بسير العملية التشريعية داخل البرلمان ويكون القانون نتيجة تكييف لإرادة الاتجاهات البرلمانية وفقا للإرادة العامة التي يمثلها رئيس الجمهورية.⁸³⁴ ولا يوجد مجال هنا لاعتبارها حالة

⁸³² يبدو أن هناك اتفاقا مبدئيا بين الحكام والمحكومين في النظام على أسس ممارسة السلطة وحق الشعب في اتخاذ قراراته، وهو ما يصعب على نظام الحكم شرعية واسعة باعتبارها اعتقاد لدى فئات المجتمع بأن "السلطة يجب أن تمارس بطريقة معينة دون غيرها". أنظر: خميس حزام والي، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2003، ص. 20.
⁸³³ يرى حسني بوديار أنه على أعضاء الحكومة أن يتخلوا عن برامج أحزابهم لمصلحة برنامج رئيس الجمهورية، مما يؤدي ببعض الأحزاب إلى الانسحاب من الائتلافات الحكومية، أما تلك التي تبقى رغم اختلاف برنامجها السياسي فليس ذلك إلا نوع من الانتهازية السياسية. أنظر حسني بوديار، "ملاحم النظام السياسي الجزائري القادم"، مجلة الحقوق، العدد 3، سبتمبر 2008، جامعة الكويت، ص. 417.

⁸³⁴ Pierre Avril, « le parlementarisme rationalisé ». RDP, n 5/6, 1998, p. 1509.

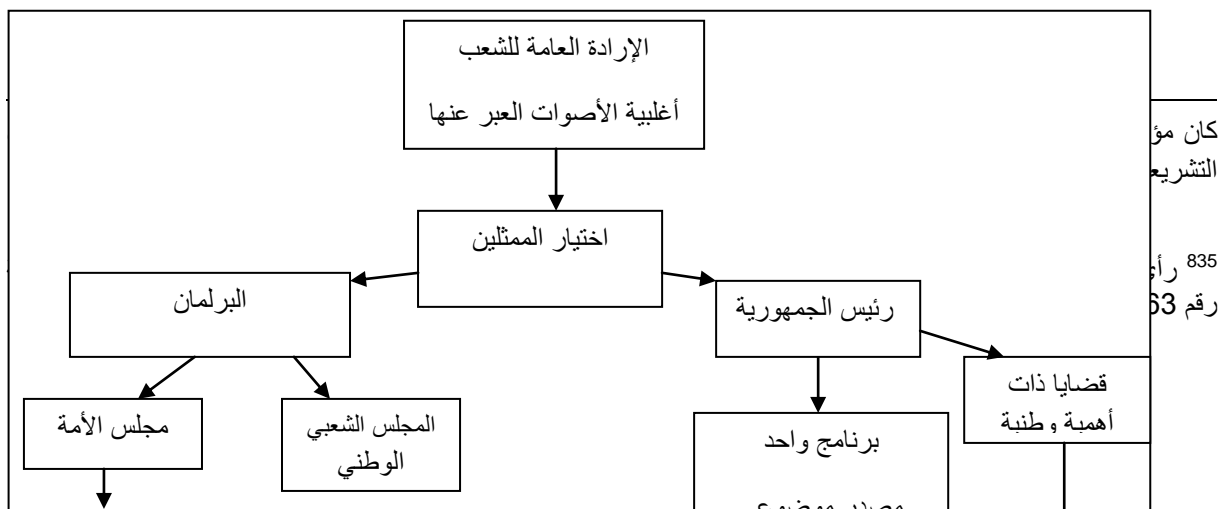
من التوافق بين الإرادتين لأن رئيس الجمهورية يملك كل الوسائل لإخضاع هذه الاتجاهات أو تجاوزها في حالة عدم إمكانية التكييف.

لكن التعبير المباشر وغير المباشر لرئيس الجمهورية على الإرادة العامة للشعب لا يقضي تماما دور البرلمان بل إنه يتحقق بشكل تبعي:

-رئيس الجمهورية يعبر عن إرادة الشعب مباشرة عن طريق التشريعات التي يضعها بنفسه، وبشكل غير مباشر عن طريق مشاريع الوزير الأول والتحكم في سير الإجراء التشريعي داخل البرلمان. وهو ما أكدته رأي المجلس الدستوري المتعلق بالتعديل الدستوري إذ ورد أن رئيس الجمهورية من واجبه أن "يجسد البرنامج (الذي انتخب على أساسه وحظي بموافقة الشعب) طبقا لليمين التي يؤديها أمام الشعب" و"يتولى تنفيذ الوزير الأول الذي يستمد مهامه من رئيس الجمهورية دون سواه، وفق مخطط عمل...»⁸³⁵

-أما دور البرلمان فهو التعبير عن الاتجاهات الجزأة للإرادة العامة عن طريق اقتراحات القوانين والتعديلات، لذلك فهي تخضع لتمحيص حكومي. مما يؤكد أن هذه الإجراءات لا تقضي تماما برامج الأحزاب الممثلة في البرلمان، بل إنها تحاول تحقيق التكامل بين برنامج رئيس الجمهورية -التعبير الوطني لإرادة الأمة-، وبرامج الأحزاب البرلمانية- التعبير التراكمي للدوائر الانتخابية- وهو ما يبينه المخطط التالي:

مخطط يبين آليات التشريع في النظام الدستوري الجزائري



مما يعني أن مجموع الإجراءات البرلمانية التشريعية تعتبر فقط نوعا من الرقابة على كيفية تجسيد برنامج رئيس الجمهورية، وإن لم تكن فعالة من الناحية القانونية فإنها تأخذ مفهوما سياسيا عميقا يتعلق بتعبير المعارضة عن برنامجها المستقبلي فوظيفتها سياسية أكثر من قانونية.⁸³⁶

يبين لنا المخطط بالمقابل وجود إجراءات مختلفة لوضع التشريعات وهو ما يخلق تباينا في درجتها القانونية وهو ما سندرسه في الفرع التالي.

الفرع الثاني: مبدأ تدرج القوانين وسيادة التشريع.

مبدأ تدرج القوانين مبدأ غير ثابت، ففي إعلان 1789 مثلا، كان القانون الطبيعي أسمى القوانين، يأتي بعده الدستور والقانون العادي.⁸³⁷ لكنه حاليا، يأخذ معنا مختلفا تماما، فهو يعني أن: "القواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني في الدولة ترتبط ببعضها ارتباطا تسلسليا وأنها ليست جميعا في مرتبة واحدة من حيث القيمة والقوة القانونية بل تتدرج فيما بينها بما يجعل بعضها أسمى مرتبة من البعض الآخر"⁸³⁸ وهو لا يخضع للترتيب السابق نظرا لظهور طائفة جديدة من أعمال الدولة.

يطرح هذا المبدأ وفقا للتعريف سابق الذكر عدة اعتبارات يجدر أخذها بعين الاعتبار في النظام الدستوري الجزائري إن أردنا ترتيب النصوص القانونية على أساس قوتها:

-اللائحة والقانون يتضمنان قواعد عامة مجردة وملزمة، وهما أساس شرعي للقرارات الإدارية الفردية والأحكام القضائية، والاختلاف بينهما يكمن في المرتبة وليس في الطبيعة.⁸³⁹ بهذا تخضع اللوائح للقانون. لكن كيف نحكم بأن اللوائح أدنى من القوانين والأوامر خاصة إن كانت تتعلق بمجال مختلف عن القانون، وبهذا يخضع لها العمل الإداري مثلها مثل الأوامر والقوانين العادية؟

-وجود إجراءات مختلفة لوضع النصوص القانونية في مجال المادتين 122 و 123 من الدستور.

⁸³⁶ J Bécane, op.cit., p.134.

⁸³⁷ Ibid, p. 27.

⁸³⁸ ثروت بدوي، مرجع سبق ذكره، ص. 9.

⁸³⁹ المرجع نفسه، ص. 19.

- أن المؤسس الجزائري لم يحدد في الحقيقة مجال القانون في المادتين 122 و 123 بل حدد مجال اختصاص البرلمان في التشريع، بهذا يختلف اتجاهه عن اتجاه المؤسس الفرنسي الذي نص صراحة في المادة 34 من دستور فرنسا أن ذلك المجال يتعلق بالقانون.

- قد يكون لقاعدتين المضمون نفسه، إلا أن قوتهما القانونية تختلف حسب الجهة المصدرة للعمل،⁸⁴⁰ أو حسب إجراء وضعه وهو معيار غير عملي.

- حسب المعيار الشكلي كلما شددت الإجراءات كلما كانت تلك القاعدة أسمى، مما يعني تدرج القواعد القانونية التي تنظم الموضوع نفسه إن صدرت وفقا لإجراءات مختلفة.

- التمييز بين القوة القانونية للنص وطبيعته القانونية، وإن كان النص الدستوري لم يطرح هذا الإشكال بل طرحه القانون العضوي رقم 02/99 في المادة 44: "أمر له قوة قانون المالية"، فيظل السؤال قائما نظرا لوجود نصوص ذات طبيعة غامضة وترتيب أكثر غموضا.

لذا، حاول الفقه وضع قواعد عامة لتدرج القوانين بسبب وجود أعمال خلقتها الممارسة السياسية، والتي لم تقرر الدساتير طبيعتها صراحة، إلا أنه لا يمكن تجاهل طبيعتها التشريعية. فحسب الفقه الفرنسي، يمكن وصف الأعمال القانونية كما يأتي:

- القوانين: التي تصدر من البرلمان في المجالات التي حددتها المادة 34 من دستور فرنسا والقوانين التي يوافق عليها الشعب وفقا للمادة 11 من الدستور الفرنسي، وهي التي تتعلق بالاستفتاء.

- الأعمال التي تعامل معاملة القانون: وهي الأعمال التي اعتبرها الدستور كذلك، كأوامر المادة 92 من الدستور الفرنسي الملغاة، أو التي أضفى عليها القضاء هذه الصفة كالقرارات التشريعية الصادرة بمقتضى المادة 16 من دستور فرنسا.

- القرارات بقوانين: والتي ظهرت في الجمهوريتين الثالثة والرابعة، فليست قوانين لأنها ليست من عمل البرلمان، وليست قرارات عادية لأنها صدرت في المجال التشريعي ويمكنها إلغاء أو تعديل القوانين. وتعتبر المادة 38 من دستور فرنسا الحالي التكريس الدستوري لهذه الظاهرة، والمراسيم بقوانين التي تصدرها الحكومة. تكون لها قوة

⁸⁴⁰ Carré de Malberg, op. cit., p.113.

القانون ويجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري لصدورها من السلطة الإدارية ولا تتحصن إلا بانتهاء التفويض التشريعي، وتصبح قوانين كاملة بعد تصديق البرلمان.⁸⁴¹

هذه الدراسة الفقهية تساعدنا في دراستنا لنظام تدرج القواعد القانونية في الجزائر، والذي نهتم فيه فقط بالنصوص التشريعية سواء كان مصدرها رئيس الجمهورية أم البرلمان. ووفقا لما توصلنا إليه في الباب الأول من حصر للأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية، نحاول فيما يلي ترتيبها حسب درجتها القانونية وفقا للنتائج التالية:

- المعاهدات والقوانين الداخلية:

وفقا لنص المادة 132 من دستور الجزائر فإن: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون" بهذا تكون المعاهدات في مرتبة بين الدستور والقانون الداخلي. فهذا المبدأ يحل مشكلة التعارض بين القواعد القانونية الداخلية وحتى الدولية.⁸⁴² لأن القانون الداخلي الذي يعارض المعاهدة يعتبر غير دستوري ويتوجب إلغاؤه حتى ولو صدر قبل التصديق على المعاهدة. إلا أن المعاهدات المذكورة في المادتين 97، 131 لا تكون لها نفس درجة المعاهدات الأخرى نظرا لخضوعها لإجراءات أكثر تعقيدا.

- القانون العضوي والقانون العادي:

سيادة القانون لا تتأكد إلا بالاعتراف المتواصل بسيادة الدستور،⁸⁴³ والقانون العضوي هو دستور بمعناه الموضوعي، لذا فإن القانون العضوي يسمو على القانون العادي.⁸⁴⁴

ويعرف بأنه " قانون ينص عليه عادة الدستور لتحديد كفاءات تطبيق تلك المادة ويتم التصويت عليه وفقا لإجراءات خاصة "، وورد في قرار المجلس الدستوري الفرنسي المؤرخ في 20 ماي 1998 بأن القوانين العضوية تنتمي إلى الكتلة الدستورية، وتعلو على القوانين الأخرى، لكن المعاهدات تسمو عليها.⁸⁴⁵ وهو التدرج

⁸⁴¹ عمر فهمي حلمي ، مرجع سبق ذكره ، ص. 366، 365.

⁸⁴² ثروت بدوي، مرجع سبق ذكره، ص. 11.

⁸⁴³ أحمد فتحي سرور، مرجع سبق ذكره، ص. 37.

⁸⁴⁴ Paul Amselek, op. cit. , p. 1445.

وجود قوانين عضوية إلى جانب دستور من مقتضيات فن صياغة الدستور أين يهتم واضعو الدستور بالجوانب الفنية والمنطقية وإهمال الجوانب العملية. لذا تظهر ضرورة وجود مصادر شكلية أخرى تنظم المجالات الدستورية التي لا تحويها الوثيقة. كما لا يمكن لها أن تحوي كل الأحكام التفصيلية. لمزيد من التفصيل، أنظر: دعاء الصاوي يوسف، القوانين الأساسية وعلاقتها بالسلطة والحريات، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، القاهرة، 2007، ص. 108.

⁸⁴⁵ Bernard Stirn, Les sources constitutionnelles du droit administratif. LGDJ, Paris, 1999, op. cit. , p. 47.

نفسه في النظام الجزائري فيما يتعلق بسمو القانون العضوي على القوانين العادية، نظرا لما ورد في المادة 123 من دستور الجزائر أين أحضع المؤسس هذا القانون لإجراءات أكثر خصوصية من إجراءات وضع القوانين العادية. ووفقا للمعيار الشكلي، الذي يقتضي أنه كلما شددت الإجراءات كلما كانت مرتبة القاعدة القانونية أعلى يكون أسمى من القوانين المنصوص عليها في المادة 122 من الدستور. وهو ما أكده المجلس الدستوري في آرائه.⁸⁴⁶

- القانون بالنسبة للتنظيم:

تغير مبدأ سمو القانون بسبب تدرج جديد للقوانين وتدخل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة عن طريق سلطة التنظيم المستقل،⁸⁴⁷ إذ يرى البعض أن اختلال تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات أدى إلى اختيار مبدأ سيادة القانون، واختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية، وبمعنى أدق صدارة اللائحة على القانون في ميدان التشريع،⁸⁴⁸ فلم تصبح اللائحة تابعة للقانون بل حلت محله.⁸⁴⁹ لكننا لا نوافق هذا الرأي تماما لأن الفقه فصل في سمو القانون على التنظيم. إلا أننا من ناحية أخرى نطرح تساؤلا حول السبب في كون التنظيم المستقل أدنى درجة من التشريع في حين أنهما ينضمان مواضيع عامة ومجردة، كما قد تصدر بعض التشريعات بالإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية مثلها مثل اللوائح التنظيمية المستقلة. فلا يجوز أن ندفع بأن القانون ينظم المواضيع المهمة، في حين أن التنظيم يتكفل بالمواضيع أقل أهمية، لأنه في الدولة، وباستثناء القواعد الدستورية، لا يمكننا أن نفصل بين قواعد عامة ومجردة مهمة -القانون-، وقواعد عامة ومجردة أقل منها أهمية -اللوائح- نظرا لتربط كل المواضيع التي تنظم الحياة الاجتماعية في الدولة. فإذا أخذنا على سبيل المثال الحقوق والحريات العامة، لكانت أغلب القواعد العامة والمجردة في الدولة في شكلها قوانين أو تنظيمات تمس بهذا المجال. رغم هذا تبقى اللائحة أدنى من القانون وفقا للآليات التالية:

⁸⁴⁶ رأي رقم 01/رم د/07 المؤرخ في 23 جويلية 2007 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية، المنبثقة عن انتخابات 10 أكتوبر 2002 والانتخابات الجزئية ليوم 24 نوفمبر 2005 للدستور. أين أعاد المجلس ترتيب تأشيريات القانون العضوي.

⁸⁴⁷ Hugues Portelli, op.cit., p. 253.

⁸⁴⁸ صلاح محمد حسن ابراهيم، نظرية الفصل بين السلطات كضمانة لسيادة القانون في النظم السياسية المعاصرة والنظام السياسي الإسلامي. أطروحة دكتوراه، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق، 2003، ص. 486.

⁸⁴⁹ المرجع نفسه، ص. 487.

-القانون أقوى من اللائحة فقد يعدلها أو يلغيها، ولوائح الضرورة هي مجرد استثناء لهذه القاعدة.⁸⁵⁰

لكن كثير من الفقهاء يرون عكس ذلك، إذ أن مكانة التشريع العادي تغيرت في دستور فرنسا 1958 بعد تحديد مجاله،⁸⁵¹ لمصلحة اللائحة.

- الأوامر التشريعية والتي تمثل التفويضات التي يمنحها البرلمان للحكومة أقل درجة من القانون وأسمى من التشريعات الفرعية المتعلقة بالإدارة.⁸⁵² وإن كان الأمر كذلك في دستور فرنسا لأن الأوامر تجد أساسها في قانون برلماني يمنح الحكومة أهلية التشريع، فإن أوامر المادة 124 من دستور الجزائر تجد أساسها في النص الدستوري، ولا تخضع لأي قانون برلماني ليتمكن رئيس الجمهورية من ممارستها، بهذا تكون لها القوة القانونية للقانون. فلا يمكن أن نقارن درجة الأوامر باللوائح، لأن الأولى تكون لها درجة القانون، أما الثانية فأدنى منهما درجة رغم أنها تصدر من الجهة نفسها.

-تتدرج اللوائح الصادرة من نفس الجهة على أساس الإجراءات، فاللائحة التي تصدر بعد استشارة هيئة معينة تسمو على اللائحة التي لا تخضع لهذا الإجراء.⁸⁵³ لكن المشكلة التي تطرح في دراسة تدرج القوانين في النظام الجزائري هي عدم دقة مجال القانون، بذلك يصعب التمييز بين ما يقوم به رئيس الجمهورية بصفته منظم، أو بصفته مشرع عن طريق الأوامر. وهو ما سبق بيانه إذ أنه غالباً ما يعود للسلطة التقديرية للرئيس إصدار العمل في شكل أمر أو تنظيم.

إضافة إلى القوانين، خلقت الممارسة طائفة من الأعمال لها قوة القانون في النظام القانوني عموماً:

-أعمال السلطة التنفيذية التي لها قوة القانون: المراسيم التشريعية التي ظهرت بين 1940 إلى 1944 في النظام الفرنسي.

-المراسيم التي تخضع للمصادقة البرلمانية في النظام الفرنسي.

⁸⁵⁰صلاح محمد حسن ابراهيم، مرجع سبق ذكره، ص.488.
⁸⁵¹عبد الجليل محمد علي، مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة. عالم الكتب، القاهرة، 1984، ص.

105.
⁸⁵²أوليفيه دو هاميل، إيف ميني، ترجمة: منصور القاضي، المعجم الدستوري. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1996، ط1، ص. ص. 844، 845.
⁸⁵³ثروت بدوي، مرجع سبق ذكره، ص. 115.

-المراسيم ذات الطابع التشريعي الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة منذ 1992.⁸⁵⁴

-الأوامر التي كان يصدرها رئيس الدولة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 40/94 المؤرخ في 29 جانفي 1994 المتعلق بنشر الأراضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية.⁸⁵⁵

-الأوامر المتخذة تطبيقا للمادة 179 من دستور الجزائر بعد تعديل 1996 والتي تشمل أيضا مجال القوانين العضوية.

-الأعمال ذات الطبيعة التشريعية: مثل المادة 55 من دستور فرنسا المتعلقة بالمعاهدات.⁸⁵⁶

-أعمال السلطة التنفيذية التي لها قوة القانون: أوامر المادة 38 من دستور فرنسا. بالمقابل، في النظام الجزائري: الأمر الذي تنص عليه المادة 120 من دستور الجزائر في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية، فيصدره رئيس الجمهورية بأمر له قوة قانون المالية.

فهل يمكن اعتبار مجموع هذه القرارات قوانين بالنظر للقوة القانونية التي يمنحها النظام؟ أركان القانون حسب السنهوري أربع: الاختصاص، الشكل، المحل، السبب،⁸⁵⁷ والأعمال سابقة الذكر تفتقر إلى ركني الاختصاص والشكل المقررين لإصدار تشريع. وإن كنا لا نوافق على تصنيف السنهوري لأنه اعتمد في تحليله على الأعمال الإدارية، إلا أن النص الصريح على اعتبار تلك الأعمال بقوة القانون يعني أنها لا تعتبر قانونا في حد ذاتها. الأمر أنها تملك قوته القانونية، فيكون الأثر نفسه في إصدار العملين، إلا أنه لا يمكن إلحاقه بالكتلة التشريعية إلى حين استكمال الإجراءات المقررة في الدستور ليصبح تشريعا. في النظام الجزائري، لم يطرح هذا الإشكال نظرا لأن المؤسس لم ينص صراحة على وجود التفويض من الأعمال إلا فيما يتعلق بأمر المالية، كما أن أوامر المادة 124 تعتبر تشريعية بطبيعتها ودرجتها منذ إصدارها.⁸⁵⁸

⁸⁵⁴أنظر المداولة رقم 02/92م أد المؤرخة في 14 أبريل 1992 المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي. جريدة رسمية عدد 28 بتاريخ 15 أبريل 1992.

⁸⁵⁵جريدة رسمية رقم 6 صادرة في 31 جانفي 1994.

⁸⁵⁶ Dictionnaire de droit , T1 , 2 ed .Paris, Dalloz, 1966,op.cit., p. 50, 51.

أحمد ماهر أبو العينين ، مرجع سبق ذكره، ص. ص. 201، 180.

⁸⁵⁷سبق وذكرنا أنه لا يجوز الاعتماد على نظريات القانون الإداري إلا أننا نعود إلى بحث السنهوري فقط لخصر كل ما يتعلق بأركان القاعدة القانونية.

⁸⁵⁸ في الباب الأول، اعتبرنا كثيرا من الأعمال الرئاسية ذات طبيعة تشريعية بغض النظر عن شكلها أو إجراءات اتخاذها. أما فيما يتعلق بالأعمال الاستثنائية التي اتخذت خلال فترة التسعينات فهي تعتبر تشريعية حسب ما ورد في المداولات المتعلقة بإجراءات اتخاذها.

بهذا الشكل، يخضع تدرج القوانين في النظام الجزائري لعوامل عدة، أهمها إرادة رئيس الجمهورية، إذ يجد أساسه في الحقيقة في تدرج الهيئات. كما أن التمييز بين القانون والتنظيم المستقل يبدو أحيانا غير مجد نظرا لتداخل المجالين، والمكانة التي يحظى بها هذا الأخير في النظام الدستوري. وازدواج المنظومة القانونية: النظام العادي، والنظام الاستثنائي، يخلق صعوبة في تدرج القواعد القانونية في الحالتين لأن المؤسس الجزائري لم يتكلم عن مصير تلك الأعمال بعد نهاية الظرف الاستثنائي. لذلك حاولنا في الجدول الآتي توضيح تدرج التشريعات وفقا لمعيارين: الإجراءات التي يخضع لها كل عمل، والجهة مصدرة العمل، إذ ذكرت القواعد على سبيل الترتيب وفقا للنظام الذي اتخذت فيه.

النظام الاستثنائي		النظام العادي
حالة الحرب	الحالة الاستثنائية	الدستور.
غياب معايير التمييز والتدرج بين القواعد القانونية.	الدستور. أوامر رئيس الجمهورية.	معاهدات المواد 131، 77 من الدستور. قوانين الاستفتاء. القوانين العضوية. القوانين العادية والأوامر. اللوائح المستقلة. 859

جدول يبين تنوع الأنظمة القانونية للتشريع وتدرجها.

بهذا الشكل تتدرج التشريعات في حد ذاتها، وهي النتيجة التي ترتبت عن خصوصية توزيع الاختصاصات التشريعية التي يمتاز بها النظام الجزائري، والتي تتلخص في النقاط التالية:

- وجود نظامين قانونيين: العادي والاستثنائي، ولا يمكن الجمع بينهما لأن المؤسس لم ينص على كفاءات إدماج الأعمال الاستثنائية في النظام العادي، وبما أنها تتخذ في إطار استثنائي لا يخضع لقواعد المشروعية العادية، لا يمكن الجزم بإدماجها في النظام القانوني العادي.

- لا يمكن أن يكون لقانون الاستفتاء درجة القوانين البرلمانية نفسها، فالأول يمثل التعبير المباشر عن الإرادة الشعبية، أما الثاني فهو تعبير غير مباشر.

⁸⁵⁹ سبق وذكرنا أننا لم نعتبر اللوائح المستقلة أعمالا تشريعية، إلا أن الإشكاليات التي صادفناها خلال بحثنا في التمييز بينها وبين الأوامر، جعلنا نضمها في هذه الدراسة تقاديا لأي خطأ فيما بعد.

-اختلاف إجراءات وضع التشريعات نتج عنه تدرج في الأعمال، فلا يمكن أن تكون لعمل يشترك فيه رئيس الجمهورية والجلس الدستوري والبرلمان القوة القانونية نفسها لذلك النص الذي يصدر وفقا للإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية.

-ينص الدستور صراحة على سمو بعض الأعمال التشريعية كالمعاهدات.

انطلاقا من هذه النتيجة، يبدو الأثر العميق لتدخل رئيس الجمهورية الواسع في العملية التشريعية، باختلاف إجراءات تدخله، أدى إلى خلق تدرج مزدوج: تدرج الأعمال القانونية بصفة عامة، وتدرج الأعمال التشريعية بصفة خاصة، مما كان له أثر بالغ على عمل السلطات في الدولة، وفعالية الآليات الرقابية على أعمال رئيس الجمهورية التشريعية، والتي غالبا ما تصطدم بغياب الأساس القانوني لها. والمشكلة تجد أساسها في سمو مؤسسة رئيس الجمهورية على بقية الهيئات في الدولة، مما أدى إلى سمو أعماله. بهذا يكون تدخل البرلمان ثانويا وغير ذي أهمية لأنه يمكن لرئيس الجمهورية تجاوزه باللجوء إلى إجراء آخر، فإذا لم يتمكن من فرض اتجاهه عن طريق الإجراءات العادية للتشريع داخل البرلمان، يلجأ إلى الأوامر التي يتخذها خلال غيبته، أو إلى التنظيمات. فسلوك المؤسس في تجميع كل الامتيازات التي يحظى بها رئيس الدولة في الأنظمة السياسية المختلفة كان له أثر سلبي على عمل البرلمان، وأدى إلى خلق نظام متميز تكون فيه سلطة القرار مركزة بيد رئيس الجمهورية نظرا لأن وجود آليات معينة يكبح عمل آليات أخرى، بهذا لم يعد للبرلمان إلا دور شكلي لتحويل برنامج رئيس الجمهورية إلى قوانين وإعطائها شرعية إضافية من خلال التعديلات المقترحة، والتي توحى بمشاركة كل الفئات الشعبية في المناقشة لا القرار. فأخذ تنظيم السلطات في الجزائر شكلا شديدا الخصوصية بفعل نمط التوزيع المعقد الذي اعتمده المؤسس للوظيفة التشريعية.

المبحث الثاني: أثر توسيع الوظيفة التشريعية الرئاسية على تنظيم السلطات في الدستور الجزائري.

منذ صدور دستور 1958 الفرنسي، أصبح بعض الفقهاء يتكلمون عن وظائف مختلفة للدولة، الوظيفة الحكومية والمتمثلة في سلطة القرار، ووظيفة المداولة والرقابة العائدة للبرلمان.⁸⁶⁰ وهو التقسيم الذي يتناسب مع فكرة تنظيم عمل الدولة وفقا للثنائي سلطة - معارضة بدلا من الاعتماد على مبدأ الفصل بين السلطات الذي لم يصلح أبدا كركيزة قانونية لتنظيم آليات عمل الحكومة.

انطلاقا من هذا المعيار سنحاول دراسة النظام الجزائري في مدى تحقيقه التوازن بين الهيئات التي تضطلع بالوظيفتين الرقابية وسلطة القرار، أولا بدراسة مكانة رئيس الجمهورية بين المؤسسات الدستورية بصفة عامة -المطلب الأول - ومن ثمة محاولة تصنيف الوظيفتين الرقابية وسلطة القرار والتي اقتضت توزيع الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة التشريعية بين مؤسسة ذات سيادة وبرلمان خاضع لها -المطلب الثاني - . مما أدى إلى صعوبة في تعريف الأعمال التي تعد من صميم سلطة القرار والأعمال المتعلقة بالوظيفة الرقابية، بسبب اجتماعها في يد شخص واحد وهو الأمر الذي يتنافى مع ضرورات تحقيق العدالة الدستورية في نظام الدولة. مما يخرجنا من إطار الهيئتين أين يفترق التوازن لنبحث عن مؤسسة أخرى أو آلية تسمح بتحقيق هذه العدالة والتي تتمثل أساسا في إمكانيات إثارة مسؤولية المشرع الأساسي في الدولة في ظل غياب الآليات الرقابية العادية وهو ما سندرسه في الفصل الثاني كضرورة للبحث عن التوازن في التوزيع الدستوري للوظائف في الدولة.

المطلب الأول: مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري.

حاول Prévost-Paradol في « La France nouvelle » بتاريخ 1868

تعريف مهام رئيس الدولة آنذاك، وفي الحقيقة عبر ذلك التعريف بشكل متطابق عن مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري والسياسي الجزائري في علاقته مع المؤسسات الأخرى، إذ يقول: "في وضع أسمى من الأحزاب، دون أن يكون ما يرغبه أو ما يخيفه من منافسيه، هم الوحيد، والتزامه الأول، أن يراقب بيقظة عمل الآلة السياسية لاتقاء أي عطل قد يصيبها... هذا المراقب العام للدولة يجب أن يبقى حكما للأحزاب ولا ينتمي لأي منها... ويبقى متيقظا لحال الأمة، القاضي النهائي للأغلبيات والوزارات، ولجرد احتمال عدم التطابق بين الرأي العام والسلطة، يعيد الأحزاب أمام هذه المحكمة لتقرر وترفع أي شك".⁸⁶¹

⁸⁶⁰ Burdeau , Troper, Hamon, op.cit., p. 143.

⁸⁶¹ Marie Anne Cohendet, le président..., op.cit., p.47.

يتكلم الكاتب في الفقرة الأخيرة عن سلطات رئيس الجمهورية في إقالة الحكومة وحل المجلس المنتخب مما يؤكد الدور التحكيمي والقيادي الذي يحظى به رئيس الجمهورية، الذي ورغم اضطراره باختصاصات واسعة لا يعد موضع شك، ولا يمكن تعريض منصبه للتهديد لأنه حامي الدولة والدستور وفقا لنص المادة 70 من دستور الجزائر. هذه المهمة التي سمحت له بتوسيع اختصاصاته في كثير من المجالات، مما أدى إلى تفسير مواد الدستور دائما لمصلحة مؤسسة رئيس الجمهورية، لأنه يبدو واضحا أن نية المؤسس تتجه إلى ذلك.

إلا أن التعريف لا يعالج جانبا مهما يتعلق بسلطة القرار التي تسمح لرئيس الجمهورية أن يكون المراقب والمقرر، مما يتنافى مع معيار دولة القانون التي تقتضي تحقيق التوازن بين الوظيفتين، بهذا يصعب مراقبة مدى تطابق إرادة الهيئة المقررة مع الإرادة العامة للشعب خاصة بضعف دور البرلمان في هذا المجال.

فعلى خلاف ما استقر بأن تكون السلطة التنفيذية سلطة دنيا كمشروع للقانون وعليا كهيئة حكومية تفرض إرادتها من خلال الممارسة السياسية،⁸⁶² اعتمد المؤسس الجزائري هذا المبدأ من الناحية القانونية، وذهب إلى أبعد من هذا، إذ جعل لرئيس الجمهورية مرتبة ذات امتياز خاص، بهذا لا يصبح للبرلمان، حتى ولو شارك في التشريع، أن يراقب مدى احترام رئيس الجمهورية للإرادة العامة. -الفرع الأول -

ومن خلال اختصاصات رئيس الجمهورية الناتجة عن هذه المرتبة المتميزة، أصبحت إرادته أسمى الإرادات، فلم يعد مجرد ممثل للشعب يعبر عن إرادته العامة إلى جانب البرلمان، بل إن المؤسس ينحو إلى دسترة إرادة عليا هي إرادة الأمة التي تكلم عنها فقهاء القرن الماضي والتي تؤدي إلى سيادة الهيئة الممثلة لتلك الإرادة. -الفرع الثاني -

الفرع الأول: الاضطلاع بالوظيفة التشريعية: مفتاح السلطة.

اعتمادا على التصنيف الوظيفي الذي ورد في دستور الجزائر، فإن رئيس الجمهورية سلطة تنفيذية أساسا، باعتبار أن أغلب الأحكام المتعلقة بمنصبه وردت في الفصل الأول من الباب الثاني. وهذا لا يعني إهمال أهمية اختصاصاته التشريعية، بل بالعكس. فيبدو أن نية المؤسس انصرفت إلى اعتبار آخر يقتضي إعطاء مفهوم مختلف

⁸⁶² Maurice Hauriou , op.cit., p. 473.

للوظيفة التنفيذية عن ذلك التقليدي. فوجود مواد مثل: 70، 72، 77، 93، 95، 96... يتنافى مع ما سبق ذكره من تعريف للسلطة التنفيذية، إلا أنها وردت في الفصل المتعلق بتنظيم هذه الوظيفة.⁸⁶³

فهي في الدستور الجزائري تعتبر "السلطة التي تحرك وتنسق كل التنظيمات العامة وتوجهها لتحقيق السياسة التي وضعتها"،⁸⁶⁴ وبرنامج الرئيس هو في الحقيقة المحرك الأساسي لعمل الدولة، والدليل أنها جاءت في فصل سابق لذلك الذي ينظم السلطة التشريعية على عكس الترتيب الذي اعتمده دستور 1963 الجزائري.⁸⁶⁵

لذا، اختلف الفقهاء في تصنيف سلطات رئيس الجمهورية نظرا لتغطيتها لكل الوظائف السياسية. فهناك، وفقا لتصنيف الفقيه الفرنسي Hugues Portelli الاختصاصات السامية التي تنقسم إلى سلطات ضمان وسلطات أزمة، الاختصاصات السياسية، والاختصاصات التشريعية.⁸⁶⁶ إلا أن هذا التقسيم لا يخدم بحثنا لأنه لم يصنف الأعمال على أساس طبيعة الاختصاص إن كانت تشريعية أم تنفيذية أم قضائية، بهذا نعجز عن تحليل كيفية تحقيق توزيع الاختصاصات للتوازن المؤسساتي، فسلطات الضمان التي ذكرها تعتمد على المادة 5 من دستور فرنسا، كما أنها لا تعدد السلطات بقدر ما تتكلم عن مهمة، فهي إذا قاعدة للاختصاصات الأخرى وليست اختصاصا في حد ذاتها.

كما أن هذا التنظيم الحديث لمؤسسة رئيس الجمهورية في الديمقراطيات التي تأخذ بمبدأ الانتخاب المباشر لقائد الدولة، قد خلق عدة إشكاليات. فإضافة إلى صعوبة تكييف وظائف هذه المؤسسة، تظهر مشكلة موقع الرئيس في السلطة السياسية، فإن كان الضامن للتوازن المؤسساتي بفضل وظيفته التحكيمية والتي تجعله أسمى الهيئات، كيف يسمح له النظام السياسي بأن يتدخل ليشرك في اتخاذ القرار؟ إذ لا تتناسب الوظائفتان، فإما أن يكون الحكم بين المؤسسات أي أن يكون " ذلك الذي، بسبب كونه خارج اللعبة، يراقب سيرها بشكل عاد، ويتدخل في حالة الخلاف".⁸⁶⁷ بالتالي تتوقف وظيفته في التحكيم والرقابة، أو أن يكون السلطة المقررة في الدولة ويخضع لرقابة الهيئات الأخرى.

⁸⁶³ سبق ذكر محتوى هذه المواد وبتبين أنها لا تهدف إلى تنظيم الوظيفة الإدارية بل تتعلق بالسلطة التمثيلية لرئيس الجمهورية رغم وجودها في الفصل الأول من الباب الثاني المتعلق بالسلطة التنفيذية.

⁸⁶⁴ Paul Marie Gaudemet , op.cit., p.20.

⁸⁶⁵ أنظر دستور 1963

⁸⁶⁶ Hugues Portelli, op.cit., p. 190 à p. 206.

⁸⁶⁷ Marie Anne Cohendet, Le président..., op. cit., p.48.

فإن حاولنا المقارنة بين النظام الجزائري والفرنسي، واللدان يأخذان نسيا بفكرة التحكيم لوجدنا اختلافا

جوهريا بينهما:

أعطى المؤسس الفرنسي لرئيس الجمهورية وحده آليات حل النزاع بين المؤسسات السياسية بعدم خضوع التصرفات المتعلقة بها للتوقيع المجاور،⁸⁶⁸ بسبب الانقسامات الحزبية والاختلافات التي ميزت الأزمات الحكومية في الجمهورية الرابعة. إلا أن تدعيم السلطة التنفيذية وتدخلها في التشريع في فرنسا لم يكن له أثر على الطبيعة الليبرالية للحكم أي على مبدأ احترام الحقوق و الحريات نظرا لوجود رقابة قضائية إدارية قوية تجعل الحكومة محدودة التصرف وخاضعة للقانون.⁸⁶⁹ ففي كثير من الأعمال الأخرى، لا يمكن لرئيس الجمهورية الفرنسي أن يتصرف دون مساندة الوزير الأول، لكن هذا الأخير يتمكن من العمل إلى جانب أغلبية برلمانية معادية لرئيس الجمهورية.⁸⁷⁰ إذا التوازن في النظام الفرنسي يجد أساسه في الوزير الأول، مما يجعل مركز رئيس الجمهورية في النظام الفرنسي مختلفا عن مركز رئيس الجمهورية في النظام الجزائري أين يمكنه القيام بكل أعماله الدستورية دون عرقلة من الهيئات السياسية الأخرى.

لكن مفهوم السلطة التحكيمية في الجزائر مختلف بسبب تحكم رئيس الجمهورية بكل الوظائف في الدولة، كما أن توسيع الاختصاصات الرئاسية لم يدعمه توسيع في مجالات اختصاص القضاء والمجلس الدستوري. فالتوزيع الخاص الذي اعتمده المؤسس الجزائري لم يترك المجال لتحقيق التوازن بين سلطة التشريع وسلطة الرقابة، ووجود مؤسسة الوزير الأول لم يكن له الأثر نفسه لأنها هيئة تابعة لرئيس الجمهورية. لذا فإن اعتمادنا على ما توصل إليه الفقه الفرنسي في تصنيف أعمال الرئيس لا يتناسب مع معطيات النظام الدستوري الجزائري. فنجد صعوبة نظرية وعملية في التمييز بين اختصاصات رئيس الجمهورية، إذ إضافة إلى ما سبق، نصطدم بفكرة غياب معيار دقيق لتعريف الوظيفة التشريعية بعد تدخل الهيئة التنفيذية في العملية وقصور المعيار الشكلي.

فمفهوم السلطة التشريعية في حد ذاته تغير من المعيار الشكلي الذي كان يعتمد على الجهة مصدرة القرار، إلى معيار موضوعي وشكلي كما ورد سابقا. لذا تغيرت كل الأسس الفقهية الدستورية التي كانت تقتضي سمو الهيئة التشريعية بالنظر لأعمالها. وإذا أخذنا تعريف لوك لهذه السلطة بأنها تلك التي " تحدد كيف يتم توجيه

⁸⁶⁸ E Zoller, op.cit., p. 462.

⁸⁶⁹ Paul Marie Gaudemet, op. cit., p. 104.

⁸⁷⁰ Patrick Auvret , « La qualification du régime :régime parlementaire », RDP, n 5/6, 1998, p.159.

قوة المجتمع السياسي لحماية الجماعة والأفراد"،⁸⁷¹ لكان من المنطقي أن يجسد رئيس الجمهورية في النظام الجزائري السلطة التشريعية لأنه هو من يوجه قوة المجتمع السياسي لما له من اختصاصات تسمح له بتجسيد برنامجه السياسي واستبعاد القرار البرلماني، أما البرلمان فلا يعدو إلا أن يكون مشتركا ثانويا. بهذا تكون السلطة التشريعية السلطة العليا في الدولة لأنها روح الهيئة السياسية⁸⁷². ويكون سمو رئيس الجمهورية على باقي مؤسسات الدولة في النظام الجزائري نتيجة منطوية لممارسته الوظيفة التشريعية.

لكن هذا الاعتبار يبقى محكوماً باشتراكه مع البرلمان في التشريع، بالتالي لا نعتبر مؤسسة رئيس الجمهورية أسمى من البرلمان إلا إذا كانت إرادته هي مصدر القرار، وتعجز الهيئة الأولى عن فرض إرادتها، فلا يكون الاشتراك الذي نص عليه الدستور غير آلية صورية تسمح بإعطاء شكل معين لذلك القرار إلا أنه تدخل ضروري لاستكمال إجراءات التشريع.

توصلنا سابقا إلى أن البرلمان لا يملك وسائل قانونية أو سياسية لمواجهة الرئيس نظرا لتركيبته وآليات عمله، فهل يجوز إذا اعتبره مشتركا في العمل التشريعي؟

للإجابة يجب أن نعرف بداية الاشتراك في العمل القانوني، وهنا ترد عدة تفسيرات لمن ينسب القرار، و قد أخذنا بها قياسا على القرارات الإدارية نظرا لأنها تتعلق برئيس الجمهورية:

- التفسير الواسع: يعتبر القرار صادرا من كل جهة يلزم تدخلها في إعداد القرار حتى ولو كان دوره استشاريا.
- التفسير الضيق: يسند القرار فقط إلى الهيئة التي يكون صدوره متوقفا على موافقتها، أما الجهات الاستشارية، وإن أُلزم القانون اللجوء إليها، فإنها لا تعد مصدرة القرار ما دامت الجهة مصدرة القرار تملك مخالفة رأيها.⁸⁷³ وهو الرأي الذي يعتبر منطويا، كما أنه يتناسب مع روح الدستور الجزائري.

يوافق هذا الرأي اتجاه بعض الفقه الأمريكي في تصنيف القوانين، إذ يصنف أحد الكتاب الأمريكيين القوانين حسب الجهة التي كان لها التأثير الكبير على جوهرها وفي تمريرها. وفقا لهذه الظروف هناك: القوانين التي يغلب فيها تأثير الرئيس، القوانين التي يكون فيها تأثير البرلمان أكبر، والتي يكون تأثيرهما معا، القوانين التي يكون فيها

⁸⁷¹ Jean Paul Valette , op. cit. , p. 104.

⁸⁷² Ibid , p. 104.

⁸⁷³ ثروت بدوي، مرجع سبق ذكره، ص. 34.

تأثير جماعات خارجية تختلف عن الرئيس والبرلمان.⁸⁷⁴ وإن كان هذا التقسيم لا يعتمد معيار قانونيا شكليا في التمييز بين الأعمال القانونية، إلا أن سبب إشارتنا إليه أن هذا الاختلاف قد يكون وراء التأثير على طبيعة القانون في حد ذاته. كما أن المعيار السياسي يؤثر على المعيار القانوني، فلو كان للبرلمان إمكانيات سياسية لمواجهة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري لما توصلنا إلى النتائج سابقة الذكر.

يؤدي اعتمادنا للتفسير الثاني إلى إسناد أغلب التشريعات في الدولة لرئيس الجمهورية، ولا يشترك البرلمان معه آليا، بل حسب نتيجة تدخله: فلا يعتبر مشتركا في النص القانوني إلا إذا قام بتعديل مشاريع القوانين، أو رفض التصويت، وفي الحالة الأخيرة لا يولد النص التشريعي أصلا. ذلك ما يؤكد الجدول الآتي:

رئيس الجمهورية	
النص	الإجراء
معاهدات م77	إرادة منفردة
معاهدات م97-131	موافقة شكلية للبرلمان
مشاريع عن طريق الوزير الأول	تعديلات ضيقة وتصويت برلماني موجه حكوميا
الأوامر	موافقة شكلية للبرلمان
قانون الاستفتاء	إرادة منفردة
البرلمان	
اقتراحات	غريزة وتعديلات حكومية وإصدار رئاسي.

جدول يبين مصدر التشريعات في النظام القانوني الجزائري:

⁸⁷⁴ Lawrence Henry Chamberlain, The président, congress and legislation. Columbia university press, New York, 1947, 2 ed, p. 448.

بهذا الشكل، يبدو أن رئيس الجمهورية، هو المقرر النهائي لمصير النصوص التشريعية. بل إنها تجد أصلها في إرادته، وهو ما يبينه المخطط الموالي. الذي سنحاول فيه، من خلال دراسة إحصائية لمجموع التشريعات الصادرة منذ 1996 حتى مارس 2011، بيان نسبة المشاركة في اتخاذ القرار التشريعي بين البرلمان ورئيس الجمهورية. وسمح لنا اطلاعنا على أعداد الجريدة الرسمية وجريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني من التوصل إلى النتائج الآتية، والتي سهلت علينا مهمة إحصاء مجموع النصوص التشريعية حسب مصدرها:⁸⁷⁵

-أهم المواضيع كانت تصدر في شكل أوامر تعرض فيما بعد على البرلمان.

-التزم رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التي يتخذها تطبيقا للمادة 124 من الدستور بعرضها على البرلمان، رغم ما سبق ذكره من عدم وجود جزاء قانوني واضح على عدم عرضها.

-لا تتأثر الظاهرة التشريعية كثيرا بالدورات الانتخابية، لأن التداول ضعيف جدا منذ 1996: وهذا ما يثبت أن تغير الأغليات في البرلمان لا يؤثر على الاتجاه التشريعي للسلطة السياسية.

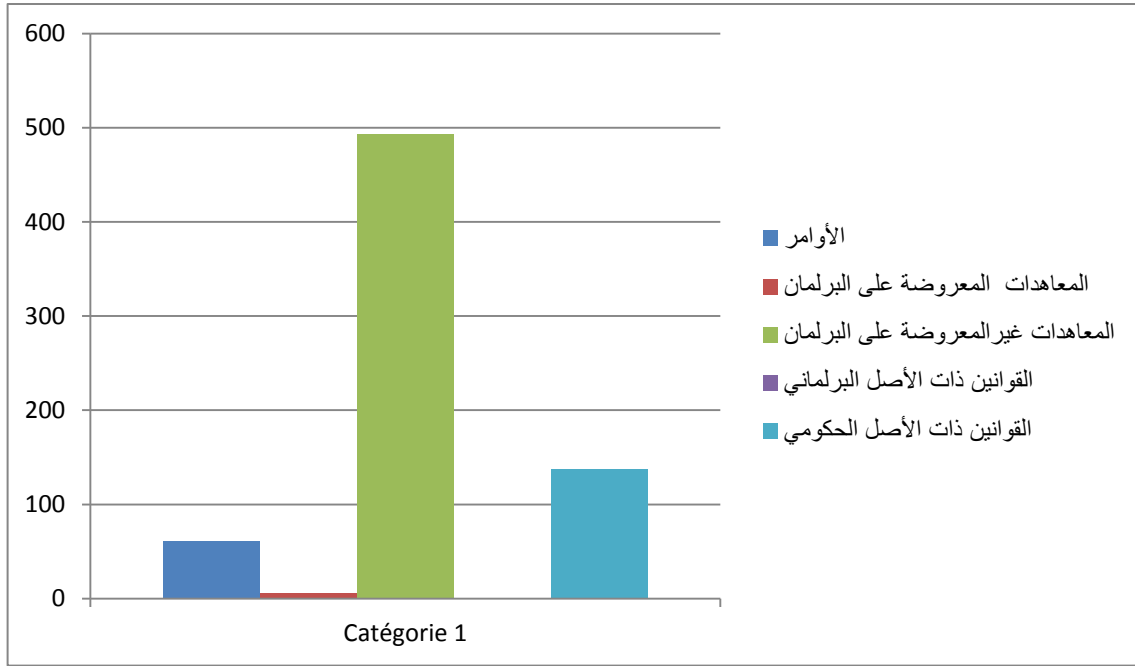
-بمجرد وقف الجلسات، تصدر الأوامر، لدرجة أنه في جريدة رسمية واحدة تصدر القوانين إلى جانب الأوامر.⁸⁷⁶ لكن بتقدم النظام، أصبحت الممارسة أكثر تعقلا، وتستجيب للمتطلبات النوعية لا السباق الكمي.

-الحراك التشريعي يعتمد دائما على مبادرة من رئيس الجمهورية: إما عن طريق الاستفتاء، فتأتي القوانين اللاحقة لتجسيد مضامينه. أو بالتصديق على معاهدات التي تكون وراء وضع قوانين لإعمالها. أو أيضا إصدار أوامر تكون فيما بعد قاعدة لسياسة تشريعية جديدة.

سمحت كل هذه الدراسة باستخلاص المخطط التالي والذي يتضمن نسبة التشريعات حسب الجهة التي

أصدرتها:

⁸⁷⁵ أنظر موقع الأمانة العامة للحكومة للجريدة الرسمية: joradp.dz
⁸⁷⁶ أنظر على سبيل المثال الجريدة الرسمية رقم 11 المؤرخة في 02 مارس 2008 أين صدر في العدد نفسه: قانون رقم 07/08 المؤرخ في 23 فيفري 08 يتضمن القانون التوجيهي للتكوين والتعليم المهنيين.
قانون رقم 08/08 مؤرخ في 23 فيفري 08 يتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي.
-أمر رقم 01/08 مؤرخ في 28 فيفري 2008 يتم أمر رقم 04/01 مؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها.



مخطط يبين نسبة التشريعات حسب الجهة المصدرة.

وفقا للإحصاءات سابقة الذكر، والتي بينت أن دور البرلمان مهمل في العملية التشريعية. فإن نسبة تدخل رئيس الجمهورية ترتفع بشكل يجعله المشرع الأساسي في الدولة بلا منازع. ولا يعود للبرلمان إلا دور مجلس يحول برنامجه السياسي إلى قوانين بوساطة الحكومة في المجال الذي حدده الدستور:

-تتلخص الإحصائيات في الفترة الممتدة ما بين جانفي 1996 ومارس 2011.

-عدد القوانين ذات الأصل البرلماني مهمل تماما بالمقارنة مع القوانين ذات الأصل الحكومي.

-عدد المعاهدات المعروضة على البرلمان محدود جدا بالمقارنة مع الرقم المرتفع للاتفاقيات التي لبرمتها الدولة

منذ 1996.⁸⁷⁷

-يدين دورا ضعيفا للبرلمان من الناحية الرقابية وأضعف من الناحية التشريعية، لأنه لم يتمكن من فرض سياسته

الحزبية، كما لم يسبق وأن رفض ما عرض عليه من معاهدات أو أوامر. كما أن السياسة التشريعية تتأثر بشكل

عميق بمجموع الأعمال التي يتخذها رئيس الجمهورية: معاهدات، أوامر، استفتاء.⁸⁷⁸

⁸⁷⁷ من بين المعاهدات التي عرضت على البرلمان الاتفاق الأوربي الذي وافق عليه بقانون رقم 05/05 المؤرخ في 26 أبريل 2005 يتضمن الموافقة على الاتفاق الأوربي المتوسطي لتأسيس شراكة بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية من جهة، والمجموعة الأوربية والدول الأعضاء فيها من جهة أخرى، الموقع بفالونيسيا في 22 أبريل 2002، جريدة رسمية رقم 30 صادرة في 27 أبريل 2005.

⁸⁷⁸ تبدو من خلال تصفحنا للجرائد الرسمية في الجزائر جديفة هذه النتيجة، إذ تتغير حتى مواضع القوانين ويعدل النظام القانوني على إثر التصديق على معاهدة مثلا: أنظر بعد التصديق على أهم الاتفاقيات الدولية أين تم تعديل كثير من القوانين أو صياغة أخرى جديدة ذلك ما بينته دراستنا السابقة في الباب الأول.

