

اعتراض رئيس الجمهورية على القوانين في الجزائر، وأي جديد في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016؟

The objection of the President of the Republic to the laws in Algeria, and what is new under the constitutional amendment of 2016?

تاريخ النشر: 2018/12/20

تاريخ القبول: 2018/11/10

تاريخ الاستلام: 2018/09/10

د/ علي محمد

أ/ ميمونة سعاد

جامعة أحمد دراية، ادرار - الجزائر

جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان - الجزائر

ملخص:

يعتبر الحق في الاعتراض من أهم الحقوق التي منحها الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية، وهذا راجع لأهميته التي تتجلى أساسا في خلق نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكذا تدارك النصوص التشريعية المشوبة بعيب ما.

الكلمات المفتاحية: الاعتراض؛ القوانين، رئيس الجمهورية؛ الجزائر؛ التعديل الدستوري لسنة 2016.

Abstract:

The objection of laws is one of the most important rights granted by the Algerian constitution to the president, and this is due to its importance mainly for creating a balance between legislative and executive powers on the one hand, and to cope with any defects in the legislative texts.

key words : objection; laws; President of the Republic; Algeria; Constitutional Amendment of 2016.

مقدمة:

يعتبر