-تعود محدودية القوانين ذات الأصل البرلماني إلى النظام التشريعي في الدولة الذي يمنح أولوية لمشاريع الحكومة، ولكن أيضا لضعف البرلمان وتشتت تكوينه. إذ أنه أصبح بمثابة المثبط لعملية وضع القوانين في الدولة. فتبين أمثلة كثيرة تسبب الاتجاهات البرلمانية في تعطيل الإجراء التشريعي إذ استغرقت مشاريع معينة أكثر من نصف سنة أو يفوق لتتخلص من عمليات المناقشة والتصويت.⁸⁷⁹

من خلال الجدول والاستبيان يبدو أن رئيس الجمهورية يمثل مفتاح السلطة، وإرادته هي المصدر الأساسي للتشريع. لكن الإشكالية الحقيقية ليست في تركيز هذه السلطات، بل في سمو مؤسسة رئيس الجمهورية عن كل الهيئات وهو ما يؤدي إلى استحالة مراقبتها، فتبقى التشريعات الرئاسية دون مراجعة فعالة، مما يؤكد فكرة سيادة هذه المؤسسة.

الفرع الثاني: رئيس الجمهورية سلطة ذات سيادة.

تسمح الوظيفة التشريعية الرئاسية باعتبار رئيس الجمهورية مفتاح السلطة لأنه يتحكم بتوجيه سياسة البلاد وفقا لبرنامجها، وهو ما تؤكد مواد الدستور عموما باعتباره مجسد وحدة الأمة والدولة. وعندما تصبح قوة الدولة غير القابلة للتجزئة بيد رئيس الدولة، فإن بعض الفقهاء يرون أنه لا يبقى فصل بين السلطات، لأنه من يملك تحديد مجال سلطته، ولا تبقى إمكانية لقيام لدولة القانون.⁸⁸⁰ تبقى الضمانات للتعبير عن الإرادة العامة للشعب سياسية نظرا لغياب الآليات القانونية فرئيس الجمهورية أسمى السلطات، ولا تملك أية هيئة إيقافه بسبب ضعف نفوذها أمامه، وعدم فعالية إجراءات الرقابة.

فيحتل رئيس الجمهورية هذه المكانة في الدستور نظرا لما يأتي:

- هو حامي الدستور ومن الصعب إحصاء الاختصاصات تحديدا لهذا الغرض: الاختصاصات المتعلقة بالمجلس الدستوري، الاختصاص بإبرام المعاهدات، القوانين... وهو ما يفسر تدخل رئيس الجمهورية في الحياة المؤسساتية، تعديل الدستور، الظروف الاستثنائية التي تهدف إلى العودة للنظام العام الدستوري.

⁸⁷⁹ من بين هذه الأمثلة مشروع قانون يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها: تاريخ الإيداع لدى مكتب المجلس: 20 جانفي 2009، تاريخ المصادقة عليه في مجلس الأمة: 08 جويلية 2009. إضافة إلى ما ورد ذكره حول القانون الأساسي للقضاء في الفصل الأول من الباب الأول للأطروحة. أنظر: <http://www.apn-dz.org>.

⁸⁸⁰ Marie Anne Cohendet, le président..., op. cit., p.48.

-التحكيم الرئاسي: لم يعد الفقه يأخذ بالمفهوم السليبي عندما يتدخل رئيس الجمهورية كحكم محايد بشأن الخلافات التي لا يكون طرفا فيها، بل يتدخل كطرف إيجابي ممثلا قائد الدولة.

-ضمان الاستقلال الوطني وسلامة التراب واحترام المعاهدات.⁸⁸¹

إلا أنه، وفقا لما سبق ذكره، لا تعتبر مكانة مؤسسة رئيس الجمهورية في النظام الجزائري ماثلة للمؤسسة الفرنسية نظرا لعدة اعتبارات أهمها: الوزير الأول واتجاهه الحزبي، محدودية المجلس الدستوري ومجلس الدولة...لذا لا تتوقف آثار توسيع اختصاصات رئيس الجمهورية في النظام الجزائري على ترتيب الهيئات فقط، بل إن ذلك يمتد إلى طبيعة المؤسسة.

إضافة إلى أن المجلس الدستوري تحول من حام للدستور إلى حام لمؤسسة الرئاسة، ونتج هذا التحول القانوني عن الدستور في حد ذاته، وعن اتجاه المجلس في التمسك بحرفية النصوص، التي تؤدي كلها مجتمعة معا أو بشكل متفرق معنا واحدا وهو هيمنة مؤسسة الرئاسة على الأعمال التشريعية في الدولة. فإذا كنا توصلنا سابقا إلى أن أغلب التشريعات تجد أساسها في إرادة رئيس الجمهورية، فإن محاولة تعديلها من طرف البرلمان تصطدم بحواجز قانونية جد فعالة، وهو ما أثبتته آراء المجلس الدستوري في كثير من المناسبات:

مثلا، ارتأى أن نقل مادة دستورية إلى قانون عضوي وإضافة مصطلح جديد يعني تجاوزا لصلاحيات الهيئة المشرعة،⁸⁸² وهو ما يحول دون أي تكييف برلماني للمواد الدستورية.

كما ورد أن نقل مضمون مادة من قانون عضوي إلى النظام الداخلي يعد إخلالا بتوزيع الاختصاصات، لأن ذلك قد يؤدي إلى تعديلها وفقا لإجراءات تعديل النظام الداخلي.⁸⁸³

ففي النظام الجزائري، أين يكون رئيس الجمهورية مصدر أغلب السلطات، أو على الأقل صاحب الإرادة في إنهاء مهامها، ويكون إلى جانب ذلك المقرر النهائي لمصير كل الأعمال التشريعية، لا يمكن أن نعتبره مجرد مشترك في العملية، بل إن إرادته هي المصدر الموضوعي للقانون، وهو ما يماثل ما كان سائدا في الملكيات القديمة. بهذا يصبح الرئيس سلطة ذات سيادة، تختلف وضعيتها عن الملوك القدامى فقط في مسألة تحديد العهدة التمثيلية. إلا

⁸⁸¹ Simon Louis Formery, la constitution commentée article par article. Hachette, 1994, p.15,16.

⁸⁸² رأي رقم 02/رق ع/م د/04 مؤرخ في 22 أوت 2004 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور.

⁸⁸³ رأي رقم 10/رن د/م د/2000.

أن هذا الموضوع بالتحديد لا يشكل عائقا فعليا في تصنيفنا لأن روح الدستور الجزائري تتنافى مع فكرة التداول فتضخيم صورة رئيس الجمهورية لا يسمح بفكرة التنافس الفعلي بين عدة مترشحين بل يفترض وجود شخصية واحدة يحسم فوزها.

لا تؤثر كثيرا فكرة تركيز الاختصاصات التشريعية في يد هيئة واحدة على المفهوم الديمقراطي للتمثيل بشرط وجود هيئة موازية تضطلع بوقفها، أي بالتدخل في حالة مخالفة الدستور. لكن غياب مثل هذه الهيئة في النظام الجزائري يؤكد ضرورة مراجعته. كما أن درجة تمثيل الفئات الشعبية قد تؤثر على ذلك المفهوم. المشكلة، إذا، ليست في أن رئيس الجمهورية يضطلع بالتشريع لأنه ممثل الشعب الأول، ففي نقاش للجمعية التأسيسية الفرنسية في 1848 ورد أنه للرئيس أن يواجه أعضاء البرلمان⁸⁸⁴ بأنهم ليسوا: "إلا تسعة بالمائة من الشعب. أنا لوحدي أمثل كل الشعب".⁸⁸⁵ لكن المشكلة في مدى تعبيره عن الإرادة العامة لهذا الشعب. فإن كان رئيس الجمهورية في الجزائر لا يمثل إلا أقلية الشعب، كيف يجوز أن يسمح له المؤسس بفرض برنامجه على الجميع. وكان من العدالة الدستورية، لو أن الدستور منح للبرلمان إمكانيات فعالة للتدخل والتأثير على التشريعات الرئاسية باعتباره مشتركا في العملية التشريعية.

المطلب الثاني: آليات توزيع الوظيفة التشريعية على أساس الاشتراك بين سلطة ذات سيادة والبرلمان.

الإشكالية الأساسية في التوزيع الديمقراطي للوظائف أنه لا يمكن الاعتماد على مبدأ الفصل بين السلطات كنمط عالمي موحد لتوزيع الوظائف المتعلقة بالوظيفة التشريعية بين الهيئات السياسية، لذا يفترض أن يكون لكل نظام قواعد خاصة في ذلك. في الجزائر: لا يمكن الاعتماد على البرلمان الحالي لأداء وظيفته التشريعية، كما أن تركيزها في يد رئيس الجمهورية قد يؤدي إلى نتائج سيئة جدا خاصة إذا تغيرت المعطيات السياسية الحالية.

في جميع الأحوال، نعود لمبدأ الفصل بين السلطات، والذي اعتبرناه مجرد مبدأ سياسي لا يمكن تحقيقه إلا في بعض جوانبه العضوية، إذ لا يمكننا التخلص منه ما دامت الدساتير موضوعة على أساس الاعتقاد بوجوده، وتحاول تكريسه من خلال تنظيم السلطة وفقا لما ترسخ من أفكار مسبقة. في الدستور الجزائري، حتى ولو كان المؤسس لا ينوي تبني المبدأ في شكله الغربي، فإنه أخذ بالكثير من أسسه، وأهمها التوزيع العضوي للسلطة

⁸⁸⁴ كان البرلمان آنذاك متكونا من غرفة واحدة فيها 750 نائبا ينتخبون لمدة 3 سنوات عن طريق الاقتراع العام المباشر على القائمة. أنظر: Denis Touret, histoire constitutionnelle, la deuxième république, 1848-1852, -file : //H:\droit\France, histoire constitutionnelle, la deuxième république, 1848-1852, 11/03/2008.
⁸⁸⁵ Marie Anne Cohendet, Le président de la république, op. cit., p.27.

السياسية. أما عن التوزيع الوظيفي فقد كان في مظهره يأخذ شكل الفصل بين ثلاث وظائف تضطلع بها ثلاث هيئات مستقلة، ما يبدو من خلال التقسيم الذي ورد في الدستور، مما يؤكد وجود الفصل بين السلطات في ذهن المؤسس كمبدأ أساسي لوضع الدستور، وهو ما اعتمده المجلس الدستوري في آرائه: "...عنصر أساسي لتنظيم السلطات العامة..."⁸⁸⁶، وورد في قراره: "باعتبار أن مبدأ الفصل بين السلطات يعني أن كل سلطة تمارس اختصاصاتها في المجال الذي يحدده لها الدستور.

باعتبار أن كل سلطة ملزمة بأن تبقى في حدود اختصاصاتها لضمان التوازن المؤسساتي المقرر..."⁸⁸⁷

هذا المفهوم الذي تبناه المجلس الدستوري لا يضيف شيئاً للغموض الذي يكتنف الأسس الفقهية لتنظيم السلطة في الجزائر، لأنه يعتبر مفهوم الفصل بين السلطات الحدود التي رسمها الدستور في حد ذاته. إلا أن تحليلنا للتوزيع الوظيفي الذي ورد في الدستور يؤكد إرادة المؤسس في تحقيق ما يلي:

- تحقيق توزيع شكلي للاختصاصات التشريعية بين رئيس الجمهورية والبرلمان.
- تركيز الاختصاصات التشريعية في يد رئيس الجمهورية بحصر سلطة القرار النهائي في يده، وإضعاف الرقابة البرلمانية على أعماله.
- غياب الجزاءات الدستورية المتعلقة بامتناع رئيس الجمهورية عن القيام بأعماله التشريعية المكتملة لإجراءات وضع القانون البرلماني.
- إنشاء برلمان عاجز عن القيام بوظائفه بسبب تكوينه وآليات عمله التي لا تتناسب مع تشكيلته السياسية.⁸⁸⁸
- وجود مجلس الأمة يخدم اتجاه رئيس الجمهورية لأنه يعرقل عمل المجلس الشعبي الوطني بسبب الأغلبية المشتركة للتصويت على القوانين في المجلس الثاني.⁸⁸⁹

⁸⁸⁶ Avis n 1 AL. CC. 89 du 28 août 1989, in le conseil constitutionnel, Fasc.1, Alger, 1990, p50, in Yelles Chaouche Bachir, Le conseil constitutionnel en Algérie, op cit, p 94.

⁸⁸⁷ Décision 2-D-L-CC-89 do 30 août 1989 relative au statut du député, J.O.R.A. n 37, du 4 septembre 1989, p.879, in Yelles Chaouche Bachir, Le conseil constitutionnel en Algérie, op. cit., p.107.

⁸⁸⁸ لوطن دلالة، خلفه نادية، "الأداء البرلماني والتمثيل النسبي"، مجلة العلوم القانونية، المركز الجامعي بالوادي، معهد العلوم القانونية والإدارية، الجزائر، عدد2، 2011.

- تجريد البرلمان من آليات التدخل الفعال لمواجهة التشريعات الرئاسية.
- قصور الآليات الرقابية على دستورية أعمال رئيس الجمهورية.
- تحكم الحكومة في إجراءات المبادرة والمناقشة والتصويت على القانون، وأولوية مشاريعها.
- تضييق اختصاص البرلمان في التشريع وفقا للمواد: 121، 122، 123 من الدستور.

يعود هذا التنظيم إلى اعتبار رئيس الجمهورية سلطة ذات سيادة لا يجوز إخضاعها لرقابة هيئة أدنى منها في الدرجة التمثيلية. وهو ما لخصه الفقيه Charles Debbasch في دراسته للدراسات ذات الأنظمة الشمولية قائلا: "في الحقيقة، سلطات الرئيس هي تجميع للامتيازات الخاصة بالسلطة التنفيذية لكل أنواع الأنظمة السياسية، أما فيما يتعلق بالمجلس فهي مجموع ما انتزع منه في كل الأنظمة".⁸⁹⁰ لكن هذا الخلط لم يخدم حتى الجهة المستفيدة من تركيز السلطات، أي رئيس الجمهورية لأنه أصبح قانونيا المقرر الوحيد، مما يعني أنه المسئول الوحيد عن أعمال الدولة. كما أن تراجع دور البرلمان أثر على مفهوم التمثيل والتعبير عن إرادة الشعب.

إذ لا يعتبر الخلط بين الأنظمة حلا لوضع نظام خاص بدولة معينة لأنه سيؤدي إلى آثار جد سلبية، إذ يصعب تحقيق التعايش بين مختلف المبادئ التي تكون في أصلها متناقضة، فإما أن تكون مجرد غطاء للإرادة الحقيقية للمؤسس فلا تحقق أبدا ما ينتظر منها لأنها مفرغة من محتواها، أو أن تؤدي دائما إلى عدم استقرار وأزمات سياسية بسبب اصطدام الهيئات وتنتهي غالبا بتعديل الدستور لتتضح معالمه. - الفرع الأول-

فالمؤسس الجزائري حاول الخلط بين مختلف المبادئ المتعلقة بتوزيع الوظيفة التشريعية، إذ أخذ بمبادئ النظام الرئاسي، البرلماني، وشبه الرئاسي، مما أدى إلى كثافة في آليات التشريع. إلا أن هذا لم يكن يعني إمكانية تحريك تلك الآليات، فكثير منها لم تحرك أبدا منذ وضع الدستور رغم ما مر به النظام الجزائري من عدم استقرار، إما لأنها عديمة الجدوى في ظل الأوضاع الراهنة، أو لأنها مستحيلة التحقيق. فالبرلمان الجزائري، لم يتعرض قانونيا لتجريد من اختصاصاته، لأن الدستور ينص صراحة على اختصاصه بصفة سيادية بإعداد القانون والتصويت

⁸⁸⁹ طبيعة العلاقة بين الغرفتين والحكومة تحيي فكرة مونسيكو التي أراد من خلالها أن يضمن سيطرة النبلاء، إذ أكد أن الرابطة بين الغرفتين هي الحكومة -الحاكم-، انظر:

Jean Jacques Chevallier, Histoire de la pensée politique, 3 ed, Payot & Rivages, 2006, p.444.

⁸⁹⁰ Charles Debbasch, le parti unique à l'épreuve du pouvoir. Les expériences maghrébines et africaines. A.A.N, 1965, p20, in Yelles Chaouche Bachir, Le conseil constitutionnel en Algérie, op. cit.,p. 101.

عليه، إلا أن إضعافه بفعل آليات أخرى قانونية وسياسية، أدى إلى عجزه عن ممارسة ما اضطلع به. - الفرع الثاني -

الفرع الأول: سلبية الخلط بين مختلف معايير توزيع الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة التشريعية.

يرى لمين شريط أن الفرق بين دساتير 1963، 1976، 1989 كان فرقا في الدرجة لا الطبيعة إذ تبقى دائما الهيمنة للمؤسسة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية،⁸⁹¹ وليست آليات مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وإنشاء المجلس الدستوري غير تغيير جزئي.⁸⁹² كما أن هذا التغيير لم يكن له دور بارز في تحقيق التوازن لأنه مجرد آليات صورية لا تحقق الهدف الذي أنشئت لأجله. إذ أخذ المؤسس بكثير من المظاهر الديمقراطية للأنظمة الغربية أهمها توزيع الوظائف بين الهيئات وفقا لآليات الرقابة والتعاون، وهو ما تؤكد مواد الدستور. وتحقيقا للخصوصية، حاول المؤسس بناء نظام دستوري مختلف فأخذ بمبدأ ازدواجية الهيئة التنفيذية، ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان. لكنه بالمقابل، جعل الحكومة منفذة لبرنامج رئيس الجمهورية ومسئولة أمامه، مع إمكانية حل المجلس من طرف رئيس الجمهورية، - أولا - مما أدى إلى صعوبة في إيجاد معيار لتصنيف النظام الجزائري في توزيعه لوظيفتي التقرير والرقابة. - ثانيا -

أولا: مظاهر الخلط بين معايير توزيع الوظيفة التشريعية.

تعتمد آليات عمل الأنظمة الديمقراطية على أسس مختلفة، ففي النظامين الرئاسي والبرلماني، لا يمكن أن نرسم مخططا متماثلا لتوزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان ورئيس الدولة أو الوزير الأول حسب الحالة. بينهما، يعتبر توزيع الاختصاصات التشريعية في النظام شبه الرئاسي خاصا جدا لأنه خلق آليات توازنية أخرى تعتمد على هيئات خارج إطار رئيس الدولة والبرلمان، أهمها الحكومة والمجلس الدستوري. لذلك نحاول فيما يأتي استعراض أهم المبادئ التي تقوم عليها هذه الأنظمة، والتي لا تتماشى مع أي نظام آخر:

أ- يعمل النظام الرئاسي بشكل جيد في الولايات المتحدة الأمريكية نظرا لطبيعتها الفيدرالية، وهو من أهم أسباب بقائه، فعمله صعب جدا. ولم يستمر فيها إلا بانتهاك مبادئه الدستورية المتعلقة بالفصل بين السلطات.

⁸⁹¹لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، مرجع سبق ذكره ، ص.624.
⁸⁹²المرجع نفسه ، ص.624.

⁸⁹³ فهو يقوم أساسا على توزيع جامد للوظائف السياسية،⁸⁹⁴ إذ يضطلع الكونغرس بالاختصاص التشريعي، ورئيس الدولة بالاختصاص التنفيذي، ويشتركان فيما عدا ذلك من وظائف الدولة كالتعيينات والحرب،... ويقوم على مبادئ أساسية هي: وحدوية السلطة التنفيذية، رئيس جمهورية منتخب، الفصل التام بين السلطات.⁸⁹⁵

لكن هذا التوزيع ما كان ليبقى لولا خلقت الممارسة آليات تسمح لرئيس الدولة بالتدخل في المجال التشريعي، وتدخل الكونغرس في عملية مراقبة تنفيذ القوانين لمساءلة الرئيس عن الانحرافات المحتملة رغم أنه غير مسئول سياسيا أمامه.

بالمقابل ظهر النظام الرئاسوي كشكل انحرافي للنظام الرئاسي، وهو ممارسة ظهرت في الأنظمة الخاصة في دول العالم الثالث.⁸⁹⁶ يعمل "في ظل حزب وحيد قانونا أو واقعا، والدستور، بالمعنى الصحيح، ليس إلا واجهة يحكم من ورائه نظام سياسي إداري يحركه رئيس دولة مستند إلى حزب واحد وإلى الإدارة وإلى البوليس وأحيانا إلى الجيش، دونما عائق. إنما يجدر القول أن النظام ليس تسلطيا بالضرورة رغم مركزية الحكم".⁸⁹⁷ ويرتكز أساسا على نظام الحزب المسيطر أو الحزب الواحد، وكثيرا ما يعمل في إطار حزبي لا يقر قانونا نظام الحزب الواحد.⁸⁹⁸

ب- أما النظام البرلماني فهو يعتمد في قيامه واستقراره على معطيات سياسية وقانونية متلازمة، وبغياب أحد العناصر يأخذ تكييفه آخر، لذا ظهرت أشكال أخرى له أهمها النظام البرلماني المتطور والنظام البرلماني العقلاني. فهو يعتمد في بقائه على وجود أغلبية برلمانية منظمة تكون أساسا لاستقرار الحكومة. ويستبعد فكرة وجود قائدين تنفيذيين مقررين، فوجود رئيس دولة إلى جانب الوزير الأول لا يعني أن هذا الأخير يخضع لسلطة الأول، لأن رئيس الدولة لا يملك أية سلطة لاتخاذ القرارات، بالتالي تكون الازدواجية التنفيذية مجرد توزيع شكلي.

⁸⁹³ Dendias, Le renforcement des pouvoirs du chef de l'état dans la démocratie parlementaire., p.44.

Voir aussi : Philip B. Kurland, presidential powers, encyclopédia of the american constitution, Conard Levy, Collier Macmillan Publishers, London, 1986, p.1441.

⁸⁹⁴ يرى كثير من المؤلفين أن النظام الرئاسي الأمريكي طبق بشكل صارم مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن هذا في تقديرنا تفسير خاطئ لمفهوم مؤسسي الدستور الأمريكي لفكرة توزيع السلطات. أنظر حول التفسير الأول: عصام نعمة اسماعيل، النظم الانتخابية، منشورات زين الحقوقية، ط2، بيروت، 2009، ص، 20.

⁸⁹⁵ فكاير نور الدين، "ملاح طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 10، أكتوبر 2000، ص. 50.

⁸⁹⁶ Henry Roussillon, « Le mythe de la « VI république » », *Revue française de droit constitutionnel*, n52, octobre, décembre 2002, PUF, p. 710.

⁸⁹⁷ هوريو، ج 2، مرجع سبق ذكره، ص. 164.

⁸⁹⁸ المرجع نفسه، ص. 167.

وبفضل تنظيم الأغلبية البرلمانية يظهر مستوى آخر من الفصل، بين السلطة والمعارضة التي تتكفل بمراقبة القرارات السياسية للأحزاب الأغلبية.

-ويرى Patrick Auvret أن معيار تعريف النظام البرلماني هو مسؤولية الحكومة أمام البرلمان حتى ولو كانت غير فعالة.⁸⁹⁹ لكننا لا نرى أن هذا المعيار كاف للتصنيف لأنه يجعل أكثر الأنظمة اختلافا من الصنف نفسه كالنظام الجزائري والبريطاني.

في هذا النظام تشترك الحكومة والبرلمان في التشريع لأنهما من أصل واحد، فالحكومة تجد أصلها في الأغلبية البرلمانية ونادرا في الأقلية. بهذا تكون تمثيلا غير مباشر لاختيار الشعب، فيكون القانون نتيجة للتعاون بينهما.

يقوم على مبادئ أساسية أهمها: ثنائية السلطة التنفيذية التي تتكون من رئيس دولة غير مسئول أمام البرلمان، وحكومة مسئولة أمام هذه الهيئة.⁹⁰⁰ التكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي يتحقق بالرقابة المتبادلة، وهو أساس التوازن في هذا النظام.⁹⁰¹

-يمكن للنظام الرئاسي أن يعمل مع النظام البرلماني بشرط وجود أغلبية برلمانية مؤيدة للحكومة التي تكون قادرة على تنفيذ البرنامج⁹⁰² وهو ما يخلق نظاما مختلفا هو النظام البرلماني العقلاني أو النظام المختلط.

ج- يعرف النظام المختلط بأنه: "النظام الذي يجمع بين النظامين البرلماني والرئاسي، وترجح فيه كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية، تقوم العلاقة بينهما على أساس التعاون المتبادل، أو الفصل المرن بينهما، وليس الفصل المطلق".⁹⁰³ إلا أن عقلنة النظام البرلماني، أو الخلط بين النظامين الرئاسي والبرلماني تفترض وجود رأي عام متطور، وإلا فإن المنافسة الحزبية تصبح منافسة شخصية بدل أن تنصب على المبادئ.⁹⁰⁴ مما يعني وجود قائدين للهيئة التنفيذية: رئيس جمهورية ووزير أول فاعلين، فتكون الازدواجية فعلية وهذا ما يميزها عن الازدواجية في النظام البرلماني بهذا تخضع سلطة رئيس الجمهورية لقيود كثيرة. إلا أن ما يقيد سلطة رئيس الجمهورية

⁸⁹⁹ Patrick Auvret, « La qualification du régime : régime parlementaire », RDP, n 5/6, 1998 , p. 1517. Voir aussi : Loïc Philip, « la continuité en droit constitutionnel français », RDP, n 5, 1984, p. 1262.

⁹⁰⁰ فكاير نور الدين، مرجع سبق ذكره، ص.46.

⁹⁰¹ المرجع نفسه ، ص.47.

⁹⁰² Dendias, op. cit., p. 83.

⁹⁰³ عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق الذكر ، ص. 204.

⁹⁰⁴ Dendias, op. cit., p.84.

في النظام الفرنسي البرلماني العقلاني ليس توزيع الوظائف بين الهيئات فقط، بل وضعيته السياسية بالنسبة للبرلمان، فتضييق سلطته في المنع إذا كان في وضع الأقلية.⁹⁰⁵

لكن التوزيع الوظيفي الذي يعرفه النظام البرلماني البريطاني بين أغلبية ومعارضة هو أقل ترسخا في هذا النظام نظرا لتغير اتجاهه، فأسلحة النظام البرلماني العقلاني في دستور فرنسا موجهة ضد الأغلبية وليس المعارضة.⁹⁰⁶ كما أن الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية لا تجد أساسها في النظام الدستوري فقط، بل إنها تتوسع أو تضيق حسب معطيات سياسية أهمها: نوعية حزبية البرلمان، مكانة الرئيس في حزبه ولدى الشعب، الظروف الطارئة الداخلية والخارجية.⁹⁰⁷

لكن في النهاية، أغلب التشريعات تجد مصدرها في اتحاد الإرادات الثلاث: البرلمان، رئيس الجمهورية، الوزير الأول، في كل مرة حسب طبيعة الإجراء.⁹⁰⁸

بهذا، تنتج صعوبة الخلط بين مبادئ مختلف الأنظمة، فلكل نظام توازناته التي تعتمد على توزيع مظاهر سلطة القرار على كل الهيئات حتى ولو كانت لا تضطلع بالتشريع. أما أن يعتمد المؤسس الجزائري طريقة تجميع الاختصاصات التشريعية فقط، دون الاهتمام بالآليات الأخرى، والتي يفترض فيها أنها لا يمكن أن تعمل جنبا إلى جنب، فإن ذلك لا يحقق التوازن. ويمكننا فيما يأتي ذكر أهم مظاهر الخلط في التوزيع:

1- من النظام البرلماني:

- باعتبار أن الحكومة تلعب دورا مهما في تحقيق التوازن في ممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان ورئيس الجمهورية، فإن مكانتها الدستورية تؤثر كثيرا على طريقة توزيع الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة. فإذا كانت الازدواجية التنفيذية في النظام البرلماني تهدف إلى إضعاف سلطة رئيس الدولة، فإن أثرها يتغير في حالة انتخاب رئيس الدولة من طرف الشعب وتؤدي إلى نتائج عكسية. ذلك ما حدث في الجزائر أين دعم وجود الحكومة مركز رئيس الجمهورية.⁹⁰⁹

⁹⁰⁵Patrick Auvret , op. cit. , p. 157.

⁹⁰⁶ Pierre Avril, op. cit. , p. 1513.

⁹⁰⁷فؤاد عبد النبي حسن فرج ، مرجع سبق ذكره ، ص. 442.
⁹⁰⁸ تطرح الإشكالية الأساسية في عمل النظام حول دور الأحزاب في اتخاذ القرار، إذ أن الدستور الجزائري يسمح بتكوين الأحزاب إلا أنه لا يسمح له بتأدية أدوار فعالة، فتكون النتيجة غالبا في كثير من الأنظمة على هذا الحال "وجود حزب كبير يساند السلطة وتسانده، وأحزاب صغيرة غير فعالة"، أنظر: يحيى الجمل، "أنظمة الحكم في الوطن العربي"، أزمة الديمقراطية في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، ط2، بيروت، 1987، ص.369.
⁹⁰⁹لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، مرجع سبق ذكره ، ص.588،589.

-يملك رئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني.

-الحكومة مسؤولة أمام المجلس الشعبي الوطني، لكنها لا تضطلع باختصاصات تشريعية وتنفيذية مستقلة لتخضع لمثل هذا الإجراء، فالمسؤولية مرتبطة بالاختصاص. وهو في الجزائر منعقد لرئيس الجمهورية. وليست الحكومة سوى منفذة لسياسته.

نتائج هذا الخلط أن تحملت الحكومة مسؤولية أعمال غيرها، مما قد يتسبب في لا استقرار حكومي ينجر عن سلبية الحكومة التي تفضل إهمال وظائفها على تحمل مسؤولية مزدوجة عن أعمال لم تكن لها إرادة فعلية في اتخاذها، وهو ما يشبهه تعاقب الوزارات في النظام الجزائري التعددي.⁹¹⁰

2-من النظام الرئاسي:

-الاعتراض في دستور الولايات المتحدة الأمريكية هو اعتراض موقف. منح رئيس الدولة هذا النوع من الاختصاص لأنه لا يملك حقا مباشرا في اقتراح القوانين، وهو منطقي. في الجزائر، إضافة إلى ما يملكه رئيس الجمهورية من حق في التدخل بصفة مباشرة أو غير مباشرة في التشريع، يملك حق الاعتراض الذي سبق تكييفه بأنه ليس مجرد طلب قراءة ثانية كذلك الذي يملكه رئيس الجمهورية في الدستور الفرنسي.

-الحكومة مسؤولة أمام رئيس الجمهورية وتنفذ سياسته.

-لا يحق للبرلمان مساءلة رئيس الجمهورية عن أعماله.

لكن لا يمكن أن نجزم بأن مؤسسة رئيس الجمهورية هي على النمط الأمريكي، فرئيس الولايات المتحدة الأمريكية أضعف حتى من رئيس فرنسا خارج فترة التعايش لأنه لا يملك تسيير البرلمان عن طريق الحكومة أو تهديده بالحل، كما أن المحكمة تراقب مدى دستورية أعماله وهو مضطر لمواجهة سلطات مضادة كثيرة وفعالية.⁹¹¹ على عكس هذا، فإن رئيس الجمهورية في النظام الجزائري يملك حل المجلس المنتخب، ويملك تسيير البرلمان عن طريق الحكومة، إلا أن غياب الآليات المضادة أدت إلى إنشاء نظام يختلف عن النظامين الفرنسي والأمريكي.

⁹¹⁰ تخضع الوزارات في الأنظمة البرلمانية التعددية للتقلبات وتتميز بعدم الاستقرار نظرا للجوئها للإنتلافات. أنظر: قبان النوري الخرشة، أثر الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في فاعلية الأداء البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، الأردن، 2007/2008، ص.149.

⁹¹¹ Marie Anne Cohendet, Le président de la république, op. cit., p.42.

فقد فشل النظام الرئاسي في فرنسا على عكس الولايات المتحدة الأمريكية نظرا لوجود كثير من السلطات المضادة في النظام الأمريكي: الرقابة على دستورية أعمال رئيس الدولة، النظام الفيدرالي، عهدة عامين بالنسبة للنواب، وأربع سنوات بالنسبة لرئيس الدولة، غياب نظام التصويت الحزبي، مما يؤدي إلى فقدان التوازن بين الهيئات السياسية.⁹¹² وهو ما يغيب أيضا في النظام الجزائري، لكن التوازن الذي نتكلم عنه لم يفتقد، لأن النظام الجزائري يجد ركائزه في مظاهر سياسية أخرى. إذ أنشأ المؤسس نسقا سياسيا معقدا يعتمد أساسا على مؤسسة واحدة هي رئيس الجمهورية التي تجذور استقرارها في شرعيتها الشعبية.⁹¹³

يسمح هذا النظام المعقد بدعم قوة رئيس الجمهورية مع كل ممارسة، لأن تفسير النظام الدستوري يكون دائما لمصلحته. فكل السلطات المضادة التي نص عليها الدستور الجزائري: الرقابة على دستورية القوانين، الرقابة على الحكومة، النظام الحزبي، رقابة المشروعية تعمل بشكل يسمح لها بإبادة بعضها البعض دون المساس بمركز رئيس الجمهورية.

3- من النظام شبه الرئاسي:

أخذ النظام الجزائري بكثير من مظاهر النظام الفرنسي، بل إنه أعطى للسلطة السياسية الجزائرية شكلا شبه مطابق لنظيرتها الفرنسية، إلا أنه اختلف عنه في كيفية توزيع الوظائف وآليات التوازن بين المؤسسات.⁹¹⁴ مما أدى إلى خصوصية تستبعد اعتباره نظاما شبه رئاسي، رغم التقائهما في نقاط كثيرة:

-تضييق مجال التشريع أعطى البرلمان دورا ثانويا مما أثر سلبيا على سيادة القانون في الدولة وفعالية البرلمان كهيئة تعبر عن إرادة الشعب.⁹¹⁵

-وجود رقابة على القوانين.

-حق رئيس الجمهورية في الإشتراك إلى جانب البرلمان في التشريع.

-تدخل الحكومة في العمل التشريعي، ومسئوليتها أمام المجلس المنتخب على ذلك.

⁹¹² Ibid, p.145 .

⁹¹³ هذه الشرعية تتأكد من خلال الانتخابات الرئاسية، الاستفتاءات الدستورية، الاستفتاءات التشريعية والسياسية...

⁹¹⁴ Patrick Auvret, « La qualification du régime : régime parlementaire », op. cit. , p.1517

إلا أن الاحتمال الفرنسي في وجود مرحلة تساكين بين الأغليات الذي خلق وجهين للجمهورية الفرنسية: معتدل، وغير معتدل غير وارد في النظام الجزائري، إذ كان النظام البرلماني العقلاني لمصلحة رئيس الجمهورية -الرئاسوية-، في حين خلقت حالة التساكين شكلا آخر للفصل بين السلطات، والذي كان أساسه طول العهدة الرئاسية .

⁹¹⁵لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، مرجع سبق ذكره ، ص. 432.

- لم يتراجع دور البرلمان بسبب آليات البرلمان العقلانية بل بسبب أن الحكومة أصبحت مسئولة أمام رئيس الجمهورية وليس فقط أمام الجمعية الوطنية، كما أن مصدر سلطتها لم يعد البرلمان.⁹¹⁶

- حق حل المجلس المنتخب من طرف رئيس الجمهورية.

لكنهما بالمقابل يختلفان في نقاط كثيرة أهمها:

- فترات التعايش أثبتت أن دور رئيس الجمهورية الفرنسي قد يقتصر على مجالات محدودة جدا ، فلا يمكنه توجيه السياسة العامة دون مساندة أغلبية.⁹¹⁷ لكن هذا الأمر مستبعد في النظام الجزائري، ليس بسبب تركيز السلطات في يد رئيس الجمهورية بل لأن النظام لا يسمح بوجود أغلبية معادية للرئيس فهو الذي يقرر اتجاه الأغلبية في الحكومة. كما أن النظام الفرنسي يمتاز بأن رئيس الجمهورية ينتخب على أساس برنامج يكون أساسا لعمل الحكومة التي يسيرها الوزير الأول، ويحتاج لتمرير قراراته إلى أغلبية مساندة،⁹¹⁸ هذا التكامل يخلق ضرورة التواصل بين الاتجاهات السياسية التي تحاول عدم الاصطدام لتحقيق أفضل ممارسة سياسية.

- يملك البرلمان آليات رقابية تمنع رئيس الجمهورية وحكومته من تجاوز اختصاصاتهما، كما تتوفر آليات رقابية تضمن احترام التوزيع.

- الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية الفرنسي ليست حبيسة إرادته المنفردة بل إنها تخضع لمجموعة من الإجراءات يشترك معها فيها البرلمان والحكومة عكس النظام الجزائري.

- فرق دستور فرنسا 1958 بين السلطات الشخصية لرئيس الجمهورية والاختصاصات التي تخضع للتوقيع الجاور.⁹¹⁹ بهذا الشكل، يفترض ألا يتحمل إلا ما لم يخضع للتوقيع الجاور. فعدم مسئولية رئيس الجمهورية في الدستور الفرنسي مبررة على عكس النظام الدستوري الجزائري، الذي يضع توقيع رئيس الجمهورية على كل القرارات السياسية، قوانين وتنظيمات لكنه لا يقرر مسئوليته عن هذه الأعمال.

⁹¹⁶ Pierre Avril, op.cit. , p .1515.

⁹¹⁷ Patrick Auvret, « La qualification du régime :régime parlementaire », op. cit. , p.1520.

⁹¹⁸ Bruno Daugeron, « La cohabitation et ses faux semblants : reflexions sur le présidentialisme minoritaire », **Revue du droit public**, n1, 2004, p.69.

⁹¹⁹ Jean Chantebeau,La nouvelle constitution et le régime politique de la France.Berger-

Levrault,1959,2 ed, p. 93.

-هناك صعوبة في قراءة مواد الدستور الفرنسي بشكل صحيح، وقد تؤدي الممارسة إلى خلق نظام مختلف. فعلى سبيل المثال، لم يهدف الدستور الفرنسي إلى إنشاء سلطة تنفيذية مزدوجة، بل إلى وجود رئيس سلطة تنفيذية هو الوزير الأول، ورئيس جمهورية له وظيفة تحكيمية إلا في الظروف الاستثنائية.⁹²⁰ لكن الممارسة العقلانية أصبحت تتجه إلى تكريس هذه الفكرة على الأقل من ناحية الوظيفة التنفيذية والعلاقة الحكومية مع البرلمان. بالمقابل، لا يخلق النظام الدستوري الجزائري مثل هذه الفرصة، فرغم الغموض الشديد في معظم أحكامه فإن التفسير العادي للمواد لا يسمح بوجود مركز جديد يجانب مركز رئيس الجمهورية ويشترك معه في سلطة القرار.

-تتبدى سلبية الخلط في توجيه كل الآليات لمصلحة مؤسسة واحدة مما أدى إلى تغير طبيعة الآلية في حد ذاتها ونتائج إعمالها.⁹²¹

أدى هذا الخلط إلى صعوبة عمل هذه الآليات جنبا إلى جنب، مما دفع المؤسس إلى محاولة الإبقاء عليها في شكل يسمح لبعضها بالعمل على حساب الأخرى. وهو ما أعطى وصفا مختلفا للنظام الجزائري. وإذا كان يبدو من الوهلة الأولى أن الدستور الجزائري كان يتبنى اتجاه المؤسس الفرنسي في توزيع الوظائف ووجود رئيس دولة قوي إلى جانب حكومة برلمانية، فقد ابتعد كثيرا عن مبادئ دستور فرنسا 1958، رغم أن تقنيات ممارسة السلطة بقيت نفسها.⁹²² فنتج من ذلك خصوصية للنظام إذ يستحيل تكييفه وفقا للتصنيف التقليدي نظرا للسلوك القانوني المتحفظ الذي أدى إلى خلق توازنات جديدة لنظام مختلف اعتمد على مبادئ لم تكن من إنتاجه. أدت هذه الجهود إلى تجسيد إرادة المؤسس في تركيز سلطة القرار التشريعي في يد رئيس الجمهورية دون أن تتمكن أية هيئة من وقفه.

ثانيا: تكييف النظام الجزائري على أساس سلطة القرار.

يبدو جليا أنه لا يمكن تصنيف النظام الجزائري على أساس الأنظمة التقليدية نظرا للخصوصية التي يمتاز بها في الأخذ بكل مظاهر التوزيع الموجودة فيها. ومن بين أهم الأسباب التي جعلت عملية تصنيف الأنظمة غير

⁹²⁰ Marie Anne Cohendet, Le président de la république, op. cit., p.45.

⁹²¹ يرى أحد الكتاب أنه كان من المفروض أن يمنح حق الحل للحكومة بدل رئيس الجمهورية لأنه أدى إلى ردع المعارضة. أنظر: قزو محمد آكلي، "ضرورة التعديل الشامل للدستور". مجلة دراسات قانونية، عدد 2، سبتمبر 2008، الجزائر، ص. 16. كما أن تقوية السلطة التنفيذية كان يجب أن يقابله تنشيط للرقابة البرلمانية. أنظر:

Jean Yves Cherot, le comportement parlementaire, Economica, Paris, 1984 , p. 76.

⁹²² Albert Bourgi , « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique », **Revue française de droit constitutionnel**, n52, octobre, décembre 2002, PUF , p. 723.

قابلة للتعميم أنها اعتمدت على مبدأ الفصل بين السلطات. كما أن كل مؤسسي الدساتير الحديثة قد اعتمدوا مبدأ فصل للسلطات مختلف تماما عما في النظرية الخاصة بتصنيف الأنظمة.⁹²³

فكل نظام سياسي يفترض التنسيق بين كل السلطات، من صنع ماذا؟ من يقرر ماذا؟ من يطيع ماذا؟ ولكن في النهاية يفترض الجواب على السؤال من يحكم؟ الذي يعطي الانطباع بأنه يكفي لتحديد نظام ما.⁹²⁴ وأصبحنا نعلم أن من يملك حق التشريع هو من يحكم فعلا. وهو السبب الذي أدى إلى تغير مرتبة الهيئة التنفيذية، فبعد أن كانت تابعة للبرلمان، أصبحت أعلى درجة لأنها تضطلع بالتشريع إلى جانب البرلمان. وهو ما أكده René Capitant في تعريفه للحكومة بأنها "لم تعد تعني مجرد تطبيق القوانين القائمة، وإنما أصبحت تعني توجيه التشريع نفسه، أو هي باختصار التنظيم والتشريع."⁹²⁵

لذا، أصبحت المواجهة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الأنظمة الديمقراطية الغربية غير ذات معنى. لأن العمل السياسي يدور بين سلطة الفعل -القرار- وسلطة الرقابة،⁹²⁶ فيكون المعيار الديمقراطي للنظام مدى تحقيق التوازن بين السلطتين، فليست المواجهة الأولى ما يؤسس التوازن، لكن تلك التي تحدث بين الحكام والمعارضة والتي تبقى تراقب في انتظار قرار الناخبين.⁹²⁷

سبق وتوصلنا إلى عدم إمكانية تقنين مبدأ الفصل بين السلطات، والاعتماد عليه كمعيار لتصنيف الأنظمة يزيد الأمر تعقيدا، لأنه أدى إلى صعوبات في العمل السياسي للدولة. فتطور عمل السلطة السياسية وتغير طبيعة وظائف رئيس الجمهورية من منفذ إلى مشرع كان يتنافى والتقسيم الثلاثي للوظائف: تشريعية، تنفيذية، قضائية والتصنيف الثلاثي للهيئات، خاصة بظهور مؤسسات دستورية لا تضطلع بأي من الوظائف الثلاث كالمجلس الدستوري، مما أدى بالفقهاء إلى خلق وظيفة رابعة هي: الوظيفة الحكومية التي: "تعني ضمان التسيير العام لقضايا الدولة وحل القضايا المستعجلة التي تطرأ ولم يتم تنظيمها مسبقا أو تحديد الحلول ويتم هذا وفقا للمصلحة العامة".⁹²⁸ فتقتضي هذه الوظيفة "حل القضايا الاستثنائية التي تخص الوحدة السياسية للدولة

⁹²³ Troper, op.cit., p. 205.

⁹²⁴ محمد أحمد عبد الوهاب خفاجة، مرجع سبق ذكره، ص. 335.

⁹²⁵ René Capitant, La réforme du parlementarisme. Paris, 1934, p 11

نقلا عن ثروت بدوي، مرجع سبق ذكره، ص. 16 .

⁹²⁶ Paul Marie Gaudemet , op.cit., p. 19.

⁹²⁷ Pierre Avril , quel équilibre, op. cit. , p.269.

⁹²⁸ Gérard Bergeron, op. cit., p.203.

والمصالح العليا الوطنية "إلا أنها تطبق على الحالات العادية أيضا.⁹²⁹ يؤكد هذا التعريف في حد ذاته عدم وجود وظيفة مستقلة تسمى الحكومية، لأنها لا تتعلق فقط بالظروف الاستثنائية. كما أن المعايير التي اعتمد عليها الفقه غير ثابتة، إذ يكفي تنظيم الأمور الاستثنائية قانونيا لتصبح غير حكومية.

إلا أن الفقهاء قبلوا بوجود وظيفة رابعة حكومية لأنها تفسر قانونيا وجود: المراسيم، المراسيم التشريعية، أعمال السيادة، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، السلطة التنظيمية...⁹³⁰ وهي أعمال لم تكن من اختصاص الحكومة أو رئيس الجمهورية، وممارستها تخالف مبدأ الفصل بين السلطات الذي تصر أغلب الدساتير على تبنيه ومن بينها الدستور الجزائري. لكن محاولة إلحاق كل ما هو غير إداري يمارسه رئيس الدولة أو حكومته بوظيفة جديدة دون أن تكون علاقة وظيفية بين هذه الأعمال غير منطقي، والأجدر الاعتراف بأن المبدأ القديم ما عاد صالحا لتصنيف أعمال الدولة.

لذا نحاول في ما يلي تصنيف النظام الجزائري على أساس كيفية توزيع الوظائف بين سلطة القرار وسلطة الرقابة ومدى تحقيق التوازن بينهما:

من خصائص النظام الدستوري الجزائري عدم الانسجام بين التصور النظري لتنظيم السلطة وتطبيق هذا التصور بتقنيات ليبرالية.⁹³¹ فهو يصنف بأنه نظام تكون فيه سلطة القرار قوية ومركزة في يد هيئة واحدة متمثلة في رئيس الجمهورية، مع عدم وجود سلطة رقابة فعالة نظرا: لاستحالة تكون المعارضة السياسية بسبب إضعاف البرلمان، عدم توافر الآليات القانونية الرقابية إما لأنها غير فعالة أو لأن المؤسس يجعلها مستحيلة التحريك. لذا يعتبر النظام الجزائري نظاما مركزيا رئاسيا لا يسمح بتفسيرات واسعة كما يحدث في النظام الفرنسي، لأنه يعتمد في بقاءه على مؤسسة واحدة. أما البرلمان فهو يلعب دورا هامشيا في اتخاذ القرار ولا يمكنه مواجهة رئيس الجمهورية في ظل الأوضاع الراهنة.

أما إذا تغيرت المعطيات السياسية الحالية فإن ذلك سيؤدي لا محالة إلى أزمة فعلية، وهو السبب الذي جعل المؤسس يلجأ إلى وضع آليات لم يحتج لها رئيس الجمهورية مطلقا منذ إقرار دستور 1989، لكنه قد يحتاجها تحسبا لوجود اصطدام بين الاتجاهات السياسية أو تكتلها في مواجهة رئيس الجمهورية:

⁹²⁹ Ibid, p.202.

⁹³⁰ Ibid, p.206.

⁹³¹ لمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص.616.

الاعتراض: تفاديا لإمكانية تمرير قانون لأقلية معارضة أو نص لا يناسب رئيس الجمهورية.

إخطار المجلس الدستوري: حالة توسيع البرلمان لاختصاصاته المحددة في المادتين 122، 123 من

الدستور...

الفرع الثاني: ضعف البرلمان وصعوبة تحقيق العدالة الدستورية في توزيع الوظيفة التشريعية.

توصل كاري دو مالبرغ منذ قرن تقريبا إلى نتيجة مفادها أنه لا يمكن الاعتماد على الفصل بين السلطات لضمان الحرية، وأخذ بالمقابل يبحث عن حدود للسلطة المهيمنة في الدولة في سبيل تحقيق هذه الحرية.⁹³² بهذا يفترض لتحقيق التوازن أن تخضع السلطة الأسمى في الدولة كرئيس الجمهورية في الجزائر لقيود في ممارسة الحكم، وهذا لا يتحقق إلا بالعدالة الدستورية في توزيع الوظائف.

يعرف كلسن هذه العدالة الدستورية بأنها: " وسيلة لحماية فعالة للأقلية ضد تصرفات الأغلبية. فهيمنة هذه الأخيرة تصبح محتملة إذا تمت في الأطر القانونية"... " فروح الديمقراطية ليست في سلطة الأغلبية بل في الاتفاق بين الكتل الممثلة في البرلمان بين الأغلبية والأقلية،... مجرد تهديد للجوء إلى المحكمة الدستورية الذي يكون بيد الأقلية يكون وسيلة لمنع الأغلبية من انتهاك حقوق الأقلية، ولمواجهة دكتاتورية الأغلبية..."⁹³³

فتتحقق بأمرين: مسؤولية القائم على التشريع، وإمكانية توزيع السلطة بين الأغلبية والمعارضة، أو على الأقل وجود إمكانية لأن تصبح المعارضة أغلبية أي إمكانية التداول على السلطة. إلا أنه لا يجب أن يفهم توزيع الوظيفة التشريعية بين السلطة والمعارضة أنه يصبح بإمكانهما بالضرورة التشريع بالقوة نفسها أي توافق الفرص، بل أن يكون التوزيع على مستوى آخر: وهو تساوي سلطتي القرار والرقابة.

بالنسبة لمسؤولية القائم على التشريع فهي إشكالية مستقلة ندرسها في المطلب التالي. أما فيما يتعلق بتوزيع السلطة بين الأغلبية والمعارضة وإمكانية التداول بينهما نحاول دراسة مدى توافرها في النظام الجزائري فيما يأتي:

أولا- إمكانية توزيع الوظيفة التشريعية بين سلطتي القرار والرقابة.

⁹³² Carré de Malberg, op. cit., p. 132 à p.136.

⁹³³ Kelsen, le garantie constitutionnelle de la constitution. La justice constitutionnelle, RDP, 1928, p. 253, in Yelles Chaouche Bachir, Le conseil constitutionnel en Algérie, op. cit., p.177.

يرى لمين شريط أن دستور 1989 انتقالي وتتجلى ضرورة التحول في عدة تغييرات أهمها: تحديد تجديد انتخاب رئيس الجمهورية، مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية والجنائية أو التقليل من سلطاته وإخضاع أعماله للتوقيع المحاور، إعادة النظر في مركز المؤسسات الدستورية وخاصة البرلمان، الحكومة والمجلس الدستوري.⁹³⁴ إلا أنه، وحتى بعد التعديلات الثلاث للدستور، لا تزال المقترحات نفسها ضرورية، مما يعني أن المؤسس يصير على موقفه إزاء النظام، فلا يعتبره انتقاليا، بل هو النمط المؤسساتي الذي يريد عمل الدولة. والذي يقوم أساسا على مؤسسة مركزية تتمثل في رئيس جمهورية قوي ومستقل، تنشأ إلى جانبه مؤسسات ثانوية تدعم سياسته التشريعية وتنفيذها، لا تملك مراقبته أو إخضاعه إلا شكليا. تماثل هذه الآليات تعريف الحكومة القيصريّة فالنظام يأخذ نظريا بالديمقراطية، لكنه يخصص جزءا صغيرا لها في ممارسة السيادة، فالسلطة السياسية تعود نظريا للشعب الذي يتنازل عنها بشكل مطلق لرجل يحظى بثقته.⁹³⁵ لكنها تختلف عن الديكتاتورية التي تبنى على القوة والعنف في حين تقتضي الحكومة القيصريّة تركيز السلطة التي يتنازل عنها الشعب في يد فرد يثق به.⁹³⁶

كما أن نية المؤسس لم تنصرف لتصنيف مؤسسة رئيس الجمهورية كهيئة تنفيذية، فلا يمكن أن تكون هيئة تنفيذية أعلى هيئة في الدولة،⁹³⁷ بل إن رئيس الجمهورية تشخيص لوحدة الدولة يضمن توازن السلطات، ويمارس وظيفة سامية ضرورية لعمل الدولة تجعله في مرتبة أعلى من الأحزاب والحكومات المتغيرة،⁹³⁸ وأعلى من البرلمان في حد ذاته.

فرئيس الجمهورية يحدد بنفسه سلطاته دون أن يخضع للدستور وفقا لقانون الأقوى، مما يؤدي إلى التخلي عن مفهوم دولة القانون.⁹³⁹ بهذا يصعب تكريس التوازن لتحقيق العدالة الدستورية للأسباب التالية:

- عدم إمكانية تكون المعارضة في النظام لاعتبارات قانونية وسياسية، حتى أن وجود أقلية في البرلمان لا يعني قيام مؤسسة المعارضة لأن النظام الدستوري لا يسمح لها بالمشاركة في أعمال الدولة سواء من حيث الرقابة أو اتخاذ القرار.⁹⁴⁰

⁹³⁴ لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، مرجع سبق ذكره ، ص.625.

⁹³⁵ Dendias, Le renforcement des pouvoirs du chef de l'état dans la démocratie parlementaire., p.39.

⁹³⁶ Ibid., p.39.

⁹³⁷ Ibid., p.36.

⁹³⁸ Ibid., p.37.

⁹³⁹ Marie Anne Cohendet, op. cit., p.123.

⁹⁴⁰ أنظر لوشن دلال، خلفه نادية، مرجع سبق ذكره.

-لتحقيق ذلك التوازن، يجب أن يكون النص واضحاً، وينص على عقوبة فعالة في حالة مخالفة الدستور ينطق بها "قاض موضوعي".⁹⁴¹ ويجب أن تكون التوازنات التي يحدثها النص ثابتة وتمثل المبادئ الديمقراطية.⁹⁴² وهو ما ليس متوافراً في النظام الدستوري الجزائري نظراً لضعف الهيئة القضائية والمجلس الدستوري.

-سلطة التنظيم المستقل وسيلة لاحتلاس السلطة نهائياً من يد البرلمان، وهو ما أثبتته التجربة في الجزائر.

-يبدو أن المؤسس الجزائري وضع البرلمان في المركز الذي تكون فيه الأقلية في الأنظمة الغربية. فالبرلمان لا يملك أن يشارك بفعالية في العملية التشريعية، بالمقابل يمنحه الدستور آليات تسمح له صورياً بوقف العمل الرئاسي في ما يتعلق بالتشريع، إلا أن تحليل هذه الآليات أكد لنا عدم إمكانية ذلك. بهذا يكون لرئيس الجمهورية سلطة القرار أي في مركز الأغلبية والبرلمان سلطة الرقابة أي في مركز الأقلية.

لكن هذه الأقلية ضعيفة ولا ترقى إلى درجة المعارضة، بل تلعب دوراً مزدوجاً في النظام السياسي الجزائري: إما مساندة رئيس الجمهورية، وهي تحظى بالوسائل القانونية لذلك. أو عدم مساندته وهنا تكفي بالصمت أو الامتناع، فيكون دورها سلبياً ولا يؤثر كثيراً في قرار رئيس الجمهورية إلا من الناحية السياسية، وهو ما تثبتته الأغلبية التي يشترطها الدستور.⁹⁴³ فيصبح البرلمان الجزائري بمثابة الوادي المقدس أين تغسل كل الذنوب، بالمقابل، يتحمل قانونياً كل مسؤولية لأنه من منح تلك الموافقة.

البرلمان، إذاً، في النظام الجزائري، هو مجرد آلة تحويل لا تملك أن تفرض إرادتها أو أن تراقب، تقوم بدور آلة تعليب عن طريق موافقتها فهو ليس حتى آلة للتصويت، وهذا فيما يتعلق بالنصوص التي تعرض عليه. أما بالنسبة للاستفتاء وبقية المعاهدات فهو مستبعد تماماً.

ثانياً-إمكانية التداول على السلطة وتجسيد برامج كل الاتجاهات.

مؤسسة رئيس الدولة ضرورية لعمل الدولة لأن لها إرادة واحدة يفترض أن يمثلها شخص واحد،⁹⁴⁴ هذا رغم وجود بعض النظريات التي ترى أن رئيس الدولة هيئة غير لازمة، ويمكن تعويضها إما بهيئات أخرى أو بتوزيع

⁹⁴¹ Marie Anne Cohendet, op. cit., p.146 .

⁹⁴² Ibid., p.146 .

⁹⁴³تشدد الأغلبية في النظام الدستوري الجزائري إذا كان الأمر متعلقاً بعرقلة أعمال رئيس الجمهورية أو إثارة مسؤولية حكومته، وعلى العموم في حالة المواجهة بينه وبين البرلمان. لكنها تصبح بسيطة إذا كانت تهدف إلى مساندة رئيس الجمهورية أو الحكومة.

⁹⁴⁴ Dendias, Le renforcement des pouvoirs du chef de l'état dans la démocratie parlementaire., p.33.

الوظائف بين المؤسسات الأخرى.⁹⁴⁵ فبقدر ضرورتها، يلتزم المؤسس بتنظيم اختصاصاتها وحدودها تفاديا للانحراف في تفسير سمو المؤسسة، فإن كان رئيس الجمهورية مجسد الدولة فإنه لا يحق له أن يعتبر بقية المؤسسات مجرد تابعة لإرادته. وهيمنتته على عمل الدولة ليس إلا ضرورة واستكمال للنظرية الديمقراطية التي جعلت منه الممثل الأول للشعب. لذا تقوم إلى جانب هذه المؤسسة هيئات أخرى تسمح بمراقبة ووقف الإجراء الرئاسي عندما يجيد عن الإرادة العامة للشعب.

لكن التوازن الذي يفترض تحقيقه بين سلطة القرار والرقابة، أي بين من يشرع ومن يراقب التشريع لا يعتمد فقط على وجود هذه الهيئات وتمتعها بأليات تسمح بوقف الإجراء التشريعي الرئاسي، لأنها تكون دائما في وضع أدنى، بل في إمكانية التداول بينهما. أي في إمكانية التداول بين البرامج التي تعتبر مصدرا موضوعيا للتشريع. بهذا نعود إلى فكرة تمثيل الأحزاب في البرلمان ورئاسة الجمهورية والحكومة. الشيء المستبعد في النظام السياسي الجزائري أين يكون دور الأحزاب ضعيفا في هذا المجال. فالتداول في الجزائر لا يكون لا بين البرامج، ولا الأحزاب ولا الأشخاص وهو غير مفترض أصلا لأن النظام موضوع على أساس عدم التداول. فلا يسمح النظام في الجزائر بالتداول ويحل النزاع عادة بالعنف أو في ظل غموض قانوني وهو ما أثبتته التجربة الدستورية في الجزائر: تغيير حكومة قاصدي مباح في ظل دستور 1989،⁹⁴⁶ وحكومة بن بيتور. فلتحقيق التداول على السلطة يفترض أولا التخلص من شخصنة الحكم وضعف المؤسسة أمام شخص الحاكم.⁹⁴⁷

لتحقيق هذا الأمر، كان يفترض بالمؤسس أن يعمل على تحقيق أمرين:

-توزيع عادل للوظيفة التشريعية بين هيئتين: أحدهما يضطلع بسلطة القرار والجهة الأخرى بسلطة الرقابة سواء على سبيل التناوب أو على سبيل الاستئثار بالوظيفة.

-محاولة تكوين برلمان قادر على القيام بوظيفته التشريعية سواء في شكلها التقريبي أو الرقابي.

لكن غياب المعيارين لا يعني تماما عدم تحقق العدالة الدستورية في توزيع الوظيفة التشريعية بين رئيس الجمهورية والبرلمان، فلو تمكنت إحدى مؤسسات الدولة من إثارة مسؤولية رئيس الدولة الجنائية أو السياسية بمناسبة أعماله التشريعية لتمكنا من القول بتحقيق العدالة الدستورية.

⁹⁴⁵ Ibid., p.32.

⁹⁴⁶لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، مرجع سبق ذكره ، ص.621.
⁹⁴⁷ المرجع نفسه، ص.619.

تتحقق هذه العدالة في توزيع الوظائف بين سلطة القرار وسلطة الرقابة بوجود آليات رقابية فعالة، وهو ما يفتقده النظام الدستوري الجزائري، فهل سمح على الأقل بإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية على أعماله التشريعية؟ في هذا الأمر، نتكلم عن العدالة الدستورية عندما يلتزم رئيس الجمهورية بقواعد الدستور ومبادئ الشرعية ولا يخطئ.

لذا تعتمد كل آلة الدولة على إرادة رئيس الجمهورية، وما كان يفترض أن تعتمد الدساتير على حسن نوايا الممثلين. فهل يمكن إثارة مسؤوليته إذا خان هذه الثقة الممنوحة له؟

الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الجمهورية على أعماله التشريعية. 948

بين مبدأ أن الملك لا يخطئ وقاعدة مسؤولية الدولة عن التعويض عن أعمالها التشريعية،⁹⁴⁹ هل يمكن أن نتكلم عن مسؤولية رئيس الجمهورية عن أعماله التشريعية خاصة أمام المبادئ القديمة التي أرستها الديمقراطيات الدستورية والتي كانت ترى أن القانون "لا يمكن أن يضر لأنه ثمرة مداوات الأصحاب الشرعيين للسيادة".⁹⁵⁰ بهذا تنعدم المسؤولية على التشريع بالنسبة للبرلمان فأعضاءه ليسوا مسئولين حتى عن آرائهم وعن التصويت بمناسبة أداء أعمالهم. أما فيما يتعلق برئيس الجمهورية الذي لا تتحقق في أعماله عنصر المداولة، لأنه عمل فردي، هل يخضع للمساءلة؟⁹⁵¹ أم أن اختياره من طرف الشعب وتركيزه برنامجه السياسي يعفيه من المسؤولية إلا في حالة الانحراف الفادح عن مقتضيات البرنامج والإضرار بالمصلحة العامة للشعب؟

للإجابة على هذه التساؤلات تعترضنا صعوبات جمة في النظام الدستوري الجزائري، أهمها أننا من خلال الدراسات السابقة توصلنا إلى أن الآليات الرقابية على أعمال رئيس الجمهورية التشريعية غير فعالة لأنه أسمى السلطات. لذا نتساءل من جديد: من سيسأل رئيس الجمهورية إن كان أعلى الهيئات الدستورية في الدولة، وعلى أي عمل قد يسأل؟ فإن توافرت الإمكانية الثانية لا تتوافر الأولى.⁹⁵²

⁹⁴⁸ إذا أثرت مسؤولية رئيس الجمهورية، فلا يبقى مجال للتمييز بين أعماله، أيها تتعلق بالمساءلة. إلا أننا نؤكد على ذلك من حيث المبدأ، أي إمكانية إثارة مسؤوليته عن التشريعات التي يتخذها.

إذ استقر قديماً أن القوانين لا تتسبب في أية أضرار لأنه يصعب أن تتسبب قواعد عامة في ضرر يترتب عنه تعويض. إلا أن الممارسة أكدت في كثير من الحالات توافر إمكانية إلحاق الضرر بالأفراد. لمزيد من التفصيل، انظر:

Erdogan Bülbül, « la responsabilité de l'état en tant que législateur en Turquie », RDP, n 4, 2003, p.1129 à p.1130.

⁹⁴⁹ منذ قرار فلوريت لمجلس الدولة الذي كان وراء تأصيل تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تسببها القوانين، أصبح من الممكن الطعن ضد التشريع الذي يسبب أضراراً على أساس المسؤولية على المخاطر، لكن القضاء المصري يرى عدم جواز التعويض عن القوانين، انظر محمد ماهر أبو العينين، مرجع سبق ذكره، ص.359.

⁹⁵⁰ Christian Bidégaray, Claude Emeri, La responsabilité politique, Dalloz, Paris, 1998, p.10.

⁹⁵¹ لا نخلط في دراستنا بين تقرير مسؤولية رئيس الدولة عن أعماله التشريعية، ودسترة مسؤولية الدولة عن الأعمال نفسها، لأن هذه الأخيرة مرتبطة بالضرر الذي يوجب التعويض. أما مسؤولية رئيس الجمهورية فتقوم عندما تنعدم الأسس القانونية لمسؤولية الدولة. Erdogan Bülbül, op.cit., p.1123.

أي إذا ارتبط الخطأ بشخص رئيس الجمهورية. لكن التمييز لا يخلو من الصعوبات، لأنه لم يتم دسترة مسؤولية الدولة عن الأعمال التشريعية، وهذا ما يبدو من خلال المادة 49 من الدستور الجزائري التي تقر مسؤولية الدولة عن أعمالها القضائية فقط: "يترتب على الخطأ القضائي تعويض من الدولة. ويحدد القانون شروط التعويض وكيفية". انظر أيضاً:

Philippe Braud, Penser l'état, Ed le seuil, Espagne, 2 ed, 2004, p.p. 30,31.

⁹⁵² لكنه وفي جميع الأحوال يجب أن نؤكد مبدأ سياسياً وقانونياً أساسياً: أن رئيس الجمهورية لا يملك حصانة مطلقة فيما يتعلق بأعماله التشريعية. انظر: =

Francis Delpérée, « La responsabilité du chef de l'état. », =

. Revue française de droit constitutionnel, n 49, janvier, mars 2002, p.40.

فإذا تطلب الدستور توافر شروط معينة لاتخاذ القرار، تصبح هذه الأخيرة قيда على سلطة رئيس الجمهورية ويمكن متابعته في حالة عدم احترامه لهذه الشروط والإضرار بالمصلحة العامة، لكن المشكلة أنه يملك سلطات في أغلبها تقديرية، ولا تختص أية هيئة بمراقبتها، لا مجلس الدولة ولا المجلس الدستوري. وإذا نص الدستور على اختصاص هيئة معينة برقابة أعمال رئيس الجمهورية، فإنه يضع آليات غير فعالة أو مستحيلة التحريك. إلا أنه ما دام الأمر مرتبطا بالتشريع، ومادام رئيس الجمهورية يملك سلطة تقديرية في التقرير، فهل يمكن أن يسأل على هذا الأساس؟ إذ أن غياب الآليات الرقابية يعني أن السلطة السياسية والشعب يتطلعان دوما إلى رئيس دولة قوي ومحل ثقة، وإذا خان هذه الثقة، يكون قد ارتكب أسوأ ما قد يرتكبه أي رئيس وهو الاستبداد بالسلطة. فهل يجوز إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية على أعماله التشريعية من طرف البرلمان حتى ولو لم ينص الدستور على اختصاصه، وذلك باعتباره مشتركا في العملية التشريعية واستنادا للمادة 98 من دستور الجزائر؟

لا يعطي النظام الدستوري تفسيرات واضحة في هذا المجال، لذا تقودنا الإجابة على تساؤل معين إلى تساؤل آخر. فإذا كان للبرلمان صفة في مساءلة رئيس الجمهورية عن أعماله التشريعية على أساس أن الشعب اختار برامج الأحزاب البرلمانية لهذا الغرض، نتساءل إن كان يملك الوسائل القانونية لذلك. وهو ما يعيب تماما الدستور الذي وضع على أساس تبعية كل المؤسسات لرئيس الجمهورية، فكيف تراقب مؤسسة المؤسسة التي تعلقها؟

إلا أن التساؤلات تلتقي في نقطة واحدة هي أن رئيس الجمهورية مسئول دون نقاش عن أعماله التشريعية على أساس مسؤولية الدولة في حد ذاتها عن التعويض عن الأضرار الناجمة عن أعمالها التشريعية. لذا إن كان الخطأ شخصا ويتعلق تحديدا برئيس الجمهورية يجوز تحريك مسؤوليته. لكن الدستور لم يبين ولم يترك مجالاً لنستنتج أمام أية جهة ووفقا لأية إجراءات، لذا يتوجب علينا دراسة كل آليات إثارة المسؤولية للتحقق من إمكانية تطبيقها في هذا المجال. وللتحديد فإن إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية تعني إنهاء عهده، وهو ما يفرق بين الآليات الرقابية على الأعمال الرئاسية والتي يكون دورها وقائيا تفاديا للوقوع في نظام اللامشروعية والآليات محل الدراسة والتي تؤدي حتما إلى استقالة رئيس الجمهورية إضافة إلى جزاءات أخرى.

لتفادي هذه الصعوبات النظرية الناشئة من مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي حاول فقهاء القانون العام-ديجي، غاستون، جيز- التمييز بين الموظفين والحكام، فنكون أمام نوعين من المسؤولية: مسؤولية

الإدارة ومسئولية السلطة، مما يوصلنا إلى نمطي ماكس فيبر: الآلة السياسية التي تأمر، والبيروقراطية التي تنفذ. ولا يمكن بأي شكل اعتبار مساءلة الثاني إعفاء لمسئولية الأول، "فمساءلة المنفذين لا تغطي خطأ من أمر بذلك".⁹⁵³ وتكون مسؤولية المنفذ على ما نفذ، أما مسؤولية المشرع فتقوم على ما وضع من قوانين.

بهذا، اعترف بعض الفقه بضرورة إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية على أعماله التشريعية، إلا أنهم اختلفوا في أسس تلك المسؤولية، فهناك من يعيدها للخطأ، وهناك من يراها في التبعية، أما الفريق الآخر فلا يعترف إلا بالخطأ الجنائي كأساس للمسؤولية:

1-المسؤولية بسبب الخطأ:

تثار هذه المسؤولية عند ارتكاب خطأ جسيم، مثل الخيانة العظمى في دستور فرنسا 1958، والأمثلة عن ذلك كثيرة منها:

- الالتجاء إلى الاستفتاء لإلغاء الدستور.
- تأجيل الاستفتاء على قانون اعتمده المجلسان.
- استعمال سلطات المادة 16 رغم عدم توافر شروط تطبيق الظروف الاستثنائية.⁹⁵⁴

2-المسؤولية لأجل التبعية أو الخطر:

تتعلق بالخطأ السياسي الذي يرتكبه رئيس الدولة عند ممارسة وظائفه، والذي يتسبب في أضرار.

- تتعلق مبدئياً بالخطأ المادي المرتبط بالخيارات الاقتصادية والعسكرية.
- مدى ملائمة توقيت إصدار القرارات.⁹⁵⁵

3-المسؤولية الجنائية: والتي تكون أيضاً أساساً قانونياً لتحريك المسؤولية السياسية لرئيس الدولة.⁹⁵⁶

⁹⁵³ Christian Bidégaray, Claude Emeri, La responsabilité politique, op. cit. ,p.4.

⁹⁵⁴ عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية...، ص. 236.

⁹⁵⁵ عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية...، ص. 237.

⁹⁵⁶ المرجع نفسه، ص. 237.

لا نختلف في أن الخطأ الجنائي بمناسبة تأدية المهام يعتبر أساسا للمسؤولية وهو في هذه الحالة واسع جدا نظرا للطبيعة الخاصة لمهام رئيس الجمهورية، لكن الأساسين الأولين لم يكونا واضحين تماما في تحديد طبيعة الأخطاء التي تثير المسؤولية والتي لا تؤدي إلى ذلك. فلا يمكن أن نعتبر أن كل خطأ يرتكبه رئيس الجمهورية قد يتسبب في إثارة مسؤوليته. فيكون الخطأ أساسا لمسؤولية رئيس الجمهورية، إذا تسبب في ضرر للشعب أو للمؤسسات الدستورية، أو حتى لنظام الدولة ككل.⁹⁵⁷

إلا أننا، واعتمادا على خصوصية النظام الجزائري، نحاول، بشكل مستقل البحث عن الأساس المفترض للمسؤولية الرئاسية القانونية والسياسية:

فيما يتعلق بما ورد في الدستور: لا بد أن المادة 158 من الدستور الجزائري⁹⁵⁸ أسست لمسؤولية رئيس الجمهورية وفقا لفكرة الخطأ الجنائي.

لكن، من الناحية السياسية، نرى أن لا يجوز ربط المسؤولية بفكرة الخطأ أو التبعة لأنه في هذه الحالة، يصبح من الصعب إثباتها. نكتفي بأن تكون المسؤولية على أساس مخالفة أحد مبادئ الشرعية والمشروعية، ويبقى تحريك الإجراء سلطة تقديرية للمختص في ذلك سواء كان محكمة، أو برلمانا، أو شعبا. فقد تختلف أسس الشرعية والمشروعية من دولة إلى أخرى، فيعتبر شعب تصرفا معينا مناسبة لإثارة مسؤولية رئيسه، في حين يتجاوز شعب آخر عن ذلك. لذا يكون وضع أساس موحد لمسؤولية رئيس الجمهورية غير عملي، ويفضل أن نبحث عنه في كل نظام على حدة. فتكون فكرة ربط المسؤولية بمبادئ الشرعية والمشروعية كأساس لها حلا لهذا الإشكال خاصة أنها تمنح المختص بتحريكها سلطة تقديرية، إذ لا يمكن أن نقيّد سلطة الشعب في هذا المجال لأن الأساس لم يتوافر.

أدى اختلاف هذه الأسس بالفقهاء إلى محاولة التمييز بين أنواع المسؤولية، فهناك من يعتمد على طبيعة الخطأ لتكييف طبيعة المسؤولية المثارة.⁹⁵⁹ إن كان الخطأ جنائيا كانت المسؤولية كذلك، وتثار المسؤولية السياسية

⁹⁵⁷ لكن، النظام السياسي الجزائري، أسس لنوع آخر من المسؤولية التي قررها على الدولة، وهي المسؤولية دون خطر من خلال نص الاستفتاء في 2005، والتي من خلالها تحملت الدولة المسؤولية عن المخاطر والأضرار دون وجود خطأ، كما أكد ذلك التشريعات التي وضعت تطبيقا للميثاق، مثل النصوص المتعلقة بتعويضات الضحايا، "والعفو التشريعي"، أنظر: الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية... قيم... دلالات... وضمانات...، "الوثائق البرلمانية"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 10، أكتوبر 2005، ص. 204، 205.

⁹⁵⁸ تنص المادة 158 من دستور الجزائر على أن: "تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنایات والجنح، التي يرتكبها بمناسبة تأديتها لمهامها. يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة".

إن كان الخطأ سياسياً، إلا أنه قد يجتمع المعياران في خطأ واحد فيكون سياسياً وجنائياً في الوقت نفسه.⁹⁶⁰ بهذا لم تجد هذه الطريقة لتصنيف حالات إثارة المسؤولية لأنها لا تهتم بآثار الإجراء. لذا لجئوا لمعيار آخر أكثر عملية وهو التمييز بين أنواع المسؤولية على أساس الجهة المختصة بإثارتها، والجزاء المترتب عنها. فإن كانت الجهة التي تثير المسؤولية سياسية والعقوبة سياسية اعتبرناها مسؤولية سياسية، أما إن كانت الجهة التي تثير المسؤولية قضائية والعقوبة كذلك اعتبرناها قانونية. يقوم الفرق، إذا، بين المسؤولية السياسية والقانونية في أنهما لا تثاران أمام الجهة نفسها، فالأولى تثار أمام المجالس والمحاكم، أما الثانية فأمام الجهات السياسية.⁹⁶¹

كما ترد صعوبة أخرى في إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية هي أنه لا يمكن التكلم عن جزاء إذا لم ينص الدستور صراحة على ذلك. إلا أنه من الخطأ أن نقارن بين المسؤولية في القانون بصفة عامة والقانون الدستوري فالفرق بين القانون الذي ينظم الحكم وذلك الذي ينظم العلاقات الفردية أن الأول يبين سلطات الهيئات التمثيلية التي يمنحها الشعب لها، بينما ينظم الثاني العلاقات بين الأفراد وحدودها في مواجهة الغير والدولة. بهذا لا يعاقب الأول إلا نادراً لأن الكلمة الأخيرة تبقى للشعب، أما الثاني فهو ينص على عقوبة كل ما تتم مخالفته. لذا حاول الفقه أن يفرق بين المسؤولية القانونية التي نص عليها الدستور، والافتراضية التي تقوم عند أي رفض شعبي من الهيئة الناجبة.⁹⁶² لكن هذه الأخيرة لا تتوقف عند هذا الحد لأنها قد تثار حتى ولو لم يتدخل الشعب مباشرة بل عن طريق ممثليه المنتخبين.

في النظام الجزائري، يفترق الدستور إلى مواد تساعدنا في تحليلنا لأنواع المسؤولية وإمكانية إثارتها بمناسبة الأعمال التشريعية الرئاسية، إلا ما يتعلق بالمادة 158 والتي تشير إلى مسؤولية رئيس الجمهورية عن الأعمال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى والجنايات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأدية عمله. وهو ما كیفناه بالمسؤولية القانونية، إلا أنه لا يشير إلى إمكانية إثارة المسؤولية القانونية في حالة مخالفته الصريحة للدستور. - المبحث الأول -

⁹⁵⁹ يميز أحد الكتاب المسؤولية القانونية عن المسؤولية الدينية والأدبية بأنها تلك التي تترتب عن ضرر بسبب سلوك مخالف للقانون، وهي وحدها ما يترتب عليها جزاء قانوني يتمثل في العقوبة والتعويض. وتتنوع حسب القاعدة القانونية محل المخالفة، إن كانت القاعدة من أحكام القانون المدني، كانت المسؤولية مدنية، وتكون إدارية إن تعلق بمخالفة أحكام القانون الإداري، جنائية إذا كانت المخالفة تتعلق بالقانون الجنائي، ونصنفها سياسية إذا ارتبطت بالمخالفة بالقانون الدستوري. أنظر: محمد فوزي لطيف نويجي، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2005، ص. 30. لكننا، بالقابل، لا نرى أن هذا التصنيف يعتبر معيار لدراستنا الحالية، نظراً لأن الكاتب يميز بين أنواع المسؤولية على أساس طبيعة القاعدة المنتهكة: دينية، أخلاقية أو وضعية. وهو ما اعتمده أيضاً في أنواع المسؤولية القانونية، إلا أنه، يصعب عملياً التمييز بين المسؤولية السياسية والجنائية والمدنية بالنسبة للسلطة السياسية.

⁹⁶⁰ Marie Anne Cohendet, Le président de la république, op. cit., p.31.

⁹⁶¹ Elizabeth Zoller, op. cit., p. 448.

⁹⁶² بوقفة عبد الله، رسالة دكتوراه، مرجع سبق ذكره، ص. 175.

لكن مسؤولية رئيس الجمهورية لا تتوقف عند هذا الحد، فقد يرتكب أخطاء سياسية تتسبب بأضرار أو لا تلقى أعماله رضا ناخبه ولا تكون من اختصاص المحكمة سابقة الذكر. فيكون الشعب فقط صاحب السلطة في إثارة مسؤوليته إما بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر عن طريق ممثليه المنتخبين. - المبحث الثاني -

المبحث الثاني: المسؤولية القانونية.

الأساس القانوني لهذه المسؤولية هي المادة 158 من دستور الجزائر. ولا بد أنها كقاعدة عامة وسعت مجالها، لأن إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية لم تقتصر فقط على جريمة الخيانة العظمى، بل تعدت إلى كل الجناح والجنايات التي قد يرتكبها أثناء تأدية مهامه.⁹⁶³

تختلف المسؤولية القانونية عن المسؤولية السياسية من حيث الجهة التي تحركها، والجزاء المترتب، أما بالنسبة لطبيعة الخطأ فلا يعد معيار دقيقاً لأن الخطأ نفسه قد يكون سبباً في إثارة نوعي المسؤولية. كما أن تنظيمها في الدستور ليس معياراً، باعتبار أنه ينص أيضاً على المسؤولية السياسية للحكومة رغم أن المؤسس لم يعتبرها أبداً قانونية. فنعرف المسؤولية القانونية على أنها: الإجراء القانوني الذي تحركه محكمة أو مجلس قضائي بسبب مخالفة رئيس الجمهورية لقواعد مدمسترة (الشرعية)⁹⁶⁴ أو (المشروعية)⁹⁶⁵ بشكل يؤثر على نظام الدولة القانوني أو السياسي. وتترتب عن تحريك الإجراء عقوبات جزائية إلى جانب استقالته. إلا أن الأمر هنا يرتبط تحديداً بتوافر القصد، فلا يمكن أن يكون عجز رئيس الجمهورية عن تحقيق برنامجها السياسي أساساً لها.

مما يعني أن مسؤولية رئيس الجمهورية القانونية عن أعماله التشريعية تقوم في حالة مخالفة رئيس الجمهورية للأحكام الدستورية المنظمة لوظيفته التشريعية، مخالفة تكيف على أنها جريمة تختص بمتابعتها محكمة أو مجلس قضائي. لكن هذه الفكرة تصطدم بعدة مشكلات تتمحور حول:

- الجهة المختصة بتحريك الاتهام.

⁹⁶³ جريمة الخيانة العظمى لا تجد أصلها في النظريات الحديثة لتنظيم الحكم، بل إنها مرتبطة بالمحاولات القديمة لإخضاع الحكام للرقابة الشعبية، لذا قررت منذ الدساتير الأولى للإنسانية. أنظر: أرسطو، دستور الأثينيين، ترجمة: أوغستينس بربرة، اللجنة الدولية لترجمة الروائع، بيروت، 1967، ص.115، ص.151.

⁹⁶⁴ تتعلق آليات تحريك المسؤولية القانونية عن مخالفة مبادئ الشرعية بارتباطها بإطار قانوني كالخيانة العظمى التي تعتبر مسؤولية قانونية عن إخلال بقواعد الشرعية، كوضع قوانين تخالف تماماً ما ورد في البرنامج السياسي لرئيس الجمهورية.⁹⁶⁵ يعرف مبدأ المشروعية بأنه: "سيادة القاعدة القانونية فوق إرادات كل الأشخاص القانونية في الدولة سواء كان هؤلاء الأشخاص القانونيون من أشخاص القانون العام أم من أشخاص القانون الخاص"، أنظر سلامة أحمد بدر، مرجع سبق ذكره، ص.206.

- إجراءات المحاكمة والعقوبة المقررة.

- حالة غموض النصوص الدستورية وغياب الجزاء.

- تكييف الأعمال الإجرامية التي ارتكبتها رئيس الجمهورية بمناسبة تأديته وظيفته التشريعية.

مما يؤكد صعوبة تنظيم المسؤولية القانونية لرئيس الجمهورية،⁹⁶⁶ وتحديد الأعمال التي تكون أساسا لتحريكها. وقد نص المؤسس الجزائري على هذه المسؤولية في المادة 158 من الدستور وحدد الأعمال التي تكون أساسا لتحريكها وهي الخيانة العظمى والجنايات والجنح التي يرتكبها رئيس الجمهورية بمناسبة تأدية مهامه، فهل تتعلق هذه الجرائم بالأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية؟ أي هل يمكن أن يرتكب رئيس الجمهورية عملا يمكن وصفه بالجريمة بصدده ممارسته لأعماله التشريعية؟ خاصة أن عمله التشريعي ذو طبيعة سياسية، ويملك سلطة تقديرية فيه لذا كان يفترض ألا يعدو الجزاء إلا أن يكون سياسيا.

لم ينص دستور الجزائر على أي جزاء في حالة امتناع رئيس الجمهورية أو عدم ممارسته لإحدى اختصاصاته التشريعية على عكس الدساتير الأخرى التي حاولت، على الأقل بالنسبة للأعمال التي قد ينجر عن عدم القيام بها تعطيل لسير عمل الدولة، أن تنقل الاختصاص إلى جهة أخرى كجزاء عن عدم ممارسته لها. لذلك نتساءل هل يمكن توقيع الجزاء رغم غياب النص؟ كما يتوجب قبل دراسة الموضوع تعريف الجريمة وبيان أركانها، وإمكانية تطبيق أركانها على العمل التشريعي الرئاسي؟

تعرف الجريمة بأنها: "انتهاك حرمت قانون من قوانين الدولة بفعل خارجي صادر عن رجل لا يبرره قيام بواجب ولا ممارسة حق، على أن يكون منصوصا على معاقبته في القانون"،⁹⁶⁷ فقيامها يرتبط بتوافر أركانها الثلاث: الشرعي، المعنوي والمادي:

-الركن الشرعي: ركن خارجي للجريمة، ويشترط فيه أولا ضرورة تكييف الأفعال عن طريق البحث عن النص المطبق على الأفعال.⁹⁶⁸

⁹⁶⁶ Patrick Auvret , op. cit. , p.168.

⁹⁶⁷ عبد الوهاب حومد، شرح قانون الجزاء الكويتي، جامعة الكويت، 1959، ص. 51، نقلا عن: محمد صبحي نجم، قانون العقوبات- القسم العام، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2005، ص. 107.

⁹⁶⁸ Patrick Kolb, Laurence Leturmy, droit pénal général, Gualino 2diteur, 2000, p.62.

-الركن المعنوي: هو ركن داخلي، تقوم فيه المسؤولية الجنائية بتوافر عنصرين: ارتباط الفعل بالشخص، وعنصر يتعلق بالإرادة الإجرامية.⁹⁶⁹

-الركن المادي: يستوي هنا أن يكون الفعل إيجابيا أو سلبيا.⁹⁷⁰

بهذا الشكل، نكون أمام جريمة إذا توافرت الأركان الثلاث، فإن تسبب عمل تشريعي لرئيس الجمهورية في ضرر له علاقة بالفعل المادي وكان الرئيس قاصدا لذلك، وورد نص يجرمه، قامت المسؤولية القانونية لرئيس الجمهورية. وهو ما يتحقق وفقا للمادة 158 التي نصت على اختصاص المحكمة العليا للدولة بذلك، إلا أن الإشكال يثور في تعريف الجرائم الواردة في المادة ومدى علاقتها بالأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية. -المطلب الأول-

لكن ربط المسؤولية القانونية لرئيس الجمهورية بالمادة 158 من الدستور فقط غير جائز، لأنها تعتمد في تعريفها للجنايات والجنح على تشريع العقوبات الجزائي الذي يخاطب كل الأفراد مهما كانت صفتهم. وفي القانون الدستوري قد ترتكب جرائم لا توصف كذلك بالنسبة للشخص العادي نظرا للمكانة التي يحظى بها رئيس الجمهورية. فهل يمكن مساءلته أمام هيئات أخرى وعلى أعمال لم ترد في تقنين العقوبات ولا ترقى إلى درجة جريمة الخيانة العظمى؟ وفي حالة غموض النص بشكل لا يسمح بتكليفه إن كانت مخالفته جريمة أم لا، هل يمكن مساءلته؟ كما أنه في حالة تعليق الدستور، هل يمكن إثارة مسؤوليته عن الأعمال التي كانت لتوصف بأنها جرائم ينتج عنها إقامة مسؤولية رئيس الجمهورية لولا تعليق الدستور؟-المطلب الثاني-

المطلب الأول: حالة المخالفة الصريحة لأحكام الدستور.

أسس الدستور الجزائري في المادة 158 محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنايات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما لمهامهما. بهذا يخضع رئيس الجمهورية للمحاكمة في حالتين: حالة ارتكابه لجريمة الخيانة العظمى - الفرع الأول- وحالة ارتكابه للجنايات والجنح بمناسبة تأدية مهامه. -الفرع الثاني-

⁹⁶⁹ Ibid, p.p. 88, 101.

⁹⁷⁰ Ibid, p. 115.

إلا أن النص لم يبين لا تكوين المحكمة ولا إجراءات المحاكمة وأحال الأمر برمته لقانون عضوي يحدد تشكيلة المحكمة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة فاستبعد البرلمان من إمكانية اتهام الرئيس وحول المحكمة العليا للدولة بذلك.⁹⁷¹ على عكس الدستور الفرنسي الذي نظم هذه الحالة، ولا ينفك يوسع حالات اتهام رئيس الجمهورية، فكانت المادة 68 من دستور فرنسا 1958 في البداية تنص فقط على مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى أمام المحكمة العليا للأمن. وفي 1999، تم تعديل الدستور في مادته 53 وأصبح رئيس الجمهورية مسئولاً فيما يتعلق بالجرائم التي ينص عليها النظام الأساسي لروما. وفي 2007، عدلت المادة 68 ليصبح من الممكن عزل رئيس الجمهورية إذا أحل بواجبات وظيفته.⁹⁷²

ففي النظام الفرنسي، تعتبر هذه المحكمة نظاماً قضائياً مستقلاً وكاملاً،⁹⁷³ إلا أن إجراءات الاتهام والمتابعة تعرضت لنقد شديد:⁹⁷⁴

- كونها بيد الغرفتين يجعل الإجراءات أكثر صعوبة. لكن بعض الفقهاء يرون أن إجراء الاتهام بالخيانة العظمى في فرنسا يضمن حماية فعالة لرئيس الجمهورية.⁹⁷⁵

- تكوين المحكمة القضائية العليا ذو الطابع السياسي.

- لا وجه للطعن لا بالاستئناف ولا بالنقض، وللمحكمة السلطة التقديرية في تكييف الوقائع المنسوبة لرئيس الجمهورية وتقدير العقوبة.⁹⁷⁶

لكن في النظام الجزائري، وبغياب القانون العضوي، وعدم وجود أية تلميحات للمؤسس تمكننا من استيحاء تكوينها،⁹⁷⁷ سنكتفي بدراسة إمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية على أعماله التشريعية أمام هذه المحكمة دون محاولة توقع تشكيلتها وآليات تحريك الاتهام.

⁹⁷¹ عبد الله بوقفة، رسالة دكتوراه، مرجع سبق ذكره، ص.160.

⁹⁷² عزة مصطفى حسنى عبد المجيد، مرجع سبق ذكره، ص.246.

⁹⁷³ Thierry Ablard, « Le statut pénal du chef de l'état », **Revue française de droit constitutionnel**, n 52, octobre, décembre 2002, PUF, p. 844.

⁹⁷⁴ Pour plus d'information, voir : José Delfont, responsabilité pénale et fonction politique. Alpha, Liban, 2009, p.171 et suite.

⁹⁷⁵ Marie Anne Cohendet, Le président de la république, op. cit., p.36.

عبد الغني بسبوني، سلطة ومسؤولية...، مرجع سبق ذكره، ص.232 حتى 234.
⁹⁷⁶ في تقرير اللجنة حول المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، ورد أن أحكام الدستور في هذا المجال غامضة، كما أنها لم تجب عن انشغالات جوهرية تهدف إلى تحقيق التوازن بين سلطة الاتهام وأولويات ممارسة الحكم. لمزيد من التفصيل أنظر:

Pierre Avril, « A propos du statut pénal du chef de l'état, présentation du rapport de la commission chargée de mener une réflexion sur le statut pénal du président de la république instituée par le décret du 4 juillet 2002 », **RDP**, n 6, 2002, p1873 à p.1881.

الفرع الأول: الخيانة العظمى.

هل يمكن أن يسأل رئيس الجمهورية بارتكابه الخيانة العظمى عن عمل تشريعي؟ الإجابة على هذا التساؤل معقدة خاصة بغياب تعريف قانوني لجريمة الخيانة العظمى.

فقد نص دستور الجزائر صراحة على أن هذه الجريمة تتعلق برئيس الجمهورية دون غيره، مما يجعلنا مباشرة إلى مهمته التمثيلية ذلك لأنه لم يخضع الوزير الأول لمثل هذا الإجراء واكتفى بمحاكمته على الجنايات والجناح الأخرى. فلا يرتكب الجريمة الأولى إلا رئيس الجمهورية، بالنظر للاختصاصات التي يتمتع بها. وهي مرتبطة فقط بالأعمال التي خصه الدستور بها حصريا دون غيره. لكن المؤسس لم يعرف الخيانة العظمى، بل وأعطاهما مفهوما واسعا جدا، لأنه ذكر: "الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى"،⁹⁷⁸ فوقف أمام كل تفسير ضيق للمادة، وبهذا يسمح بإدخال طائفة واسعة من الأعمال ضمن هذا التصنيف حسب الحالة. ولو أراد عكس ذلك، أي بأن يضع القانون العضوي تعريفا محددًا للجريمة لنص على أن يحاكم رئيس الجمهورية على جريمة الخيانة العظمى فقط دون عبارة: "التي يمكن وصفها".

وهو أيضا منحه الدستور الفرنسي الذي لم يعرف جريمة الخيانة العظمى مما يعطي سلطة تقديرية للبرلمان في إخطار الجهة القضائية المختصة -مادة 68 من دستور فرنسا-⁹⁷⁹ فتكون المحكمة العليا للأمن ذات سيادة في تكييف الوقائع وتحديد العقوبة حتى ولو لم تذكر في قانون العقوبات.⁹⁸⁰ كان هذا الغموض إراديا، بهدف تحقيق توافق، توازن، وغموض في الممارسة السياسية:

توافق: إذ يبقى احتمال دائم لتحقيق اتفاق بين السلطة التشريعية والتنفيذية.

توازن: يتفادى من خلاله رئيس الجمهورية القيام بأعمال مضرّة قد تؤدي إلى تحريك مسؤوليته.

غموض: هو ما يعطي للإجراء قوة أكبر.⁹⁸¹

⁹⁷⁷إلا فيما يتعلق بالمادة 159 والتي تنص على أن المجالس المنتخبة تضطلع بوظيفة الرقابة بمدلولها الشعبي، والتي قد تؤدي معنى اتساع الوظيفة الرقابية للمجلس الشعبي الوطني. إلا أنها لا تؤدي تحديدا إمكانية تكوين المحكمة من طرفه إلا بوجود نص قانوني صريح. إلا أن الفقه يؤكد أن الغرفتين هما المختصتان بتحريك هذه المسؤولية. أنظر:

Louis Favoreu, « De la responsabilité pénale à la responsabilité politique », **Revue française de droit constitutionnel**, n 49, janvier, mars 2002, p.24.

⁹⁷⁸المادة 158 من دستور الجزائر.

⁹⁷⁹ Hugues Portelli, droit constitutionnel , op. cit. , p.187.

⁹⁸⁰ Ibid , p.187.

⁹⁸¹ José Delfont, op. cit., p. 51.

أما الدستور الأمريكي، والذي يعرف أكثر من أي دستور، باقتضابه وتنظيمه للعموميات دون الدخول في التفاصيل، فقد عرف الجريمة بمعايير حصرية وهو ما يبدو واضحا من الفقرة الثالثة من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة الأمريكية: " تقتصر جريمة الخيانة ضد الولايات المتعاهدة فقط على شن حرب ضدها، أو الموالاة لأعدائها، وتقديم الدعم والمساعدة لهم...". هذا التعريف العام الذي لا ينصرف فقط لجريمة متعلقة بشخص رئيس الدولة، لا يمكنه أن يشمل كل الأعمال التي يقوم بها رئيس الجمهورية وتشكل خيانة لشعبه. وهو ما سمح لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية جورج بوش الابن بجر شعبه إلى حرب لا مبرر لها، فقد من خلالها كثيرا من الأرواح والأموال رغم أنه يقتسم هذه السلطة مع الكونغرس الذي يختص بإعلان الحرب وفقا للفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي. وهي في الحقيقة خيانة للثقة التي منحها الشعب بقيادة القوات المسلحة وفقا للفقرة الثانية من المادة الثانية للدستور الأمريكي. فتعريف جريمة الخيانة بشكل دقيق قد يكون له أثر سلبي أكثر من ضماناته الإيجابية.

لذا لا يطرح عدم تعريف جريمة الخيانة العظمى في دستور فرنسا مشكلة في عمل المحكمة لتحقيق العدالة، بل إن إشكالية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية في النظام الفرنسي تطرح من ناحية أخرى. فإجراءات الاتهام بالخيانة العظمى صعبة التحقيق عمليا لأن الاتهام يوجب التصويت بالأغلبية المطلقة في المجلسين بقرار واحد.⁹⁸² وهنا يمكن لرئيس الجمهورية حل المجلس ليحول دون التصويت إلا في حالة إعمال المادة 16 من دستور فرنسا أين يصبح للمجلس إمكانية اللجوء للإجراء دون تهديده بالحل ليحول دون الاستخدام التعسفي لسلطات الحالة الاستثنائية.⁹⁸³

في النظام الجزائري، لا يزال الوقت مبكرا على التكلم عن هذا الإجراء نظرا لغياب أحكام المادة 158 من دستور الجزائر، لذا سنحاول في سبيل الإحاطة بالموضوع، دراستها في إطار روح الدستور الجزائري من خلال أحكام الدساتير الأخرى والاتجاهات الفقهية:

عرف القانون اليمني رقم 6 لسنة 1995 المتعلق بإجراءات اتهام ومحكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا، في المادة 2 منه المقصود بالجرائم التي قد يتهم بها رئيس الجمهورية:

⁹⁸² Hugues Portelli, droit constitutionnel, op. cit. ,p.187 .

⁹⁸³ Hugues Portelli, droit constitutionnel, op. cit. ,p.187 .

-الخيانة العظمى: " القيام بعمل مجمع على أنه كفر أو المساس بوحدة الوطن أو التنازل عن جزء منه، أو تغيير النظام الجمهوري ومبادئ الثورة اليمينية أو القيام بأي عمل من أعمال التجسس أو إفشاء الأسرار لصالح قوى أجنبية معادية لليمن".

-خرق الدستور: " مخالفة نص من نصوص الدستور أو تعليقه أو تعديله دون إتباع الإجراءات المحددة فيه".

-المساس بسيادة الوطن واستقلاله: " أي عمل يؤدي إلى تدخل الغير أو سيطرته على اليمن أو على جزء منه أو ثرواته أو نظامه الداخلي " 984

يبدو جليا أن قائمة الأعمال التي كيفت بأنها خيانة عظمى تعتبر كذلك أيضا في الدستور الجزائري، كما تضاف إليها الجرائم التي تتعلق بالمساس بسيادة الوطن أو نظامه الداخلي. أما عن خرق الدستور فلا يمكن اعتبار كل مخالفة للنصوص الدستورية خيانة عظمى بل يجب أن ترد معايير لذلك وهو ليس موضوع دراستنا. لكن القائمة التي وردت في المادة على سبيل الحصر تقصي أعمالا أخرى قد تشكل خيانة عظمى لذا لا نعتبرها كافية لتعريف هذه الجريمة في الدستور الجزائري.

أما عن الفقه الفرنسي، فقد عرفها Vedel بأنها: " إهمال شديد للالتزامات الوظيفية وانتهاك جسيم للواجبات الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية"،⁹⁸⁵ وتعرفها Marie Cohendet بأنها كل فعل جسيم، ضد شرف الوظيفة، أو يشكل انتهاكا للدستور.⁹⁸⁶ فيمكن تحليل الخيانة العظمى في مظهرين: إهمال جسيم من طرف الرئيس في أداء واجباته: مادة 5 من دستور فرنسا، حالة حدوث انتهاك صارخ للدستور.⁹⁸⁷ أما Henrie Fabre فيعرفها بأنها تتضمن كل انتهاك خطير من طرف رئيس الجمهورية لالتزاماته الدستورية والمسؤولية الناتجة ليست قانونية صرفة بل هي مسؤولية مختلطة سياسية وجنائية.⁹⁸⁸

⁹⁸⁴ جميل عبد الله القانفي، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية. دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2006، ص.81.

⁹⁸⁵ عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية...، ص. 228.

⁹⁸⁶ Marie Anne Cohendet, Le président de la république, op. cit., p.36.

⁹⁸⁷ Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, 10 ed, Montchrestien, Paris, 1989, p.649.

⁹⁸⁸ M H Fabre, principes républicains de droit constitutionnel, 3 ed, L G D J, Paris, 1977, p385, نقلا عن عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية...، ص.229.

من خلال هذه التعريفات، يبدو أن الجريمة ليست ذات مفهوم جنائي تماما لأنها قلما ترتبط بالجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات،⁹⁸⁹ نظرا لوجوب توافر عنصر سياسي، فكل الإجراءات تحرك عن طريق هيئة سياسية، وهو ما أثبتته التعريفات الفقهية.⁹⁹⁰ إلا أن تعريف هذه الجريمة يبقى دائما غامضا ومثيرا للمعايير الجديدة، وحتى التاريخ لم يفصل في الأمر. على سبيل المثال لم يساهم الإجراء الذي حرك ضد نابليون بونابرت في 1851 قبل أن يحكم، أو متابعة لويس الرابع عشر ومحاكمته بسبب التواطؤ ضد الحرية والمساس بالأمن العام للدولة في وضع معايير محددة لتعريف الجريمة، لأن هذه الأمثلة التاريخية لم تجسد تحديدا المقصود بالخيانة العظمى.⁹⁹¹

فيلتقي الفقه الفرنسي لتعريفه الخيانة العظمى في انتهاك رئيس الجمهورية للدستور، لكن الإشكال يطرح في التمييز بين الانتهاكات التي تعتبر خيانة عظمى والأعمال التي تعتبر مخالفات عادية. لذا لا يمكن الاعتماد على هذه التعريفات لدراسة الخيانة العظمى في دستور الجزائر:

* لم يعرف المشرع جريمة الخيانة في القوانين الدستورية، إلا أنه ذكر في المواد 61 و62 و63 من تقنين العقوبات⁹⁹² قائمة بالأفعال التي وصفها المشرع بأنها تشكل جريمة خيانة:⁹⁹³

المادة 61: " يرتكب جريمة الخيانة ويعاقب بالإعدام كل جزائري وكل عسكري أو بحار في خدمة الجزائر يقوم بأحد الأعمال الآتية:

1- حمل السلاح ضد الجزائر.

2- القيام بالتخابر مع دولة أجنبية بقصد حملها على القيام بأعمال عدوانية ضد الجزائر أو تقديم الوسائل اللازمة لذلك سواء بتسهيل دخول القوات الأجنبية إلى الأرض الجزائرية أو بزعزعة ولاء القوات البرية أو البحرية أو الجوية أو بأية طريقة أخرى.

⁹⁸⁹ José Delfont, op. cit., p. 53.

⁹⁹⁰ Ibid, p. 55.

⁹⁹¹ Ibid, p.50.

⁹⁹² قانون رقم 23/06 مؤرخ في 20 ديسمبر 2006 يعدل ويتمم قانون العقوبات.
⁹⁹³ يطرح أحد الكتاب الفرنسيين هذا الاحتمال على أساس أن الخيانة العظمى ليست إلا جريمة الخيانة في قانون العقوبات. إلا أنها وبالنظر لشخص الجاني، تصبح عظمى. لكنه فيما بعد يستبعد هذا التعريف لأنه ينقص من فعالية الإجراء. كما أن = التاريخ يناهض هذا الوصف، لأن الخيانة العظمى وردت في موثيق 1814، 1830، وكانت تتعلق بأي شخص مهما كان منصبه. أنظر: José Delfont, op. cit., p. 51.

3- تسليم قوات جزائرية أو أراضي أو مدن أو حصون أو منشآت أو مراكز أو مخازن أو مستودعات حربية أو عتاد أو ذخائر أو مبان أو سفن أو مركبات للملاحة الجوية مملوكة للجزائر أو مخصصة للدفاع عنها إلى دولة أجنبية أو إلى عملائها.

4- إتلاف أو إفساد سفينة أو سفن أو مركبات للملاحة الجوية أو عتاد أو مؤن أو مبان أو إنشاءات من أي نوع كانت وذلك بقصد الإضرار بالدفاع الوطني أو إدخال عيوب عليها أو التسبب في وقوع حادث وذلك تحقيقاً لنفس القصد...

المادة 62: " يرتكب جريمة الخيانة ويعاقب بالإعدام كل جزائري وكل عسكري أو بحار في خدمة الجزائر يقوم في وقت الحرب بأحد الأعمال التالية:

1- تخريب العسكريين أو البحارة على الانضمام إلى دولة أجنبية أو تسهيل السبيل لهم إلى ذلك والقيام بعملية تجنيد لحساب دولة في حرب مع الجزائر.

2- القيام بالتخابر مع دولة أجنبية أو مع أحد عملائها بقصد معاونة هذه الدولة في خططها ضد الجزائر،

3- عرقلة مرور العتاد الحربي،

4- المساهمة في مشروع لإضعاف الروح المعنوية للجيش أو للأمة يكون الغرض منه الإضرار بالدفاع الوطني مع علمه بذلك"

المادة 63: " يكون مرتكباً للخيانة ويعاقب بالإعدام كل جزائري يقوم:

1- بتسليم معلومات أو أشياء أو مستندات أو تصميمات، يجب أن تحفظ تحت ستار من السرية لمصلحة الدفاع الوطني أو الاقتصاد الوطني إلى دولة أجنبية أو أحد عملائها على أية صورة ما وبأية وسيلة كانت.

2- الاستحواذ بأية وسيلة كانت على مثل هذه المعلومات أو الأشياء أو المستندات أو التصميمات بقصد تسليمها إلى دولة أجنبية أو إلى أحد عملائها.

3- إتلاف مثل هذه المعلومات أو الأشياء أو المستندات أو التصميمات بقصد معاونة دولة أجنبية أو

ترك الغير يتلفها."

من الواضح أن الأحكام تتعلق بكل جزائي مهما كانت صفته بما فيهم رئيس الجمهورية، لولا وجود المادة 158 من دستور الجزائر والتي تقضي بإخضاع رئيس الجمهورية لمحاكمة مختلفة من طرف جهة خاصة. لذا فإن طبقت أحكام هذه المادة من تشريع العقوبات، فإنه فقط بالنسبة للتعريف وليس الإجراءات، فقد تكون هذه الأعمال أساسا لمحاكمة رئيس الجمهورية بتهمة الخيانة العظمى، وقد تكون أساسا لمتابعته عن أعماله التشريعية، فقد يصدر أوامر تهدف إلى أحد الأعمال المذكورة في المواد سابقة الذكر.

لكن بما أن المؤسس لم يجل صراحة على هذه المادة فلا يمكن اعتبارها قائمة حصرية لأعمال رئيس الجمهورية التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى. كما أنه تكلم صراحة عن اختصاص هذه المحكمة بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الجنايات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأدية مهامه، بالتالي تكون المواد سابقة الذكر أساسا للحالة الثانية أيضا وليس معيارا لتعريف جريمة الخيانة العظمى. وفي هذا تملك المحكمة العليا للدولة السلطة التقديرية لأن تعتبر أحد الأفعال الواردة في المواد سابقة الذكر خيانة عظمى أو جنائية. إلا أنها في جميع الأحوال تنطبق على المادة 158 من الدستور أيضا، وبما أن رئيس الجمهورية ليس مواطنا عاديا، فهو الرجل الأول للدولة ويملك كل الوسائل ليعرف كل أسرارها، ويتحكم بكل سياستها، يمكن للمحكمة اعتبار جريمة الخيانة المذكورة بقانون العقوبات بمثابة جريمة خيانة عظمى فيما يتعلق برئيس الجمهورية نظرا للسلطات الواسعة التي يتمتع بها.

فلا يكون تعريف جريمة الخيانة العظمى بوضع قائمة بالأعمال التي يمكن وصفها كذلك، بل بإعطاء تعريف يتسع لكل ما قد يعتبر جريمة خيانة عظمى، بهذا تقوم هذه الجريمة بتوافر كل أركانها: المادي، القصد الجنائي، الشرعي.

أحكام المادة 158 من دستور الجزائر كانت مماثلة لأحكام الدستور الفرنسي قبل تعديل هذا الأخير في 1993. فمفهوم الخيانة العظمى غير واضح، كما أنها لم تصنف جزائيا لا في الدستور ولا القوانين العادية، ولم تحدد لها عقوبة. بالمقابل، تؤكد المادة 142 من دستور الجزائر⁹⁹⁴ أن العقوبات الجزائية تخضع لمبدأي الشرعية والشخصية.⁹⁹⁵ لذلك تبقى تطبيقات المادة معلقة على القانون العضوي. فالجرائم الدستورية تختلف عن الجرائم

⁹⁹⁴ تنص المادة 142 من دستور الجزائر على: "تخضع العقوبات الجزائية إلى مبدأي الشرعية والشخصية".
⁹⁹⁵ عبد القادر بن هني، مرجع سبق ذكره، ص. 40.

العادية ونعود لتقنين العقوبات استثناء في تعريفنا للخيانة العظمى، بما أنه أدنى من الدستور، ويفترض أن نبحث عن النص الشرعي أولاً في الدستور والقوانين العضوية، التي تسمح لنا بنتيجة واحدة وهي:

الخيانة العظمى مفهوم جنائي وسياسي،⁹⁹⁶ وتعريفها يعتمد على معيار ذاتي، فهو مرتبط فقط برئيس الجمهورية، لأنها الجريمة التي يرتكبها رئيس الجمهورية أثناء عهده التمثيلية ولا يشترط أن تكون متعلقة بوظائفه، لكن يكفي أن تكون جسيمة بالقدر الذي نعتبره خان عهده أمام الشعب. تسمى هذه الجريمة بالعظمى نظراً لعظمة الوظيفة الرئاسية لذا تكون المسؤولية أشد كلما كانت الاختصاصات أوسع. ولأنها خيانة لثقة الشعب فهي عظيمة. وقد تشمل حتى الجرائم التي ذكرت في تقنين العقوبات ما دامت تشكل خيانة للشعب، فيكون التكيف بدرجة الضرر الذي يتسبب فيه الفعل سواء كان مادياً أو معنوياً، ولا يمكن حصره في قائمة لأن ما يعتبر خيانة عظمى في فترة لا يعتبر كذلك في فترة أخرى أو في دولة أخرى.

بما أن نص المادة لم يعرف صراحة الخيانة العظمى، ووفقاً للتعريف الذي توصلنا إليه، نحاول ذكر بعض الأعمال التي يمكن وصفها كذلك والتي تكون لها علاقة بالأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية:

-الظروف الاستثنائية:

قد تكون الظروف الاستثنائية مناسبة لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية عن أعماله التشريعية التي تشكل خيانة عظمى للدولة، كإعلان حرب هجومية في حين أن الدستور يحرم صراحة ذلك. ووضع تشريعات تجر الشعب على المشاركة في العمليات العسكرية مما يؤدي إلى فقدان أرواح دون ضرورة دفاعية. يشكل هذا خيانة عظمى للثقة التي وضعها الشعب في رئيس الجمهورية لقيادة الدولة وتحميد الأمة.

أو إصدار أمر خلال هذه الفترة قد يمس معنوياً بمبادئ المجتمع الجزائري وهويته الوطنية ووحدته. فإن ذلك لا يعد غير دستوري فحسب، فهو لم يخالف فقط أحكام الدستور، بل هدد استقرار الدولة. أو أن يبرم معاهدة تقتضي تغيير حدود الدولة، دون أن يحترم الإجراءات التي نص عليها الدستور في هذه الحالة.

-إصدار قوانين مخالفة لنص المادة 178 من الدستور وللمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري:⁹⁹⁷

⁹⁹⁶ José Delfont, op. cit., p. 55.

⁹⁹⁷ تنص المادة 178 من دستور الجزائر على أنه: "لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس:

تنص هذه المادة على الحظر الموضوعي الدائم للتعديل الدستوري فيما يتعلق بمبادئ عامة للجمهورية، لذا إن حاول رئيس الجمهورية وضع قوانين مخالفة لهذه المبادئ فإنها لا تعتبر فقط غير دستورية بل إنها خيانة عظمى. فمثلا قد يصدر رئيس الجمهورية أمرا مخالفا لمبادئ الشريعة الإسلامية، أو يبرم معاهدة تمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري الواردة في الباب الأول من الدستور.

- مخالفة اليمين الدستورية

يرى الفقهاء أن "اليمين الدستورية ليست إلا قيودا معنويا غايته تقييد الحالف بما تعهد به عن طريق إيمانه الديني ومحاكاة شرفه وضميره".⁹⁹⁸ لذا لا تنص الدساتير على عقوبة معينة في حالة مخالفة الحنث باليمين الدستورية. إلا أنه من البديهي اعتبار الحنث بما جريمة خيانة عظمى،⁹⁹⁹ وإلا لما كان من الضروري النص عليها في الدستور وتنظيمها بموجب قواعد سامية.

تختلف اليمين الدستورية في الجزائر عن اليمين الدستورية في الدول اللاتينية لأنها تلزم رئيس الجمهورية بالحلف بالله وهو ما يعني إلزامية اليمين. ومادام الدستور ينص في المادة 2 أن الإسلام دين الدولة، فإنه يؤكد الإلزامية القانونية لليمين. بهذا تكون خيانة عظمى كل الأعمال التي تخالف ما ورد في اليمين الدستورية -مادة 76 من الدستور- لأنها ليست فقط نكثا للوعد الذي قطعه الرئيس للشعب بل حنث باليمين أمام الله:

-عدم الوفاء بيمين نوفمبر الخالدة.

1- الطابع الجمهوري للدولة،
2- النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية،
3- الإسلام باعتباره دين الدولة،
4- العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية،
5- الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن،
6- سلامة التراب الوطني ووحدته،
7- العلم الوطني والنشيد الوطني باعتبارهما من رموز الثورة والجمهورية". وما يجدر ذكره أن هذا الحظر الموضوعي ينتهي بمجرد إلغاء الدستور القائم، وهو ما حدث بالنسبة لدستور 1976 الذي كان يعتبر الاختيار الاشتراكي من المبادئ التي لا يجوز المساس بها. أنظر المادة 195 من دستور 1976.
⁹⁹⁸ هشام قبيلان، الدستور و اليمين الدستورية، منشورات عويدات، بيروت، لبنان، ط 1، 1975، ص. 122.
⁹⁹⁹ المرجع نفسه، ص. 122.

-عدم احترام الدين الإسلامي وتمجيده.

-عدم الدفاع عن الدستور.

-عدم السهر على استمرارية الدولة.

-عدم توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري.

-عدم تدعيم المسار الديمقراطي.

-عدم احترام حرية اختيار الشعب ومؤسسات الجمهورية وقوانينها، فيكون إصداره لقانون رفضه الشعب

من خلال الاستفتاء بمثابة خيانة عظمى لأنه لم يحترم حرية اختيار الشعب.

-عدم الحفاظ على سلامة التراب الوطني ووحدة الشعب والأمة.

-المساس بالحريات والحقوق الأساسية للإنسان والمواطن، وعدم حمايتها، بهذا يكون التشريع الذي يصدره

ويمس بالحقوق والحريات الأساسية بمثابة خيانة لثقة الشعب فيه، كما يعتبر عدم تدخله في حالة المساس بالحقوق

من طرف هيئة أخرى كالبرلمان أو الحكومة بمثابة خيانة عظمى أيضا لأنه هو حامي الدستور.

بهذا الشكل قد تتعلق جريمة الخيانة العظمى بالأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية إن أراد من خلالها

إضرار النظام العام أو المصلحة العليا للدولة، أو خدمة الدول الأجنبية...ويتسع مفهومها نظرا للسلطة التي يتمتع

بها رئيس الجمهورية والتي تجعل أغلب أعماله التشريعية بعيدة عن الرقابة، بهذا يكون مسئولا وتكون خيانتة أعظم،

لأن الثقة التي منحها الشعب له كانت دون حدود باعتباره لا يخطئ.

الفرع الثاني: المخالفات الأخرى.

M Bélanger صنف جرائم رئيس الجمهورية إلى نوعين: المرتكبة خارج الوظيفة، المرتكبة أثناء ممارسة الوظيفة،¹⁰⁰⁰ وقد نص دستور الجزائر فقط على الطائفة الثانية.

تتضمن المجموعة الأولى ثلاثة أنواع:

- جرائم سياسية صرفة: وهي إما خارجية متصلة باستقلال الوطن وسلامة أراضيها والعلاقات الدولية، أو داخلية تتمثل في الجرائم المتعلقة بالعلاقة بين السلطات أو الحريات العامة.
- مختلطة: جرائم القانون العام التي ترتكب لهدف سياسي: اغتيال أحد الخصوم للقضاء على حزب سياسي.
- الجرائم المرتبطة: جرائم من القانون العام تحدث خلال أحداث سياسية لتنظيم عملية نهب ممتلكات خاصة.

أما المجموعة الثانية فتتضمن جميع الأعمال الحكومية،¹⁰⁰¹ وقد صنفها أحد الكتاب إلى:

* الأعمال التي تشكل قرارات سياسية بمعناها الواسع بما فيها القرارات السياسية التقنية التي تتخذ في الوزارات، أو الأعمال التي تشارك في اتخاذها والتي تعتبر من الاختصاصات الخاصة المتعلقة بتلك الوظيفة.

* الأعمال السياسية التي لا تكون من صميم اختصاص الهيئة التي صدرت عنها كأن يقوم رئيس الجمهورية بالمبادرة بمشروع قانون خدمة لمصالح شركات معينة، وهو ليس في الحقيقة من اختصاصه بل يعود للوزير الأول.

* الأعمال التي لا تشكل قرارات سياسية، لكن الوظيفة كانت أساسا لارتكابها، كنائب يبيع صوته. فهناك علاقة سببية: الوظيفة كانت شرطا لا موضوعا للعمل. وتكيف هذه الأعمال بأنها انحراف بالسلطة.

* الأعمال التي يرتكبها خلال ممارسته للوظيفة لكنها لا تتعلق مباشرة بوظائفه إلا أنها تساعد

على القيام بها.¹⁰⁰²

¹⁰⁰⁰ عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية...، مرجع سبق ذكره، ص.235.

¹⁰⁰¹ G Bélanger, « contribution à l'étude de la responsabilité du chef de l'état », RDP, 1979,4-6, p.p. 1277 et s, p.1286,

نقلا عن عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية...، مرجع سبق ذكره، ص.235.

¹⁰⁰² José Delfont, op. cit., p. 136 à p.141.

لكن تأكيد المؤسس في المادة 158 على العلاقة بين تأدية المهام والجنائية أوالجنحة يستبعد النوعين الأول والثاني من المجموعة الأولى من مجال اختصاص المحكمة، لأن تحريك الدعوى يستدعي الربط بين معيارين ماديين: تجريم الفعل في قانون العقوبات، وأن تكون له علاقة مباشرة بمهام رئيس الجمهورية الدستورية.

هذا التصنيف لم يسمح لنا بتمييز دقيق لأنواع الجرائم التي قد يرتكبها رئيس الجمهورية، كما أنه لا يبين بدقة الحالات التي يتصرف فيها كرئيس دولة أو كمواطن عادي. ولا يحدد بدقة الجهة المسؤولة عن المتابعة والاتهام، لأن الطائفة الأولى من الجرائم قد ترتكب أيضا بمناسبة أدائه لوظائفه.

لذا، نرى أن مسؤولية رئيس الجمهورية تقوم في حالة ارتكابه لأي جنائية أو جنحة وردت في تقنين العقوبات الجزائري، وكانت لها علاقة مباشرة بتأدية مهامه. وهنا يكون للمحكمة السلطة التقديرية في تكييف الجريمة، وإن كانت لها علاقة بوظيفته أم أنه ارتكبها كشخص عادي. بهذا تستثنى الأعمال الشخصية التي يرتكبها كأبي شخص من اختصاص المحكمة فالفرق بين مسؤولية رئيس الجمهورية ومسؤولية النواب في حالة ارتكاب جنائية أو جنحة، أن النواب يخضعون لمحاكمة أمام الجهات العادية، لكنهم قبل هذا ترفع الحصانة أمام المجلس المنتخب، أما رئيس الجمهورية، فلا ترفع حصانته إلا بمحاكمته أمام المحكمة العليا للدولة، ولا يفترض أن يخضع للقضاء العادي.

المشكلة التي تثار هنا تتعلق بمعيار التمييز بين الأعمال التي يرتكبها بمناسبة تأدية مهامه والأعمال الأخرى والذي يبقى غامضا، خاصة أن رئيس الجمهورية قد يستغل وظيفته لخدمة مصالحه الشخصية. كما أن مهامه غير محددة بشكل دقيق في الدستور لأن المادة 72 جاءت عامة، وإن كان الأمر لا يطرح إشكالا إن كان يتعلق بتصرفه كرجل عادي أو كرئيس جمهورية، فإن الإشكال يطرح عندما يتصرف كرجل سياسة، وهنا يصعب التمييز إن كانت تتعلق بأدائه لوظائفه أم بأغراض شخصية.

لذا حاول الفقه الفرنسي وضع أسس للتمييز بين هذه الأعمال، إذ يرى أن هناك طائفتان من أعمال رئيس الجمهورية:

-الأعمال التي لا علاقة لها بوظائفه الرئاسية زمنيا وموضوعيا: سواء قام بها قبل مهمته الرئاسية، أو أنها تكون في موضوعها خارج طائفة الأعمال الحكومية، بل يقوم بها كشخص عادي. استقر الفقه على أن هذه الطائفة من

اختصاص القضاء العادي، فمسؤوليته الجنائية تثار كأبي مواطن آخر.¹⁰⁰³ إلا أنها لا تثار حسب رأي بعض من الفقهاء حتى نهاية عهده، ولا يمكن حتى إجباره على الشهادة.¹⁰⁰⁴ لكن هذا الرأي فند بعد قرارات المجلس الدستوري الآتي ذكرها.

-الأعمال التي يمارسها خلال عهده ولها علاقة بوظائفه الرئاسية، يكون هنا رئيس الجمهورية غير مسئول إلا بالنسبة للخيانة العظمى.¹⁰⁰⁵

وقد أكد قرار المجلس الدستوري الفرنسي على أنه خلال عهدة رئيس الجمهورية، لا يمكن إثارة مسؤوليته الجنائية إلا أمام المحكمة العليا للأمن، حتى ولو تعلق الأمر بأعمال لا علاقة لها بوظائفه الرئاسية. ولا يمنح هذا القرار حصانة لأعمال الرئيس بل امتياز من حيث جهة المتابعة.¹⁰⁰⁶ فرئيس الجمهورية مسئول جنائياً عن الأعمال التي لا ترتبط بممارسة مهامه والتي قام بها أثناء عهده، إلا أنه لا يسأل إلا من طرف المجلسين أمام المحكمة العليا للعدل- قرار رقم 408/98 في 1999/1/22-¹⁰⁰⁷ وذلك حماية للوظيفة في حد ذاتها لا الشخص.¹⁰⁰⁸ كما قررت محكمة النقض الفرنسية أنه لا يمكن ملاحقة رئيس الجمهورية عن الأعمال غير المتعلقة بوظائفه الرئاسية.

على عكس النظام الفرنسي، لم تربط المادة الثانية في فقرتها الرابعة من الدستور الأمريكي محاكمة رئيس الولايات المتحدة الجريمة بمهامه الرئاسية فنصت على أن: " يعزل الرئيس أو نائب أو أي من موظفي الولايات المتعاهدة المدنيين من منصبه بعد تقديمه لمحاكمة برلمانية وثبوت إدانته بارتكاب جريمة خيانة، أو رشوة، أو أي من الجرائم والجنح الكبرى الأخرى." بهذا نتخلص من عناء التمييز بين الأعمال التي يرتكبها بمناسبة تأدية مهامه والتي لا تكون كذلك. إلا أننا نكون أمام معضلة أخرى وهي تعريف الجرائم الكبرى.

في جميع الأحوال فإنه ليس موضوع دراستنا، وما يهمنا هو مساءلة رئيس الجمهورية عن أعماله التشريعية بهذا لا يوجد نقاش في تكييف العمل، لأنه من الواضح أن يكون بمناسبة تأدية مهامه، فيقع في دائرة اختصاص المحكمة. تتحقق هذه الجريمة في حالة اعتبار عمله التشريعي أو نتائج ذلك العمل جريمة يعاقب عليها القانون،

¹⁰⁰³ Marie Anne Cohendet, Le président de la république, op. cit., p.33.

¹⁰⁰⁴ Ibid., p.34.

¹⁰⁰⁵ Marie Anne Cohendet, Le président de la république, op. cit., p.34.

¹⁰⁰⁶ Ibid., p.34.

¹⁰⁰⁷ Hugues Portelli, droit constitutionnel, op. cit., p.186.

¹⁰⁰⁸ Isabelle Richir, op. cit., p.1055.

فتختص المحكمة بمتابعته. ونورد فيما يأتي بعض الأمثلة عن الجرائم التي تكون لها علاقة بالأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية، وهذا رغم شح النصوص القانونية الجنائية التي تربط العمل التشريعي بالجريمة:

جريمة الفساد: التي يعرفها قانون رقم 01/06 مؤرخ في 20 فيفري سنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته¹⁰⁰⁹ بمجموعة الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من نفس القانون والتي نذكر على سبيل المثال منها:

المادة 33: " يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج كل موظف عمومي أساء استغلال وظائفه أو منصبه عمدا من أجل أداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل في إطار ممارسة وظائفه على نحو يخرق القوانين والتنظيمات وذلك بغرض الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر."

المادة 35: " يعاقب... كل موظف عمومي يأخذ أو يتلقى إما مباشرة وإما بعقد صوري وإما عن طريق شخص آخر فوائد من العقود أو المزايدات أو المناقصات أو المقاولات أو المؤسسات التي يكون وقت ارتكاب الفعل مديرا لها أو مشرفا عليها بصفة كلية أو جزئية وكذلك من يكون مكلفا بأن يصدر إذنا بالدفع في عملية ما أو مكلفا بتصفية أمر ما ويأخذ منه فوائد أيا كانت."

وإن كان الأمر في المادتين يتعلق بالأعمال التنفيذية، إلا أن هذا لا ينفي إمكانية تطبيق المادة على الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية، فقد يصدر هذا الأخير أمرا ذا طبيعة تشريعية يخدم مصلحته الخاصة أو مصلحة الغير ليتلقى منهم فوائد عليه.

في الحالتين، سواء اتهم رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بجناية أو جنحة ارتكبتها أثناء تأدية مهامه، فإن العقوبة ستكون جزائية بالدرجة الأولى، إضافة إلى أنه يلتزم بالاستقالة، أو تتم إقالته، ولو أن الدستور لم ينظم الحالة الأخيرة. إلا أن هذا الإجراء غير كاف لتحقيق العدالة الدستورية المنشودة. فإذا كان الدستور يسمح بمساءلة رئيس الجمهورية في حالة ارتكابه لجريمة الخيانة العظمى أو جنحية أو جنحة، فإن القاضي لا يمكنه أن يحرك الاتهام إلا بوجود نص شرعي يجرم الفعل. وبغياب مثل هذه الأحكام في الدستور الجزائري، تبقى المحكمة في حيرة من

¹⁰⁰⁹أنظر الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 2006/03/08.

أمرها: توافر الفعل المادي والضرر، وغياب الركن الشرعي، بالتالي عدم قيام الجريمة. فإذا أخذنا مجموع الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية لوجدنا أنها لا تخضع لضوابط قانوني في ممارستها، بالتالي لا يخالف رئيس الجمهورية الدستور مهما كان التصرف، فلم تنص مواده على ضوابط في التشريع بأوامر لنعتبر رئيس الجمهورية مخالفا للدستور إن أكثر من إصدار الأوامر خلال فترة غيبة البرلمان. كما لم ينص الدستور على جزاء في حالة امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار قانون أو عن عرض أمر على البرلمان ليوافق عليه. فهل يمكن متابعتة جزائيا بتهمة احتقار القانون، أو حتى احتقار المؤسسات الدستورية رغم غياب النص القانوني الذي يجرم هذه الأفعال؟

المطلب الثاني: حالة غياب النص.

بما أن المسؤولية الجنائية مرتبطة بمبدأ أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص وهو ما تؤكدته المادة 46 من دستور الجزائر،¹⁰¹⁰ فلا يمكننا مساءلة رئيس الجمهورية إلا بوجود نص يجرم أفعاله. وهو ما ينطبق على المادة 158 بشأن الخيانة العظمى والجنح والجنایات التي يرتكبها أثناء تأدية مهامه. فإن كان الفعل أصلا مجرما في الدستور وتقنين العقوبات فإن الأمر لا يطرح إشكالا في تحريك الاتهام. لكن الصعوبة تتجلى في حالة وجود التجاوز الخطير وغياب النص القانوني. هنا يصبح الاتهام غير ممكن لغياب الركن الشرعي خاصة أن قانون العقوبات لم يعدد الجرائم الدستورية لرئيس الجمهورية المتعلقة بأعماله التشريعية، وتكلم فقط عن مجموع الجنایات والجنح ضد الدستور التي تتعلق بالمخالفات الخاصة بممارسة الانتخاب، الاعتداء على الحريات، تواطؤ الموظفين، تجاوز السلطات الإدارية والقضائية لحدودها وفقا للفصل الثالث من الباب الأول للكتاب الثالث المتعلق بالجنایات والجنح وعقوباتها من قانون العقوبات الجزائري، ولا تشير لتجاوزات التشريعية.¹⁰¹¹

بالمقابل، وفي القانون الدستوري، لا يجوز أن ينص المؤسس في كل مرة على جزاء في حالة مخالفة أحكام الدستور لطبيعة النصوص الدستورية في حد ذاتها، مما يدحض فكرة الحصانة المطلقة للممثلين. فهل يمكن أن نثير مسؤولية رئيس الجمهورية على جريمة لم ينص الدستور صراحة على تجريمها؟ كامتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القوانين لفترة طويلة وهو احتقار للمؤسسات الدستورية والقانون، أو كعدم عرض الأوامر على البرلمان بشكل متكرر تفاديا لرفضها نظرا لأنها لا تهدف لتحقيق المصلحة العامة، فإن لم نكيفها بأنها خيانة عظمى، هل يمكن متابعتة على أساس جريمة دستورية أخرى؟-الفرع الأول-

¹⁰¹⁰تنص المادة 46 من دستور الجزائر على أن: "لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم".
¹⁰¹¹أنظر بشكل أكثر تفصيلا المواد من المادة 102 إلى المادة 118 من قانون العقوبات الجزائري.

كما يطرح إشكال آخر في هذا الصدد، في حالة تعليق الدستور وفقا للمادة 96 منه، فيصبح غير معمول به. هل يحاسب رئيس الجمهورية على عمل يعتبر مخالفا للدستور في حين أنه معلق؟-الفرع الثاني-

الفرع الأول: إمكانية مساءلة رئيس الجمهورية.

تنص بعض الدساتير على مسؤولية رئيس الدولة في حالة انتهاك الدستور: ألمانيا، إيطاليا، اليونان،...¹⁰¹² لكن الدستور الجزائري لم ينص صراحة على ذلك. بالمقابل، تؤكد المادة 70 دور رئيس الجمهورية في حماية الدستور، فكيف نكيف انتهاكه للدستور في حين أن المؤسس جعله حاميه؟ لا بد أن ذلك يشكل جريمة دستورية أشد يفترض متابعتها بشأنها.

إلا أن هذه الإمكانية تصطدم بمشكلتين: غموض الدستور وغياب النص التجريبي- أولا-، ومجال المسؤولية الجنائية.¹⁰¹³-ثانيا-

أولا: غموض الدستور وغياب نص التجريم.

عندما نتكلم عن غموض مواد الدستور فإننا نطرح مباشرة مشكلة تفسيرها حين تطبيقها، فكيف نجزم أن ممارسة معينة مخالفة للدستور إن كان في حد ذاته غامضا. فخلال كل دراستنا، ما وجدنا إلا الغموض في كيفية تطبيق نصوص الدستور المتعلقة بالأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية، لذا يفترض بنا قبل هذا أن نحدد موقفنا من الاتجاهات الفقهية بشأن التفسير:

-اتجاه فقهي يرى أن كل دستور يحمل داخله عدة أنظمة سياسية.¹⁰¹⁴"فالقانون ليس آلة، القواعد لا تتكلم، ولا تعمل، يحركها فقط الأشخاص المؤهلون لذلك"¹⁰¹⁵لذا قد تتعدد قراءات النص،

وهو ما يجعل مشروعية القاعدة نسبية.¹⁰¹⁶إلا أننا لا نوافق هذا الرأي فهناك تفسير واحد اتفريقي، وتختلف تطبيقاته كالنظام الفرنسي أين تتباين أشكال الحكم حسب اتجاهات الأغلبية في البرلمان ومدى توافقها

¹⁰¹² Marie Anne Cohendet, Le président de la république, op. cit., p.33.

¹⁰¹³ خلافا لما ورد في الدستور الفرنسي، من عدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن أعماله المتعلقة بمهامه، فإن المادة 158 من دستور الجزائر تؤكد على مسؤوليته عن الجنايات والجنح التي يرتكبها أثناء تأدية مهامه، مما يعني أن مستويات التحليل تختلف بين النظامين، في الأول يتسع مجال حصانة رئيس الجمهورية، أما الثاني فيضيق، لكن هذه النتيجة تتعلق فقط بالناحية النظرية فقط.

¹⁰¹⁴ Pierre Mouzet, op. cit. , p.1248.

¹⁰¹⁵ Jean Ressorotto, op. cit. , p. 1504.

مع الأغلبية الرئاسية. فتختلف طريقة ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة حسب مكانته في البرلمان. لكن ذلك لا يعني تغير تفسير القاعدة القانونية، والقول بوجود عدة تفسيرات لنص واحد يهدد استقرار النظام ولا يطرده.¹⁰¹⁷ كما ان هذا الاتجاه يعيق كثيرا تحقيق العدالة في حالة تحريك الاتهام.

- أما الاتجاه الآخر فيرى أن النظام السياسي هو "التفسير الاتفاقي العام للنظام الدستوري من خلال العوامل المؤسساتية والقواعد غير المكتوبة"،¹⁰¹⁸ بالتالي، وحسب ما تراه Marie Cohendet لا توجد عدة قراءات لنص دستوري واحد، وأن ذلك التعدد يعني انتهاك الدستور.¹⁰¹⁹ فلا يعقل أن تكون قراءات متعددة لمادة واحدة فلكل دستور روحه، وهي التي تساعد على تفسير النص في اتجاه واحد. وتتغير القراءات فقط بعد تعديل مواد الدستور لأن ذلك الإجراء يؤثر على روحه. بهذا لا تفسر مواد دستور 1989 بنفس الطريقة بعد تعديله في 1996 أو في 2008. إلا أننا نعطي تفسيراً واحداً لمواد الدستور خلال فترة معينة، وهو الاتجاه الذي نأخذ به في دراستنا التي تعتمد أساساً على توافق التفسيرات مع روح الدستور.

وتعرف روح الدستور بأنها "الرابطه العامة التي تجمع بين نصوص الدستور جميعاً وتجعل منها وحدة متناسقة لا تعارض بين أجزائها"،¹⁰²⁰ فهو ثمرة التفسير الكامل للنظام الدستوري، أما المبادئ العليا للدستور فهي غير موجودة في الدستور بل خارجه، وفي استعانة القاضي الدستوري بها خروج عن طبيعة وظيفته.¹⁰²¹ بهذا تكون روح الدستور مصدراً للقرارات القضائية دون المبادئ العامة للدستور.

خلق هذا الاختلاف الفقهي في تعدد التفسيرات أو وحدتها، اختلافاً حول الانحراف عن النصوص الدستورية ومدى الاعتراف به، فظهرت نظريتان في إمكانية اعتبار عمل السلطة انحرفاً عن نصوص الدستور:

- النظرية التي تبرر الانحراف عن الدستور: على أساس أنه يجب الأخذ بمفهومه الواسع والعودة لروحه وهو الاتجاه الديغولي.¹⁰²² باعتبار "الدستور روحاً، مؤسسات وممارسة..."¹⁰²³ مما يتناسب مع النظرية الأولى التي

¹⁰¹⁶ Jean Ressotho, op. cit. , p. 1505.

¹⁰¹⁷ Ibid. , p. 1505.

¹⁰¹⁸ Pierre Mouzet, op. cit. , p. 1287.

¹⁰¹⁹ Henry Roussillon , « Le mythe de la « VI république » », **Revue française de droit constitutionnel**, n52, octobre, décembre 2002, PUF, p.716.

¹⁰²⁰ محمد ماهر أبو العينين، مرجع سبق ذكره، ص.521.

¹⁰²¹ السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين. رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1976، ص. 590 نقلاً عن محمد ماهر أبو العينين، مرجع سبق ذكره، ص. 521.

¹⁰²² Marie Anne Cohendet, op. cit., p.125.

تعطي احتمالات كثيرة في تفسير القاعدة الدستورية. هذا الاتجاه يجعل الدستور أداة في يد رئيس الجمهورية يفسرها كيفما شاء، وهذا ما لا يحقق العدالة الدستورية.

- النظرية التي ترفض تبرير الانحراف عن الدستور: مما يعني قيام مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة مخالفته للدستور لأنه لا يمكن تبرير أعماله بنشأة أعراف دستورية مخالفة للدستور.¹⁰²⁴ أو بوجود تفسيرات كثيرة لمادة واحدة، فقد يلجأ رئيس الجمهورية لممارستين مختلفتين في الموضوع ذاته تحت عنوان تعدد التفسيرات، مما يحول دون تحقيق التوازن المؤسساتي وتطوير النظام الدستوري للدولة. وهو الاتجاه الذي نسانده.

بهذا، لا نعترف إلا بوجود تفسير واحد للنصوص الدستورية، ذلك الذي يتناسب مع روح الدستور، وكل ممارسة مخالفة تعتبر انتهاكا له، ولا يجوز اعتبارها عملا مشروعاً. لكن متى نعتبر أن عملاً معيناً يكون وراء إثارة مسؤوليته القانونية إذا كان مخالفاً للدستور، فلا يمكن أن تكون كل مخالفة لأحكام الدستور سبباً لإثارة مسؤوليته؟

هنا تبدو الإشكالية الثانية للموضوع، وهي تدرج المواد الدستورية فيما بينها من جهة وعدم ثبات هذا التدرج من جهة أخرى.¹⁰²⁵ إذ يبدو من الواضح أن دراستنا هنا تتعلق بانتهاكات جسيمة إلا أنها أقل خطورة من تلك التي تؤدي إلى اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى، وأقوى من تلك المخالفات البسيطة التي تنطوي على مجرد عدم احترام أحكام شكلية. يبدو هذا التدرج من خلال مواد الدستور في حد ذاتها، فمثلاً الأحكام المتعلقة بالمواضيع المذكورة في المادة 178 من الدستور تحظى بقيمة أعلى من الأحكام الأخرى.¹⁰²⁶ مما يعني أن مسؤولية رئيس الجمهورية مرتبطة بأهمية العمل في حد ذاته، وأثره على النظام القانوني للدولة. حتى ولو ثبت أن ذلك العمل مخالف للدستور، وأنه أحدث أثراً سلبياً على النظام القانوني للدولة، فلا يمكن متابعة رئيس الجمهورية إلا إذا كيف على أنه خيانة عظمى حسب نص المادة 158 من دستور الجزائر. أما في الحالة العكسية، فإن مبدأ شرعية الجريمة يقف حائلاً دون متابعتة القضائية. إلا أن القاضي كان ليستشف من نصوص الدستور هذا المبدأ لو أن المؤسس أكد على جزاء سياسي لرئيس الجمهورية في حالة مخالفته لأحكام الدستور بمناسبة أعماله التشريعية.

¹⁰²³ Michel De Villiers et all ,Droit public général, LexisNexis SA, p.118.

¹⁰²⁴ Marie Anne Cohendet, op. cit., p.132.

¹⁰²⁵ Jean Michel Blanquer, l'ordre constitutionnel d'un régime mixte, op. cit., p.1538.

¹⁰²⁶ Bien que la doctrine même de la supra constitutionnalité de certaines normes constitutionnelles ne s'est pas clairement élaborée vu le pouvoir discrétionnaire du pouvoir constituant , cela reste une évidence. Voir à propos des théories du thème : Jean Paul Jacqué, droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz,Paris, 1998, 3 ed, p.146.

بهذا نصل للإشكالية الثالثة في الموضوع وهي غياب الجزاء في أحكام الدستور فيما يتعلق بأعمال رئيس الجمهورية التشريعية. فلو وجد الجزاء حتى ولو كان سياسيا، لكان من المفروض أن يلتزم رئيس الجمهورية من جهة، وأن القاضي يستند للمادة على أساس أنه خالف أحكام الدستور ويجوز إثارة مسؤوليته القانونية من جهة أخرى. فإذا أخذنا على سبيل المثال آجال إصدار قرارات الرئيس، فإن الدساتير تفرض نادرا على رئيس الجمهورية مدة محددة لذلك،¹⁰²⁷ مما يجعله بعيدا عن أية قيود قانونية. بالتالي لا يمكن مساءلته قانونيا لأن القاضي لا يملك سندا لادعائه. وسنذكر فيما يأتي بعض التجاوزات التي، قد تشكل بتكرارها انتهاكا للدستور واحتقارا للمؤسسات الدستورية دون وجود سبيل قانوني لمتابعة رئيس الجمهورية في استغلاله للسلطة الممنوحة له:

- بخلاف ما يراه البعض بأن رئيس الجمهورية ملزم دستوريا بإصدار القانون الذي اعترض عليه وأقره البرلمان وفقا للمادة 127 من الدستور،¹⁰²⁸ فإن ذلك الالتزام لا يعدو أن يكون سياسيا، ولا يوجد أي جزاء دستوري في حالة امتناع رئيس الجمهورية عن الإصدار. على عكس دستور 1963 الجزائري الذي قرر جزاء سياسيا على امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون وهو أن ينتقل الاختصاص لرئيس المجلس الوطني وفقا للمادة 49 من دستور 1963. وجود هذا الحكم يكفي لتحقيق العدالة الدستورية فإذا كان المؤسس ركز معظم الأعمال بيد رئيس الجمهورية، فإنه، من جهة أخرى نص على جزاء في حالة امتناعه، وهذا ضمانا للسير الحسن للمؤسسات. لكن ترك الأمر برمته لإرادة رئيس الجمهورية وفقا للمادة 126 من الدستور الحالي يعطيه سلطة واسعة في التحكم بسلطة اتخاذ القرار، مما يشكل مساسا بدولة القانون. لأنه يستحيل تحقيق العدالة الدستورية في التوزيع إذا امتنع رئيس الجمهورية عن القيام بوظائفه. وهو ما يشكل جريمة في حد ذاتها، حتى ولو لم ينص عليها الدستور وقوانين الدولة صراحة. لكن اتهامه بما غير ممكن إلا إذا كيفت على أنها خيانة عظمى، وهو أمر مستبعد لأنه لا يجوز أن نتهم رئيس الجمهورية بهذه الجريمة لأنه امتنع عن إصدار عدد من القوانين، كما لا يجوز أن يبقى خطأه دون جزاء.

- إذا لم يشترط الدستور مدة معينة، هل يعني هذا أن لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في عمله؟ لا يبدو أن التفسير العادي لمواد الدستور لا ينصرف لغير هذا. إذ يملك رئيس الجمهورية السلطة التقديرية إذا لم ينص الدستور صراحة على أجل محدد للتصرف. وقد حدث هذا في فرنسا عندما عرض على رئيس الجمهورية بموجب المادة 89 فقرة 3 من دستور فرنسا مشروع لتعديل الدستور أين رفض عرضه على البرلمان أو الشعب،

¹⁰²⁷ Patrick Auvret , op. cit. , p. 152.

¹⁰²⁸ Joy Tabet, op. cit. ,p. 355.

¹⁰²⁹ فيكون استغل غياب حكم بهذا الشأن، ووضع المشروع في الأدرج. وهي الأحكام نفسها المتعلقة بالدستور الجزائري.

- يرى الفقه الفرنسي أن صدور القوانين العضوية بموجب المادة 92 من دستور فرنسا قبل إلغائها يعد اختلاسا للسلطة من البرلمان.¹⁰³⁰ وهو ما حدث في الجزائر فأهم القوانين العضوية صدرت بموجب أوامر وفقا للمادة 179 من دستور الجزائر. وكان من المفترض أن تتمهل السلطة حتى تنصيب البرلمان الجديد...

فإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية في هذه الحالات يجب أن تكون مخالفة صريحة لأحكام الدستور. لكن كيف نقول أنه خالفه خاصة أن نصوص الدستور عامة وغامضة، كما أن غياب النص التجريمي يحول دون ذلك. لذا يبقى الجزاء سياسيا، يعتمد على الرأي العام ودور الأحزاب. كما يعتمد الأمر كثيرا على تعريف مجال المسؤولية الجنائية ومشكلة حصانة رئيس الجمهورية.

ثانيا: مجال المسؤولية الجنائية.

نتناول هذا الموضوع من جانبين: حدود حصانة رئيس الجمهورية-1- ومدى الالتقاء بين المجالين الدستوري والجنائي.-2-

1- حدود حصانة رئيس الجمهورية.

تعني حصانة رئيس الجمهورية "الإلغاء التام"¹⁰³¹ للعنصر القانوني للمخالفة التي قام بها رئيس الجمهورية (خارج نطاق الخيانة العظمى والجرائم المنصوص عليها في الدستور) مما يعني أنها لا تتسبب في تحريك مسؤوليته الجنائية، المدنية، السياسية سواء خلال أو بعد نهاية العهدة.¹⁰³² وتجد الحصانة أساسها في طبيعة الأعمال وليس

¹⁰²⁹ Patrick Auvret , op. cit. , p.151.

¹⁰³⁰ Paul Amselek, « Le budget de l'Etat et le parlement sous la V république ».RDP, n 5/6, 1998, p. 1444.

وجود مصطلح "التام" في تعريف الكاتب يعني أنه يتكلم عن الحصانة المطلقة وهي التي يفترضها في منصب رئيس الجمهورية. إلا أنه يربطها فيما بعد بمنصب الرئيس الذي يسود ولا يحكم، أي أنه لا يملك سلطات تسمح له باتخاذ القرارات ذات الأهمية الوطنية. أنظر:

¹⁰³¹ José Delfont, op. cit., p.47

¹⁰³² Ibid, p. 44.

في الشخص. ¹⁰³³ لأنها تهدف أساسا إلى توفير إحساس بالأمان لممارسة أفضل للوظيفة. ¹⁰³⁴ فتؤدي بالنتيجة إلى اعتبار ذلك العمل مشروعاً، وتنزع عنه أية اعتبارات مخالفة للقانون. ¹⁰³⁵

لكن من الناحية النظرية، يفترض مبدأ عدم مسئولية رئيس الجمهورية أن يضطلع بمهام تشريفية فقط، إلا أن المادة 5 من الدستور الفرنسي والدستور الجزائري عموماً منحتهم سلطة فعلية بتجسيد استمرارية الدولة، مما يؤدي إلى تناقض، لأنه يصبح في الوقت ذاته الحكم والمسير. ¹⁰³⁶

هذه الازدواجية في دوره: حكم ومقرر، أدت إلى صعوبة فيما يتعلق بمشكلة المسئولية السياسية التي تفترضها السلطة ويستبعدها التحكيم. ¹⁰³⁷ خاصة إذا شملت كل أعمال رئيس الجمهورية السياسية، وحتى أن عدم مسئوليته المدنية التي يتم التعويض عنها عن طريق الدولة، ¹⁰³⁸ لا تعد تعويضاً عن ذلك التفاوت، لأنها غير كافية لتغطية الأضرار، ولو كانت كذلك، لاكتفى بها القانون العادي كعقوبة واستثنى الجزاءات البدنية والتأديبية...

ما يزيد الأمر سوءاً، أنه كان من الفقهاء من يتكلم عن الحصانة بالنسبة للأعمال المتعلقة بالوظيفة والأعمال الخارجة عن الوظيفة. ¹⁰³⁹ ولمدة غير محددة، فتعال الأعمال حصانة حتى ولو انقضت العهدة الرئاسية. هذا التفسير يؤدي إلى استبعاد فعلي ويتنافى مع ما تستهدفه الدساتير. خاصة أنها تمتد حتى إلى عمليات التحقيق البرلمانية والقضائية، وهو ما يحول دون فعالية الإجراء الاتهامي. إلا أن الفقه انقسم في هذا الشأن بين مؤيد لإطلاقية الحصانة، وبين رافض لها.

إذ يمكن للرئيس عدم تقديم وثائق بحجة ضرورة المحافظة على سريتها، لتمكينه من القيام بوظائفه بفعالية ويخضع ذلك لرقابة القضاء. أما حصانة رئيس الدولة إزاء إجراءات التحقيق التي تقوم بها لجان البرلمان أو مجلس المحاسبة أو الجهات القضائية عموماً. ¹⁰⁴⁰ فهناك رأيان في هذا المجال:

¹⁰³³ Ibid, p. 44.

¹⁰³⁴ Ibid, p.45.

¹⁰³⁵ Ibid, p.45.

¹⁰³⁶ Ibid., p.47.

¹⁰³⁷ Ibid., p.47.

¹⁰³⁸ Ibid., p.44.

¹⁰³⁹ M. Prélôt, Précis, Dalloz, 1963, p 644, in : José Delfont, op. cit., p. 47.

¹⁰⁴⁰ Hugues Portelli, droit constitutionnel, op. cit. ,p.49.

- المؤيدون لحصانة رئيس الدولة: رئيس الدولة يقرر في موضوعات سرية لتحقيق المصلحة العامة للدولة ويتوجب المحافظة على سريتها فله سلطة حجب الوثائق، وهو الرأي الذي يأخذ به أغلب الفقه. فيتمتع رئيس الدولة في النظام الدستوري الأمريكي بامتيازات المنفذ وهو ما يحميه من تدخل القاضي: السر العسكري، الدبلوماسية والأمن الوطني، لكنه لا يتمتع بها في المجالات الأخرى، فيتوجب عليه تقديم الملفات اللازمة في قضية جزائية أو مدنية.¹⁰⁴¹ ولم ينص الدستور الأمريكي على إمكانية مساءلة رئيس الدولة بخلاف ما سبق ذكره، إلا أن القضاء استقر على الاعتراف للكونغرس بسلطة التحقيق في أعمال السلطة التنفيذية في جميع الجوانب. لكن الغاية ليست التحقيقات في حد ذاتها، بل ممارستها لتقصي الحقيقة بشأن تنفيذ ما صدر من الكونغرس من تشريعات واعتمادات مالية.¹⁰⁴²

وهو الحكم نفسه الذي يسري على النظام الدستوري الجزائري الذي لا يسمح أصلا بالمساس بشخص رئيس الجمهورية حماية لمنصبه.

-المعارضون للحصانة:

الحصانة من موروثات النظام الملكي فلا سند قانوني صريح لها.¹⁰⁴³ ويتوجب على رئيس الجمهورية أن يسأل أمام جهات القضاء العادي بما أن الدستور لم ينص عليها، لكن بعض الفقه يرى أنه رأي متطرف.¹⁰⁴⁴

كما أن هذا الرأي لا يلقى مساندة، لأن كل الدول تعترف بالحصانة لرئيس الدولة وأعضاء البرلمان...لذا استقر في الدساتير المعاصرة أن رئيس الدولة يتمتع بحصانة يتسع مجالها ويضيق حسب طبيعة الاختصاصات التي يضطلع بها وحسب مركزه في النظام الدستوري.

2-المجال الدستوري والمجال الجنائي: انتقاء لا تطابق.

¹⁰⁴¹ Ibid ,p.49.

¹⁰⁴² سيد الصباحي، مرجع سبق ذكره، ص.300.
¹⁰⁴³ سيد الصباحي، مرجع سبق ذكره، ص.304،305.

¹⁰⁴⁴ José Delfont, op. cit., p.48.

تعرف المسؤولية الجنائية بأنها: "الجزء الذي يوقعه المجتمع عن مخالفة يرتكبها الأفراد".¹⁰⁴⁵ وتخضع أساسا لمبدأ الشرعية، أي التجريم المسبق للفعل. وبما أن الدستور نص صراحة على إمكانية مساءلة رئيس الجمهورية عن الخيانة العظمى، وعن الجنايات والجنح التي يرتكبها أثناء ممارسة مهامه. فإننا أصبحنا نملك الأساس القانوني للمتابعة، ويبقى فقط البحث على الركن الشرعي للجريمة. وما دام الأمر يتعلق بأعماله التشريعية، فإنه لا بد من النص صراحة على تجريم مثل هذه الأفعال.

هنا تظهر جليا إشكالية هذا الجزء، فيسهل الأمر فيما يتعلق بالأعمال التنفيذية، إذ ورد صراحة في نصوص قانون العقوبات تجريم بعض الأعمال. أما فيما يتعلق بالتشريع، فإن الالتقاء بين المجالين الدستوري والجنائي غير وارد أولا لأن قانون العقوبات لم ينص صراحة على تجريم مثل هذه الأعمال. وثانيا لأن الدستور لم ينص صراحة ولا ضمنا على مسئولية رئيس الجمهورية في حالة مخالفته للأحكام الدستورية المتعلقة بوظيفته التشريعية.

إذا، تطرح الإشكالية في كيفية الربط بين المجالين اللذان يقومان على مبدئين متناقضين: مجال التشريع يقوم على مبدأ عدم الشخصنة والتمثيل الجماعي، أما المجال الجنائي فيقوم على فكرة المسئولية الشخصية. فتطبيقا لمبدأ الشرعية الجنائية، يجب أن يكون النص واضحا ودقيقا، وهو ما يقتضي ألا يعاقب شخص بعقوبة لم ينص عليها القانون، ويجب أن تكون متناسبة مع درجة الفعل المجرم.¹⁰⁴⁶ هذه الدقة تصعب من محاولات التكييف والقياس على الأعمال المجرمة صراحة.

بالتالي لا يمكننا أن نتكلم عن إمكانية إثارة مسئولية رئيس الجمهورية القانونية من طرف المحكمة العليا للأمن ولا المحاكم العادية للدولة في حالة غياب النص القانوني الصريح الذي يجرم الفعل. فهل يمكن على الأقل متابعة رئيس الجمهورية على أعماله غير المشروعة خلال فترة الحرب وتعليق الدستور باعتبار أن تعليق النص لا يعفي من المسئولية ولكنه قد يعفي القاضي من الاحتكام للركن الشرعي؟

الفرع الثاني: حالة تعليق الدستور.

¹⁰⁴⁵ Gilles Darcy, Responsabilité de l'administration. Dalloz, Paris, 1996, p.11.

¹⁰⁴⁶ Patrick Kolb, Laurence Leturmy, op. cit, p. 30.

بعد إنشاء المحكمة الجنائية الدولية الدائمة، وحتى قبل هذا، بموجب اختصاص مجلس الأمن الدولي في حماية السلم والأمن الدوليين وحقه في التدخل، أصبحت الدراسة في هذا الشأن لا تتعلق فقط بأحكام الدستور، لذا يجب أن نحلل على عدة مستويات:

على المستوى الداخلي:

- تعليق الدستور خلال فترة الحرب يعني أنه لا يجوز الاعتماد على النصوص الدستورية لمتابعة رئيس الجمهورية نظرا لانتهاكه لأحكام الدستور خلال هذه الفترة. أما بعد رفع الحالة، وعودة المؤسسات الدستورية لعملها، قد تتدخل المحكمة لمتابعة رئيس الجمهورية بسبب إدخال الدولة في حرب لا ضرورة لها، أو بسبب عدم توافر الشروط الموضوعية والشكلية التي حددها الدستور لإعلان حالة الحرب باسم جريمة الخيانة العظمى. إلا أن هذه المهمة تصطدم بصعوبات قانونية أهمها أن الشروط الموضوعية ليست دقيقة كفاية لتسمح بمتابعة رئيس الجمهورية، بهذا قد يفلت من الاتهام بفضل مبدأ تفسير الشك لمصلحة المتهم، وهو صالح لكل الأعمال التي يقوم بها رئيس الجمهورية خلال هذه الفترة أين يغيب الضابط القانوني، بذلك تبقى فقط المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية عن هذه الأعمال.

على المستوى الخارجي:

لا يمكن قصر الدراسة على القانون الداخلي للدولة نظرا لوجود عوامل كثيرة تؤثر على ممارسة رئيس الجمهورية لهذا الاختصاص. وهي مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية الدائمة.

فمجلس الأمن بحكم دوره في حفظ الأمن والسلم الدوليين وفقا للمادة من ميثاق الأمم المتحدة والمادة التي تسمح له بالتدخل حتى في حالة النزاعات الداخلية أي الحروب الأهلية،¹⁰⁴⁷ يمكنه التدخل وإنشاء محكمة

¹⁰⁴⁷ نص المادتين 02/ف7، 39 من ميثاق الأمم المتحدة:

مادة 02/ف7: "ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة" أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي للدولة ما، وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق، على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة في الفصل السابع" مما يعني إمكانية التدخل في الشؤون الداخلية متى كان الأمر يتعلق بتهديد الأمن العالمي وهو مفهوم واسع.

مادة 39: "يقرر مجلس الأمن ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان، ويقدم في ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير... والتي قد تصل إلى إنشاء محكمة لمتابعة قادة الدول. أنظر

خاصة لمحاكمة رئيس الجمهورية وكل من ساهم في تلك الجرائم المتعلقة بهذه الحالة، بما فيها الأعمال التشريعية التي تسببت في جرائم دولية.

أما المحكمة الجنائية الدولية الدائمة فإنها تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية دون الاعتداد بمنصبه. ولا يمنع عدم تصديق الجزائر على النظام الأساسي لروما والذي أنشئت بموجبه المحكمة من بسط اختصاصها لأن المادة 12 تسمح بتحريك الدعوى في حالة إحالة من طرف مجلس الأمن.¹⁰⁴⁸ فيحاكم رئيس الجمهورية إن ارتكب عملاً إجرامياً يدخل في طائفة الجرائم التي تختص بها المحكمة وفقاً للمادة 5 من النظام الأساسي لروما.

لكن القضاء الدولي الجنائي لا يزال يعاني من التأثير السياسي ونفوذ بعض الدول وسلبية الأخرى من حيث التعاون القضائي وتسليم المجرمين،¹⁰⁴⁹ لذا لا نتظر من هذه الآلية تحقيق العدالة الدستورية التي نبحت عنها في توزيع وظائف الدولة.

أما عن العقوبات المقررة في حالة قيام المسؤولية الجنائية، فيرى M Belanger أنها عقوبات سياسية أكثر منها جنائية وهي:

العزل دون محاكمة جنائية.

عزل بعد المحاكمة الجنائية، وهو شبيه بنظام الامبشمنت.

<http://www.un.org/ar/documents/charter/shtml>.

¹⁰⁴⁸ نص المادة 12 من النظام الأساسي لروما 1998: "الشروط المسبقة لممارسة الاختصاص:
1- الدولة التي تصبح طرفاً في هذا النظام الأساسي تقبل بذلك اختصاص المحكمة فيما يتعلق بالجرائم المشار إليها في المادة 5.
2- في حالة الفقرة (أ) و(ج) من المادة 13، يجوز للمحكمة أن تمارس اختصاصها إذا كانت واحدة أو أكثر من الدول التالية طرفاً في هذا النظام الأساسي أو قبلت باختصاص المحكمة وفقاً للفقرة 3:
أ- الدولة التي وقع في إقليمها السلوك قيد البحث أو دولة تسجيل السفينة أو الطائرة إذا كانت الجريمة قد ارتكبت على متن سفينة أو طائرة.
ب- الدولة التي يكون الشخص المتهم بالجريمة أحد رعاياها.
3- إذا كان قبول دولة غير طرف في هذا النظام الأساسي لاوما بموجب الفقرة 2، جاز لتلك الدولة، بموجب إعلان يودع لدى مسجل المحكمة، أن تقبل ممارسة اختصاصها فيما يتعلق بالجريمة قيد البحث. وتتعاون الدولة القابلة مع المحكمة دون تأخير أو استثناء وفقاً للباب 9."

أما المادة 13 من النظام نفسه فتتص على أنه: "للمحكمة أن تمارس اختصاصها فيما يتعلق بجريمة مشار إليها في المادة (5) وفقاً لأحكام هذا النظام الأساسي في الأحوال التالية:
أ- إذا أحالت دولة طرف إلى المدعي العام وفقاً للمادة (14) حالة يبدو فيها أن جريمة أو أكثر من هذه الجرائم قد ارتكبت،
ب- إذا أحال مجلس الأمن، متصرفاً بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، حالة إلى المدعي العام يبدو فيها أن جريمة أو أكثر من هذه الجرائم قد ارتكبت،
ج- إذا كان المدعي العام قد بدأ بمباشرة تحقيق فيما يتعلق بجريمة من هذه الجرائم وفقاً للمادة 15."
أنظر: محمود شريف بسيوني، المحكمة الجنائية الدولية، دار الشروق، القاهرة، ط2، 2009، ص.ص. 357، 358.
¹⁰⁴⁹ أنظر لتفصيل أكثر حول إشكاليات العدالة الدولية الجنائية:
سوسن تمر خان بكة، الجرائم ضد الإنسانية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006، ص. 128 ومابعداها.
أحمد عبد الله أبو العلا، تطور دور مجلس الأمن في حفظ الأمن و السلم الدوليين. دار الكتب القانونية، مصر، 2005، ص. 181.

جزاء سياسي خالص سلمى أو غير سلمى .

كما أن رئيس الجمهورية قد يخضع لكل أحكام قانون العقوبات إذا ما شكل الفعل المرتكب جنائية أو جنحة.¹⁰⁵⁰ أما المؤسس الدستوري الجزائري فلم ينص صراحة على ذلك نظرا لعدم وضع القانون العضوي للمحكمة.

بهذا الشكل، يبدو أن المسؤولية القانونية لرئيس الجمهورية صعبة التحريك نظرا لغياب الوسائل القانونية، سواء المتعلقة بآليات تحريك الدعوى، أو تلك المتعلقة بتجريم العمل في حد ذاته. لذا نعتد على الآليات السياسية كوسيلة لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية، فهل يمكن التكلم عن آليات فعالة لإثارة مسؤولية الرئيس سياسيا؟ خاصة أن عدم وجود سلطة مضادة لمواجهة رئيس الجمهورية يحول دون وضع قيود لسلطته، مما يؤدي إلى المساس بمبادئ دولة القانون.¹⁰⁵¹

المبحث الثاني: المسؤولية السياسية.¹⁰⁵²

يعرف الفقه المسؤولية السياسية بأنها فقدان السلطة بسبب خطأ سياسي،¹⁰⁵³ إلا أن هذا التعريف غير دقيق لأنه ينطلق من نتيجة الإجراء، فالتزام الوزراء بالتنازل عن السلطة عندما يفقدون ثقة البرلمان في الأنظمة

¹⁰⁵⁰ M Bélanger, « Contribution à l'étude de la responsabilité politique du chef de l'état ». RDP, 1979,p.1286,in

عزة مصطفى حسنى عبد المجيد، مرجع سبق ذكره، ص.512.

¹⁰⁵¹ Marie Anne Cohendet , Le président de la république, op. cit., p.141.

¹⁰⁵² L'encadrement juridique de la responsabilité politique n'est pas aisé, car il s'agit d'une notion pluridisciplinaire où la loi seule est incapable d'expliquer correctement le phénomène. Voir : Philippe Segur, « Qu'est ce que la responsabilité politique ? », RDP, n 6, 1999, p.1601.

¹⁰⁵³ Elizabeth Zoller, op. cit., p.448.

البرلمانية الأحادية، وتنازل رئيس الدولة إلى جانب الوزارة في الأنظمة الثنائية،¹⁰⁵⁴ لا يعتبر تعريفاً للمسؤولية السياسية بل نتيجة لإثارتها.¹⁰⁵⁵

حتى المعنى الواسع الذي يعطيه الفقه للمسؤولية السياسية بأنها الالتزام بالتنازل لأسباب سياسية، لأنه قام بتوجيه سياسة لم تلاق قبول الشعب، فهو ملزم بالتنازل عن السلطة.¹⁰⁵⁶ يبقى له نفس التكييف ويكون غير كافٍ لحصر معانيها.

فالمسؤولية السياسية "وإن كانت لا بد أن تستند إلى خطأ سياسي، إلا أن هذا الأخير غير محدد وواسع إلى أبعد مدى، فإن كان الحكام يرتكبون أخطاء سياسية، فمن المستحيل إظهار الخطأ هذا بوضوح. ولا بد من بحثها خارج فكرة الخطأ، واعتبار الرجل السياسي مسئولاً عندما يخسر بأعماله

ثقة المحيطين به، ولو لم تؤخذ عليه خطيئة معينة".¹⁰⁵⁷ وإذا لم نربط المسؤولية السياسية بالخطأ السياسي،¹⁰⁵⁸ فما هو معيار تعريفنا لها؟

إضافة إلى ما ورد في التعريفات السابقة تبدو الجهة التي تحرك المسؤولية وأسبابها معياراً مكملًا لما سبق. فيكون في النظام الدستوري الجزائري تعريف المسؤولية السياسية كما يأتي: فقدان الشرعية الشعبية نظراً لعدم الوفاء بالالتزامات السياسية التي كانت وراء اختيار الشعب له، مما يستتبع ضرورة التنحي عن السلطة أو تضيق الاختصاصات. إلا أن الاحتمال الأخير مستبعد لأن الشعب ينتخب رئيساً ليمارس كامل اختصاصاته الدستورية. فتكون مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية مرتبطة بالتأكيد بالخطأ السياسي فلا يشترط أن يكون واضح الأركان أو أن يتوافر القصد من ذلك، بل يكفي فقط عدم الوفاء بالالتزامات السياسية لرئيس الجمهورية أو العجز عن ذلك بسبب خيالية البرنامج الرئاسي.¹⁰⁵⁹

¹⁰⁵⁴ Marie Anne Cohendet, Le président de la république, op. cit., p.30.

¹⁰⁵⁵ يحصر أحد الكتاب مفهوم المسؤولية السياسية في الأعمال التي لا يمكن تكييفها بمقتضى النصوص القانونية أنها أخطاء قانونية أو جرائم، فهي لا تترتب عن مخالفة النص القانوني، بل تنشأ عن عدم اتفاق السياسة العامة للسلطة السياسية مع مصالح الدولة. أنظر: عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1981، ص.10.

¹⁰⁵⁶ Marie Anne Cohendet, Le président de la république, op. cit., p.31.

¹⁰⁵⁷ كايد يوسف محمود كايد، طرق انتهاء ولاية الحكام، مطبعة مؤسسة الرسالة، بدون تاريخ نشر، ص.360، نقلاً عن عزة مصطفى حسنى عبد المجيد، مرجع سبق ذكره، ص.196.

¹⁰⁵⁸ لا يعني هذا أن الخطأ السياسي ليس أصلاً معياراً لتعريف المسؤولية السياسية، إلا أنه غير كافٍ لذلك، كما قد تثار المسؤولية دون وجود خطأ بالمعنى القانوني له.

¹⁰⁵⁹ في الدساتير الأولى للدولة الفرنسية، تم تقرير الجزاءات السياسية على انتهاك الدستور، والتي كانت تعترف بالحقوق في مقاومة الطغيان من طرف المواطنين. فقد جعل دستور 1791 الفرنسي حماية الوثيقة من مهمة أولياء الأسر، الأزواج، الأمهات، المواطنين الشبان، وشجاعة كل الفرنسيين، وفقاً للمادة 8 من فصل 5 باب 7. كما أكد المؤسس الدستوري عام 1793 اعتماداً على الإعلان

هنا لا يشترط تنحية رئيس الجمهورية أو استقالته، لأن مكانته في النظام الدستوري الجزائري تعني أن مجرد رفض الشعب أو البرلمان لسياسته يؤدي إلى إثارة مسؤوليته حتى ولو بقي في السلطة فإنه يكون قد فقد الكثير لأن الدستور الجزائري أنشأ هذه المؤسسة على أساس الثقة الشعبية وخضوع المؤسسات السياسية لها.¹⁰⁶⁰

بالمقابل، استقر مبدأ دستوري مهم يتعلق بعدم مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية تكريسا للمبدأ الملكي القديم أن: "الملك لا يخطئ". لكن تفسيره القانوني لم يكن كافيا لأنه في الديمقراطيات، السلطة والمسؤولية لا ينفصلان.¹⁰⁶¹ فأيما تكون سلطة المؤسسة دستورية، تقوم مسؤوليتها، وإذا تكلمنا عن عدم مسؤولية مؤسسة فلائها لا تمارس شخصيا تلك السلطة. قرر الدستور الفرنسي، مثلا، عدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن أعماله لأنها تخضع للتوقيع المجاور، وتستمر حتى بعد نهاية عهده الانتخابية.¹⁰⁶² أما بالنسبة للأعمال الأخرى فلا يجوز تحصيل هذه المؤسسة إن كانت تقوم شخصيا بها، ولا يخضع القرار إلا لإرادتها أو أن تكون لها الهيمنة في ذلك.

يبرر الفقه هذه الفكرة التي تقتضي عدم مسؤولية رئيس الدولة على أساس مبدأين: المصلحة العليا للدولة فكل مساس بشخص الحاكم يعد مساسا بالدولة، وأن رئيس الدولة حكم محايد بين السلطات العامة. بهذا يكون رئيس الدولة غير مسئول سياسيا لأنه لا يباشر السلطة بنفسه بل عن طريق وزارته فهو غير مسئول عن أعمالها، وغير مسئول لا جنائيا ولا مدنيا على أساس المبدأ الملكي القديم بأن الملك لا يخطئ.¹⁰⁶³

لكن هذه المعطيات لا تنطبق على النظام الدستوري الجزائري أين يسود فيه رئيس الجمهورية ويحكم، فالتبريرات سابقة الذكر تعتمد على مبدأ مهم يمنع رئيس الجمهورية من التقرير بسلطته المنفردة في أعمال الدولة من خلال إخضاع أعماله للتوقيع المجاور، وهو ما لا يتوافر في نظام الجزائر. فإذا كان هو من يقرر عن الحكومة هل يجوز إخضاع هذه الأخيرة للمسئولية بدلا منه؟ أم أن مسؤوليتها تعني إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية بشكل

الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن في المادة 35 على أن الثورة تصبح من أقدم الحقوق والواجبات إذا انتهكت الحكومة حقوق الشعب. أنظر:

Bernard Chantebout, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, ed6, 1985, p. 49.

¹⁰⁶⁰ يرى جان مارك كواكو في دراسة سياسية للمسئولية السياسية ومبدأ الشرعية أن تقييم شرعية الحكومة لا ينصب فقط على مدى مطابقتها لتصرفاتها للقوانين والمبادئ الأساسية للمجتمع، وجاتها في اتخاذ القرار، بل أيضا على قدرتها في تحصيل النتائج الفعالة، لذا لا يكون عليها فقط القيام بمجموع وظائفها المقررة، بل إنها تلزم بتحقيقها بطريقة مؤكدة. أنظر: جان مارك كواكو، الشرعية والسياسة، ترجمة: خليل ابراهيم الطيار، المركز العلمي للدراسات السياسية، عمان، الأردن، 2001، ص. 55 وما بعدها.

¹⁰⁶¹ Marie Anne Cohendet, Le président de la république, op. cit., p.42.

¹⁰⁶² Hugues Portelli, droit constitutionnel , op. cit. , p.186.

¹⁰⁶³ عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية...، مرجع سبق ذكره، ص. 30.

غير مباشر من طرف البرلمان؟ هذا الأخير الذي قرر المؤسس الدستوري سيادته في إعداد القوانين والتصويت عليها، فهل تسمح له هذه السيادة بإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية بمناسبة أعماله التشريعية؟- المطلب الثاني-

يضعف هذا الاحتمال أمام هيمنة رئيس الجمهورية على بقية المؤسسات الدستورية. لذا لا نعتمد على تدخل البرلمان الذي لم يقرر له الدستور أية آليات فعالة تسمح له بتحريك مسؤولية رئيس الجمهورية، لذا تبقى الوسيلة السياسية الوحيدة هي الشعب، الذي، بصفته صاحب السيادة، يملك كل الحق في تحريك مسؤولية الرئيس وإجباره على الاستقالة. لكن آليات تدخل الشعب وكيفيات تحريك المسؤولية تبقى محل جدل فقهي واسع نظرا للتقنيات الدستورية الهادفة لاستبعاد الشعب عن المشاركة في القرار السياسي.- المطلب الأول.

المطلب الأول: مسؤولية رئيس الجمهورية أمام الشعب.

اختيار رئيس الجمهورية من قبل الشعب عن طريق الانتخاب المباشر يجعله مسئولا أمامه، وقد حاول René Capitant بيان آلية عمل هذه المسؤولية، إذ يرى أن نظام الجمهورية الخامسة الفرنسي نظام شعبي وليس برلمانيا، فالرئيس يحدد سياسته أمام الشعب وقت انتخابه، ويتعهد بتحقيق ذلك، ويتلقى لهذا الثقة الشعبية، ويعتبر نفسه ملزما بالاستقالة إذا خسر هذه الثقة " . 1064

فيؤكد René Capitant أن مسؤولية رئيس الجمهورية تقوم إذا كانت نتائج الانتخابات التشريعية مخالفة له فيلتزم الرئيس بالاستقالة. إلا أن الممارسة لم تتماشى مع ذلك التفسير، فقد تضيق سلطاته الدستورية دون أن يضطر للتنحي عن السلطة. كما يرى أن نتائج الاستفتاء قد تكون سببا لتحريك مسؤوليته. 1065 فهل يمكن أن تثار مسؤولية رئيس الجمهورية بهذه المناسبة؟

يبدو أن الكاتب بالغ كثيرا في أثر تغيير اتجاه الناخبين بين الانتخابات التشريعية والرئاسية، لأن المسؤولية السياسية كما ورد في تعريفنا تتعلق بتقصير في تحقيق البرنامج الرئاسي، والتي لا يمكن أن يؤكد دائما اختيار الشعب لأغلبية معادية لرئيس الجمهورية. لكن الاحتمال وارد أيضا، فقد يحدث أن يختار الشعب برنامجا آخر لأنه

¹⁰⁶⁴ Burdeau , Troper, Hamon,op.cit., p.538.

¹⁰⁶⁵ Hugues Portelli, droit constitutionnel , op. cit. ,p.188 .

لم يعد راضيا بما يقدمه الرئيس. لا بد أن الأمر يعتمد كثيرا على طبيعة الرقابة الشعبية أو التمثيلية على قرارات الدولة.¹⁰⁶⁶ فالانتخابات تكون دائما طريقة قانونية تسمح للشعب بالتعبير عن اختياره السياسي، سواء كانت رئاسية أم تشريعية آلية أو بعد حل المجلس. -الفرع الأول-

أما الاحتمال الثاني والذي يقتضي إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية عند عرض قانون على الشعب لاستفتاءه فيه، فيكون رفض الشعب للنص بمثابة رفض لكل السياسة التشريعية الرئاسية، لكن هل يعني هذا حتما إثارة للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية والتزامه بالاستقالة؟ نعتبرها آلية لتحريك مسؤولية رئيس الجمهورية فقط عندما يكون ملزما بالاستقالة لا أن يملك الاختيار بين البقاء أو الانسحاب دون أن يؤثر بقاؤه على مكانته الشعبية وبين المؤسسات السياسية. -الفرع الثاني-

الفرع الأول: الانتخابات، مناسبة لاختيار السياسة التشريعية لا لإثارة المسؤولية السياسية.

يعد مبدأ تحديد العهدة التمثيلية في حد ذاته ضمانا لدولة القانون، لأنه يسمح للشعب في كل مرة بمراجعة اختياره لأفضل من يمثله، واستبعاد من لا يحقق هذا الشرط. فيعد عدم تجديد عهدة الممثلين السابقين بمثابة رفض لسياستهم التشريعية السابقة أو نظرا لعجزهم عن تحقيق برامجهم. لذا اعتبر بعض الفقهاء أن الانتخابات الرئاسية والتشريعية مناسبة لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية إن أسفرت عن أغلبية معادية له أو عن استبعاده من التمثيل. إلا أن الممارسة لم تؤكد هذا الطرح، لأن نتائج الانتخابات لا تعني بالتحديد إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية، لأنها تأخذ عدة معان حسب الحالة. فبعد انتهاء العهدة الرئاسية، لا نكون أمام حالة لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية بل أمام تداول على السلطة، ونادرا ما نعتبر ذلك تحريكا للإجراء لأن العهدة انتهت في جميع الأحوال. -أولا-

أما بالنسبة للانتخابات التشريعية، والتي لا تسمح في الجزائر بتكوين أغلبية معادية لرئيس الجمهورية على الأقل في ظل الأوضاع الراهنة، فإن انتهاء عهدة المجلس وانتخاب أعضاء لا ينتمون للاتجاه السابق لا يؤثر على مكانة رئيس الجمهورية ولا يثير مسؤوليته، وفيما يتعلق بالانتخابات التشريعية بعد حل المجلس المنتخب فهي لا تثير مسؤولية رئيس الجمهورية إلا في حالات محددة. -ثانيا-

أولا: بعد انتهاء العهدة الرئاسية.

¹⁰⁶⁶Hugues Portelli, Jean -François Sirinelli, « La majorité et l'opposition ». *revue de droit public*, n 5/6, 1998, p.1640.

هناك علاقة جدلية بين المسؤولية السياسية للحكام والشكل الديمقراطي لتعيينهم،¹⁰⁶⁷ فالانتخاب على أساس الاقتراع العام يقوي هذه العلاقة.¹⁰⁶⁸ "ومادام رئيس الدولة منتخبا ليحكم، فإنه يتعرض للمساءلة الديمقراطية التي ترافق ممارسة الحكم، السؤال هو ما هي مستويات وأشكال هذه المسؤولية؟"¹⁰⁶⁹

يكون رئيس الجمهورية مسئولاً مباشرة أمام الشعب الذي اختاره،¹⁰⁷⁰ ويحق له عزله متى رأى أنه لا يلتزم بالبرنامج الذي اختير لأجل تكريسه أو لا يحترم الدستور بكل مبادئه. إلا أن أنظمة الحكم لم تبين صراحة طريقة تدخل الشعب لإثارة مسؤولية رئيسه، وهذا لا يعني أنها تمنعها. فكل طريقة يعبر بها الشعب عن إرادته شرعية، بما فيها الثورة، لكن هذا ليس مجال دراستنا. تنصب دراستنا فقط على الآليات العادية لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية على أعماله التشريعية.

فنهاية العهدة الرئاسية مثلاً قد تكون مناسبة لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية على أعماله التشريعية من طرف الشعب باستبعاده واختيار مترشح آخر حسب ما يراه اتجاه من الفقه، لكننا لا نوافق هذا الرأي الفقهي للأسباب التالية:

- لا يعني عدم اختيار رئيس الجمهورية السابق في الانتخابات الرئاسية مناسبة لإثارة مسؤوليته، إذ يكفي أن يتقدم مترشح يحظى بقبول أكثر لدى الفئات الشعبية ليختار ويستبعد الرئيس السابق دون وجود نية مسبقة بإثارة مسؤوليته. فهي تعرف بأنها شبه مسؤولية سياسية لا تمثل آلية قانونية للعزل.¹⁰⁷¹

- لا يعتبر ترشح رئيس الجمهورية للمرة الثانية دائماً مناسبة لإثارة مسؤوليته، لأنها لا تهدف إلى إصدار حكم على ممارسته السابقة، بل هي وسيلة لتحديد عهده. حتى إذا أثرت المسؤولية فإنه لا يتعرض لجزاء غير عدم الموافقة على تجديد عهده.¹⁰⁷²

¹⁰⁶⁷ Christian Bidégaray, Claude Emeri, La responsabilité politique, op. cit., p.7.

¹⁰⁶⁸ Ibid, op. cit., p.18.

¹⁰⁶⁹ Ibid, p.18.

¹⁰⁷⁰ Dans une étude sociopolitique, Boualem Benhamouda a insisté sur l'importance de la symbiose psychologique entre le président et le peuple en vue de maintenir l'équilibre social. Pour plus d'information, voir : Boualem Benhamouda, l'exercice démocratique du pouvoir, Dar el oumma, Alger, 1992, p.p. 43, 45.

¹⁰⁷¹ José Delfont, op. cit., p.47.

¹⁰⁷² عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية...، ص.282.

- لو كان عدم تجديد عهدة رئيس الجمهورية بمثابة إثارة مسؤوليته أمام الشعب لما كان الدستور الفرنسي ينص في المادة 56 منه على أن رؤساء الجمهورية القدامى يشكلون أعضاء دائمين في المجلس الدستوري دون تمييز بين أن يكونوا قد استنفذوا العهدين أم أنهم أبعدهوا من العهدة الأولى.¹⁰⁷³ إذ يكفي أن يكون المترشح الجديد أفضل بالنسبة للناخبين من الرئيس الذي سبق اختياره في العهدة الأولى لعدم تجديد انتخابه، وليس تعبيرا للشعب على عدم رضائه عن سياسة الرئيس القديم.

- لا يمكن أن نتكلم عن مسؤولية سياسية إلا إذا كان هناك التزام بالتنازل عن السلطة، وأن تكون مطروحة في كل وقت وليس فقط في نهاية العهدة. بالتالي، لا يمكن اعتبار نهاية العهدة مناسبة لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة ترشحه.¹⁰⁷⁴

- لم تحدد الدساتير ذات النظام شبه الرئاسي - فرنسا - بدقة وظائف رئيس الجمهورية، وكذلك مسؤوليته.¹⁰⁷⁵ لذا يصعب كثيرا أن نعرف متى يسأل وإلى أي مدى، ويرى بعض الفقهاء أن رئيس الجمهورية هو وحده من يقرر تحريك مسؤوليته.¹⁰⁷⁶ فلا نعتبر الانتخابات الرئاسية مناسبة لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية إلا إذا أعلن صراحة أنه يعتبرها كذلك.

فتكون الانتخابات الرئاسية مناسبة لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية إذا تحققت الاعتبارات التالية بشكل متلازم:

- أن تكون العهدة الثانية للرئيس في الدساتير التي لا تسمح بتجديدها لأكثر من مرتين كما كان في دستور الجزائر قبل تعديله في 2008. أما إذا لم تحدد عدد المرات، فتكون مع كل ترشح جديد بعد نهاية العهدة.
- أن يعلن رئيس الجمهورية صراحة أنه يعتبر عدم اختياره مرة أخرى بمثابة إثارة لمسؤوليته. ولا يشترط أن يكون إعلاناه صريحا، إذ يكفي أن يقول أنه لم يتمكن من تجسيد كل محاور برنامجه، ويطلب من الشعب عهدة

¹⁰⁷³ Article 56 de la constitution française 1958 stipule : «le conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le président de la république, trois par le président de l'assemblée nationale, trois par le président du sénat.

En sus des neuf membres prévus ci-dessus, font du droit partie à vie du conseil constitutionnel les anciens présidents de la république... »

¹⁰⁷⁴ Marie Anne Cohendet, Le président de la république, op. cit., p.40.

¹⁰⁷⁵ François Luchaire, Gérard Conanc, La constitution, op.cit. , p. 142.

¹⁰⁷⁶ Hugues Portelli, droit constitutionnel , op. cit. ,p.188 .

جديدة ليستكمل ما اختير لأجله، فيكون عدم اختياره مجددا بمثابة تعبير للإرادة العامة عن رفضها لسياسته القديمة.

-يفترض نظام إعادة الانتخاب قصر مدة النيابة حتى يكون فعالا لإثارة مسؤولية رئيس الدولة، فمدة 5 أو 7 سنوات تعد ضمانا لعدم إثارة المسؤولية لا تكريسا لها.¹⁰⁷⁷ هذا الطول له أثر سلبي على إمكانية تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية أمام ناخبيه.¹⁰⁷⁸

لكن، إن افترضنا أن الترشح مرة أخرى للرئاسيات قد يكون مناسبة لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية، فهل يمكن مساءلته إذا حاد عن برنامجه السياسي الذي انتخبه الشعب على أساسه فيما يتعلق بأعماله التشريعية؟ يكون رفض الشعب عاما ويتعلق بكل أعمال رئيس الجمهورية سواء كانت تشريعية أو تنظيمية، إلا أنه قد ينصب تحديدا على العمل التشريعي لرئيس الجمهورية إن كان قطع وعودا في برنامجه بشأن اتجاه تشريعي معين، وهنا قد يكون مسئولا على أساس التدليس بوضع محاور في برنامج لا ينوي تقنينها أبدا. تكون هذه الحالة أكثر وضوحا في النظام الجزائري لأن رئيس الجمهورية يملك سلطة القرار ولا يمكنه التحجج بالتوازنات المؤسساتية التي لم تسمح له بتكريس كل ما جاء في برنامجه السياسي. فهل يمكن على هذا الأساس اعتبار الانتخابات التشريعية مناسبة أخرى لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية باعتبار أن اختيار أغلبية معادية لاتجاهه تعني رفض الشعب للسياسة التي يوجهها وتعبيرا صريحا عن اختيار سياسة تشريعية مخالفة لما ورد في برنامجه؟

ثانيا: الانتخابات التشريعية.

يرى جزء من الفقه الدستوري أن الانتخابات التشريعية العادية التي تسفر عن أغلبية معادية للرئيس تعتبر شكلا من أشكال إثارة مسؤوليته من طرف الشعب، لكن هذا الاحتمال مستبعد في النظام الجزائري نظرا للمنظومة الانتخابية البرلمانية ومكانة رئيس الجمهورية بالنسبة للمجلس.-أولا-

أما الانتخابات التشريعية بعد الحل فتعتبر مناسبة لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية فقط إذا أعلن رئيس الجمهورية أنه لا يوافق على التشكيلة السابقة، ولن يعمل إلى جانب مجلس بنفس التشكيلة. يكون اختيار الشعب لنفس الأغلبية السابقة، إذا، بمثابة رفض لسياسة رئيس الجمهورية وإثارة لمسؤوليته.-2-

¹⁰⁷⁷ عبد الغني بسبوني، سلطة ومسؤولية...، ص. 272، 273.
¹⁰⁷⁸ حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص. 867.

1- بعد انتهاء عهدة المجلس المنتخب.

هناك من يرى أن الانتخابات التشريعية المعادية للحاكم تعبر عن رفض الشعب لسياسته،¹⁰⁷⁹ لأنها شكل من أشكال إثارة مسؤوليته أمام الشعب ويلتزم بعد هذا بالاستقالة. فتثار مسؤولية رئيس الجمهورية بطريقة غير مباشرة خلال الانتخابات التشريعية العادية إذا تدخل بشكل شخصي في الحملة وفازت أحزاب المعارضة.¹⁰⁸⁰

إلا أن هذا الرأي متطرف جدا وغير عملي، فكثيرا ما أسفرت الانتخابات التشريعية والرئاسية في فرنسا عن أغلبية معادية، لكنها عملت معا وفقا لمبدأ التساكن خاصة قبل تعديل مدة العهدة الرئاسية، دون أن يكون رئيس الجمهورية ملزما بالاستقالة أو التنازل عن جزء من اختصاصاته الدستورية الواضحة للوزير الأول زعيم الأغلبية البرلمانية. فلا يمكن لرئيس منتخب من الشعب على برنامج سياسي أن يترك سلطاته المخولة له بسبب المواجهة بين عدة اتجاهات سياسية في الدولة.¹⁰⁸¹

في النظام الجزائري يستبعد هذا الاحتمال نظرا لما يأتي:

- يختار المجلس الشعبي الوطني على أساس منظومة التمثيل النسبي، والتي تقتضي عدم حصول أي حزب على أغلبية المقاعد، وليست النتائج التشريعية الحالية التي تسمح لأحد الأحزاب بالفوز بأغلبية المقاعد غير مسألة ظرفية تخضع لمعطيات سياسية معينة ولا تؤدي إلى إمكانية تشكيل قوة سياسية مواجهة لرئيس الجمهورية.¹⁰⁸²

- مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري تجعله بعيدا عن المنافسات الحزبية، فلا يمكن أن يكون اختيار حزب معين داخل البرلمان تعبيرا عن رفض لاتجاه الرئيس خاصة أنه، منذ إقرار التعددية، لم يفز مترشح حزبي بالانتخابات الرئاسية، واستقر في النظام السياسي أن رئيس الجمهورية مستقل عن المنافسة الحزبية.

¹⁰⁷⁹ Francis Hamon , op. cit. , p.58.

¹⁰⁸⁰ عبد الغني بسبوني، سلطة ومسؤولية...، مرجع سبق ذكره، ص. 278 حتى ص. 280.

¹⁰⁸¹ Christian Bidégaray, Claude Emeri , Responsabilité, op. cit., p.18.

¹⁰⁸² أنظر نتائج الانتخابات التشريعية منذ 1997، جريدة رسمية رقم: المتضمنة نتائج تشريعات 1997 والتي انجر عنها فوز بنسية، جريدة رسمية رقم المتضمنة نتائج تشريعات 2002، فاز فيها حزب بأغلبية من المقاعد. جريدة رسمية رقم: المتضمنة إعلان نتائج تشريعات 2007، فاز فيها حزب بنسبة من المقاعد.

2- بعد إجراء الحل.

يرى بعض الفقهاء أن الحل هو تكريس دستوري لمسئولية رئيس الجمهورية أمام الشعب.¹⁰⁸³ إذ تثار بشكل سافر إذا فازت نفس التشكيلة السابقة.¹⁰⁸⁴ وإذا أسفرت الانتخابات بعد الحل على مجلس معاد للرئيس فإنه يكون أمام عدة احتمالات وفقا لهذا الاتجاه الفقهي:

- أن يستقيل لأن فشل حزبه يعد بمثابة رفض الشعب لسياسته،¹⁰⁸⁵ لكن رئيس الجمهورية في الجزائر كان دائما مترشحا مستقلا، لذا لا يفترض أن هذه الانتخابات قد تثير مسؤوليته لأنه لم يعلن انتماءه لأي تيار سياسي.
- أن يحتفظ بمنصبه ويعين زعيم حزب المعارضة الأقلية رئيسا للحكومة، لكن هذا قد يؤدي إلى مواجهة بين البرلمان والهيئة التنفيذية من خلال رفضه منح الثقة للحكومة،¹⁰⁸⁶ والتي إذا تكررت كان عليه إما قبول استقالة الحكومة أو حل المجلس، و لا يمكنه حل المجلس للمرة الثانية في فترة قصيرة.
- أن يحتفظ بمنصبه ويعين حكومة برلمانية من الأغلبية، وهنا يكون في موضع الأقلية.¹⁰⁸⁷

هذه الحالات لا تتحقق في النظام الجزائري الذي لا يسمح بوجود رئيس الجمهورية في وضع الأقلية، كما أن الزعامة لا تتوافر للوزير الأول بكونه قائد الأغلبية لأنه لا وجود لفكرة الأغلبية الثابتة نظرا للتمثيل النسبي في المجلس.

لذا نفضل أن ندرس هذه الآلية وفقا لنظرة أكثر اعتدالا رافضين الاتجاه سابق الذكر، فباعتبار رئيس الجمهورية حكما بين المؤسسات، فهو " يتدخل بين القوى السياسية التي تكون البرلمان، لضمان عمل الآليات المؤسساتية ".¹⁰⁸⁸ ويلجأ للحل على أساس وظيفته التحكيمية وليس على أساس خلاف بينه وبين البرلمان:

¹⁰⁸³ بوقفة عبد الله، رسالة دكتوراه، مرجع سبق ذكره، ص.179.

¹⁰⁸⁴ بسبوني، سلطة ومسؤولية، ص.278 حتى ص.280.

¹⁰⁸⁵ علاء عبد المتعال، مرجع سبق ذكره، ص.60.

¹⁰⁸⁶ المرجع نفسه، ص.61.

¹⁰⁸⁷ من جهة أخرى، وفي دراسة لأحد الدستوريين حول تسييس المسؤولية الجنائية، يثير حالة معينة من الممارسات تقتضي لجوء رئيس الجمهورية إلى الانتخابات المسبقة كطريقة للطعن في الإجراءات القضائية لمتابعته. بهذا تتقلب مستويات التحليل، لأن هذا يقتضي استعمال رئيس الجمهورية للآلية محل الدراسة تفاديا لإثارة مسؤوليته. أنظر:

Philippe Chrestia, « Responsabilité politique et responsabilité pénale entre fléau de la balance et fléau de société », RDP, n 3, 2000, p.756.

¹⁰⁸⁸ Georges Burdeau , IV, op.cit., p. 58.

- قد يحل رئيس الجمهورية المجلس بعد استقالة الحكومة واستحالة تكوين أخرى في تلك الظروف إلا إذا ورد اتفاق بين الأحزاب المؤتلفة على الحل. ¹⁰⁸⁹

- كما قد يكون النزاع بين الأحزاب المؤتلفة لفرض برنامجها في الحكومة وانحياز الائتلاف واستقالة الحكومة سببا في حل البرلمان بعد عجز المعارضة عن تشكيل حكومة جديدة. ¹⁰⁹⁰

- استقالة الحكومة المشكلة من ائتلاف الأغلبية، وتعيين حكومة من ائتلاف الأقلية التي تستقيل بدورها، فيلجأ رئيس الجمهورية لحل المجلس ليتمكن من تعيين حكومة أخرى.

- حدوث خلاف عميق بين الحكومة والمجلس.

- عجز البرلمان عن أداء مهامه لأسباب لا علاقة لها بالحكومة.

يصعب في هذه الحالات مساءلة رئيس الجمهورية لأن تدخله كان بصفته سلطة عليا تحكيمية وليس بسبب الاختلاف بين السياسات، كما لا يعني فوز نفس الأغلبية السابقة على الحل قيام مسئولية رئيس الجمهورية. فلا يكون مضطرا للاستقالة، لكن اختصاصاته قد تنقلص إن كان مواليا للأغلبية السابقة ويصبح كرئيس دولة في نظام برلماني. ¹⁰⁹¹ هذا فيما يتعلق بالأنظمة التي تقوم في عملها على الأغلبية البرلمانية المعتدلة.

أما في النظام الجزائري، فحتى إعادة انتخاب مجلس بنفس التشكيلة السابقة على الحل لا يؤثر على مكانة رئيس الجمهورية. وهو ما تثبته الأحكام المتعلقة بالحل، فالمادة 129 من الدستور تنص على ضرورة استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول، مما يعني أن سبب الحل لا يعود في الحقيقة لإرادة رئيس الجمهورية وإن كان يملك القرار النهائي فيه. لأن المؤسس اعتاد منح رئيس الجمهورية سلطات خاصة دون اللجوء إلى هيئات أخرى حتى ولو على سبيل الاستشارة. فإذا كان في حالة الحل يستشير الهيئات سابقة الذكر، فلأنه لا يجد أساسه في خلاف بين رئيس الجمهورية والمجلس. كما أن الاحتمال الأخير غير وارد لأن النظام الدستوري لا يسمح به.

¹⁰⁸⁹ علاء عبد المتعال، مرجع سبق ذكره، ص. 244.

¹⁰⁹⁰ المرجع نفسه، ص. 245.

¹⁰⁹¹ Hugues Portelli, droit constitutionnel , op. cit. ,p. 189 .

أما بالنسبة للمادة 84 من دستور الجزائر،¹⁰⁹² والتي تتكلم عن حالة خاصة فيما يتعلق بالحل، إذ يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول استقالة الحكومة في حالة عدم موافقة البرلمان على لائحة الثقة إلى حل المجلس الشعبي الوطني، فإنها لا تعني إمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية لأنه يتصرف باعتباره حكما بين المؤسسات. فيحيل القرار للشعب، لأن استقالة الحكومة يعني أن القرار يصبح بيده في اختيار حكومة أخرى، أما حل المجلس فيعني اللجوء إلى الشعب ليختار بين الإبقاء على التشكيلة السابقة أو اختيار تشكيلة جديدة.

فلا يمكن أن ينجر عن هذا النوع من الحل تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية لأنه تدخل بصفته حكما وضامنا لسلامة الدولة ومؤسساتها. فمتى إذا يمكن تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة الحل واختيار الشعب لاتجاه معاد له؟

تتحقق هذه الحالة عندما يتدخل بصفة غير تحكيمية أو كضامن لاستقرار الحكم، أي عندما يحل المجلس بسبب خلاف سياسي بينه وبين المؤسسة البرلمانية ويعلن ذلك رسمياً، لأن العمل في الدولة معقد إلى درجة يستحيل أن نميز متى تتدخل المؤسسة بشكل شخصي أو كحكم.

فالحل لا يثير مسؤولية رئيس الجمهورية لأن الدستور خال من أي نص يلزمه بالاستقالة، كما تعتمد إثارته على إرادة الرئيس في حد ذاته، الوعي الشعبي والظروف السياسية كالأغلبية البرلمانية.¹⁰⁹³ إضافة إلى أن اعتباره كذلك لا يتماشى مع التعريف السابق للمسؤولية السياسية.

فغالبا ما تعتمد مسؤولية رئيس الجمهورية بعد الحل أو بعد الاستفتاء على تصريحاته.¹⁰⁹⁴ لأن الحل لا يعني تحديدا أن رئيس الجمهورية ضد البرلمان. والأنظمة البرلمانية المتطورة كدستور فرنسا لعام 1958 لم يعط لرئيس الدولة اختصاصات حكومية تسمح له بمواجهة البرلمان بل أعطاه وسائل لتحقيق التوازن.¹⁰⁹⁵

لكن الحل في النظام الجزائري لا يحقق ذلك التوازن المؤسساتي، لأن نظام "التقابل"¹⁰⁹⁶ المفترض بين الحل والمسؤولية الوزارية غير متوافر فرئيس الجمهورية يملك القرار النهائي، مما يعطي للحل وظيفة مزدوجة، حل النزاع بين

¹⁰⁹² أنظر حول نص المادة 84 من الدستور الباب الأول من الأطروحة.

¹⁰⁹³ بسبيوني، سلطة ومسؤولية، مرجع سبق ذكره، ص. 283، 284.

¹⁰⁹⁴ Burdeau , Troper, Hamon, op.cit., p.617.

¹⁰⁹⁵ Zoller, op.cit., p. 460.

¹⁰⁹⁶ علاء عيد المتعال، مرجع سبق ذكره، ص. 198.

الهيئتين التشريعية والتنفيذية ووسيلة لحماية السلطة التنفيذية.¹⁰⁹⁷ وفي الحالتين، لا تؤثر النتيجة على منصب رئيس الجمهورية لأنه يكون خارج النزاع نظرا لمكانته السامية.

الفرع الثاني: الاستفتاء.

يعتبر الفقهاء أن الاستفتاء مناسبة أخرى لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية، فبفرض الشعب للنص المعروض يعبر عن رفضه للرئيس، بهذا يلتزم هذا الأخير بالتناحي عن منصبه. إلا أن اللجوء للاستفتاء لا يعني أن رئيس الجمهورية يتبنى ذلك النص، بل يعتمد الأمر على تصريحاته إن كان النص يعبر عن سياسته الخاصة أو على ضرورة وطنية.¹⁰⁹⁸ وحتى بالنسبة للحالة الأولى، لا يمكن التكلم عن إمكانية استقالته إلا إذا صرح رسميا بأنه سيتنازل عن منصبه إذا لم يقر الشعب النص المعروض عليه.

فالاستفتاء يحمل في أهدافه الديمقراطية معنا سلبيا لأنه يضع بيد رئيس الجمهورية سلاحا قد يستغله لأهداف سياسية،¹⁰⁹⁹ إلا أنه سلاح ذو حدين لأنه يطرح مسألة الثقة أمام الشعب ويربط رئيس الدولة مصيره بالنتيجة.¹¹⁰⁰ ولجوء رئيس الجمهورية لهذا الإجراء لتمرير قوانينه التي لا يوافق عليها البرلمان أو التي يهدف من خلالها منع المؤسسات الدستورية الأخرى من التعبير عن إرادتها، قد ينقلب عليه في حالة رفض الشعب، لأنه سيكون أمام اختيارين: إما خضوعه لإرادة البرلمان التشريعية، أو استقالته.

أما René Capitant فيرى أن آلية إثارة المسؤولية لا تكون تحديدا وفقا لهذه الاحتمالات، ففي ظل نظام شعبي، يكون رئيس الجمهورية مسئولا أمام الشعب. بالتالي، في حالة فشل الاستفتاء، لا يفترض أن يخضع الرئيس للسلطات الأخرى بل أن ينسحب وهو ما أكده ديغول في 1969.¹¹⁰¹ إلا أن الممارسة بعد ذلك لم تدعم هذا التفسير، وتأكد لدى الفقهاء أن مسألة الثقة هو مجرد دور من بين الأدوار الكثيرة للاستفتاء.

¹⁰⁹⁷ المرجع نفسه، ص. 199.

¹⁰⁹⁸ تجربة ديغول في 1969، والتي تسببت في استقالته جعلت الرؤساء حريصين في استخدام هذه السلطة. أنظر:

Marguerite Canedo-Paris, « Droit constitutionnel institutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, PUF, n 72, octobre 2007, p.802.

¹⁰⁹⁹ Isabelle Richir, op. cit., p.1061.

¹¹⁰⁰ عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية، مرجع سبق ذكره، ص.283.

¹¹⁰¹ Francis Hamon , le référendum, op. cit. , p.59.

لذا يجب أن نفرق بين الاستفتاء التشريعي والبلبيست، فالأول يعتبر آلية ديمقراطية يمارس من خلالها الشعب سيادته، أما الثاني فهو ليس ديمقراطيا إلا في مظهره لأنه سلاح بيد الديكتاتور والديماغوجيين.¹¹⁰² إلا أنه يصعب التفرقة بينهما فالتصويت على الاستفتاء غالبا ما يقع على الشخص أيضا،¹¹⁰³ والتمييز بينهما يعتمد على نية صاحب المشروع.¹¹⁰⁴ فتميز البلبيست إذا أعلن صاحب المشروع نيته بالاستقالة في حالة التصويت بالرفض.¹¹⁰⁵

مما يعني أن الاستفتاء لا يؤدي دائما إلى استقالة رئيس الجمهورية في حالة رفض الشعب للنص. فقد ينظم بهدف فض نزاعات جدية بين الهيئات السياسية عن طريق تحكيم الشعب،¹¹⁰⁶ أو لوضع قوانين ذات أهمية وطنية لا تدخل في إطار البرنامج السياسي للرئيس بل تمليها ضرورات أخرى.

ذلك ما تؤكد أحكام الدستور الفرنسي، فهو إجراء لا يحركه رئيس الجمهورية بإرادته المنفردة، فتخضع سلطة الاستفتاء في النظام الفرنسي لعدة ضوابط منها استشارة المجلس الدستوري¹¹⁰⁷ إضافة إلى ما نصت عليه المادة 11 من دستور فرنسا.¹¹⁰⁸ مما يعني أنه لا يرتبط بالاتجاه السياسي لرئيس الجمهورية بقدر ارتباطه

¹¹⁰² Ibid , p.59.

¹¹⁰³ Ibid , p.59.

¹¹⁰⁴ Ibid, p.60.

¹¹⁰⁵ Ibid , p.60.

¹¹⁰⁶ Ibid , p.55.

¹¹⁰⁷ François Luchaire, Gérard Conanc, La constitution, op.cit. , p.288.

¹¹⁰⁸ نص المادة 11 من دستور فرنسا:"

« Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.=

=Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.

Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.

بالضرورات الحكومية، وليس البليبيست غير ممارسة استثنائية وغير مشروعة لهذه الآلية، بهذا تكون النتيجة السلبية للاستفتاء في الحالة الأخيرة بمثابة إثارة لمسؤولية رئيس الجمهورية من طرف الشعب.¹¹⁰⁹ وهنا يفترض فيه الاستقالة، وليس فقط الخضوع لسياسة البرلمان، لأن الشعب يختار رئيسا لممارسة كل اختصاصاته الدستورية وليس جزءا منها. فلا يحق له البقاء ما دام غير قادر على ممارسة كل الأعمال التي اختاره الشعب لممارستها.

أما إذا عدنا إلى أحكام المادتين 7 و 77 فقرة 10 من دستور الجزائر، فإن الاستفتاء إجراء يخضع تحريكه لإرادة رئيس الجمهورية، ويكون وحده صاحب الاختصاص في وضع نص الاستفتاء مما يعني أنه يجد مصدره في إرادته. وإذا رفض الشعب النص فإنه بمثابة رفض مباشر لسياسة رئيس الجمهورية. فهل هذا يعني أن الاستفتاء في النظام الجزائري هو دائما بليبيست مهما تعددت وظائفه؟ وهل يترتب على رفض الشعب للنص أو حتى المشاركة الضئيلة في التصويت إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية؟

صرح رئيس الجمهورية في 2005 أنه يتحمل كل النتائج في حالة رفض الشعب للنص المعروض والذي تبناه رسميا.¹¹¹⁰ مما يعني أنه أثار مسؤوليته تلقائيا، ورغم أن النص كان يعبر عن حتمية سياسية وقانونية للمساهمة في حل الأزمات التي تمر بها البلاد، إلا أن الرئيس اعتبر رفض الشعب بمثابة رفض لسياسته ويترب عنه فقدان شرعيته مما يلزمه بالتنحي عن السلطة، وهو ما يؤكد نص الاستفتاء في حد ذاته.¹¹¹¹

Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum.

Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation. »

¹¹⁰⁹ في 1969، اضطر رئيس فرنسا إلى الاستقالة بعد تصريحه بأنه إذا خذل من قبل الأغلبية فإنه سيتوقف حالا عن ممارسة مهامه. أنظر: عبد الكريم محمد محمد السروي، الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2009، ص.296.
¹¹¹⁰ أنظر على الموقع:

<http://www.el-mouradia.dz/français/president/activités/PresidentActi.htm.Aout2005>, Alger, le dimanche 14 Août 2005 discours à l'occasion de la conférence des cadres.

¹¹¹¹ أنظر حول نصي استفتاء 1999، و 2005 الفصل الأول من الباب الأول.

لكن الوضع في الجزائر لا يحتاج إلى تصريح لاعتبار النص من وحي إرادة رئيس الجمهورية، فالدستور كان واضحا في هذا الشأن، وجعله وسيلة في يد رئيس الجمهورية يتواصل من خلالها مع الشعب دون تدخل الهيئات الأخرى. بهذا تكون الاستفتاءات التشريعية في الجزائر ذات طبيعة مزدوجة: بليست وتشريعية، لأنها تحمل دائما بصمة الاتجاه السياسي الرئاسي، ورفضها بمثابة رفض لبرنامج الرئيس أو لإرادته. لكنها أحيانا قد تعبر عن ضرورة وطنية كاستفتاء 1999 وحتى استفتاء 2005، نظرا لما كانت تعرفه البلاد من ظروف سيئة. وحتى ولو كانت كذلك، فإن رفض الشعب لهذا النص يعتبر بمثابة رفض لمنهج رئيس الجمهورية في تسيير سياسة البلاد وبالتالي إثارة لمسئوليته.

ورغم أن الدستور لم ينص صراحة على استقالته، إلا أن النظام الدستوري الجزائري ينحو إلى ذلك التفسير لأنه أسس على وجود مؤسسة رئيس قوية وذات قاعدة شعبية. فإذا رفض الشعب النص المعروض عليه لم يعد أمام رئيس الجمهورية إلا الاستقالة. وحتى احتمال تضييق اختصاصاته كأن يمتنع خلال ما تبقى من العهدة عن التشريع بأوامر، والاعتراض... غير وارد في النظام الجزائري لأنه كما سبق ذكره، لا يحتمل الدستور الجزائري وجود رئيس ضعيف لأنه بهذا الشكل لا يمكنه أن يعمل.

هذه الإجابة أدت بنا إلى طرح تساؤل حول إمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة امتناع أغلبية الشعب عن التصويت على القانون المعروض عليه، لأن امتناع الشعب يعني رفضه للممارسة شكلا وموضوعا. فهل يؤدي ذلك إلى إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية؟

يرى بعض الفقهاء الفرنسيين أن أي تصرف لرئيس الجمهورية بصفته الشخصية يضع مسؤوليته على المحك،¹¹¹² مما يستثني الاختصاصات التي تخضع لإجراء التوقيع المجاور، أو لموافقة البرلمان. في النظام الجزائري، ووفقا لهذا الاتجاه، قد تكون كل الاختصاصات الحصرية لرئيس الجمهورية وراء إثارة مسؤوليته ومن بينها الاستفتاء. لذا يعتبر الرأي الذي يؤكد عدم مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية لعدم النص عليها في الدستور غير مؤسس، فلا يشترط ذلك، بل يكفي فقط أن الدستور لم ينص صراحة أن رئيس الجمهورية غير مسئول سياسيا لتقوم مسؤوليته.

أما بالنسبة لإمكانية إثارتها في حالة الامتناع الشعبي عن المشاركة في الاستفتاء فهي جائزة، لأنها تمثل تعبيرا شعبيا عن رفض النص والآلية وكيفية ممارسة السلطة، وهذا ينسحب أيضا على الانتخابات أين تمتنع أغلبية

¹¹¹² François Luchaire, Gérard Conanc, La constitution, op.cit., p.143.

الشعب عن التصويت، فأمام تضخيم مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري يفترض فيه أن يمثل بالفعل أغلبية الشعب. ويفترض أن تقبل أغلبية الشعب القوانين المعروضة عليها ولا يكفي فقط أغلبية الأصوات المعبر عنها.¹¹¹³ وإلا أصبحت بمثابة رفض شعبي يترتب عنه إثارة لمسؤولية رئيس الجمهورية الذي يمثل وحدة الأمة.

فيكون بهذا رئيس الجمهورية مسئولا أمام الشعب الذي منحه تلك الشرعية الكافية لأن يكون أسمى المؤسسات في الدولة والمصدر الأساسي للتشريع. لكن هذه المسؤولية المفترضة قد لا تركزها الممارسة لأن النظام السياسي الجزائري لم يسمح يوما بفكرة التدخل الشعبي. وهو ما حدث في التسعينيات، أين أحدث النظام توازنات لتجدد السلطة نفسها بنفسها. لذا لا يكون تدخل رئيس الجمهورية إلا في حالات اتضح معالم اتجاه الرأي العام، لأنه لن يخاطر بمنصبه ويزعزع ثقة الشعب والمؤسسات الدستورية فيه.

أما بشأن الانتخابات الرئاسية والتشريعية فإن إثارة مسؤوليته مستبعدة جدا ولا يمكن اعتبار النتائج المعادية سببا لاستقالته أو لتضييق اختصاصاته، نظرا للمكانة التي يحتلها وأولويته على البرلمان، فهل يمكن مع ذلك أن يثير هذا الأخير مسؤوليته باعتباره الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب من خلاله عمل السلطات العمومية؟

المطلب الثاني: مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان.

وفقا للمادة 98 من دستور الجزائر فإن للبرلمان السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه. إلا أننا سبق وذكرنا أن هذه المادة لم تتناسب مع التوسيع الدستوري لاختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية، وتحديد مجال تدخل البرلمان في المادتين 122 و123 من الدستور مما يعني أن مجال القانون أوسع من مجال اختصاص البرلمان. لكن هذه المادة قد تكون أساسا قانونيا لاختصاص البرلمان في مراقبة أعمال رئيس الجمهورية التشريعية، سواء وفقا لآليات قانونية أو سياسية عن طريق إثارة مسؤوليته.

¹¹¹³ في النظام الجزائري، تحتسب نسبة القبول من نسبة الأصوات المعبر عنها، وهو ما يعتبر غير جائز بالنسبة للإستفتاءات، إذ يفترض احتسابها من نسبة المسجلين لأنها تحمل قوانين ذات أهمية وطنية. أنظر نتائج الاستفتاءات لعامي 1999 و2005.

يفترض لتمكن هيئة من إثارة مسؤولية هيئة أخرى أن تكون مساوية لها، وتملك وسائل قانونية أو سياسية لذلك، فهل يملك البرلمان الجزائري ذلك فعلا؟ سبق وأن توصلنا بأن البرلمان لا يملك وسائل قانونية فعالة لمراقبة رئيس الجمهورية وبالتالي إثارة مسؤوليته. لكن ذلك لا يعني أن النظام السياسي لا يسمح له تماما بإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية بشكل مباشر من خلال الآليات القانونية التي لا تؤدي دورها القانوني، وعلى أساس الشرعية التي يتمتع بها المجلسان والتي أكدها الدستور في كثير من مواده. -1- أو بشكل غير مباشر عن طريق إثارة مسؤولية الحكومة-2-

الفرع الأول: الاصطدام بين السياسة التشريعية لرئيس الجمهورية والبرلمان: احتمال ضعيف لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية.

حتى وإن كانت الوظيفة التشريعية للبرلمان مجرد وظيفة شكلية،¹¹¹⁴ فإن نص الدستور عليها يعني أنه يحفظ حق البرلمان في التعبير عن إرادة الشعب. فالمواد 7، 14، 98، 100، 161، 159... من دستور الجزائر¹¹¹⁵ تعد أساسا قانونيا لاختصاص البرلمان في ذلك. وما دام لا يتمكن من ممارسة وظائفه التشريعية المتمثلة في وضع النصوص القانونية ويكتفي بالتصويت على مشاريع القوانين والموافقة على أوامر رئيس الجمهورية، فإنه يملك على الأقل مراقبة السياسة التشريعية لرئيس الجمهورية ومدى احترامها للإرادة العامة للشعب وذلك على أساس سياسته التشريعية.

فمثلا، في النظام شبه الرئاسي، من المفروض أن يمارس رئيس الجمهورية اختصاصاته حسب التوجيه الناتج عن سياسة البرلمان.¹¹¹⁶ بهذا يفترض أن البرلمان، وحتى ولو لم تسمح له الممارسة بالتدخل في اقتراحات

¹¹¹⁴ Laurent Fabius, les 40 ans de la cinquième république, entretien réalisé par Jean Michel Blanquer et christophe guettier, RDP, n 5/6, 1998 , p. 1306.

¹¹¹⁵ المادة 7 من الدستور تنص على: "...يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين..."
المادة 14 تنص على: "...المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية"
= المادة 100 تنص على: "واجب البرلمان، في إطار اختصاصاته الدستورية، أن يبقى وفيما ثقة الشعب، ويظل يتحسس تطلعاته."
المادة 159 تنص على: "تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي".
المادة 161: "يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة"

¹¹¹⁶ Zoller, op.cit., p. 461.

القوانين، وحصر مجاله في التصويت على مشاريع الحكومة والموافقة على أوامرها، فإنه يكون صاحب الوحي التشريعي في الدولة ويختص بالتالي بمراقبة الحكومة ورئيس الجمهورية.

تكون المشكلة إذا عندما لا يكون أي توجيه من البرلمان، ولا تتوافر أغلبية لها اتجاه واضح مثلما يحدث في الجزائر، هنا يصبح رئيس الجمهورية هو الموجه. فوجود هئتين في النظام تختاران على أساس الانتخاب المباشر يعني وجود اتجاهين سياسيين للتشريع: اتجاه سياسي لرئيس الجمهورية، اتجاه سياسي عام للبرلمان يتراوح بين أغلبية ومعارضة يستقر من خلال عملية التصويت على النص. وإذا كان النظام الدستوري قد بت في الأمر بشأن هيمنة الاتجاه السياسي للرئيس في العملية التشريعية، فإنه يبقى للبرلمان إمكانية مراقبة مدى احترام رئيس الجمهورية لبرنامج الذي اختاره الشعب كمصدر موضوعي للتشريع، لذا ترد مناسبات كثيرة قد تؤدي إلى اصطدام المؤسستين من خلال المظاهر التالية، لكنها غير عملية أو ضعيفة التأثير في النظام السياسي الجزائري:

- توصلنا إلى أن نتائج الانتخابات التشريعية لا تعد في حد ذاتها مناسبة لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية إن كانت معادية له، لكنها تصبح حدا للسلطة الرئاسية إذا انجرت عن أغلبية معادية لرئيس الجمهورية.¹¹¹⁷

- تصويت الشعب على أغليبتين مختلفتين (رئاسية وبرلمانية) يعني رفضه لأن تقوم سياسة الدولة على إرادة رجل واحد،¹¹¹⁸ وهذا ما يخلق في الدولة اصطداما بين برنامج البرلمان وبرنامج رئيس الجمهورية تنتج عنه حالة تعايش كما كان في فرنسا قبل تعديل مدة عهدة الرئيس .

- أثبتت التجربة أن هناك علاقة بين الانتخابات الرئاسية والتشريع البرلماني في فرنسا، فهي تدفع إلى رغبة في الإصلاح،¹¹¹⁹ وتعتبر آلية لدفع النشاط البرلماني وتزايد تشريعاته.¹¹²⁰ تلاحظ هذه الظاهرة أكثر في حالة التداول الفعلي بين الأغليبتين.¹¹²¹ إلا أنه في الجزائر، فإن هذا النوع من الاحتمالات غير وارد لأن الاقتراحات البرلمانية التي تتحول إلى قوانين محدودة، ولا تسمح آليات عمل البرلمان أن يتحرك بحرية ويفرض اتجاهه السياسي والقيام بإصلاحات تشريعية ملحوظة.

¹¹¹⁷ Michel De Villiers et all ,Droit public général, op. cit., p.117.

¹¹¹⁸ Patrick Auvret, « La qualification du régime :régime parlementaire », op. cit. , p.1523.

¹¹¹⁹ Etienne Grass, op. cit. , p.152.

¹¹²⁰ Ibid, p.152.

¹¹²¹ Ibid , p.153.

- العمل الخارجي قد يشكل مجالاً للاصطدام بين البرلمان ورئيس الجمهورية على أساسين: -إمكانية فتح مناقشة عامة حول السياسة الخارجية من طرف البرلمان -المادة 130 من دستور الجزائر -وموافقة البرلمان على المعاهدات والاتفاقيات المنصوص عليها في المادتين: 131 و 97 من دستور الجزائر. لكن هذه الاحتمالات ضعيفة في الأوضاع الراهنة، وللبرلمان الحق في الاطلاع على العمل الخارجي للحكومة، وقد يصدر لائحة بهذا الشأن، إلا أن ذلك يخلو من أية آثار قانونية.¹¹²² وحتى من الناحية السياسية، فإن البرلمان، وفقاً لآليات التصويت معقدة للغاية، لا يمكنه أن يتوصل إلى نتيجة مخالفة لإرادة رئيس الجمهورية.

-الحالات غير العادية قد تكون أيضاً مجالاً للاصطدام، إلا أنه ورغم أن المؤسس أعطى قوة قانونية لحالات الضرورة خلال الظروف الاستثنائية، فالجزء يبقى سياسياً، ولا تطرح مسؤولية رئيس الجمهورية إلا بشكل غير مباشر خلال الانتخابات الموالية أو عن طريق المظاهرات.¹¹²³ ولا يتمكن البرلمان من تحريكها رغم نص الدستور صراحة على اجتماعه بقوة القانون لأن الدستور لم ينص صراحة ولا ضمناً على أي إجراء يسمح لأحد المجلسين أو كلاهما بممارسة الرقابة على أعمال رئيس الجمهورية خلال هذه الحالة أو تحريك مسؤوليته.

-الاستفتاء يمثل أحياناً مجالاً واسعاً للاصطدام بينهما وخاصة بين الأغلبية والمعارضة. فحتى الديمقراطية الغربية تهددها أخطار قد تؤدي إلى الاستبداد من بينها آلية عمل الأغلبية التي يمكنها احتكار السلطة فتكون بيد رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية الموالية. أما عندما يكون الاستفتاء تصويتاً بالثقة، ويصبح الأمر خطيراً بالنسبة لصاحب المشروع، فالأحزاب المعارضة التي لا يمكنها مواجهته في الانتخابات تتجمع في هذه الحالة لتعبر عن رفضها. إلا أن هذا يتحقق أكثر في الدول الغربية أين يكون تداول فعلي على السلطة.¹¹²⁴ ولا يكون في النظام السياسي الجزائري، الذي لم يسمح حتى بتكوين كتل أغلبية متجانسة ليكون معارضة قوية تواجه رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية الموالية.

فالاصطدام بين السياسة التشريعية للرئيس والسياسة التشريعية للبرلمان ضعيف الاحتمال في النظام السياسي الجزائري، وهذا رغم وجود مناسبات سياسية وقانونية كثيرة، فهو يفترض تساوي الهيئتين، أو على الأقل امتلاكهما وسائل ضغط متبادلة وهو ما يغيب في النظام الجزائري بالنسبة للبرلمان نظراً لما يأتي:

¹¹²² Xavier Latour , op. cit. , p. 1677.

¹¹²³ François Saint-Bonnet, op. cit., p. 1703.

¹¹²⁴ Francis Hamon , le référendum, op. cit. , p. 62.

-القانون يعبر عن الاتجاه السياسي للفائزين أكثر من تعبيره عن سياسة تهدف إلى الصالح العام.¹¹²⁵ لذا يعبر عن اتجاه رئيس الجمهورية لأنه الفائز بين كل الفائزين.

-القاعدة العامة، عندما يكون رئيس الجمهورية في وضعية أقلية، فإنه ملزم باحترام إرادة الأغلبية البرلمانية.¹¹²⁶ لكن رئيس الجمهورية في النظام الجزائري لا يكون في هذه الوضعية لأن الأغلبية في البرلمان تعتمد على فكرة الائتلاف لتشكيل الحكومة، أي أنها تتكون تحت توجيه ورعاية رئيس الجمهورية.

-الصفة الحزبية للقانون ميزة النظام الفرنسي لأنه نتيجة قرار الأغلبية أو معارضة الأقلية،¹¹²⁷ لكنه في النظام الجزائري ذو مصدر واحد: برنامج رئيس الجمهورية فيكون في شكل أوامر أو مشاريع قوانين يصوت عليها البرلمان الذي لا يملك حقا سياديا في تعديلهما، وغياب صفة الحزبية عليه يعني غياب تأثير فكرة الأغلبية والمعارضة أي غياب التوزيع بين سلطة مقررّة ومراقبة.

-البرلمان أصبح آلة للتصويت على القانون،¹¹²⁸ وهو ما تثبته الممارسة في الجزائر التي تجد أساسها في النصوص القانونية التي تضع العمل البرلماني في إطار حكومي.

-هذه الإمكانية غير واردة في النظام الجزائري، لأن السياسة محسومة من أول إجراء تشريعي لصالح رئيس الجمهورية. كما أن الدستور الجزائري لا يسمح بوجود عدة برامج كمصدر موضوعي للوحي التشريعي، هناك فقط برنامج رئيس الجمهورية الذي أصبح مصدرا رسميا لسياسة الحكومة بعد التعديل الدستوري في 2008 ولا تعد برامج الأحزاب مصدرا تشريعيًا نظرا للوضعية السياسية الضعيفة للأحزاب والبرلمانيين والناجحة أساسا من النظام الانتخابي النسبي. بهذا يكون مصدر أغلب قوانين الدولة إرادة رئيس الجمهورية. ولا نتوقع على الأقل، خلال الظروف الراهنة اصطداما بين السياسة التشريعية للرئيس والكتل البرلمانية.

¹¹²⁵ Pierre Avril , quel équilibre..., op. cit. , p. 274.

¹¹²⁶ Patrick Auvret , op. cit. , p.162.

¹¹²⁷ Pierre Avril , quel équilibre, op. cit. , p.274.

¹¹²⁸ Ibid , p.1515.

-أصبح الدور التشريعي الفعلي للبرلمان في الأنظمة السياسية والذي نستشفه من خلال النصوص الدستورية دور الحكم في اختيار الآراء التي تحقق المصلحة العامة.¹¹²⁹ لكنه في الجزائر لا يرقى حتى إلى تلك الدرجة، لأنه مجرد آلة لتحويل برنامج الرئيس إلى قوانين باعتباره المصدر الموضوعي للقانون.

- بفضل ثلاث عوامل، الشرعية السياسية التي تعود لانتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب، إخضاع الأغلبية، حق الحل، يمكن لرئيس الجمهورية أن يفرض انتهاكاته الدستورية¹¹³⁰ كتفسير مشروع للدستور، وهذا ما يؤثر كثيرا على مكانة البرلمان.

-غموض المواد الدستورية يفسر غالبا لمصلحة رئيس الجمهورية بفعل وجود أحكام تمنحه سلطات تقديرية عامة في تسيير شؤون البلاد وتمثيل الشعب وحماية الدولة والدستور.

-يملك رئيس الجمهورية سلطات تقديرية واسعة في المجال التشريعي مما يصعب كثيرا عمل البرلمان. ويعرف اسمان هذه السلطة التقديرية بأحدها: " سلطة اتخاذ أي قرار في أي ظرف ومهما كان الهدف".¹¹³¹ مما يعني أنه من الصعب فرض الرقابة على أعماله التشريعية أين يملك تلك السلطة نظرا لعدم تحديد الطرف والهدف من العمل في الدستور.

فعادة ما يملك البرلمان في الأنظمة الغربية حق الرقابة على مدى ملائمة أعمال رئيس الجمهورية، أما القضاء فيراقب مدى مشروعية القرارات.¹¹³² تغطي بالتالي، الآليات الرقابية السياسية والقضائية أعمال رئيس الجمهورية، إلا أن عدم تقييد سلطة رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري بالظرف والسبب والإجراءات يمنع العمل الرقابي سواء من حيث الملائمة أو المشروعية لأنه لا يبقى أساس له. فعلى سبيل المثال، لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في أن يصدر القانون أو لا، وهي في دستور الجزائر مطلقة، لا يملك البرلمان إرغامه على ممارستها، فيبقى القانون سجين إرادة الرئيس إن لم يصدره، ولا يحق لأية جهة قضائية أو سياسية إثارة مسؤوليته عن ذلك باعتباره خالف أحكام الدستور أو استغل سلطته، فإذا قام النص غابت الهيئة المختصة بتحريك الإجراء، وإذا قامت

¹¹²⁹ J Bécane,op.cit., p. 119.

¹¹³⁰ Marie Anne Cohendet, Le président..., op. cit., p.122.

¹¹³¹ A Bocal,Le pouvoir discrétionnaire du législateur in Iténéraire,Etudes en l'honneur de Léo Hamon, Economica,1982,p 45 in Jan Claude Bécane, Michel Couderc, la loi , p. 101.

¹¹³² فؤاد عبد النبي حسن فرج ، مرجع سبق ذكره ، ص. 521.

المؤسسة المختصة بتحريك الإجراء كالمحكمة العليا للدولة، غاب النص الذي تحرك على أساسه مسؤولية رئيس الجمهورية.

فإذا كان البرلمان لا يملك إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية بشكل مباشر لغياب الآليات القانونية أو لعدم فعاليتها، أو لعجز البرلمان عن مواجهة رئيس الجمهورية، فهل يمكنه إثارتها بشكل غير مباشر عن طريق المسؤولية الوزارية ما دام الدستور ينص صراحة على إمكانية مساءلة الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني؟

الفرع الثاني: إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية بشكل غير مباشر عن طريق الحكومة.

لدراسة هذا الاحتمال يتوجب الإجابة على عدة أسئلة:

- هل تؤدي إثارة مسؤولية الحكومة إلى إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية؟ أم أنها تؤدي إلى أثر عكسي فتحجب مسؤولية رئيس الجمهورية. أي هل أن إثارة مسؤولية الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني تبت المسألة ولا ضرورة لمساءلة رئيس الجمهورية، أم أنها تكون سببا في إثارة مسؤولية هذا الأخير؟

- هل تعتبر آليات مساءلة الحكومة فعالة لإثارة مسؤولية الجهتين: رئيس الجمهورية والحكومة؟ أم أنها غير فعالة حتى لإثارة الحكومة، فكيف لآثارها أن تتعدى لرئيس الجمهورية.

- لماذا قرر المؤسس المسؤولية الوزارية أمام المجلس الشعبي الوطني في حين أن الحكومة مسئولة مباشرة أمام رئيس الجمهورية عن أعمالها التنفيذية، كما أنها لا تضطلع بأعمال تستدعي اختصاص المجلس بإثارة مسؤوليتها بما أنها مجرد منفذة لبرنامج الرئيس؟ وكان من المفترض لتحقيق العدالة الدستورية أن تكون الحكومة مسئولة عن أعمالها التنفيذية أمام رئيس الجمهورية، وأن يكون هذا الأخير مسئولا أمام المجلس عن أعماله التشريعية.

مبدئياً، يبدو أن نية المؤسس الجزائري كانت تهدف إلى إنشاء هيئة تحمي سلطة رئيس الجمهورية وتضمن علويتها وهي الحكومة التي تضطلع بتنفيذ برنامجه وتحمل المسؤولية عن ذلك رغم أنها لا تملك أن تتخذ قرارات كهيئة لها إرادة مستقلة بل إنها تعد تابعة لإرادة رئيس الجمهورية. بعد التعديل الدستوري الأخير في 2008، ظهر نص صريح بشأن اختصاص الحكومة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية من خلال مخطط عملها، مما يعني أنها لم تعد تملك برنامجاً مستقلاً من الناحية القانونية أيضاً. لكنها قد تكون مسؤولة عن أعمالها التنفيذية التي تكون مخالفة لمحتوى مخطط العمل، وهي الأعمال التي قد تقوم عنها مسؤولية فردية للوزراء حسب نصوص الدستور، أما ما يتعلق بالعمل الجماعي للحكومة فهو موضوع دراستنا، إن كان سبباً لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية ووفقاً لأية آليات.

فتترتب استقالة الحكومة في عدة مناسبات: تقديم مخطط العمل -1-، بيان السياسة العامة -2-، التصويت بالثقة -3-. لكن أي منها قد تترتب عنها مسؤولية رئيس الجمهورية بشكل غير مباشر؟

1- مخطط العمل.

يرى Bagehot أن أهم دور للمجلس النيابي هو خلق الحكومة، فتصبح الانتخابات التشريعية انتخابات حكومية.¹¹³³ لكن الأمر مختلف في النظام الجزائري إذ يختار رئيس الجمهورية الحكومة بعد انتخابه وليس على أساس النتائج الانتخابية التشريعية. فالحكومة في النظام الدستوري الجزائري ليست حكومة برلمانية بل هي رئاسية من حيث التكوين والعمل، فهل أن إثارة مسؤوليتها تعني إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية بشكل غير مباشر خاصة أن البرلمان لا يملك وسائل مباشرة لمسائلة رئيس الجمهورية، بهذا يختار هذه الطريقة لانتقاد سياسة رئيس الجمهورية التي تنفذها الحكومة، وأول مرحلة لذلك هي رفض مخطط العمل الحكومي؟

كان رئيس الحكومة، قبل 2008، ينفذ فعلياً برنامج رئيس الجمهورية رغم أن النص لم يكن واضحاً تماماً في هذا الشأن. أما بعد التعديل الدستوري، أصبح الوزير الأول ينفذ دستورياً برنامج رئيس الجمهورية، ويضع مخطط عمل لهذا الغرض، ويعرضه على المجلس الشعبي الوطني وفقاً للمادة 80 من الدستور والتي تنص على أن:

¹¹³³ Pierre Avril , quel équilibre, op. cit. , p. 269.

يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة...".

فيؤثر المجلس الشعبي الوطني على الحكومة من خلال تكييف الوزير الأول لمخطط العمل بعد المناقشة،¹¹³⁴ وفي حالة الاختلاف العميق يرفض المجلس المخطط وتستقيل الحكومة وفقا للمادة 81 من الدستور. إلا أن تعيين الحكومة الجديدة لن يغير الوضع لأنها ستضع مخطط عمل منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية فلن يختلف كثيرا من حيث موضوعه عن الأول، وهو ما يجعل هذا الإجراء فارغا من محتواه، ولا يؤدي إلى إثارة مسئولية الحكومة بقدر ما أنه ضمانا لمواجهة رفض البرلمان المحتمل للمخطط، والذي يعني بشكل غير مباشر رفض برنامج رئيس الجمهورية.

إذا رفض المجلس الشعبي الوطني مخطط عمل الحكومة، تستقيل هذه الأخيرة، ويعين رئيس الجمهورية حكومة أخرى تقدم مخطط عملها أمام المجلس. المشكلة هنا أن مخطط العمل لن يكون مختلفا كثيرا عن سابقه لأنه تنفيذ لبرنامج رئيس الجمهورية، ولن ترد الاختلافات إلا فيما يتعلق بالجزئيات. وإن رفض المجلس من جديد التصويت لصالح المخطط وهو ما يفترض، ينحل وجوبا، وتنظم انتخابات تشريعية مسبقة. وإن أسفرت عن التشكيلة السابقة نفسها يكون لها منطوقا القرار عينه بشأن مخطط العمل، لأن الأمر لا يتعلق باتجاه حكومة جديدة بل بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وهنا تقع في دائرة مغلقة. فلا يكون من المعقول أن يستمر رئيس الجمهورية في تعيين الحكومات وتنظيم انتخابات تشريعية قبل أوانها، لأن المشكلة في برنامجه وليس في مخطط العمل. مما يعني أن المجلس يرفض برنامج رئيس الجمهورية وهو غير جائز لأنه لا يحق له رفض ما أقره الشعب وهو مخالف لمبادئ الشرعية.

كما أن المجلس الشعبي الوطني لا يملك في الجزائر مواجهة رئيس الجمهورية لأنه في وضعية قانونية وسياسية أدنى من مكانة رئيس الجمهورية، بل إنه يستفيد أكثر إن ساند سياسة رئيس الجمهورية ليحصل على حقائب وزارية في الحكومة. فكما ورد سابقا، يعد البرلمان هيئة مهمة، مما يعني أن الأحزاب تعمل جاهدة للحصول على مناصب تسمح لها بالمشاركة في القرار السياسي لتمثيل ناخبيها. لذا يستبعد رفض المجلس لبرنامج الحكومة وفقا للتشكيلات الحالية. وحتى ولو حدث هذا الاستثناء الذي يتوافر في حالة تكون معارضة قوية داخل المجلس، فإنها لا تتسبب في إثارة مسئولية رئيس الجمهورية لأنه يعد رفضا للمخطط الذي لم يجسد فعليا برنامج

¹¹³⁴لمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص.492.

رئيس الجمهورية أي أنه يجسد آلية حماية أخرى لسلطات هذا الأخير، أما إن كان الرفض موجها لبرنامج رئيس الجمهورية فهو غير جائز لأنه لا يحق للمجلس رفض الاختيار الشعبي.

بذلك قد يأخذ رفض مخطط العمل معينين:

- أن يرفض المجلس مخطط عمل الحكومة لأنه لا يجسد برنامج رئيس الجمهورية، بالتالي تكون هذه الآلية موجهة لمصلحة رئيس الجمهورية لا سببا لإثارة مسؤوليته.

- أن يرفض المجلس مخطط عمل الحكومة الذي وضع على أساس برنامج رئيس الجمهورية معبرا عن رفضه لبرنامج رئيس الجمهورية، وهو في حد ذاته إجراء غير شرعي لأنه يعارض صراحة الإرادة العامة للشعب.

2- ملتمس الرقابة:

يمكن للمجلس اللجوء إليه للضغط على رئيس الجمهورية، إلا أنه لا يؤدي إلى ذلك إن كانت الأعمال لا تخضع لتوقيع الحكومة أو أنها تحرك دون طلبها.¹¹³⁵

عندما نتكلم عن المسؤولية غير المباشرة لرئيس الجمهورية عن أعماله التشريعية عن طريق حكومته يعني توافر عنصرين:

- أن تحريك مسؤولية الحكومة يؤدي بالضرورة إلى تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية.

- وأن أسباب مساءلة الحكومة تتعلق بأعمالها التشريعية التي تنجزها باعتبارها تتبع وظيفيا رئيس الجمهورية.

اتجه المؤسس الجزائري إلى إبعاد المسؤولية السياسية عن رئيس الجمهورية¹¹³⁶ وتحميلها للحكومة، لكنه لم يحدد بوضوح أي من الأعمال تخضع لذلك. فالحكومة تتحمل المسؤولية عن أعمالها التنفيذية وهو ما سبق بيانه في آليات مراقبة البرلمان لأعمال رئيس الجمهورية التشريعية بشكل غير مباشر، إذ توصلنا إلى أن الحكومة تسأل عن سياستها التنفيذية عن طريق الآليات المتمثلة في الأسئلة، الاستجابات، لجان التحقيق، ملتمس الرقابة... لكن هذه الآليات لا تمس بشكل مباشر العمل التشريعي للحكومة والذي تمارسه كوسيلة لصالح رئيس

¹¹³⁵ José Delfont, op. cit., p.47.

¹¹³⁶ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص.169.

الجمهورية. فالمجلس الشعبي الوطني لا يثير مسؤولية الحكومة على مشروع قانون بادر به الوزير الأول، أو على طريقة تسييرها للعمل التشريعي.

وعندما يثير مسؤولية الحكومة عن طريق ملتزم الرقابة، وكأنه يراقب مدى احترامها للبرنامج الرئاسي الذي وافق عليه الشعب، بذلك يكون مجرد مساعد لرئيس الجمهورية ولا يهدف بالتالي إلى إثارة مسؤوليته بشكل غير مباشر.

أما عن فعالية هذا الإجراء، فتحقيقا لنية المؤسس التي بدت واضحة في المادتين 135، 136 من الدستور، فإن القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة يجعل من المستحيل ممارسة هذه الآلية الرقابية للأسباب سابقة الذكر. فالأساليب التي تسقط الحكومة قد تؤدي إلى الاصطدام بين المجلس الشعبي الوطني ورئيس الجمهورية،¹¹³⁷ وذلك ما تفاداه المؤسس في النظام الدستوري الجزائري.

لذلك نتأكد من عدم توافر العنصرين المتعلقين بإمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية عن أعماله التشريعية بشكل غير مباشر، وهذا في حد ذاته مناف للعدالة الدستورية لأن ممارسة الحكومة للأعمال وفقا لإرادة رئيس الجمهورية وتحملها المسؤولية أمام المجلس الشعبي الوطني غير شرعي نظرا لما يأتي:

- قد تحقق آليات النظام الدستوري الجزائري الاستقرار المرحلي لأنها تجعل منصب رئيس الجمهورية بمنأى عن التوترات الحزبية والأزمات السياسية التي قد يثيرها تنوع الكتل البرلمانية وتضارب المصالح السياسية. لكنها ليست ضمانا للتوازن المؤسساتي لأن وجودها يفترض نمطا سياسيا معينا، يتعلق بالمعطيات الراهنة لا غير، والتي تعتمد أساسا على وجود أحزاب ضعيفة ورئيس جمهورية واسع الشرعية. فلا يمكن أن نضع مؤسسة الحكومة تحت رقابة هيئتين: رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني إضافة إلى الرقابة القضائية ومجلس المحاسبة، في حين أنها تمارس أعمالا تنفيذية يفترض أن تخضع فيها لرقابة رئيس الجمهورية. أما عن أعمالها التشريعية والتي تمارسها باسم رئيس الجمهورية فيبدو أن المؤسس لم يتجه إلى إثارة مسؤوليتها عنها. فكيف يعقل أن تثار مسؤولية الحكومة على أعمالها التنفيذية أمام هيئتين، وتبقى الأعمال التشريعية دون رقابة ولا يمكن إثارة مسؤوليتها عنها؟

- في النظام الفرنسي، قد ينتج الحل والمسؤولية الوزارية أثرهما حتى دون استخدامهما، لأن وجود هاتين الآليتين المتقابلتين يجعل كل هيئة تحاول عدم إساءة استخدام سلطتها تفاديا لإثارة مسؤوليتها. إلا أن التوزيع غير

¹¹³⁷ أمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص.509.

العادل "للأسلحة" بين البرلمان ورئيس الجمهورية في النظام الجزائري يحول دون تحقيق التوازن، لأن رئيس الجمهورية يمكنه ببساطة إثارة مسؤولية النواب عن طريق الحل، دون أن يملكوا أية وسيلة قانونية لمواجهة، إلا في حالة الخيانة العظمى، وهي احتمال ضئيل، أو التجاء الوزراء أول للإضراب وهو أيضا احتمال غير وارد على عكس النظام الفرنسي. فإذا لم ينجح إجراء اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى، قد يجبر المجلس المنتخب الرئيس على الاستقالة من خلال رفضه تشكيل الحكومة، ورفض برامج كل الحكومات التي يشكلها إلى حين استسلامه واستقالته، وهو ما حدث فعلا في 1924 خلال الجمهورية الثالثة عندما تعرض ميليران لإضراب الوزراء أول.¹¹³⁸ أما النظام الجزائري فلا يفترض هذا الطرح، لأن وجود الحكومة لا يرتبط بتكوين المجلس المنتخب، بل إن تشكيلة هذا الأخير سياسيا في كتل تعتمد على التكوين الرئاسي للحكومة، فيكون رئيس الجمهورية الموجه السياسي للبرلمان في تكتلاته بين مساندة له ومعارضة لسياسته.

- في الأنظمة الديمقراطية الغربية، ترتبط المسؤولية الحكومية بوجود معارضة،¹¹³⁹ فإذا استقالت حكومة الأغلبية تخلفها حكومة الأقلية.¹¹⁴⁰ لكن النظام الدستوري الجزائري لا يسمح بقيام نظام سياسي مبني على سلطة ومعارضة، بهذا لا يمكن أن تعين حكومة من الأقلية البرلمانية. ففي حالة استقالة الحكومة القائمة يكون لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في اختيار أعضائها، وهنا لا تتحقق فكرة التداول التي يفترضها الحكم الديمقراطي.

- إخضاع الحكومة الفرنسية للرقابة البرلمانية وحجبها لمسؤولية الرئيس تبدو منطقية لأنها تجد أساسها في التوقيع المجاور. فتبقى مسؤولية الرئيس مطروحة فقط بالنسبة للأعمال التي لا تخضع لمثل هذا الإجراء كالحل مثلا، وحتى الأعمال التي لا يشترط فيها التوقيع المجاور فإنها قد تؤدي إلى إثارة مسؤولية الحكومة على أساس أنها تدعم سياسة الرئيس.¹¹⁴¹ أما في النظام الجزائري فإن هذا الضابط غير موجود. بهذا يبدو غير منطقي إخضاع الحكومة للمساءلة أمام البرلمان عن أعمال لم يكن لها فيها أي يد وخاصة أنها لا تملك أية سلطة في مواجهة الرئيس .

- بما أن الحكومة مسئولة أمام المجلس الشعبي الوطني فيفترض أن تكون صاحبة الاختصاص في حل المجلس أو أن يكون الحل بناء على طلب الوزير الأول.¹¹⁴²

¹¹³⁸ Marie Anne Cohendet, Le président de la république, op. cit., p.44.

¹¹³⁹ أمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص. 464.

¹¹⁴⁰ المرجع نفسه، ص. 465.

¹¹⁴¹ Paul Marie Gaudemet, op.cit., p.108.

¹¹⁴² أمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص. 525.

- في النظام الفرنسي، لا يشترط أن يكون رئيس الجمهورية موافقا على كل قرارات مجلس الوزراء وهو ما أثبتته التجربة في فرنسا أين رفض رئيس الجمهورية التوقيع على أوامر أقرها البرلمان رغم أنها اتخذت في مجلس الوزراء خلال فترة التساكن 1986، 1987.¹¹⁴³ بهذا تكون إثارة مسؤولية الحكومة منطقية. إلا أن هذا الطرح لا يتماشى مع مفهوم المؤسس الجزائري للعلاقة بين رئيس الجمهورية والحكومة التي لا تملك أصلا وسائل قانونية تسمح لها باتخاذ قرارات في مجلس الوزراء لا يوافق عليها رئيس الجمهورية أو لا تتماشى مع سياسته.

- لا تمس إثارة مسؤولية الحكومة عن طريق ملتصق الرقابة بمركز رئيس الجمهورية،¹¹⁴⁴ وهي تعتبر إجحافا دستوريا في حق الآلة التنفيذية للدولة التي، حتى وإن كانت الآليات الرقابية التي تخضع لها غير فعالة، يضعها الدستور تحت المجهر في كل أعمالها، ويخضعها لكل أنواع الرقابة باعتبارها غطاء واقيا لرئيس الجمهورية، والضامن الأساسي لسموه عن بقية الهيئات في الدولة.

3- التصويت بالثقة.

كان التصويت بالثقة ليكون مناسبة لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية بشكل غير مباشر عن طريق حكومته، لو كان بإمكان الوزير الأول طرحه بمناسبة مشروع قانون. إلا أن المادة 84 من دستور الجزائر كانت واضحة بشأن حالات طلب التصويت بالثقة وهي مناسبة بيان السياسة العامة. بذلك لا يمكن أن نتكلم عن الحالة الأولى وفقا للاتجاه التفسيري الحرفي للمجلس الدستوري الجزائري.

كما أنه لا يعد آلية برلمانية رقابية بل إنه مقرر لمصلحة الحكومة فالوزير الأول هو من يقرر تحريكه، ويملك رئيس الجمهورية بالمقابل اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني بدل قبول استقالة الحكومة في حالة عدم التصويت بالثقة.¹¹⁴⁵

¹¹⁴³ Michel De Villiers et all ,Droit public général, op. cit., p. 110.

¹¹⁴⁴ أمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، مرجع سبق ذكره ، ص.613.
¹¹⁴⁵ لمزيد من التفصيل حول آلية التصويت بالثقة أنظر الفصل الأول من الباب الثاني للأطروحة.

الفرع الثالث: المسؤولية السياسية- دراسة حالة، أحداث 2011.

تنجح وظيفة الملائمة كلما اكتسب الدستور الاستقرار والدوام خلال الأزمات التي يواجهها بتدخل السلطة التأسيسية الفرعية.¹¹⁴⁶ ذلك ما جسده تعديلات الدستور منذ 1989 إلى حد الساعة أين تتكلم الأوساط السياسية عن مشروع تعديل جديد يحقق مطالب الشعب. ومن خلال الممارسة التي أملت على السلطة السياسية الالتجاء دائما إلى الحلول التأسيسية والتشريعية كأجمع طريقة لاحتواء الأزمات نحاول استكمال ما قمنا به في نهاية الباب الأول من دراسة لتقنيات مواجهة الأزمة الأولى في مطلع التسعينيات التي عرفها النظام التعددي في الجزائر. في ظروف مختلفة، يعرف النظام أزمة جديدة، أقل حدة، لكن تقنيات السلطة أصبحت تستحق الدراسة لأنها تبين أكثر من أي وقت نضج النظام الدستوري الجزائري واتجاه مؤسسات الدولة نحو التخصص.

لم ترق هذه الأحداث إلى درجة رفض شعبي شامل وإمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية، لأنها كانت محدودة الأثر والمدى ذلك أنها تعود في الحقيقة أكثر لضغوط اقتصادية وتأثيرات خارجية، إلا أن ردة فعل السلطة السياسية في الجزائر تستحق الدراسة:

- أثبتت ردة فعل السلطة أكثر من أي وقت أن السيادة ملك للشعب، لأنها حاولت وبكل الوسائل: القانونية، الاقتصادية... توفير الحد الأدنى من مطالبه. لكنها أكدت بالمقابل، التأثير البالغ لجماعات الضغط على القرار السياسي وعلى سلوك الشعب مما يعني أن فكرة التعبير التقريبي عن الإرادة العامة يجب أن تطبق بحذر ذلك أنه، وفي بعض الأحيان، يمكن لأغلبية الشعب أن تطالب بما لا يحقق مطلقا المصلحة العامة.

- صدور قرارات رئاسية للتصدي لأزمة محتملة، بالسرعة المطلوبة أكد فعالية تدخل مؤسسة رئيس الجمهورية، في حين لو كانت السلطة بيد البرلمان، لانتظرنا وقتا طويلا لنرى القانون يولد وقد لا يكتب له ذلك أبدا، بسبب تضارب الآراء بين الكتل البرلمانية.

- بقاء البرلمان والمجلس الدستوري جانبا، أكد النتائج التي توصلنا إليها سابقا، وهذا رغم أن الإجراءات كانت في أغلبها تشريعية. مما أدى إلى نتيجة مهمة: أنه لرئيس الجمهورية أن يقرر بكل حرية وفي أي شكل متى كان ذلك موافقا لما يريده الشعب دون تدخل المؤسسات الدستورية الأخرى.

¹¹⁴⁶ بوكرا إدريس، "التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 7، ديسمبر 2004، ص.130.

-نلحق هذه الإجراءات بمجموع القرارات التي اتخذتها مؤسسة رئيس الجمهورية منذ إقرار دستور 1989، والتي كانت في موضوعها استثنائية، تعالج حالات تشريعية مستعجلة.

-الإعلان عن مشروع تعديلات وزارية إثر هذه الأزمة أكد بأن الحكومة تعد صمام أمان لحماية منصب رئيس الجمهورية. في حين أنه من منظور شرعي بحت، إن أدت هذه الأزمة فعلا إلى تحريك المسؤوليات، فأول المعنيين هو رئيس الجمهورية لأنه صاحب القرار، أما ما يليه، فتكون مسؤوليتهم نتيجة لسليبتهم لا غير.

-تبدو من خلال تقنيات مؤسسة الدولة في مواجهة الأزمة المحتملة معالم جديدة لنظام دستوري يتسم نوعا ما بالثبات وقد يكون قاعدة لتمثيل شعبي عادل إذا ما اتسمت اتجاهات التعديل بالموضوعية. ما يحملنا على القول بهذه الفكرة سلوك مؤسسة رئيس الجمهورية المحترف وتقنيات التعديل التي حاولت من خلالها التوفيق بين معطين:

*التعبير عن الإرادة العامة للشعب.

*حماية مصلحة الدولة من أزمة محتملة وعدم إهمال التهديدات السابقة.

لذلك تدخلت المؤسسة لتدارك الممارسات السابقة التي لاقت رفضا شعبيا. ومحاولة منها ربح الوقت والتأكيد على مشروعية أعمالها، اتخذت قرارات منها آنية الأثر ومنها المرحلية بهدف الحفاظ على شرعيتها الشعبية، وكان أهم هذه الأعمال التعديلات التشريعية التي عرفها النظام القانوني:

-أمر رقم 01/11 المؤرخ في 23 فيفري 2011 يتضمن رفع حالة الطوارئ.¹¹⁴⁷

- تزامن الأمر الرئاسي المتضمن رفع حالة الطوارئ مع تعديل قانون الإجراءات الجزائية بموجب الأمر رقم 02/11 المؤرخ في 23 فيفري 2011، وتعديل قانون رقم 23/91 يتضمن مساهمة الجيش الشعبي الوطني خارج الحالات الاستثنائية، وإصدار مرسوم رئاسي يتضمن كفاءات استخدام الجيش الوطني الشعبي لمكافحة الإرهاب.¹¹⁴⁸ وهذا ما يؤكد عدة معطيات:

جريدة رسمية رقم 12 صادرة في 23 فيفري 2011 تتضمن أمر رقم 01/11 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يتضمن رفع حالة الطوارئ.¹¹⁴⁷
¹¹⁴⁸جريدة رسمية رقم 12 صادرة في 23 فيفري 2011 تتضمن أمر رقم 02/11 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يتم الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.
جريدة رسمية رقم 12 صادرة في 23 فيفري 2011 تتضمن أمر رقم 03/11 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يعدل ويتم قانون رقم 23/91 المؤرخ في 06 ديسمبر 1991 والمتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية.

* أن آليات مواجهة العمليات الإرهابية لم تكن تعتمد كثيرا على حالة الطوارئ بقدر ما كانت تعتمد على التشريعات القائمة في الدولة. إذ ورد في تعديل قانون الإجراءات الجزائية في المادة 125 مكررا 1 أن: "تلزم الرقابة القضائية المتهم أن يخضع... إلى التزام... المكوث في إقامة محمية يعينها قاضي التحقيق وعدم مغادرتها إلا بإذن هذا الأخير..."

لا يؤمر بهذا الالتزام إلا في الجرائم الموصوفة بأفعال إرهابية أو تخريبية..."

أما القانون رقم 23/91 فقد تم تعديله في المادة 02 كما يأتي: "...يمكن استخدام وحدات الجيش الوطني الشعبي وتشكيلاته للاستجابة إلى المتطلبات الآتية:...مكافحة الإرهاب والتخريب...". مما يؤكد أن التعديلات وردت لسد الفراغ الذي قد تواجهه السلطة للتدخل فالحجوة إلى إعلان حالة الطوارئ كان من بين خيارات كثيرة يملكها رئيس الجمهورية للتصدي للأزمة، وكانت تعديلات تشريعية محدودة -ثلاثة قوانين- كافية لتعوض الآليات التي قد تحتاج لها الإدارة خلال هذه الظروف الاستثنائية.

* أن حالة الطوارئ كانت مقررة لمصلحة المواطنين لحمايتهم من أي تهديد خاص لحياتهم أو أملاكهم...، أما عن مواجهة الظاهرة، فالتقنيات الأساسية كانت تشريعية.

* أنه، وبما أن رئيس الجمهورية يملك مفاتيح ممارسة السلطة، قد استطاع بموجب ثلاث قرارات تشريعية: إلغاء حالة الطوارئ، تعديل قانون الإجراءات الجزائية، تعديل القانون المتضمن مساهمة الجيش الشعبي الوطني خارج الحالات الاستثنائية، وإصدار مرسوم رئاسي يتضمن كفاءات استخدام الجيش الوطني الشعبي لمكافحة الإرهاب أن يبي نسقا قانونيا جديدا يسمح له باستكمال سياسته في مواجهة الأزمة، وهذا ما يؤكد نتائجا السابقة التي قامت على أنه يمكن لرئيس الجمهورية بمفرده أن يقرر السياسة التشريعية للدولة دون اللجوء للبرلمان لأنه يملك الوسائل القانونية لذلك.

- إضافة إلى هذه القرارات، ظهرت ممارسات دستورية جديدة، لم يسبق للمؤسسات اللجوء إليها أهمها:

- التصويت على قانون تسوية الميزانية لعام 2008. 1149

جريدة رسمية رقم 12 صادرة في 23 فيفري 2011 تتضمن مرسوم رئاسي رقم 90/11 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يتضمن يتعلق باستخدام وتجنيد الجيش الوطني الشعبي في إطار مكافحة الإرهاب والتخريب.
جريدة رسمية رقم 13 صادرة في 28 فيفري 2011 تتضمن قانون رقم 01/11 مؤرخ في 17 فيفري 2011 يتضمن تسوية الميزانية لسنة 1149
2008.

بعد هذا، ومن خلال التصريحات التي أدلت بها الحكومة ممثلة لرئيس الجمهورية نؤكد ما يلي:

- أن السلطة السياسية تحاول جاهدة امتصاص الرفض الشعبي من خلال تدارك كل الإجراءات التي قد تسبب ذلك، أي تلك الأعمال التي لا تعبر حقيقة عن الإرادة العامة للشعب.

- كانت التجارب السياسية في المجتمعين المصري والتونسي دليلا على إمكانية تحريك المسؤولية السياسية أمام الشعب. الذي يبقى، ورغم استبدال النظام (مصر مثلا) صاحب القرار النهائي.

- لم يعد للمسؤولية السياسية، كما في المسؤولية القانونية، بعد داخلي فقط، بل أيضا بعد دولي، وهو ما أثبتته التجربتان التونسية والمصرية خاصة. فإضافة إلى الضغط السياسي الذي مارسه وسائل الإعلام، المنظمات الحكومية وغير الحكومية، انتهجت بعض الأنظمة أساليب قانونية كالولايات المتحدة الأمريكية والنااتو... والأمثلة كثيرة في هذا المجال، خاصة فيما يتعلق بالتشريع، إذ تنظم الشعوب مظاهرات واسعة ضد سلطاتها السياسية، أو ضد حكومات أجنبية بشأن قوانين تراها ظالمة أو تمس بالحقوق والحريات، مثلما يحدث في الدول الأوروبية بشأن القوانين المتعلقة بتجريم الإجهاض، بمنع الزواج بالجنس نفسه، أو حرمان الأزواج من الجنس نفسه من التبني...

- أسوأ الأنظمة على الإطلاق هي تلك الأنظمة التي تعتمد في وجودها على مؤسسة واحدة ولا تترك مجالاً لقيام نخبة سياسية إلى جانبها، لأنه من السهل إسقاطها، وقد يؤدي ذلك إلى نهاية الدولة. فهذا التوزيع غير العادل يعود بالقانون الدستوري إلى زمن شخصنة الحكم، وسقوط الحاكم يعني نهاية

الدولة. وإذا كان الأمر ليس بهذا السوء في النظام الجزائري فإن تدارك الأمر بات ضروريا، لأن قيامه على مؤسسة رئيس الجمهورية يهدد المؤسسة في حد ذاتها كما يهدد الدولة.¹¹⁵⁰

¹¹⁵⁰ لا يمكن في هذا المجال أن نهمل التهديدات النظرية التي قد يعرفها النظام الدستوري الجزائري، لأنه وفي خضم هذه الأحداث، تبدو الاتجاهات العلمية التي تروج لنموذج دستور عالمي أقوى سلاح في يد الدول والمنظمات الغربية التي تتدعي اهتمامها بحماية الشعوب من بطش الحكام، ويتجلى هذا التهديد في صورتين: -بما أن وجود دستور عالمي يعني أنه المعيار الموحد لمدى عدالة النظام، فإن كل ما يخالفه يعد غير مشروع وتجاوز مقاومته أو إلغاؤه.

-فرض نظام غريب على مجتمعات غير مستعدة للخضوع لمثل تلك القواعد، وخلق أفكار هجينة لدى الطبقات السياسية حول النظام الأصلح، مما قد يحول دون تطور النظام الدستوري الجزائري. لمزيد من التفاصيل حول فكرة الدستور العالمي، أنظر: مراد بن سعيد، القانون الخاص والحوكمة الشبكية الحديثة، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق، باتنة، الجزائر، 2009، ص. 292.

- لا بد أن تتبع الأحداث السياسية في النظام الجزائري يؤكد إمكانية إثارة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، إلا أنها تأخذ بعدا مختلفا إذ اعتاد الرؤساء في حد ذاتهم أن يأخذوا على عاتقهم مهمة تحريكها. وهذا لأنه ومنذ الاستقلال، اعتمد النظام السياسي الجزائري على الالتزام الشخصي لرئيس الجمهورية بحماية الدولة واحترام الإرادة العامة للشعب.

كان هذا الالتزام وراء تحريك تلقائي لمسؤولية رئيس الجمهورية في التسعينات بعد استقالة الرئيس الشاذلي بن جديد، في 2005 إثر عرض نص الاستفتاء على الشعب وتعهد الرئيس بوتفليقة بالاستقالة في حالة رفضه، وحتى في 2009 عندما ترشح هذا الأخير للانتخابات بعد التعديل الدستوري لعام 2008 والذي سمح بأكثر من عهدتين لرئاسة الجمهورية. إذ يمكن أن نعتبره مناسبة لإثارة مسؤوليته لأن عدم اختياره في هذه الحالة كان يعني رفض الشعب للشخص والمشروع الدستوري.

- ينظم القانون عادة المظاهرات والاجتماعات والتجمعات وكافة أشكال التعبير الشعبي كالإضراب... إلا أنه من المستحيل تأطير بعض الكيفيات دستوريا كالثورة أو حركات التمرد، والتي كثيرا ما ينظر إليها كأعمال غير مشروعة. أما إذا كانت على نطاق واسع، وشملت فئات من الشعب، فإنها تعبر عن إرادة هذا الأخير مما يلزم السلطة بالانصياع لمطالبها.

لكن التعبير بهذه الطريقة يعني فشل النظام الدستوري القائم في تنظيم الحكم في الدولة وعجز الممثلين الشعبيين عن التعبير عن الإرادة العامة بالشكل الصحيح، مما يعني ضرورة التعديل أو التغيير نظرا لأن المنظومة القانونية لم تؤد الغرض منها.

- يتميز النظام الدستوري الجزائري بتوزيع متفرد للاختصاصات المتعلقة بالوظائف السياسية، أدى إلى تركيز أغلب سلطات القرار في يد رئيس الجمهورية، وإبطال مفعول الآليات الرقابية الموجهة ضد هذا الأخير. فلا تعمل بقية المؤسسات إلا بإيعاز منه، إذ تتوقف فعالية الإجراءات على إرادته في تحريكها. فلا يمكن للبرلمان أو الحكومة وحتى المجلس الدستوري التصرف إلا إذا أعطاهما رئيس الجمهورية الضوء الأخضر المتمثل في قرار أو تكليف. كما أنه يتحكم أخيرا في مصير كل مبادرة من الأطراف الثلاث. بهذا تغيب العدالة الدستورية التي يفترض أن تقوم على توزيع عادل ورقابة فعالة. مما سبق يبدو أن رئيس الجمهورية في الجزائر يجسد النظام بلا منازع، وهو يتحمل كل المسؤولية في فشل أو نجاح مهام الدولة. لكنه عبء ثقيل، ولا يجوز من الناحية العملية ذلك.

من خلال ما سبق، يبدو أنه لا يمكن للبرلمان تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية عن أعماله التشريعية وإجباره على الاستقالة لا بشكل مباشر ولا بشكل غير مباشر، لأنه أدنى مرتبة من رئيس الجمهورية، كما أنه لا يملك الوسائل القانونية والسياسية لذلك، وهذا فيما يتعلق بأعماله التشريعية فقط، أما فيما يتعلق بأعماله الأخرى فلا تشملها دراستنا. وقد تتوافر هذه الإمكانيات بالنسبة لأعماله الأخرى. فيبقى الشعب الوحيد القادر على إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية باعتباره صاحب السيادة الأصلي ولا يحق حتى للمؤسس الدستوري منعه من التدخل لتحريك مسؤولية رئيس الجمهورية سواء وفقا للآليات العادية أو غير العادية كالعصيان المدني أو الثورة إلا أن هذا يخالف مقاصد الأنظمة الدستورية التي تقتضي إنشاء نظام يضمن الاستقرار ويتفادى تدخل الشعب غير المنظم قانونيا لتغيير النخب السياسية الحاكمة.

فدراسة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية عن أعماله التشريعية في النظام الجزائري تعترضها صعوبات جمة. ليس فقط لأن الدستور لا ينص صراحة عليها، بل لأن طبيعة النظام تحول دون ذلك. فقد جعله مؤسسة المؤسسات، سلطة ذات سيادة، يقوم عليها نظام بأكمله، ومجرد المساس بها، قد يؤدي إلى إسقاط النظام القائم. لذا، استبعادنا لإمكانيات تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية عن طريق البرلمان كان يقوم على عدة اعتبارات أهمها ضعف البرلمان في مواجهة رئيس الجمهورية، وتشكيلته السياسية. فلم يكن من المستساغ أن يسمح المؤسس لكتل مشتتة بأن تثير مسؤولية رئيس الجمهورية متى شاءت وتعرض نظاما كاملا للاختيار، فقط لأنه لا يعبر عن إرادة مجزأة لدوائر انتخابية تؤثر فيها الأحزاب بدرجات متفاوتة حسب الاتجاه المحلي للناخبين. فهو ممثل الإرادة العامة التي تنتج من اتحاد الدوائر الانتخابية والتخلص من الأنانيات الجهوية للتعبير عن المصلحة العامة للأمة التي يجسدها رئيس الجمهورية من خلال تمثيله للأجيال السابقة، الحالية واللاحقة. هذا يمثل تجسيدا دستوريا لنظرية سيادة الأمة التي تحول دون إثارة مسؤولية الممثلين على أساس عدم تعبيرهم عن إرادة الشعب، لأنهم لا يلتزمون دستوريا بذلك. فالقانون وفقا لهذه النظرية لا يعبر بالتحديد عن إرادة الشعب، بل يعبر عن إرادة الأمة.

لكن المشكلة لا تتوقف عند هذا الحد، إذ يصعب التكلم عن إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية أمام الشعب حتى ولو كان يملك حقا طبيعيا في ذلك. لذا تبقى نتائجنا السابقة مجرد دراسة نظرية، فلطالما كان سلوك المؤسس الدستوري الجزائري ثابتا، إذ يستبعد الأمرين: تدخل الشعب في شؤون الحكم، التداول الفعلي على السلطة. وإن كنا نساند هذا السلوك، لأن الحالتان لا تتحققان دون خسائر إلا في المجتمعات شديدة التطور والوعي والتي لا تعترضها الأخطار، وهو ما لا يتوافر في المجتمع الجزائري. لذا، نستبعد تدخل الشعب لإثارة

مسؤولية رئيس الجمهورية عن أعماله التشريعية إلا في حالة واحدة: وهي إعلان رئيس الجمهورية صراحة عن استقالته في حال كانت نتائج التصويت منافية لما يقترحه أو يسانده، وهنا يكون القرار في تحريك المسؤولية، بيد رئيس الجمهورية. فنتكلم عن هذه الإمكانية إن قرر رئيس الجمهورية ذلك. بهذا فالنظام السياسي الجزائري، يجعل كل القرارات بيد رئيس الجمهورية، حتى تحريك مسؤوليته السياسية يعود له أيضا.

خلاصة عما سبق في الفصل الثاني المتعلق بإمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية عن أعماله التشريعية، لا يسعنا إلا أن نقول أن الدراسة لم تسمح لنا بالوصول إلى كثير من النتائج خاصة بغياب القانون العضوي المتعلق بقواعد عمل المحكمة العليا للدولة، والذي يعود أساسه لاحتكار رئيس الجمهورية لسلطة القرار في العملية التشريعية، بهذا لم تكف كل الفترات التشريعية منذ تعديل 1996 لاقتراح هذا القانون العضوي، ولم تبادر كل الحكومات التي عرفها النظام منذ تلك الفترة بمشروع يتضمن هذا القانون. لأن إمكانية تحريك الإجراء التشريعي بيد رئيس الجمهورية الذي يتحكم به بشكل مباشر أو غير مباشر، كما أنه يستبعد المبادرة بهذا القانون في ظل الأوضاع الراهنة، لأنه يعد مساسا بشخص رئيس الجمهورية الذي يعتبر مجسد الأمة والدولة داخلها وخارجها.

لم يسمح لنا كل هذا النظام معقد الإجراءات التشريعية، مثبط الآليات الرقابية، غامض الملامح الدستورية، من التحقق من مدى توافر العدالة الدستورية في توزيع الاختصاصات التشريعية بين البرلمان ورئيس الجمهورية إما من خلال الاشتراك في سلطة القرار، أو استئثار أحدهما بسلطة القرار واضطلاع الأخرى بسلطة الرقابة. لأننا وكما سبق قوله، اصطدنا بغياب الأدوات القانونية. أما من الناحية السياسية، تبقى هذه العدالة سجينة إرادة رئيس الجمهورية، الذي يحققها باعتباره حامي الدستور ونظرا للثقة التي وضعها الشعب فيه، وليس لأن الآليات الدستورية تلزمه بذلك.

لكننا لا نوافق أن يعتمد النظام الدستوري على حسن النوايا وفكرة النزاهة والثقة، وإن كنا نفترضها أصلا في ممثل الشعب. فقد كان على المؤسس أن يقرر آليات لكبح السلطة المستبدة، فلا تكون موجهة ضد شخص رئيس الجمهورية بالتحديد، بل لحماية الإرادة العامة للشعب من الانحراف. ولتفادي ما يمكن تفاديه من خلال إجراءات قد لا تضطر إلى اللجوء إليها مطلقا مادام الرئيس يلتزم بالعهد الذي قطعه. بل هي مجرد ضمانات للاستقرار نتفادي من خلالها الوقوع في أزمة مزدوجة للشرعية والمشروعية، وهنا لا يكون أمام المجتمع إلا إعادة بناء سلطته السياسية التي انهارت بفعل غياب الضوابط القانونية. وإن كان الأمر عكس هذا لما كان من ضرورة لوضع

الدستور أصلا ولاعتمدنا على الثقة التي نمنحها لرجل الشعب المختار، هذا الذي سيقدر السياسة التشريعية للأمة ويمثل إرادتها العامة، وبالتالي يمارس هذه السيادة بشكل منفرد دون تدخل البرلمان، أو بمشاركة جد ضعيفة.

فلا يمكن أن ننكر أن الاضطلاع بالوظيفة التشريعية مفتاح السلطة، لكنه إن كان بالشكل المقرر في دستور الجزائر فهو تجسيد لشكل خاص من أشكال ممارسة السيادة، لا تتحقق فيها العدالة الدستورية التي اعتبرناها معيارا لتصنيف الأنظمة الشعبية العادلة، إلا إذا توافر عنصران:

معيار 1: - أن يمثل صاحب الوظيفة التشريعية الإرادة العامة للشعب والتي تعتبر إرادة الأغلبية فيه.

معيار 2: - أن يخضع لرقابة فعالة تحول دون انحرافه عن الإرادة العامة للشعب.

-المعيار 1: رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري هو أفضل من يحقق المعيار الأول لأنه الرجل الذي تجتمع تحت شمله الأحزاب والفئات الشعبية الأخرى. بهذا يعبر برنامجه السياسي عن اختيار الشعب، وتكون سياسته التشريعية تعبيرا عن الاتجاه العام للسياسة في الدولة. فيكون من المنطقي أن يضطلع بأغلب الاختصاصات التشريعية، خاصة أمام برلمان ضعيف ينحدر من أصول تمثيل نسبي تكون فيه الأحزاب كثيرة وتعجز عن تحقيق تكتلات ثابتة تعبر بشكل متوازن عن إرادة الشعب. فالفعالية تقتضي ما قام به المؤسس من استبعاد سلطة القرار من يد البرلمان، وكل هذا يعود لمعطيات سياسية لا يحتملها بحثنا فلو أراد المشرع لما قرر هذه الآلية الانتخابية، إلا أن هذا ليس شغلنا الشاغل. لأن اضطلاع رئيس الجمهورية بهذا القدر من السلطة يكون مؤسسا إذا عبر عن إرادة أغلبية الشعب، فهل يعبر رئيس الجمهورية في الجزائر عن ذلك؟

الإجابة عن هذا لا تدعم كثيرا نتائجنا النظرية، لأن أغلبية الشعب تمتنع عن التصويت، فلا يعبر رئيس الجمهورية بالتالي عن الأكثرية. لكن اتجاه الرأي الشعبي في آخر انتخابات ينبئ بالأفضل، لذا تبقى دائما نتائج الدراسة مرتبطة بقدر مشاركة الشعب في الاستفتاء والانتخابات الرئاسية، التي ولو جاءت بنتيجة إيجابية لمصلحة رئيس الجمهورية، لا تؤكد أحقيته في احتكار سلطة القرار إلا إن كان بالفعل يمثل أغلب الفئات الشعبية، ولم توجد أية مؤسسة في النظام الدستوري تماثله في هذا التعبير.

المعيار 2: تفاديا لهذا التفاوت الذي تخلقه الامتناعات وتهميش دور المؤسسات التمثيلية الأخرى، تؤسس آليات رقابية سياسية وقانونية، والتي لا تحقق العدالة إلا إذا كانت فعالة لدرجة وقف عمل رئيس الجمهورية إذا كان مخالفا للدستور أو لما ورد في برنامجه الذي أقره الشعب. وتتراوح درجة هذه الفعالية بين مجرد التأثير على الإجراء التشريعي لرئيس الجمهورية، وإثارة مسؤوليته لإجباره على الاستقالة.

فلو توافرت هذه الآليات، لما كان من تحفظ على تركيز سلطة القرار التشريعي بيد رئيس الجمهورية، الرجل المختار. لكن إن لم تتوافر، وهي الحالة في النظام الجزائري، أين تغيب الآليات أو وسائل تحريكها، لا يمكن أن نعتبر أن النظام الدستوري قد حقق هذه العدالة، بل تظهر ضرورة تعديله مرحليا تفاديا لغياب ضمانات توازنه الحالي والتي لا تعدو إلا أن تكون سياسية. إذ لا يمكن أن نضمن استقرار نظام يقوم بأكمله على مؤسسة واحدة تقرر في كل مجال ولا تسأل عن أي قرار.

خاتمة :

بينما تتساءل بعض الأنظمة السياسية الغربية عن جدوى البرلمان، لا تزال دول العالم الثالث تبحث عن أفضل الآليات لتعبير أقرب عن الإرادة العامة. فمسألة من يمكنه أن يشرع داخل الدولة لم تعد موضوع نقاش، لأن المؤسس عهد بها إلى أفضل المقننين. أولئك التي تتوافر فيهم معايير التمثيل والتخصص. فالدولة العصرية أصبحت تحتاج أكثر إلى المختصين لتستمر بالبقاء، والقانون أخذ بعدا مختلفا عما كان عليه في القرون الماضية. لكن هذه الفكرة لا تنفك تتسبب في أزمات للأنظمة المتخلفة وصراعات بين الفئات السياسية في سبيل فرض سياسة تشريعية معينة مما يخلق انفصالا بين الشعب والنخبة الحاكمة نظرا لأن مفهومها مخالف لما تطالب به الفئات الأخرى، فهو مبني أساسا على استبعاد الأحزاب السياسية من المشاركة في سلطة القرار.

يفترض، إذا، في القانون أن يحقق التوافق بين عناصر عديدة: عنصر التمثيل، عنصرا التخصص والفعالية، وعنصر التعبير عن الإرادة العامة. وهو أمر معقد لا يمكن للبرلمان أن يحققه منفردا، من هنا تبدو أهمية اشتراك رئيس الجمهورية وحكومته في العملية التشريعية. مما طرح مشكلة البحث التي تتعلق بمبادئ توزيع الاختصاصات التشريعية بين الجهتين، معايير التوزيع وكيفية تحقيق العدالة الدستورية في ذلك.

اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري الطريقة سابقة الذكر في تنظيم الوظيفة التشريعية إذ وزعها بين البرلمان ورئيس الجمهورية، إلا أن معياره التوزيعي كان شديد الخصوصية نظرا إلى أنه أدى إلى احتكار واضح لسلطة القرار في يد رئيس الجمهورية. الأمر كان ليحقق العدالة لو أن الدستور منح سلطة المنع للبرلمان. لكنه، وبآليات قانونية، حول أغلب الإمكانيات الرقابية لمصلحة رئيس الجمهورية. بالتالي أصبح هذا الأخير المشرع ولم يبق للبرلمان غير وظيفة شكلية تقتصر على التصويت أو الموافقة على بعض النصوص، وهو عمل يخضع لكثير من القيود الدستورية. ذلك ما أبدى بشكل واضح الإشكالية التي طرحناها في مقدمة البحث حول ضرورة تركيز كل آليات وضع القانون في يد المؤسسة الرئاسية، وإن كان ذلك قد حقق التوازن المؤسساتي والفعالية.

لا بد أن تحليل الإشكالية اعتمد على مستويات مختلفة، فالإقتصار على النصوص الدستورية والقوانين العضوية يكون محدود النتائج إذا لم تدعمه مجموع الممارسات السياسية التي تؤكد صحة الاتجاه التفسيري العام للدستور. كما لم يعد القانون الدستوري مثلما كان عليه بعد الثورتين الفرنسية والأمريكية ونظريات سيادة الشعب، إذ أصبح العلم القانوني الدستوري يبحث في إطار براغماتي عن آليات فعالة تحقق التناغم بين المعطيات الخارجية والسيادة الداخلية للدولة.

وفقا لهذا الاتجاه، حاولت هذه الدراسة التوفيق بين أحكام النظام الدستوري في الجزائر وأشكال الممارسة السياسية بمنظور وظيفي، وهو ما سمح لنا بالوصول إلى نتائج مرحلية نظرا للخطة التي اعتمدها. وكل هذه النتائج كانت تدور حول فكرة محورية تتعلق بمدى تأسيس هيئة تشريعية تسمح بوضع قانون يسمو على إرادتها. لا بد أن الدراسة خلصت بالنفي نظرا لغياب آليات رقابة فعالة، لأن رئيس الجمهورية في الجزائر، قائد هيئتها التشريعية يسمو على القانون.

هذه الفكرة المركزية ترتبت عن تراكم العوامل الآتية:

-اعتماد المؤسس لمفهوم خاص لفكرة "الفصل بين السلطات" أثر على كفاءات توزيع الوظائف بين الهيئات التمثيلية. وبشكل عملي، استبعد المبادئ النظرية لأنماط تنظيم السلطة التي استقرت تقليديا في القانون الدستوري، لغرض تفادي إشكاليات الاصطدام بين القوى السياسية. إلا أن ذلك أدى إلى ترجيح كفة مؤسسة واحدة في الدولة على بقية الهيئات.

-استغراق سلطات رئيس الجمهورية لكل الآليات التشريعية بشكل مباشر أو غير مباشر أثر سلبيا على دور البرلمان الذي لم يعد يلعب دور المشرع في النظام الدستوري الجزائري بسبب احتكار رئيس الجمهورية لسلطة تحريك الإجراء التشريعي والبت فيه نهائيا.

-مما رسخ لدينا فكرة أن المؤسس لم يحقق توزيعا عادلا للاختصاص التشريعي بين البرلمان ورئيس الجمهورية. بل إنه أسس لتوزيع زمني بين سلطة حصرية لرئيس الجمهورية في فترة، ولرئيس الجمهورية مع البرلمان في فترة أخرى أين يأخذ هذا الأخير دورا شكليا لا غير. فتكون المادتان 122، 123 من الدستور مجرد قيد إضافي على البرلمان وليس مجالا محتجزا لاختصاصاته.

-غياب الآليات الرقابية على الأعمال التشريعية وتقزيم دور البرلمان فيها. بالتالي تغييب آليات المنع التي توقف قرارات رئيس الجمهورية بصفة وقائية.

-يملك رئيس الجمهورية الاختيار بين آليات التشريع حسب الحالة: فقد يستبعد البرلمان لمصلحة الشعب، أو العكس في سبيل ضمان تمرير مشروعه.

اعتمد المؤسس لغرض تحقيق هذا الاحتكار الرئاسي لسلطة التشريع تقنيات قانونية سمحت ببناء نسق توزيعي محكم أين تبدو سلطة القرار مركزية وآليات الرقابة غير فعالة، فيكون منخطط صنع القوانين في النظام الجزائري متفردا. إذ تجتمع عوامل عديدة لتشكيل نمطا مركبا من الإجراءات تنتهي كلها أمام مكتب رئيس الجمهورية وفقا للآليات التالية:

-لا تمثل المادتان 122، 123 من الدستور المجال المحتجز للقانون، بل هي حصر لاختصاصات البرلمان، مما يعني أنه قد توضع تشريعات عامة خارج مواضيع المادتين، بهذا تعتبر كل من المعاهدات، نصوص الاستفتاء مصدرا شكليا للقانون، إلا أنها لا تخضع للإجراءات التي توضع بموجبها قوانين المادتين سابقتي الذكر. مما يستدعي التمييز بين القوانين في الدولة حسب شكلها.

-طرق التعبير عن الإرادة العامة للشعب متعددة:

* من برنامج رئيس الجمهورية.

* من برامج الأحزاب البرلمانية.

*قضايا ذات أهمية وطنية أو دولية.

- أشكال التعبير عن هذه الإرادة كثيرة لكنها مختصرة في يد رئيس الجمهورية وفقا لأنماط إجرائية معقدة:

*برنامج رئيس الجمهورية يتحول إلى قوانين: عن طريق الأوامر أو مشاريع الحكومة التي يعينها

ويراقب عملها.

*برامج الأحزاب البرلمانية تتحول إلى قوانين عن طريق الاقتراحات التي تتعرض لتمحيص واسع

النطاق ولا تكاد تصل إلى المرحلة الأخيرة حتى تكون صورة عن الإرادة الرئاسية.

*القضايا ذات الأهمية الوطنية تصبح قوانين عن طريق إجراء الاستفتاء وإبرام المعاهدات، وهي

أعمال يتحكم بأهم مراحلها رئيس الجمهورية.

- فممنذ أول إجراء تشريعي، يتحكم رئيس الجمهورية بزمام المبادرة والقرار سواء بشكل مباشر أو غير

مباشر. فتكون المبادرة بالنصوص من اختصاصه أو بيد الوزير الأول المكلف الأول بتنفيذ برنامجه الرئاسي. ويتزايد

تحكمه بالإجراء التشريعي إلى أن يبقى القرار بيده منفردا.

- في الجزائر، رئيس الجمهورية هو المختص بالمبادرة بنص القانون بشكل مباشر أو غير مباشر. أما بالنسبة

للتصويت على النصوص فهناك ثلاث حالات:

* يضع رئيس الجمهورية القانون ويصوت عليه البرلمان: التشريع العادي وبعض المعاهدات.

* يضع الرئيس النصوص ويصوت عليها الشعب: الاستفتاء.

* وأحيانا تتمر النصوص التشريعية للرئيس دون تصويت: أوامر رئيس الجمهورية التي تخضع فقط للموافقة

الشكلية البعدية من طرف البرلمان، وبقية المعاهدات المذكورة في المادة 77 من الدستور.

- فليس رئيس الجمهورية مشتركا في الوظيفة التشريعية مع البرلمان فحسب، بل إنه موجه السياسة

التشريعية للدولة، وذلك من خلال ما يأتي:

* المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية هي مصدر شكلي للقانون، كما تخلق مجالا

تشريعيا جديدا في الدولة يلتزم البرلمان بتجسيده كبرنامج سياسي لوضع القوانين.

*نصوص الاستفتاءات مصدر شكلي للقانون، وتعتبر أساسا لمجال تشريعي أوسع، خير مثال على ذلك استفتاءي 1999، 2005 اللذان أصبحا فيما بعد مصدرا لكثير من الأوامر والقوانين.

- لا يسمح النظام الدستوري الجزائري بتمرير أية نصوص لا يوافق عليها رئيس الجمهورية، لأنه يكبح - وفي مستويات مختلفة- تقدم الإجراء التشريعي المنافي لبرنامج رئيس الجمهورية، وذلك من خلال مخطط قانوني محكم. ذلك ما يفسر تراكم آليات التشريع والرقابة التي لم تلجأ لها السلطة السياسية منذ إقرار الدستور. قررت إذا هذه الأحكام، تحسبا لأية تغيرات في البنية السياسية.

-تتحقق هيمنة رئيس الجمهورية على وظيفة التشريع وفقا لمستويات مختلفة:

*يملك وسائل متعددة للمبادرة بالنص: الاستفتاء، المعاهدات، الأوامر، مشاريع القوانين عن طريق وزيره الأول. بالمقابل، لا يحق للنواب إلا الاقتراح، هذا الإجراء المنفرد يتعرض لقيود واسعة تسمح للحكومة الرئاسية بتمحيص مبدئي للنصوص البرلمانية. بهذا يعدم كل ما ينافي السياسة الحكومية.

*خلال إجراءات التشريع، لا تخضع كل الإمكانيات الرئاسية لمراقبة جدية من طرف البرلمان: معاهدات المادة 77 من الدستور، الاستفتاء، أو أن الرقابة تكون شكلية: معاهدات المادة 131 من الدستور، الأوامر، وأحيانا غير فعالة: التعديلات على مشاريع القوانين والتصويت. أما اقتراحات البرلمان فتخضع لعراقيل قانونية خلال كل إجراء: وهنا تمادى المؤسس إلى حد بعيد ليضمن، ومهما كانت المعطيات السياسية، كبح تسلسل أي قانون برلماني قد لا توافق عليه الحكومة إلى المنظومة القانونية للدولة:

- المستوى الأول: التشكيلة البرلمانية في حد ذاتها، والقيود القانونية على الإقتراحات.
- المستوى الثاني: تحكم الحكومة في وضع جدول الدورات وإمكانية استبعاد الاقتراح البرلماني تماما.
- المستوى الثالث: تحكم الحكومة بإجراءات المناقشة والتصويت، وأولوية مشاريعها وتعديلاتها، ووجود مجلس الأمة.
- المستوى الرابع: الاختصاصات الرئاسية في الاعتراض، إخطار المجلس الدستوري، الإصدار ...

كل هذا، يؤدي، إلى احتكار قانوني وفعلي لسلطة التشريع من طرف رئيس الجمهورية. لكن الأمر ليس بهذا السوء، لأن هذا الأخير يمثل الإرادة العامة للشعب الذي اختاره وأكد موافقته على برنامجه كمصدر موضوعي للسياسة التشريعية في البلاد.

مما سمح لنا بتوسيع نطاق تعريف القانون وإضافة اعتبارات أخرى للمعيارين الموضوعي والشكلي: فنعرف القانون وفقا لنتائجنا بأنه: باستثناء مجال المادة 125 من الدستور والذي يعرف وفقا لمعيار ذاتي، هو كل عمل يعبر عن الإرادة العامة للشعب، ويحتفظ بصفتي العمومية والتجريد، ليكون مصدرا رسميا للأعمال التنفيذية والقضائية. مما يعني أن المادة 125 في حد ذاتها تطرح إشكالا، حله يكون غالبا بيد رئيس الجمهورية الذي يقرر ما هو قانون وما هو تنظيم مستقل.

- إذا، ووفقا للمنظور الوظيفي الذي اعتمدناه، لا تطرح كيفية تنظيم الوظيفة التشريعية إشكالية الفعلية، إذ سمحت تلك الآليات بمواجهة أشد الأزمات. وبعيدا عن الصراعات الحزبية التي تستغرق وقتا طويلا لتحقيق التوافق ووضع القوانين، تمكنت السلطة في الجزائر من وضع أهم التشريعات التي ما كان للبرلمان أن يقرها.

- لكن المشكلة الأساسية التي يطرحها نمط التوزيع هذا أدى إلى إضعاف الآليات الرقابية مما حال دون تحقيق الغرض من أي نظام دستوري وهو حماية الشعب من نزوات الحاكم وتحقيق العدالة الدستورية.

هذه العوامل القانونية ذات المدى السياسي أدت مجتمعة إلى ما يأتي:

- تدرج التشريعات في الدولة، فلا تحظى كل الموضوعات العامة المجردة بالقيمة القانونية نفسها، وهذا بسبب تنوع إجراءات وضعها.

- أنشأ المؤسس نظاما متفاوتا من التفويض الدستوري للاختصاصات مختلفا عن أشكال التفويض التشريعي لأنه لا يخضع للأحكام نفسها، بل إنه يماثل فكرة العقد الاجتماعي، فيفوض الشعب السلطة لرئيس الجمهورية الذي يفوض جزءا من تطبيقات أعماله التمثيلية بشكل توزيعي بين الحكومة والبرلمان، مما يفسر الرقابة البرلمانية فيما يتعلق بالأعمال التنفيذية للحكومة واستثناء ما عدا ذلك - الأعمال التشريعية - نظرا لخضوعها للرقابة المباشرة لرئيس الجمهورية. هذا ما سمح بوجود إجراءات مختلفة لكيفيات وضع القوانين وتدرج فيما بينها.

- يعتمد النظام الدستوري الجزائري على الالتزامات السياسية لرئيس الجمهورية لضمان التوازن المؤسساتي، إلا أن هذا المبدأ غير فعال. لأنه إن كان الأمر كذلك، فلا ضرورة لوجود دستور إذا. وكان يكفي لو اعتمدنا على

البرنامج السياسي لرئيس الجمهورية كحد لسلطته. يبدو من خلال هذا، أن النظام الدستوري لم يتخلص من بقايا النظام السابق الذي كان قائما على مبادئ الميثاق الوطني الذي يضعه الحزب الحاكم، الفرق هو أنه سابقا كان الشعب يستفتى على الميثاق، حاليا الشعب يختار الرئيس ببرنامجه.

-يعتمد كل النظام على التزام شخصي لرئيس الجمهورية بعدم مخالفة المبادئ العامة للدستور. لأن الآليات الرقابية تلعب دور الوافي ضد حدوث أية أزمات محتملة في حالة تجاوز السلطة، وغياها قد يؤدي إلى فقدان التوازن متى لم يعد رئيس الجمهورية ملتزما شخصيا باحترام الإرادة العامة للشعب. كما يعتمد المخطط الدستوري الذي وضعه المؤسس على سمو مؤسسة رئيس الجمهورية وعدم انتمائه للقوى السياسية في الدولة.

-عندما ينتخب الشعب شخص رئيس الجمهورية، فإن اختياره يتعلق أيضا ببرنامجه. وأثر الاختيار يشمل كل مظاهر ممارسة السلطة السياسية: التأسيسية، التشريعية، التنفيذية وحتى القضائية. فيجد القانون مصدره الأساسي في برنامج رئيس الجمهورية. وهذا ليس الإشكال في حد ذاته لأنه خضع للمنافسة الانتخابية وفاز كمثل أول. لكن الأمر يتعلق بمدى تعبيره عن الاختيار الشعبي، ومدى وعي الشعب بنتائج اختياره للشخص.

-آليات تدخل رئيس الجمهورية في التشريع لا تعمل كلها معا، بل وضعت تحسبا للأزمات التي قد يتسبب فيها البرلمان إما بسبب التصويت على قوانين لا تناسب والسياسة العامة للدولة، أو بسبب تعطيله الذي يعود للخلافات بين الغرفتين.

-تحقق التوزيع الوظيفي للتشريع الذي جاء به المؤسس على مراحل، تشتد درجة التركيز كلما تعلق الأمر بمواضيع مهمة، وتبدو فعالية الإجراء في كثير من المواقف السياسية، إذا ساهمت دراسة بعض الأزمات التي مر بها النظام الجزائري في بيان أهمية السرعة في التدخل. ولو كان التوزيع بشكل آخر، لكان عائقا أمام فعالية تدخل رئيس الجمهورية وحكومته، مما يؤكد ضرورة هذا التركيز خلال تلك الفترات.

- لم يقصد المؤسس في تنظيمه لكيفيات ممارسة الوظيفة التشريعية توزيعها بين الهيئات الثلاث: رئيس الجمهورية، الحكومة، البرلمان، بل إنه حاول حصرها في يد رئيس الجمهورية، وليس إقحام الهيئتين المتبقيتين غير محاولة لضمان التوازن السياسي بين القوى وتفاديا للأزمات التي قد يطرحها احتكار السلطة بيد مؤسسة واحدة. لكن البحث عن الشرعية ومشروعية الأعمال في مجموعة إجراءات تكاد في معظم الأحيان أن تكون عقيمة، لأنها تنتهي غالبا بتبني النص الرئاسي لم يعد مجددا، وصار من الضروري تحقيق العدالة الدستورية في التوزيع كما يفترض.

- لا تتعلق النتائج بالاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية فحسب، بل بالتوزيع الوظيفي للسلطة السياسية ككل: التنفيذية والتشريعية. فاضطلاع رئيس الجمهورية بكل الوظيفة التشريعية كان له أثره على كل النظام.

كل هذه النتائج ساهمت في الإجابة عن إشكالية ضرورة تركيز الاختصاصات التشريعية في يد رئيس الجمهورية. إذ أكد لنا هذا البحث التحليلي أنه، ومنذ إقرار دستور 1989، وحدثت الأزمة اللاحقة مباشرة، لم يكن من العقلانية أن يضطلع البرلمان الجزائري بوظيفة التشريع لأنه يعتمد في عمله على الاتجاهات الحزبية، والتي لا تزال غير قادرة على قيادة النظام.

مما لا شك في أن توسيع الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية حقق فعالية في التدخل لوضع النصوص في الوقت المناسب، إذ كان النظام أمام حالة فراغ تشريعي وفراغ مؤسساتي. لكن لم يكن من مبرر لمنح كل تلك الحصانة على أعماله لأن ذلك لن يمس بمكانته الدستورية أو السياسية، بل بالعكس. سيدعمها لأنه سيعطي مصداقية سياسية أكثر لأعماله وينقل مجال المسؤولية من إطار ضيق إلى كل مؤسسات الدولة. فوفقا لهذا المخطط الحالي: تتحمل أغلب مؤسسات الدولة المسؤولية أمام رئيس الجمهورية، ولا يتحمل هو المسؤولية قانونيا إلا أمام المحكمة العليا للدولة، التي بقيت مؤسسة نظرية. لكنه بالمقابل يتحمل المسؤولية لوحده أمام الشعب لأنه صاحب القرار النهائي في كل الوظائف، وهو عبء ثقيل.

فحتى ولو كانت سلطة رئيس الجمهورية في التشريع تجد أساسها في اختيار الشعب لرجله الأول، فإن فكرة التخلف الشعبي وقلة وعيه السياسي، فكرة حكومة الأقلية تؤثر كثيرا على نتائجنا. لذا كان بحثنا من منظور قانوني ضيق وغير كاف لتغطية حقيقة الموضوع بكل جوانبه.

كما كانت دراستنا متحفظة في نتائجها بسبب استبعاد التأثيرات الاجتماعية، لذا فإن دقة الإجابة تعتمد كثيرا على وعي الشعب باختياره ونتائج تصويته. فإن قلنا أن رئيس الجمهورية يحظى بشرعية واسعة في ممارسة هذه الاختصاصات لأن الشعب اختاره على هذا الأساس، فإن المبدأ يفترض علم الشعب بنتائج اختياره ومدى السلطة التي يمنحها لهذا الرئيس. وأنه عندما يختاره إنما يختار برنامجا ليكون مصدرا موضوعيا لعمل الدولة التشريعي والتنفيذي إضافة إلى كل التعديلات الدستورية التي تعرفها البلاد. هذا الوعي مفتقد في المجتمع الجزائري، لذا كثيرا

ما يتردد لدى الفئات الناحبة أن رئيس الجمهورية يستبد بسلطته دون علمهم أن الشعب في حد ذاته من سمح له بذلك.

وفقا لهذه المعطيات توصلنا إلى أن تركيز الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري بيد رئيس الجمهورية حقق نوعا من الفعالية في التدخل خاصة خلال الأزمات السياسية التي عرفتھا البلاد. إلا أن هذا التوزيع لا يخلو من المخاطر وأهمها قيام النظام القانوني في الدولة على إرادة منفردة، مما قد يشكل تهديدا لاستقراره. وفي سبيل البحث عن ذلك، انتقلنا من المرحلة الوقائية أين يكتفي المؤسس بتوفير الآليات الرقابية على السلطة التشريعية تفاديا للاستبداد بالسلطة والانحراف عن الإرادة العامة والتي كان البحث فيها عقيما، إلى المرحلة العلاجية والتي تقتضي التدخل بعد حدوث التجاوز مما يجعل من المستحيل التقدم دون خسائر مؤسسية لأنها ستؤدي لا محالة إلى التضحية بإحدى المؤسسات المفتاحية في الدولة. لكن المشكلة أنه، وحتى في هذه المرحلة يفتقر النظام الدستوري الجزائري إلى الحلول الفعالة.

على العموم، ساهمت دراستنا المرحلية هذه في بيان كثير من الغموض حول نصوص كثيرة في الدستور. إلا أننا لا تنفك تطرح تساؤلا مركزيا: هل هناك من ضرورة لتعديل الدستور فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات التشريعية وآليات الرقابة عليها؟ وكيف يحقق هذا التعديل الفعالية مع العدالة؟

لا تزال التساؤلات تطغى على الموضوع، فإذا توصلنا إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات وهمي، وغير صالح لتنظيم السلطة، وأن فكرة التوزيع الوظيفي غير مؤسسة وتفتقر إلى الحجج القانونية المنطقية، فإننا نجد أنفسنا أمام ضرورة مراجعة نظام دستوري بأكمله، والبحث عن مصادر موضوعية فقهية جديدة تعتمد على قواعد أكثر منطقية خاصة أن النظام الجزائري يبقى ضحية سلبية المجلس الدستوري، الذي كان بإمكانه إعطاء شكل مختلف لو اعتمد طريقة أخرى لتفسير النصوص، وساهم بالتالي في نشأة نظام يحقق التوازن والعدالة. إلا أننا نحاول للبت في هذه التساؤلات حول ضرورة تعديل الدستور فيما يتعلق بتوزيع الوظيفة التشريعية والرقابية، حاولنا صياغة اقتراحات تتماشى إلى حد بعيد مع نتائجنا السابقة، والتي نتحقق في مرحلتين:

-التعديلات الانتقالية:

لما كان من المستحيل أن نحقق تغييرا ديمقراطيا شاملا وسريعا دون خسائر، لا بد من إحداث تحول مرحلي يعتمد على المستويات القانونية والسياسية معا تتعلق بدعم وسائل الرقابة، والإبقاء على سياسة تركيز سلطة القرار:

-على البرلمان أن يمارس في النظام الجزائري وظيفة ما، فلا يعقل أن تتكبد الدولة كل تلك المصاريف المتعلقة بالحملة الانتخابية والتعويضات التي يتلقاها النواب والأعضاء، ليبقى جانبا. وخير وظيفة هي الرقابة وليس التشريع، على الأقل في الفترة الحالية.

-على السلطة قبل أن تتخذ أية خطوة للتغييرات القانونية على المستوى المركزي أن تعتمد سياسة تنمية واضحة المعالم والأهداف بغرض تحقيق تنمية اجتماعية هادفة إلى بناء مجتمع واع قادر على الاختيار، وتؤثر هذه الخطوة كثيرا على فعالية التعديلات القانونية التي سنقترحها.

-محاولة تدعيم الآليات الرقابية البرلمانية لتحقيق توزيع متوازن بين سلطة تشريع وسلطة تراقب. يتحقق هذا وفقا لآليات قانونية متناوبة:

*توسيع آليات المبادرة بالقانون وتعديله للسماح بمشاركة سياسية أكثر وذلك من خلال تضيق حق الحكومة في تنظيم جدول الأعمال، وتعديل المواد التي تؤدي مباشرة إلى إقصاء الاقتراحات أو التعديلات البرلمانية.

*تخصيص أسبوع في كل دورة برلمانية يحق فيه للمجلس تنظيم جدول أعماله دون تدخل الحكومة. مما يسمح له بتمرير النصوص التي يراها مناسبة. أو على الأقل تخصيص جلسة في الشهر للمجلسين حسب الأولوية التي يريدانها.

*تعديل المادة 124 من الدستور فيما يتعلق بإجراءات الرقابة على أوامر رئيس الجمهورية، بأن تلغى الأوامر إن لم يعرضها رئيس الجمهورية على البرلمان في أول دورة له. وتعديل القانون العضوي 02/99 بأن يصبح للبرلمان الحق في المناقشة في الموضوع.

*بالنسبة للاستفتاء، السماح لنسبة معينة من النواب باقتراح نص للاستفتاء، على أن يعرض على رئيس الجمهورية.

*خفض نسبة الأغلبية المتعلقة بآليات الرقابة البرلمانية على الحكومة، خاصة تلك المتعلقة

بملتمس الرقابة.

*تعديل المادة 120 من الدستور فيما يتعلق بالتصويت على مشروع المالية، خاصة فيما يتعلق

بالآجال المفروضة على البرلمان.

- تأسيس آليات تحقق التوازن بين البرلمان ورئيس الجمهورية: آلية الحل مثلا تكون مرتبطة باقتراح الوزير

الأول أو مجموعة من النواب.

- تفعيل دور المؤسسات الرقابية الأخرى كالمجلس الدستوري وذلك عن طريق:

*توسيع حق الإخطار ليشمل عددا من النواب وأعضاء مجلس الأمة، والوزير الأول.

*أن تكون الرقابة على المعاهدات ملزمة قبل التصديق عليها.

*توسيع حق الإخطار فيما يتعلق بالقوانين العضوية.

- تعديل الأحكام المتعلقة بالحالات الاستثنائية بتقييد سلطة رئيس الجمهورية وتوسيع السلطات الرقابية.

- ربط سلطة الإصدار بجزء في حالة عدم ممارستها في الآجال ، كأن يضطلع البرلمان بذلك أو الوزير

الأول .

- استكمال التعديل الدستوري لعام 2008 لبيان مكانة الحكومة في النظام الدستوري الجزائري. والتي

يستحسن ألا تكون حكومة برلمانية، لأن الأحزاب في الجزائر ليست مستعدة حاليا لقيادة سياسة الدولة. كما أن

النظام ليس مستعدا لتقبل التعددية الفعلية في القرار والرقابة. لذا يفضل أو تكون حكومة رئاسية مما يستدعي

التحول التدريجي للنظام الرئاسي. والذي يفترض خلق آليات رقابة وتوازن بين رئيس الجمهورية والبرلمان واستبعاد

الحكومة.

- اعتماد سياسية التصويت غير السري في البرلمان لسهولة مراقبة النواب، ومعاينة المتغيين عن الجلسات.

- تكريس مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية بوضع قانون عضوي يبين كيفيات عمل المحكمة العليا للدولة وتكوينها.

لا تجد الآليات الرقابية في مجال التشريع أهميتها فقط في ضمان عدم الاستبداد بل في تحقيق التوازن والاستقرار. ذلك ما نبحت عنه مبدئيا من خلال التعديلات الأولية، والتي تكون على مراحل. إلا إنها تعتمد أساسا على إيجابية المجلس الدستوري، المؤسسات الدستورية والسياسية عموما. أما التعديلات النهائية، فستجد مصدرها في درجة الوعي السياسي للشعب والأحزاب. إذ لا يمكن تحقيقه بالشكل الحالي للأحزاب. لذا يجب توجيه سلوكها عن طريق تعديل قوانين الانتخاب والأحزاب.

ففي الوقت نفسه، يعتمد نجاح التحول على سلوك الأحزاب، التي يجب أن تكون ديمقراطية في آليات عملها، اختيار مرشحيها وتعمل جدبا على التنشئة السياسية. لأن الدور الأساسي لهذه الأخيرة هو تكوين قياديين يعول عليهم لتمثيل الشعب، وهي المرحلة التي ستسمح باقتراح تعديلات أخرى للدستور:

التعديلات النهائية:

- بعيدا عن تلك الشعارات التي تفرضها الأنظمة الغربية على دول العالم الثالث، وتجعلها حقا شعبيا يجوز المطالبة به على المستويات الداخلية، الإقليمية والعالمية. نتقبل مبدئيا فكرة التوزيع الوظيفي الذي جاء به المؤسس الجزائري والذي يقتضي تركيز سلطة القرار في يد رئيس الجمهورية إلا أن ذلك يعتمد على تعديلات خاصة: أن يكون مؤقتا، وأن يؤسس لنظام جديد يقوم على ازدواجية سلطتي القرار والرقابة وذلك من خلال إنشاء آليات رقابية أكثر فعالية، فيكون لرئيس الجمهورية إلى جانب حكومته سلطة التشريع بمعناه الإيجابي، أي وضع النصوص أو المبادرة بها. بالمقابل، يكون للبرلمان أن يتدخل قبل إصدار هذه القوانين ليمارس رقابة وقائية عليها تهدف إلى التحقق من مدى احترامها لمبدأي الشرعية والمشروعية: أي مدى تعبيرها عن الإرادة العامة، واحترامها للنظام القانوني في الدولة.

تنتهي هذه المرحلة المؤقتة وفقا لتجاوب الطبقة السياسية مع التعديلات سابقة الذكر، والتي ستعمل أساسا على إعادة تشكيل الكتل السياسية في البرلمان، وتهذيب السلوك السياسي للأحزاب. ولما تصبح هذه الأخيرة جاهزة لقيادة النشاط السياسي داخل البرلمان والحكومة، يمكن في هذه الحالة، إدخال التعديلات النهائية على الدستور:

-توزيع سلطتي القرار والرقابة بين رئيس الجمهورية والبرلمان بشكل يسمح لهذا الأخير مواجهة الأول:
فيكون لرئيس الجمهورية أن يراقب متى كان للبرلمان حق التشريع، والعكس: فمثلا يكون لرئيس الجمهورية أن يعترض على اقتراحات النواب. ويكون للبرلمان مناقشة والتصويت على أوامر رئيس الجمهورية، على أن تتساوى الإمكانيتان. أي أن يكون الإقرار ضروريا لتمرير النص. أما بقية الإجراءات فتكون على أساس الاشتراك: الاستفتاء، المعاهدات.

- التغيير التدريجي لطريقة اختيار النواب في المجلس الشعبي الوطني، لأن آلية التمثيل النسبي لا تحقق لا التمثيل العادل ولا فعالية العمل، والاعتماد على منظومة التمثيل الأغلي بدورين أولا تفاديا لردة فعل الأحزاب، ثم منظومة التمثيل الأغلي بدور للتخلص من التشتت الدائم للاتجاهات السياسية داخل البرلمان وخارجه.

-اشتراط مستوى معين من التعليم للمترشحين، لأن فكرة أنه يحق للشعب أن يختار من يراه الأكفأ مهما كانت قدراته السياسية غير عملية لأنها تساهم في تكوين برلمانات غير قادرة على التشريع والرقابة، ولا تنفيذ في تسيير أمور الحكم.

-أدى التركيز في سلطة القرار التشريعي، وانعدام الرقابة الموازية إلى سلبية المؤسسات الدستورية والسياسية الأخرى. فكانت النتيجة المنطقية قلة خبرة السياسيين في الدولة، لأنهم لم يعهدوا التقرير، وليس مجرد إبداء الرأي حنكة سياسية، لذا لا يمكن الاعتماد عليهم لتسيير مؤسسات الدولة. الحل، هو في إعادة تنشئة الطبقة السياسية عن طريق دعم سلطتي الأغلبية والمعارضة في البرلمان وفقا لآليات تسمح بالتداول بينهما. والسماح للأقلية بالمشاركة لتدريبها على آليات صنع القرار السياسي.

لا بد أن النظام الدستوري الجزائري الحالي أثبت فعاليته في مواجهة الأزمات، كما أن المؤسسات الحاكمة في الدولة التزمت إلى حد بعيد في ممارسة الوظيفة التشريعية باحترام الإرادة العامة للشعب ومصالحه العامة وفقا لالتزامات شخصية من طرف الحكام، إلا أن ذلك غير كاف لاعتبار النظام عادلا. كما أن تغير الأوضاع السياسية والاقتصادية في الدولة سيؤدي لا محالة إلى ارتباك في عمل المؤسسات وقد يتسبب في سقوط النظام ككل بسبب ارتباطه بشخص رئيس الجمهورية. هذه الفكرة تعد محورية في التغييرات التي يفترض على المؤسس اتخاذها. إذ يقع على عاتقه بناء نسق قانوني دقيق يعتمد فيه معايير عادلة لتوزيع الوظائف التشريعية والرقابية في الدولة ويأخذ فيه بعين الاعتبار الظروف الخاصة للمجتمع الجزائري والضغوط الدولية التي تتعرض لها الأنظمة الإسلامية مما يحول دون حريتها في اتخاذ القرارات السياسية على المستويين الداخلي والدولي.

قائمة المخططات والجداول:

الصفحة	العنوان
309	استبيان يبين مدى التمثيل الشعبي لرئيس الجمهورية
310	استبيان يبين نسبة المشاركة في عمليات الاستفتاء
313	مخطط يبين آليات التشريع في النظام الدستوري الجزائري
320	جدول يبين تنوع الأنظمة القانونية للتشريع وتدرجها.
328	جدول يبين مصدر التشريعات في النظام القانوني الجزائري.
329	مخطط يبين نسبة التشريعات حسب الجهة المصدرة.

ملخص:

تعتبر الوظيفة التشريعية مفتاح السلطة في كل دولة. لأنها تقتضي، في إطار الدستور، التعبير عن الإرادة العامة للشعب. هذا الأخير الذي يعهد لمثليه بوظيفة التأطير القانوني للعلاقات الفردية والجماعية وحماية الحقوق والحريات. لذا يفترض أن يضطلع أفضل الممثلين بهذه الوظيفة على أن يحقق تدخله عنصر الفعالية والنزاهة في التمثيل.

في الدول الحديثة، يعتبر رئيس الجمهورية المنتخب من أفضل الممثلين على الإطلاق. لأن أغلب الشعب السياسي يتفق على شخص واحد، برنامج واحد، أي على سياسة تشريعية واحدة. لكنه بالمقابل ينتخب برلمانا يعمل إلى جانبه. فيتحقق التعاون في الأداء التشريعي وفقا لآليات مختلفة حسب النظام لكنه في النهاية، ينتج حوارا سياسيا بين اتجاهات الرأي العام، جهات تقرر، وجهات تراقب. هذا التعادل في القوى يؤدي إلى الممارسة الديمقراطية للحكم.

إلا أن هذا التصور النظري قلما يحدث في الديمقراطيات خاصة الحديثة منها. فهي تطرح إشكاليات جدية حول توزيع سلطتي الرقابة والتقرير لأن دول العالم الثالث غالبا ما تطمح إلى حصر سلطة القرار وإبعاد جهات كثيرة عن إمكانية الرقابة. ولا بد أن هذا المعيار ينطبق على النظام الدستوري الجزائري خاصة فيما يتعلق بالوظيفة التشريعية. لأن دراسة الدستور تؤكد تركيز سلطة القرار التشريعي في يد رئيس الجمهورية. ويبقى للبرلمان مجرد دور شكلي سواء فيما يتعلق بوضع القوانين، أو في الرقابة على التشريعات.

من الناحية العملية، يعتبر هذا التركيز ضروريا في المراحل الانتقالية للنظام، وهذا تفاديا للإنشغال بحل النزاعات السياسية، يكون القرار بيد جهة واحدة تبت فيه بسرعة وفعالية. إلا أن النمط الذي أخذ به المؤسس الجزائري أثر كثيرا على معايير العدالة الدستورية. فحتى لو حقق الفعالية في الأداء، وحتى ولو كانت مؤسسة الرئاسة شديدة التعقل في اللجوء إلى الآليات التشريعية، فإن تركيز كل الاختصاصات التشريعية في يد رئيس الجمهورية دون إخضاع أعماله لآليات رقابية فعالة يؤثر سلبا على استقرار النظام، وعلى التنمية السياسية. فاستبعاد المؤسسات السياسية الأخرى يؤدي إلى ثبط نشاطها وقلة تكوينها السياسي، وهذا ما يؤثر بشكل سلبي

على مبدأ التداول على السلطة. لأن هذه الممارسة تسمح فقط لنخبة معينة بالتكوين السياسي، وإذا سقطت أو أبعدت لكان النظام أمام أزمة فعلية.

لذا، يفترض توزيع سلطة التشريع بين رئيس الجمهورية والبرلمان بشكل يحقق العدالة والتوازن في الأداء. ويتحقق هذا غالبا دون اصطدام بأن يكون لرئيس الجمهورية حق المبادرة وللبرلمان حق الرقابة، أو أن يشرع البرلمان ويمارس رئيس الجمهورية سلطته في المنع، وفي حالة الخلاف يحكم الشعب بطريقة ديمقراطية: الاستفتاء، الحل.

Résumé

La fonction législative est la clé du pouvoir car elle consiste à exprimer la volonté générale du peuple. Ce dernier délègue à ses représentants la tâche de l'encadrement juridique des relations privées et publiques et la protection des droits et libertés. Pour cela, on devait choisir les meilleurs éléments. Dans ce cadre, il ne peut être que le président de la république du fait que la majorité des voix se met d'accord sur son investiture, et choisit par conséquent sa politique législative.

A ses côtés, le peuple élit un parlement qui collabore avec lui selon différents mécanismes, ce qui mène enfin à un dialogue politique entre les opinions politiques, certains décident, les autres contrôlent. C'est cet équilibre entre les forces qui réalise une pratique démocratique du pouvoir.

Mais ce plan théorique se réalise rarement dans l'état moderne où se posent des problèmes sérieux concernant la distribution des pouvoirs de décision et de contrôle. L'exemple est très clair dans les régimes du tiers monde qui concentrent le pouvoir de décision dans les mains d'une catégorie limitée et éliminent toute possibilité de contrôle. Ce critère est saillant dans le système algérien, qui laisse la décision législative dans les mains du président de la république en éloignant le parlement qui n'exerce qu'une fonction de forme que se soit en élaboration ou du contrôle des lois.

Certes, cette concentration s'avère nécessaire et efficace pendant les périodes critiques afin d'éviter de perdre la décision dans les conflits politiques. Mais le modèle créé par le constituant algérien a beaucoup influencé les critères de la justice constitutionnelle. Car même si cela a contribué à la stabilisation du fonctionnement de l'état, et même si le président a été très raisonnable en exploitant les articles de la constitution, la concentration des pouvoirs législatifs dans les mains de ce dernier sans soumettre ses actes au contrôle efficace aura certainement un effet négatif sur la stabilité du système.

De même, l'éloignement des autres institutions politiques diminuera leur savoir politique ce qui aura de graves conséquences sur l'alternance au pouvoir. Comme cette pratique permet seulement à une élite seule de s'autoformer, il restera une faible possibilité de construire d'autres couches politiques contribuant à la décision et au contrôle. Ainsi, il sera difficile de parler de

système stable, et sera inutile de programmer des élections ou avoir du parlement.

Alors, pour une justice et un équilibre de fonctionnement, il faudrait distribuer le pouvoir législatif entre le président de la république et le parlement en évitant toute possibilité de conflit, soit en attribuant le pouvoir de décision au président de la république sous le contrôle du parlement, ou qu'ils exercent la fonction en alternance ; quand le président statue, le parlement contrôle et le contraire. Et en cas du conflit, on fait recours au peuple.

قائمة المراجع:

أولاً: باللغة العربية:

1- المؤلفات:

- أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية و التطبيق. دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2005.
- أبو العينين، محمد ماهر ، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، ج1، دار الكتب المصرية، القاهرة، 2006.
- أرسطو، دستور الأثنيين، ترجمة: أوغسطينس بربرة، اللجنة الدولية لترجمة الروائع، بيروت، 1967.
- اسماعيل، عصام نعمة ، النظم الانتخابية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ط2، 2009.
- الباز، بشير علي محمد، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة. دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2004.
- الجوهري، عبد العزيز السيد ، القانون والقرار الإداري. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- الحلو، ماجد راغب ، الاستفتاء الشعبي، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2004.
- الدباس، علي محمد ، السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2008.
- الدناصوري، عز الدين - الشواربي، عبد الحميد ، الدعوى الدستورية، مركز سرورات للأبحاث، الاسكندرية، 2001.
- الدسوقي، رأفت، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2006.
- الحاج، صالح ، السلطة التشريعية، الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، دار قرطبة، الجزائر، 2006.

- الطراونة، مهند صالح، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
- الطماوي، سليمان محمد ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مطبعة جامعة عين شمس، ط5، 1986.
- الساعدي، حميد، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي. دار عطود للطباعة، مصر، 1981.
- السروي، عبد الكريم محمد محمد، الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2009.
- العام، رشيدة ، المجلس الدستوري الجزائري. دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2006.
- العليمات، نايف حامد، جريمة العدوان في ظل نظام المحكمة الجنائية الدولية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
- الفتلاوي، سهيل حسين - ربيع، عماد محمد ، القانون الدولي الإنساني، دار الثقافة، عمان ، الأردن، 2007.
- الصباحي، حسن سيد ،النظام الرئاسي الأمريكي و الخلافة الإسلامية. دار الفكر العربي، ط 1، 1993 .
- القائفي، جميل عبد الله، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية. دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2006.
- الشواربي، عبد الحميد - جاد الله، شريف، شائبة عدم دستورية ومشروعية قراري إعلان ومد حالة الطوارئ والأوامر العسكرية. منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000.
- أوصديق، فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، ج 3، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994.
- أوصديق، فوزي، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- بيطار، وليد ، القانون الدولي العام. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، 2008.

- بدوي، ثروت ، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
- بوالشعير، سعيد ، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1990.
- بوقفة، عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002.
- بوقفة، عبد الله ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002.
- بوقفة عبد الله، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دار الهدى ، عين مليلة، الجزائر، 2006 .
- بوكرا، إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية ، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 2005.
- بسيوني، عبد الغني عبد الله، سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني . المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، لبنان، ط1، 1995.
- بسيوني، محمود شريف ، المحكمة الجنائية الدولية، دار الشروق، القاهرة، ط2، 2009.
- بعلي، محمد الصغير ، مجلس الدولة . دار العلوم للنشر و التوزيع ،الجزائر، 2004 .
- جودي، إلياس ، رقابة دستورية القوانين، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009.
- دي سانتى، جوفاني جروتانيللي، مبدأ فصل السلطات في التطور الدستوري الإيطالي. برنامج التعاون الإيطالي المصري في مجال العلوم القانونية، جامعة الاسكندرية، 1992.
- ديفرجيه، موريس، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري. تر جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع، بيروت، 1992.
- هوريو، أندريه، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية. ج 2، دار الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1974.
- حاشي، يوسف ، في النظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.
- حلمي، فهمي عمر، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني. دار الفكر العربي، مصر، 1980.

- كواكو، جان مارك ، الشرعية والسياسة، ترجمة: خليل ابراهيم الطيار، المركز العلمي للدراسات السياسية، عمان، الأردن، 2001.
- لعشب، محفوظ ، التجربة الدستورية في الجزائر. المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001.
- مانع، جمال عبد الناصر ، القانون الدولي العام. دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.
- موسى، على ، التحليل البرلماني للتشريعات، بيت الخبرة البرلماني، القاهرة، 2008.
- مصطفى حسنى عبد المجيد، عزة ، مسئولية رئيس الدولة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
- نجم، محمد صبحي ، قانون العقوبات- القسم العام، دار الثقافة، عمان ، الأردن، 2005.
- نويجي، محمد فوزي لطيف ، مسئولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، مصر، 2005.
- نصار، جابر جاد ، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- نصر، محمد عبد المعز ، في النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، 1981.
- سعد، عبدو- مقلد، علي- اسماعيل، عصام نعمة، النظم الانتخابية. منشورات الحلبي للطباعة والنشر وتوزيع الكتب القانونية، بيروت، لبنان، 2005.
- بكة، سوسن تمر خان ، الجرائم ضد الإنسانية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006.
- عبد المنعم، عبد العزيز، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة. المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008.
- عبد المتعال، علاء ، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة. دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- عبد العظيم، عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط. دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.

- علي، سعيد السيد، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الأمريكي، مصر، 1999.
- فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.
- فيشر، لويس، سياسات تقاسم القوى. تر مازن حماد، الاهلية للنشر و التوزيع، الأردن، ط 3، 1994.
- صادق، حازم، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- قبلان، هشام، الدستور و اليمين الدستورية، منشورات عويدات ، بيروت ، لبنان ، ط 1 ، 1975.
- قبيرة، اسماعيل وآخرون، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2002.
- روسيون، هنري ، المجلس الدستوري، ترجمة: محمد وطفة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2001.
- شيحا، ابراهيم عبد العزيز ، وضع السلطة التنفيذية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006
- شريف، أيمن محمود، الازدواج الوظيفي و العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة. دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- تورار، هيلين ، تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة: باسيل يوسف، أطروحة دكتوراه، منشورة، بيت الحكمة، بغداد، العراق، 2004.
- غبريال، وجدي ثابت، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القانونية عليها، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1988.
- والي، خميس حزام ، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2003.
- 2- المعاجم والقواميس:**
- دو هاميل، أوليفيه- ميني، إيف، المعجم الدستوري. ترجمة: منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ط1، 1996.

- شاتليه، فرانسوا ، دو هاميل، أوليفيه ، بيزيه، إيفلين ، معجم المؤلفات السياسية، تر: محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1997.

- سعيغان، أحمد ، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، مكتبة لبنان ناشرون، لبنان، دون سنة نشر.

3- أطروحات الدكتوراه:

- بدر، أحمد سلامة أحمد، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 2003.

- ابراهيم، صلاح محمد حسن، نظرية الفصل بين السلطات كضمانة لسيادة القانون في النظم السياسية المعاصرة والنظام السياسي الإسلامي. أطروحة دكتوراه، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق، 2003.

- الخرشة، قبلان النوري، أثر الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في فاعلية الأداء البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، الأردن، 2007/2008.

- الظفيري، نومان فالخ ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة، مع دراسة خاصة عن الكويت، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1997.

- بن زاغو، نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي " دراسة مقارنة"، الجزء الثاني، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، 2008/2009.

- بن سعيد، مراد ، القانون الخاص والحكومة الشبكية الحديثة، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق، باتنة، الجزائر، 2009.

- بوالشعير، سعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري . رسالة لنيل درجة الدكتوراه، جامعة الجزائر، 1984.

-بوقفة، عبد الله ،العلاقات بين السلطتين التنفيذية و التشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري . رسالة لنيل درجة الدكتوراه جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2001.

- جمال الدين، سامي، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003 أطروحة دكتوراه، جامعة الاسكندرية قدمت بتاريخ 1981، منشورة.
- حسن، مريد أحمد عبد الرحمن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2005.
- خرباشي، عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. أطروحة لنيل دكتوراه العلوم، جامعة باتنة، كلية الحقوق، 2009/2008.
- خفاجة، محمد أحمد عبد الوهاب ، الأساس التاريخي والفلسفي لمبدأ الفصل بين السلطات. رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، 1997.
- ساير داير، عبد الفتاح، نظرية أعمال السيادة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، منشورة، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، 1955.
- شريط، لمين ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر. جامعة قسنطينة، أطروحة دكتوراه، مارس 1991.
- فرج، فؤاد عبد النبي حسن، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، اختياره، سلطاته، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة، 1995.
- مرسي، محمد ربيع، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1995.
- ناصف، عبد الله ابراهيم ، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1981.
- يوسف، دعاء الصاوي، القوانين الأساسية وعلاقتها بالسلطة والحريات، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، القاهرة، 2007.
- 4-الدوريات.

- أبو العلا، أحمد عبد الله ، "تطور دور مجلس الأمن في حفظ الأمن و السلم الدوليين". دار الكتب القانونية، مصر، 2005 .

- البحري، حسن ، " دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24، عدد1، 2008

- الجمل، يحي ، " أنظمة الحكم في الوطن العربي"، أزمة الديمقراطية في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، ط2، بيروت، 1987

- الخير، قشي ، "تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر". مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية ، عدد 4، 1995.

- الطبطبائي، عادل، "مدى اختصاص مجلس الأمة بنظر المراسيم بقوانين الصادرة في حالة الحل". مجلة الحقوق، عدد 4، ديسمبر 94.

- آكلي، محمد ، "ضرورة التعديل الشامل للدستور". مجلة دراسات قانونية، عدد 2، سبتمبر 2008، الجزائر -المجلس الدستوري، أحكام الفقه الدستوري الجزائري 1998

-الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية...قيم...دلالات...وضمانات...، الوثائق البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، عدد 10، أكتوبر 2005

- الصالح، بدرية جاسر،"التشريع الحكومي في الكويت".مجلة الحقوق سنة 19، عدد2، يونيو1995،جامعة الكويت.

- الشوابكة، سالم ، "الرقابة المالية"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، عدد 3، سبتمبر 2005

- بدران، مراد، "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، " النظام القانوني للأوامر"، إدارة، مجلة المدرسة العليا للإدارة، الجزائر، المجلد 10، العدد 2، 2000.

- بودهان، موسى، "الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري". مجلة النائب، العدد2، السنة الأولى، 2003.

- بوديار، حسني ، "ملامح النظام السياسي الجزائري القادم"، مجلة الحقوق. العدد 3، سبتمبر 2008، جامعة الكويت.

- بن هني، عبد القادر، "الأسس العامة لتنظيم السلطة التشريعية في دستور الولايات المتحدة الأمريكية ودستور الجزائر". الملتقى الوطني حول موضوع "اشكالية المادة 120 من دستور 1996"، 6-7/12/2004، وزارة العلاقات مع البرلمان.
- بختي، نفيسة - عباس، عمار، "تأثير النظام الإجمالي على رقابة المجلس الدستوري وسبل إصلاحه"، دراسات قانونية، عدد 2، سبتمبر 2008، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر.
- جبار، عبد المجيد، "الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات"، إدارة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد 10، العدد 2، 2000
- خرباشي، عقيلة، "التشريع عن طريق الأوامر"، دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، عدد 3، أبريل 2009.
- زين، أحمد، "قراءة في إشكاليات مطروحة حول صلاحيات رئيس الجمهورية". الحياة النيابية، لبنان، مجلد 68، سبتمبر 2008.
- سرور، أحمد فتحي، "الرقابة على احترام الشرعية الدستورية كضمان للحقوق والحريات". الحياة النيابية، لبنان، مجلد 67، يونيو 2008.
- شريط، لمين، الندوة الوطنية حول موضوع علاقة الحكومة بالبرلمان. الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 17 ماي 2000، قسنطينة.
- شريط، لمين، "حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 10، أكتوبر 2005.
- شيهوب، مسعود، "نظام الغرفتين النشأة والتطور"، مجلة النائب، عدد 1، 2003.
- شيهوب، مسعود، "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، مجلة النائب، عدد 2، 2003.
- عاشوري، ع - ابراهيمي، ي، "المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الإستقلال"، مجلة النائب، عدد 1، 2003.
- كيش، عبد الكريم، "السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة في النظام البرلماني". مجلة العلوم الانسانية، منشورات جامعة منتوري، قسنطينة، عدد 23، جوان 2005
- لحرش، عبد الرحمن، "حالة الطوارئ في الجزائر، هل زالت مبررات استمرارها؟"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، عدد 1، مارس 2007

- لزهاري، بوزيد ، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور". مجلة الفكر البرلماني، عدد7، ديسمبر 2004.

- لوشن دلال، خلفه نادية، "الأداء البرلماني والتمثيل النسبي"، مجلة العلوم القانونية، المركز الجامعي بالوادي، معهد العلوم القانونية والإدارية، الجزائر، عدد2، 2011.

- مقدم، سعيد ، "قراءة في صلاحيات مجلس الأمة"، مجلة النائب، عدد 1، 2003.

- ميلانو، لور ، "مراقبة الدستورية ونوعية القانون". مجلة القانون العام، عدد 3، 2006

- نور الدين، فكاير، "ملامح طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 10، أكتوبر 2005.

- واصل، محمد ، "أعمال السيادة والاختصاص القضائي". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 22، العدد الثاني، 2006

5- المواثيق الرسمية:

أ-الدساتير:

-دستور الجزائر 1963 الصادر في 10 سبتمبر 1963.

-جريدة رسمية رقم 94 صادرة في 22 نوفمبر 1976 تتضمن أمر إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1976.

-جريدة رسمية رقم 09 صادرة في 01 مارس 1989 تتضمن مرسوم رئاسي رقم 89/18 مؤرخ في 1989/02/28 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 1989/02/23 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. -دستور الجزائر 1989.-

- جريدة رسمية رقم 76 صادرة في 08 ديسمبر 1996 تتضمن مرسوم رئاسي رقم 438/96 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996.

- جريدة رسمية رقم 25 صادرة في 14 أبريل 2002 تتضمن قانون رقم 03/02 يتضمن تعديل الدستور.
- جريدة رسمية رقم 63 صادرة في 16 نوفمبر 2008 تتضمن قانون رقم 19/08 مؤرخ في 2008/11/15 يتضمن التعديل الدستوري.
- دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في 1787 المعدل. نسخة مترجمة إلى العربية صادرة عن وكالة الإعلام الأمريكية، 1987.
- دستور فرنسا الصادر في 1958 المعدل. المصدر: assemblee-nationale.fr
- ب- آراء وقرارات المجلس الدستوري:
- جريدة رسمية رقم 36 صادرة في 30 أوت 1989 تتضمن قرار المجلس الدستوري في 1989/08/20 رقم 1-ق-م-د- مؤرخ في 20 أوت 1989 يتعلق بقانون الانتخابات.
- الرأي رقم 1-رق م د-1989 المتعلق بمدى دستورية النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- جريدة رسمية رقم 43 صادرة في 8 أوت 1995 تتضمن قرار رقم 01-ق-أ-م د-95 مؤرخ في 6 أوت 1995 يتعلق بدستورية البند السادس من المادة 108 من قانون الانتخابات.
- جريدة رسمية رقم 76 صادرة في 08 ديسمبر 1996 تتضمن إعلان مؤرخ في 01 ديسمبر 1996 يتعلق بنتائج استفتاء 28 نوفمبر 1996 حول التعديل الدستوري.
- جريدة رسمية رقم 15 صادرة في 19 مارس 1997 تتضمن رأي رقم 4-رأ-م د المؤرخ في 19 فيفري 1997 حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 6 جانفي 1997.
- جريدة رسمية رقم 37 صادرة في 1 جوان 1998 تتضمن رأي رقم 06/رق ع/م د/ 98 المؤرخ في 19 ماي 1998 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور.

- جريدة رسمية رقم 15، صادرة في 9 مارس 1999 تتضمن رأي رقم 08/ر.ق.ع/م.د/99 المؤرخ في 21 فيفري 1999 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور.

- جريدة رسمية رقم 29 صادرة في 21 أبريل 1999 تتضمن إعلان رقم 01/إ.مد/99 مؤرخ في 20 أبريل 1999 يتعلق بنتائج انتخاب رئيس الجمهورية.

- جريدة رسمية رقم 66 صادرة في 21 سبتمبر 1999 تتضمن إعلان رقم 02/إ.م.د/99 مؤرخ في 19 سبتمبر 1999 يتعلق بنتائج استفتاء يوم 16 سبتمبر 1999 .

- جريدة رسمية رقم 46 صادرة في 30 جويلية 2000 تتضمن رأي المجلس الدستوري رقم 10/ر.ن.د/م.د/2000 المؤرخ في 13 ماي 2000، المتعلق بمراقبة مدى مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور.

- جريدة رسمية رقم 09 صادرة في 4 فيفري 2001 تتضمن رأي المجلس الدستوري رقم 12/ر.ق.م.د/01 مؤرخ في 13 يناير 2001 المتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان.

- جريدة رسمية رقم 76 صادرة في 24 نوفمبر 2002 تتضمن رأي المجلس الدستوري رقم 13/ر.ق.ع/م.د/02 المؤرخ في 16 نوفمبر 2002 المتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور.

- جريدة رسمية رقم 22 صادرة في 30 مارس 2003 تتضمن رأي المجلس الدستوري رقم 14/ر.ق.ع/م.د/03 المؤرخ في 23 مارس 2003 المتعلق بمطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور.

- جريدة رسمية رقم 09 صادرة في 11 فيفري 2004 تتضمن رأي رقم 01/ر.ق.ع/م.د/04 المؤرخ في 05 فيفري 2004 المتعلق بمراقبة مدى مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور.

- جريدة رسمية رقم 24 صادرة في 18 أبريل 2004 تتضمن إعلان رقم 04/إ.مد/04 مؤرخ في 12 أبريل 2004 يتعلق بنتائج انتخاب رئيس الجمهورية.

- جريدة رسمية رقم 57 صادرة في 08 سبتمبر 2004 تتضمن رأي رقم 03/ر.ق.ع/م.د/04 مؤرخ في 22 أوت 2004 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته للدستور.

- جريدة رسمية رقم 57 صادرة في 08 سبتمبر 2004 تتضمن رأي رقم 02/رق ع/م د/04 مؤرخ في 22 أوت 2004 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور.

- جريدة رسمية رقم 67 صادرة بتاريخ 5 أكتوبر 2005 تتضمن إعلان رقم 01/إم د/ 05 مؤرخ في 1 أكتوبر 2005 يتعلق بنتائج استفتاء 29 سبتمبر 2005 حول الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية.

- جريدة رسمية رقم 48 مؤرخة في 29 جويلية 2007 تتضمن رأي رقم 01/رم د/07 المؤرخ في 23 جويلية 2007 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية، المنبثقة عن انتخابات 10 أكتوبر 2002 والانتخابات الجزئية ليوم 24 نوفمبر 2005 للدستور

- جريدة رسمية رقم 63، مؤرخة في 16 نوفمبر 2008 تتضمن رأي رقم 08/01 رت د/ م د مؤرخ في 7 نوفمبر 2008 يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري.

- جريدة رسمية رقم 22 صادرة في 15 أبريل 2009 تتضمن إعلان رقم 01/إ.مد/09 مؤرخ في 13 أبريل 2009 يتعلق بنتائج انتخاب رئيس الجمهورية.

ج-القوانين العضوية:

- جريدة رسمية رقم 12 مؤرخة في 06 مارس 1997 تتضمن أمر رقم 07/97 مؤرخ في 6 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخاب.

- جريدة رسمية رقم 37 صادرة في 01 جوان 1998 تتضمن قانون عضوي رقم 01/98 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

- جريدة رسمية رقم 15 صادرة في 9 مارس 1999، تتضمن القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

- جريدة رسمية رقم 09 مؤرخة في 11 فيفري 2004 تتضمن القانون العضوي رقم 01/04 المؤرخ في 07 فيفري 2004 يعدل ويتمم الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

- جريدة رسمية رقم 48 مؤرخة في 29 جويلية 2007 تتضمن القانون العضوي رقم 08/07 المؤرخ في 28 جويلية 2007 يعدل ويتم الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

د- الأنظمة الداخلية والتعليمات:

- جريدة رسمية رقم 46 مؤرخة في 30 جويلية 2000 تتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- جريدة رسمية رقم 48 الصادرة في 06 أوت 2000 تتضمن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.
- التعليمات العامة رقم 2000/9 المؤرخة في 12 جويلية 2000 المتعلقة بشروط تقديم التعديلات صادرة عن المجلس الشعبي الوطني.

- النظام الداخلي لمجلس الأمة في 28 نوفمبر 2000. على موقع: www.majlislouma-dz

- جريدة رسمية رقم 77 صادرة في 17 ديسمبر 2000 تتضمن تعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة المتضمن إضافة مادتين جديدتين.

- جريدة رسمية رقم 04 مؤرخة في 18 جانفي 2009 تتضمن مداولة مؤرخة في 14 جانفي 2009 تعدل وتتم النظام المؤرخ في 28 جوان 2000 المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

ه- القوانين والأوامر:

- جريدة رسمية رقم 78 الصادرة في 30 سبتمبر 1975 تتضمن أمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

- جريدة رسمية رقم 07 صادرة في 16 فيفري 1982 تتضمن الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 8 جوان 1966 المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 03/82 المؤرخ في 13 فيفري 1982. يتضمن تعديل قانون الإجراءات الجزائية.

- جريدة رسمية رقم 52 مؤرخة في 11 ديسمبر 1989 تتضمن القانون رقم 16/89 في 11 ديسمبر 1989 يتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره.
- جريدة رسمية عدد 28 بتاريخ 15 أبريل 1992 تتضمن المداولة رقم 02/92م أد المؤرخة في 14 أبريل 1992 المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي.
- جريدة رسمية رقم 11 مؤرخة في 1 مارس 1995 تتضمن أمر رقم 10/95 مؤرخ في 25 فيفري 1995 يتضمن تعديل قانون الإجراءات الجزائية.
- جريدة رسمية رقم 11 صادرة في 01 مارس 1995 تتضمن أمر رقم 12/95 مؤرخ في 25 فيفري 1995 يتضمن تدابير الرحمة.
- جريدة رسمية رقم 11 صادرة في 01 مارس 1995 تتضمن أمر رقم 11/95 مؤرخ في 25 فيفري 1995 يعدل ويتمم الأمر 156/66 مؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات.
- جريدة رسمية رقم 57 مؤرخة في 5 أوت 1998 تتضمن القانون رقم 07/98 المؤرخ في 2 أوت 1998 يعدل ويتمم المرسوم التشريعي رقم 11/94 المؤرخ في 26 ماي 1994 الذي يحدث التأمين عن البطالة لفائدة الأجراء الذين قد يفقدون عملهم بصفة لا إرادية لأسباب اقتصادية.
- جريدة رسمية رقم 46 صادرة في 13 جوان 1999 تتضمن قانون استعادة الوثام المدني رقم 08/99 مؤرخ في 13 جويلية 1999.
- جريدة رسمية رقم 34 الصادرة في 27 جوان 2001 تتضمن قانون رقم 08/01 مؤرخ في 26 جوان 2001 يعدل ويتمم الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.
- جريدة رسمية رقم 15، مؤرخة في 2002 تتضمن أمر رئاسي رقم 03/02 المؤرخ في 25 فيفري 2002 يتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فياضات 10 نوفمبر 2001.

- جريدة رسمية رقم 43 صادرة في 20 جويلية 2003 تتضمن قانون قمع الجرائم المخالفة لأحكام اتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتخزين واستعمال الأسلحة الكيميائية وتدمير تلك الأسلحة رقم 09/03 المؤرخ في 19 جويلية 2003.

- جريدة رسمية رقم 71 صادرة في 10 نوفمبر 2004 تتضمن قانون رقم 14/04 مؤرخ في 10 نوفمبر 2004 يعدل ويتمم الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية.

- جريدة رسمية رقم 30 صادرة في 27 أبريل 2005 تتضمن قانون رقم 05/05 المؤرخ في 26 أبريل 2005 يتضمن الموافقة على الاتفاق الأوربي المتوسطي لتأسيس شراكة بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية من جهة، والمجموعة الأوربية والدول الأعضاء فيها من جهة أخرى، الموقع بفالونيسيا في 22 أبريل 2002.

- جريدة رسمية رقم 11، صادرة في 28 فيفري 2006 تتضمن أمر رقم 01/06 مؤرخ في 27 فيفري 2006 يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.

- جريدة رسمية رقم 14 صادرة في 08/03/2006 تتضمن قانون رقم 01/06 مؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

- جريدة رسمية رقم 84 صادرة في 24 ديسمبر 2006 تتضمن قانون رقم 23/06 مؤرخ في 20 ديسمبر 2006 يعدل ويتمم الأمر 156/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات.

- جريدة رسمية رقم 52، صادرة في 19 أوت 2007 تتضمن أمر رقم 04/07 يتضمن الإعفاء المؤقت لعمليات استيراد البطاطا الطازجة أو المبردة والموجهة للاستهلاك من الحقوق الجمركية ومن الرسم على القيمة المضافة.

- جريدة رسمية رقم 49 صادرة في 30 أوت 2009 تتضمن أمر رقم 04/09 مؤرخ في 27 أوت 2009، يتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها.

- جريدة رسمية رقم 61 صادرة في 25 أكتوبر 2009 تتضمن قانون رقم 08/09 مؤرخ في 22 أكتوبر 2009 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 04/09 مؤرخ في 27 أوت 2009، يتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها.

- جريدة رسمية رقم 66 صادرة في 2010/11/03 تتضمن قانون رقم 08/10 مؤرخ في 27 أكتوبر 2010 الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة.
- جريدة رسمية رقم 12 صادرة في 23 فيفري 2011 تتضمن أمر رقم 01/11 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يتضمن رفع حالة الطوارئ.
- جريدة رسمية رقم 12 صادرة في 23 فيفري 2011 تتضمن أمر رقم 02/11 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يتم الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.
- جريدة رسمية رقم 12 صادرة في 23 فيفري 2011 تتضمن أمر رقم 03/11 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يعدل ويتمم قانون رقم 23/91 المؤرخ في 06 ديسمبر 1991 والمتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية.
- جريدة رسمية رقم 13 صادرة في 28 فيفري 2011 تتضمن قانون رقم 01/11 مؤرخ في 17 فيفري 2011 يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008.
- و-المراسيم الرئاسية:
- جريدة رسمية رقم 42 في 1987/10/14 تتضمن المرسوم رقم 222/87 مؤرخ في 13 أكتوبر 1987 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية فيينا للمعاهدات 1969.
- جريدة رسمية رقم 45، صادرة في 25 أكتوبر 1989 تتضمن المرسوم الرئاسي رقم: 196/89، المتعلق بالمجلس الأعلى للأمن، مؤرخ في 24/10/89.
- جريدة رسمية رقم 50 صادرة في 21 نوفمبر 1990 تتضمن المرسوم الرئاسي رقم 359/90 المؤرخ في 10/11/1990 المحدد لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية.
- جريدة رسمية رقم 29 صادرة في 12 جوان 1991 تتضمن المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 4 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار.
- جريدة رسمية رقم 2 صادرة في 8 جانفي 1992 تتضمن المرسوم الرئاسي رقم 01/92 المؤرخ في 04/01/1992 يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني.
- جريدة رسمية رقم 10 صادرة في 09 فيفري 1992 تتضمن المرسوم الرئاسي رقم 39/92 المؤرخ في 04 فيفري 1992 يتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري وطرق تنظيمه وعمله.

- جريدة رسمية رقم: 10 مؤرخة في 9 فيفري 1992 تتضمن المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ.
- جريدة رسمية رقم 8 صادرة في 7 جانفي 1993 تتضمن المرسوم التشريعي رقم 02/93 المؤرخة في 6 جانفي 1993 تتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ.
- جريدة رسمية رقم 54 صادرة في 19 سبتمبر 1996 تتضمن مرسوم رئاسي رقم 304/96 مؤرخ في 17 سبتمبر 1996 يتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني.
- جريدة رسمية رقم 03 صادرة في 12 جانفي 1997 تتضمن مرسوم رئاسي رقم 03/97 مؤرخ في 09 جانفي 1997 يتضمن استدعاء المجلس الوطني الانتقالي لعقد دورة طارئة.
- جريدة رسمية رقم 11 صادرة في 26 / 02 / 1997 تتضمن ملحق المرسوم الرئاسي رقم 67/89 المؤرخ في 16 ماي 1989 يتضمن الانضمام إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ...
- جريدة رسمية رقم 51 صادرة في 02 أوت 1999 تتضمن المرسوم الرئاسي رقم 169/99 المؤرخ في 1 أوت 1999 المتضمن استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء يوم 16 سبتمبر 1999.
- جريدة رسمية رقم 18 صادرة في 28 مارس 2001 تتضمن مرسوم رئاسي رقم: 71/01 المؤرخ في 25 مارس 2001 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها.
- جريدة رسمية رقم 20 صادرة في 20/03/2002 تتضمن مرسوم رئاسي رقم 105 / 02 يتضمن الموافقة على القرض رقم 7069 أ ل الموقع في 02/01/4 بواشنطن بين الجزائر والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع تطوير البنية التحتية للنظام العالمي مؤرخ في 20/05/2002.
- جريدة رسمية رقم 12، صادرة في 23 فيفري 2003 تتضمن مرسوم رئاسي رقم 71/03 مؤرخ في 19 فيفري 2003 يتضمن استدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه.
- جريدة رسمية رقم 76 صادرة في 9 ديسمبر 2003 تتضمن مرسوم رئاسي رقم 467/03 في ديسمبر 2003 يحدد الأجر الوطني الأدنى المضمون.

- جريدة رسمية رقم 26 صادرة في 25 أبريل 2004 تتضمن مرسوم رئاسي رقم 127/04 مؤرخ في 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003.
- جريدة رسمية رقم 26 صادرة في 25 أبريل 2004 تتضمن مرسوم رئاسي رقم 126/04 مؤرخ في 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق على الاتفاقية بشأن الحقوق السياسية للمرأة المعتمدة في 20 ديسمبر 1952.
- جريدة رسمية رقم 55 مؤرخة في 15 أوت 2005 تتضمن المرسوم الرئاسي رقم 278/05 المؤرخ في 14 أوت 2005 المتضمن استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية.
- جريدة رسمية رقم 11، في 28 فيفري 2006 تتضمن مرسوم رئاسي رقم 94/06 مؤرخ في 28 فيفري 2006 يتعلق بإعانة الدولة للأسر المحرومة التي ابتليت بضلوع أحد أقاربها في الإرهاب.
- جريدة رسمية رقم 11، في 28 فيفري 2006 تتضمن مرسوم رئاسي رقم 93/06 مؤرخ في 28 فيفري 2006 يتعلق بالتصريح المنصوص عليه في المادة 13 من الأمر المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.
- جريدة رسمية رقم 11 في 28 فيفري 2006 تتضمن مرسوم رئاسي رقم 93/06 مؤرخ في 28 فيفري 2006 يتعلق بتعويض ضحايا المأساة الوطنية.
- جريدة رسمية رقم 30 الصادرة بتاريخ 20 ماي 2007 تتضمن المرسوم التنفيذي رقم 135/07 المؤرخ في 19 ماي 2007 الذي يحدد شروط وكيفيات سير التظاهرات الدينية لغير المسلمين.
- جريدة رسمية رقم 12 صادرة في 23 فيفري 2011 تتضمن مرسوم رئاسي رقم 90/11 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يتضمن يتعلق باستخدام وتجنيد الجيش الوطني الشعبي في إطار مكافحة الإرهاب والتخريب.

ثانيا: باللغة الأجنبية:

1-Les ouvrages.

- Bachir, Yelles Chaouche, Le conseil constitutionnel en Algérie. O P U, Alger, 1999 .
- Bécane, Jean claude- Couderc, Michel, La loi. Dalloz, 1994.
- Bekhechi, Mohamed Abdelwahab, la constitution algérienne de 1976 et le droit international, OPU, Alger, 1989.
- Benhamouda, Boualem, l'exercice démocratique du pouvoir, Dar el oumma, Alger, 1992.
- Bergeron, Gérard, Fonctionnement de l'état. Armand Colin, Paris, 2 éd , 1965.
- Bettati, Mario, le droit d'ingérence, Odile Jacob, Paris, 1996.
- Bidégaray, Christian-Emeri, Claude, La responsabilité politique, Dalloz, Paris, 1998
- Bompard, Raoul, Le véto du président de la république et la sanction royale , ed Arthur Rousseau, Paris, 1906.
- Boussoumah, Mohamed, la parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998, OPU, Alger, 2005.
- Braud, Philippe, Penser l'état, Ed le seuil, Espagne, 2 ed, 2004.
- Burdeau, Georges, Traité de sciences politiques. V : VIII, LGDJ, Paris, 2éd, 1974.
- Burdeau, Georges, Traité de science politique, TVI, L'état libéral et les techniques politiques de la démocratie gouvernée, volume II, Le fondement constitutionnel et les formules gouvernementales de la démocratie gouvernée, LGDJ, Paris, ed2, 1971.
- Burdeau, Georges, Traité de sciences politique, tIX, Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante. LGDJ, Paris ,ed 2, 1976
- Burdeau, Georges - Troper, Michel- Hamon, Francis , Manuel de droit constitutionnel. LGDJ, Paris , 24 éd, 1995.

- Cadart, Jacques, institutions politiques et droit constitutionnel. t1, LGDJ, Paris, 2^{éd}, 1979.
- Chamberlain, Lawrence Henry, The président, congress and legislation. Columbia university press, New York, 2 ed, 1947.
- Chantebeau, Jean, La nouvelle constitution et le régime politique de la France. Berger-Levrault, 2 ed, 1959.
- Chantebout, Bernard, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, ed6, 1985.
- Chapus, René, Droit administratif général. Delta/Montchrestien, 9 éd, Paris, 1995.
- Cherot, Jean Yves, le comportement parlementaire, Economica, Paris, 1984.
- Chevallier, Jean Jacques, Histoire de la pensée politique, 3 ed, Payot & Rivages, 2006.
- Cohendet, Marie Anne, président de la république, le président de la république, Dalloz, 2002.
- Darcy, Gilles, Responsabilité de l'administration. Dalloz, Paris, 1996
- Debbasch, Charles- Pontier, Jean Marie, Les constitutions de la France. Dalloz, 2 ed, 1989.
- De Laubadaire, André, Jean Claude Venezia, Yves Gaudemet, traité de droit administratif, t1, LGDJ, Paris, 15 ed, 1999.
- Delfont, José, responsabilité pénale et fonction politique. Alpha, Liban, 2009.
- De Malberg, Carré, contribution à la théorie générale de l'état. T2, Centre national de la recherche scientifique, Paris, 1922.

- Dendias, Le renforcement des pouvoirs du chef de l'état dans la démocratie parlementaire, date d'édition non citée.
- De Villiers, Michel et all ,Droit public général, LexisNexis SA, 2009.
- Dokhan,David, les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs, LGDJ, 2001.
- Duguit, Leon,Traité de droit constitutionnel.T2,Ancienne librairieFontemoing, 3éd, 1928.
- Formery,Simon Louis, la constitution commentée article par article. Hachette, 1994.
- Gaudemet,Paul Marie, le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux. Montchrestien ,Paris , 1966.
- Gicquel, Jean, Droit constitutionnel et institutions politiques, 16 ed, Montechrestien, Delta, Liban, 2000.
- Hamon,Francis, le référendum, étude comparative, LGDJ, Paris, 1995.
- Hauriou, Maurice, précis de Droit constitutionnel. Recueil Sirey, Paris, , 2 éd, 1929.
- Jean Paul Jacqué, droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz,Paris, 3 ed, 1998.
- Kolb,Patrick, Laurence Leturmy, droit pénal général, Gualino éditeur, 2000.
- Lavroff,Dmitri Georges, les systèmes constitutionnels en Afrique noire, les états francophones, Pedone, Paris, 1976.
- Leyret,Henry, Le président de la république. Librairie Armand Colin, Paris, 1913.

- Luchaire, François- Conac, Gérard, La constitution de la république française. V1, Economica, Paris, 1979.
- Luchaire, François, le conseil constitutionnel, partie1 : l'individu, Economica, ed2, 1998.
- Luchaire, François, La protection constitutionnelle des droits et des libertés, Economica, Paris, 1987.
- Montesquieu, De l'esprit des lois. t1, ENAG, Algérie, 1990.
- Ould Bouboutt, Ahmed Salem, L'apport du conseil constitutionnel. Economica/ Presses universitaires d'Aix Marseille, 1987.
- Portelli, Hugues, droit constitutionnel . Dalloz , France, 3 ed, 1999.
- Rousseau, Charles, droit international public, Dalloz, 8ed, 1976.
- Rousseau, Dominique, Droit du contentieux constitutionnel. Montchrestien, Paris, 7 éd , 2006.
- Rousseau, Du contrat social. Librairie générale Française, 1996.
- Stirn, Bernard, Les sources constitutionnelles du droit administratif. LGDJ, Paris, 1999
- Tlemçani, Rachid, Elections et élites en Algérie, Chihab Editions, Batna, Algérie, 2003
- Troper, Michel, La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française. Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1980.
- Zoller, Elisabeth, droit constitutionnel. Paris, PUF, e 2, 1999.

2-Revues :

- Ablard,Thierry, « Le statut pénal du chef de l'état » , **Revue française de droit constitutionnel** , n 52 , octobre ,décembre 2002, PUF.
- Avril,Pierre, « le parlementarisme rationalisé » .**RDP**, n 5/6 ,1998
- Avril,Pierre, « quel équilibre entre exécutif et législatif » **RDP**, n1/2, 2002.
- Avril,Pierre, « A propos du statut pénal du chef de l'état,présentation du rapport de la commission chargée de mener une réflexion sur le statut pénal du président de la république instituée par le décret du 4 juillet 2002 », **RDP**, n 6, 2002.
- Auvret, Patrick, « La faculté d'empêcher du président de la république ».**RDP**, LGDJ,n1, 1986
- Auvret, Patrick , « La qualification du régime :régime parlementaire », **RDP**, n 5/6, 1998
- Baufumé,Bruno, « le droit présidentiel de demander une nouvelle délibération de la loi », **RDP**, n 5, 1985.
- Beaugendre, Charles, « les prérogatives de délibération de l'assemblée nationale », **Revue française de droit constitutionnel** , n 61, janvier 2005, PUF, p191
- Blanquer, Jean –Michel, Débat réalisé entre Bertrant Badie et Stéphane Piérré – Caps, **Revue du droit public**, n 5/6, 1998
- Blanquer,Jean Michel, « l'ordre constitutionnel d'un régime mixte ».**RDP**, n 5/6 , 1998
- Bourgi, Albert, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique », **Revue française de droit constitutionnel**, n52, octobre, décembre 2002, PUF

- Boussoumah, Mohamed, « la situation de la constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992 et le 16 novembre 1995 », **Idara**, revue de l'école nationale d'administration, Alger, V 10, n 2, 2000
- Bülbül, Erdogan, « la responsabilité de l'état en tant que législateur en Turquie », **RDP**, n 4, 2003.
- Camby, Jean Pierre, « la valeur de la loi ». **RDP**, n 4 , 1999.
- Camby, Jean Pierre, « le référendum et le droit », **RDP**, n 1, 2001
- Canedo-Paris, Marguerite, « Droit constitutionnel institutionnel », **Revue française de droit constitutionnel**, PUF, n 72, octobre 2007
- Chamussy, Damien, « le conseil constitutionnel et la qualité de la législation ». **RDP**, n 6 , 2004
- Chrestia, Philippe , « Responsabilité politique et responsabilité pénale entre fléau de la balance et fléau de société », **RDP**, n 3, 2000.
- Daugeron, Bruno, « La cohabitation et ses faux semblants : réflexions sur le présidentielisme minoritaire », **Revue du droit public**, n1, 2004,
- Delpérée, Francis, « La responsabilité du chef de l'état. », **Revue française de droit constitutionnel**, n 49, janvier, mars 2002
- Djebbar, A, « le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel (à propos de l'avis du conseil constitutionnel du 10 février 1998) », **Idara**, revue de l'école nationale d'administration, Alger, V 10, n 2, 2000
- Favoreu, Louis, « De la responsabilité pénale à la responsabilité politique », **Revue française de droit constitutionnel**, n 49, janvier, mars 2002

- Gojosso, Eric, « L'encadrement juridique du pouvoir selon Montesquieu. Contribution à l'étude des origines du contrôle de constitutionnalité », **Revue française de droit constitutionnel**, PUF, n 71, 2007
- Jan, Pascal , « Déferer une loi au conseil constitutionnel, un choix discrétionnaire attaché à la procédure législative ». **RDP**, n 6, 2001
- Monnier, Sophie, « droit constitutionnel et droit communautaire ». **Revue française de droit constitutionnel**, PUF, n 68, octobre 2006
- Philip, Loïc, la continuité en droit constitutionnel français » **RDP**, n 5, 1984.
- Portelli, Hugues- Sirinelli, Jean –François, « La majorité et l'opposition. » **revue de droit public**, n 5/6, 1998
- Richir, Isabelle, « Le chef de l'état et le juge constitutionnel, gardien de la constitution. » **R DP**, n 4, 1999
- Saint-Bonnet, François, « Réflexions sur l'article 16 et l'état d'exception ». **RDP**, n5/6, 1998.
- Sauvignon, Edouard, « la promulgation des lois : réflexions sur la jurisprudence Desreumeaux », **Revue du droit public**, LGDJ, n4, 1981
- Segur, Philippe, « Qu'est ce que la responsabilité politique ? », **RDP**, n 6, 1999.
- Rosseto, Jean, « A propos de la stabilisation conventionnelle de la V république » , **revue de droit public**, n 5/6 -1998
- Roussillon, Henry, « Le mythe de la « VI république », **Revue française de droit constitutionnel**, n52, octobre, décembre 2002.
- Valette, Jean Paul, « Le pouvoir chez Jean Locke. » **RDP**, n 1, 2001.

- Yeng Seng, Wanda, « Le contrôle des lois promulguées et le conseil constitutionnel », **Revue française de droit constitutionnel** , n 61, janvier 2005, PUF

3-Dictionnaires.

-Dictionnaire de droit , T1 , 2 ed .Paris, Dalloz, 1966.

- Colas, Dominique, dictionnaire de la pensée politique , Larousse , Paris, 1997.

- De Villiers, Michel, Dictionnaire de droit constitutionnel, ed2, Dalloz, Paris, 1999.

- Encyclopédia of the american constitution,Conard Levy, Collier Macmillan Publishers, London, 1986

- Le petit Larousse, Larousse, 2008

4-Thèses Doctorat :

- Tabet,Joy, la faculté d'empêcher du chef de l'état en droit comparé, droit du chef del'état de s'opposer aux lois, thèse doctorat, publiée, Bruylant, Delta, LGDJ, Beyrou, 2001

5-Sites:

-www.joradp.dz

-www.conseil-constitutionnel.dz

- <http://www.apn-dz.org>.

-www.majlislouma-dz

-www.conseil-constitutionnel.fr

-www.elmouradia.dz

- assemblée-nationale.fr

- Denis Touret, France, ABC de droit constitutionnel, www.google.fr,-file://H:\Droit\France, ABC de droit constitutionnel. Htm, 11/03/2008.

- Denis Touret, histoire constitutionnelle, la deuxième république, 1848-1852, - file : //H:\droit\France, histoire constitutionnelle, la deuxième république, 1848-1852, 11/03/2008.

- auteur non cité, le président de la république, file://H\Droit\ledroit public-com cours de droit constitutionnel.htm, 20/03/2008.

- auteur non cité, la rationalisation du parlementarisme, file://H\Droit\ledroit public-com cours de droit constitutionnel.htm, 20/03/2008

-http://www.el-

mouradia.dz/français/president/activités/PresidentActi.htm.Aout2005

- http://www.un.org/ar/documents/charter/shtml. 10/10/2009.

الفهرس:

الصفحة	الموضوع
1	مقدمة
17	الفصل التمهيدي: التأطير الدستوري للاختصاص التشريعي الرئاسي في الأنظمة الحديثة.
18	المبحث الأول: التنظيم الدستوري للوظيفة التشريعية.
20	المطلب الأول: ضرورة التمييز بين الوظيفة التشريعية والتنفيذية.
21	الفرع الأول: استحالة تقنين مبدأ الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.
22	أولا : آليات الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.
26	ثانيا: عجز الآليات القانونية عن تحقيق الفصل بين السلطتين.
28	1- نقد نظرية مونتسكيو حول الفصل بين السلطات.
30	2- تدرج السلطات بدل الفصل بين السلطات.
32	الفرع الثاني: دسترة مبدأ توزيع اختصاصات السلطة السياسية.
35	المطلب الثاني: تحقيق التوازن في توزيع الاختصاصات التشريعية بين البرلمان والهيئة التنفيذية.
36	الفرع الأول: معايير توزيع الاختصاصات التشريعية على المؤسسات الدستورية.
37	أولا: مدى تعبير الهيئة عن الإرادة العامة للشعب.
38	1- البرلمان.
39	2- الهيئة التنفيذية.
40	ثانيا: طبيعة عمل الدولة.
43	الفرع الثاني: اشتراك البرلمان والهيئة التنفيذية في وضع القوانين.
44	أولا: التفويض.
47	ثانيا: تحديد مجال التشريع البرلماني ومشاركة الحكومة في إعداد القانون.
49	المبحث الثاني: دسترة السلطات التشريعية لرئيس الجمهورية.
50	المطلب الأول: شرعية ممارسة رئيس الدولة المنتخب للتشريع.
52	الفرع الأول: الأسس السياسية لاختصاص رئيس الجمهورية بالتشريع.
55	الفرع الثاني: الأسس القانونية.
58	المطلب الثاني: المعايير القانونية الحديثة لتعريف العمل التشريعي.
59	الفرع الأول: تعريف القانون.
59	أولا: معايير تعريف العمل التشريعي.

62	ثانيا: التمييز بين القانون والتنظيم المستقل.
63	الفرع الثاني: إجراءات وضع القانون.
78	الباب الأول : التقنيات الرئاسية للتشريع في النظام الدستوري الجزائري.
80	الفصل الأول: الأحكام الدستورية للأعمال التشريعية الرئاسية أثناء فترات استقرار النظام.
83	المبحث الأول: الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية خلال وجود البرلمان.
85	المطلب الأول: التدخل الموضوعي والإجرائي لرئيس الجمهورية في العملية التشريعية.
85	الفرع الأول: الاشتراك مع البرلمان في وضع القانون.
88	أولا-الاعتراض: عمل تشريعي معلق لإجراء وضع القانون.
90	1-أحكام الاعتراض في النظام الدستوري الجزائري
92	2-أسباب الاعتراض في النظام الدستوري الجزائري
94	ثانيا-إخطار المجلس الدستوري بالنسبة للقوانين العضوية: عمل تشريعي لا رقابي.
97	ثالثا- الإصدار: سلطة تشريعية غير مقيدة.
99	الفرع الثاني: حالات احتكار التشريع من طرف رئيس الجمهورية بوجود البرلمان: معيار ذاتي لتعريف القانون.
99	أولا-الاستفتاء: رئيس الجمهورية المختص الوحيد باقتراح وتحريك الإجراء.
100	1-تعريف الاستفتاء.
101	2-موضوع الاستفتاء ووظائفه
108	3-إجراءات الاستفتاء
109	4- مجال قوانين الاستفتاء.
112	5-طبيعة الأعمال المتعلقة بإجراء الاستفتاء
115	ثانيا-المعاهدات -اختصاص تشريعي مطلق لرئيس الجمهورية وتهميش لدور البرلمان-
118	1-طبيعة المعاهدات في النظام الدستوري الجزائري.
120	2-دور البرلمان في الموافقة على المعاهدات.
122	3-إدماج المعاهدات ومكانتها القانونية.
123	4-إجراءات إبرام المعاهدات.
126	المطلب الثاني: تدخل رئيس الجمهورية بشكل غير مباشر في العملية التشريعية.
126	الفرع الأول: تنظيم عمل المجلس واستدعائه.

127	أولاً: آليات تأثير رئيس الجمهورية غير المباشرة على العمل التشريعي.
127	1/- تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة.
129	2- استدعاء البرلمان في دورة غير عادية.
131	3- توجيه خطاب للبرلمان.
133	ثانياً: تدخل الحكومة في تنظيم العمل التشريعي للبرلمان.
133	1- ضبط جدول أعمال الدورة والجلسات.
134	2- المناقشة والتصويت.
136	3- اللجنة متساوية الأعضاء.
137	الفرع الثاني: المبادرة بالنصوص وتعديل المشاريع.
138	أولاً- المبادرة بالنصوص.
141	ثانياً- التشريع المالي.
143	ثالثاً- التعديلات.
147	المبحث الثاني: الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية في حالة غياب البرلمان .
148	المطلب الأول: حالات غياب البرلمان.
148	الفرع الأول: حالة الحل والانتخابات التشريعية المسبقة.
149	أولاً: حل المجلس الشعبي الوطني.
153	ثانياً: إجراء انتخابات تشريعية مسبقة.
154	ثالثاً: اختصاص البرلمان خلال فترة الحل.
156	الفرع الثاني: بين دورتي البرلمان.
158	المطلب الثاني: الأوامر الرئاسية.
159	الفرع الأول: مجال أوامر رئيس الجمهورية.
168	الفرع الثاني: طبيعة أوامر رئيس الجمهورية.
179	الفصل الثاني: الأحكام الدستورية للأعمال التشريعية الرئاسية أثناء حالات تهديد النظام.
182	المبحث الأول: حالة العمل بالدستور.
183	المطلب الأول: حالتا الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية.
184	الفرع الأول: حالتا الطوارئ والحصار.
185	أولاً: شروط إعلان حالتا الطوارئ والحصار وطبيعة الأعمال المتعلقة بها.
185	1- شروط إعلان الحالتين.

189	2-القرارات المتعلقة بحالتي الطوارئ والحصار.
192	ثانيا: التمييز بين حالة الطوارئ وحالة الحصار.
196	الفرع الثاني: الحالة الاستثنائية.
197	أولا: شروط تطبيق الحالة الاستثنائية.
198	1-الشروط الموضوعية لإعلان الحالة الاستثنائية:
200	2-الشروط الشكلية لإعلان الحالة الاستثنائية.
203	3-إنهاء الحالة الاستثنائية.
204	ثانيا: نتائج إعلان الحالة الاستثنائية.
205	1-بالنسبة لسلطات رئيس الجمهورية.
207	2-وضعية البرلمان خلال الحالة الاستثنائية.
212	المطلب الثاني: ضوابط السلطات التشريعية لرئيس الجمهورية خلال الظروف الاستثنائية.
213	الفرع الأول: الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية خلال الحالة الاستثنائية.
214	أولا-بمجال أوامر رئيس الجمهورية الاستثنائية.
216	ثانيا-طبيعة الأوامر المتعلقة بالحالة الاستثنائية.
219	الفرع الثاني: الرقابة على أوامر رئيس الجمهورية المتعلقة بالحالة الاستثنائية.
219	أولا-الآليات الرقابية على أوامر المادة 93 من دستور الجزائر.
222	ثانيا-سريان التشريعات الاستثنائية بعد نهاية الظروف غير العادية.
225	المبحث الثاني: حالة تعليق الدستور.
225	المطلب الأول: حالة الحرب.
226	الفرع الأول: إعلان الحرب
226	أولا-شروط إعلان حالة الحرب.
227	1-الشروط الموضوعية.
228	2-الشروط الشكلية.
229	ثانيا-نتائج إعلان حالة الحرب.
232	الفرع الثاني: غياب التمييز بين وظائف الدولة.
233	أولا-معيار التمييز بين أعمال رئيس الجمهورية التشريعية والتنفيذية خلال فترة الحرب.
234	ثانيا-الطبيعة الخاصة للأعمال المتخذة خلال فترة الحرب.
235	المطلب الثاني: ضوابط سلطات رئيس الجمهورية في حالة الحرب.

235	الفرع الأول: إمكانية الرقابة على أعمال رئيس الجمهورية خلال فترة الحرب.
235	أولاً- الرقابة على قرار إعلان الحرب.
237	ثانياً- الرقابة على الأعمال المتخذة خلال فترة الحرب.
237	الفرع الثاني: إنهاء الحرب ومعاهدات السلم.
238	أولاً- إنهاء حالة الحرب.
240	ثانياً- سريان تشريعات الحرب.
242	المبحث الثالث- الظروف الاستثنائية منذ 1991 والمواجهات القانونية: دراسة حالة.
253	الباب الثاني: آثار توسيع الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية.
254	الفصل الأول: النتائج المترتبة على اضطلاع رئيس الجمهورية بوضع القانون.
255	المبحث الأول: أثر توسيع الاختصاصات التشريعية الرئاسية على طبيعة العمل التشريعي.
256	المطلب الأول: الإمكانيات الرقابية على العمل التشريعي لرئيس الجمهورية.-المرحلة الوقائية-
256	الفرع الأول: الرقابة السياسية.
256	أولاً: الرقابة المباشرة على الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية.
257	1- الرقابة على الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية أثناء فترات استقرار النظام.
259	2- الرقابة على الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية خلال الظروف الاستثنائية.
259	ثانياً: الرقابة غير المباشرة على الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية.
268	الفرع الثاني: الرقابة القضائية والمجلس الدستوري.
269	أولاً- الرقابة على دستورية القوانين.
271	1- تكوين المجلس الدستوري وآليات عمله.
272	2- إشكاليات بسط الرقابة الدستورية على أعمال رئيس الجمهورية التشريعية.
292	ثانياً: مجلس الدولة.
294	1- دور مجلس الدولة في مراقبة مشاريع القوانين:
295	2- الرقابة غير المباشرة على أعمال رئيس الجمهورية التشريعية
299	3- أعمال السيادة.
305	المطلب الثاني: نتائج حصر مصادر القانون في يد رئيس الجمهورية على قوة التشريعات الرئاسية.
306	الفرع الأول: مدى التعبير عن الإرادة العامة للأمة.

307	أولاً-التشريعات الرئاسية، تجسيد لاختيار الشعب.
311	ثانياً- الحكومة، تعبير غير مباشر للإرادة العامة
314	الفرع الثاني: مبدأ تدرج القوانين وسيادة القانون.
322	المبحث الثاني: أثر توسيع الوظيفة التشريعية الرئاسية على تنظيم السلطات في الجزائر.
322	المطلب الأول: مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري.
324	الفرع الأول: الاضطلاع بالوظيفة التشريعية: مفتاح السلطة.
331	الفرع الثاني: رئيس الجمهورية سلطة ذات سيادة.
333	المطلب الثاني: آليات توزيع الوظيفة التشريعية في الجزائر على أساس الاشتراك بين سلطة ذات سيادة والبرلمان.
336	الفرع الأول: سلبية الخلط بين مختلف معايير توزيع الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة التشريعية.
336	أولاً: مظاهر الخلط بين معايير توزيع الوظيفة التشريعية.
344	ثانياً: تكييف النظام الجزائري على أساس سلطة القرار.
346	الفرع الثاني: ضعف البرلمان وصعوبة تحقيق العدالة الدستورية في توزيع الوظيفة التشريعية.
352	الفصل الثاني: مسؤولية رئيس الجمهورية على أعماله التشريعية.
357	المبحث الثاني: المسؤولية القانونية.
360	المطلب الأول: حالة المخالفة الصريحة لأحكام الدستور.
361	الفرع الأول: الخيانة العظمى.
370	الفرع الثاني: المخالفات الأخرى.
375	المطلب الثاني: حالة غياب النص.
376	الفرع الأول: إمكانية مساءلة رئيس الجمهورية.
376	أولاً: غموض الدستور وغياب نص التجريم.
381	ثانياً: مجال المسؤولية الجنائية.
381	1-حدود حصانة رئيس الجمهورية:
383	2-المجال الدستوري والمجال الجنائي: انتقاء لا تطابق.
384	الفرع الثاني: حالة تعليق الدستور.
387	المبحث الثاني: المسؤولية السياسية.
390	المطلب الأول: مسؤولية رئيس الجمهورية أمام الشعب.

391	الفرع الأول: الانتخابات، مناسبة لاختيار السياسة التشريعية لا لإثارة المسؤولية السياسية.
391	أولاً: بعد انتهاء العهدة الرئاسية.
394	ثانياً: الانتخابات التشريعية.
395	1- بعد انتهاء عهدة المجلس المنتخب.
396	2- بعد إجراء الحل.
399	الفرع الثاني: الاستفتاء.
404	المطلب الثاني: مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان.
404	الفرع الأول: الاصطدام بين السياسة التشريعية لرئيس الجمهورية والبرلمان: احتمال ضعيف لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية.
410	الفرع الثاني: إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية بشكل غير مباشر عن طريق الحكومة.
411	1- مخطط العمل.
413	2- ملتصم الرقابة.
416	3- التصويت بالثقة.
417	الفرع الثالث: المسؤولية السياسية- دراسة حالة، أحداث 2011.
426	خاتمة
440	قائمة المخططات والجداول.
441	ملخص
445	قائمة المراجع
474	الفهرس

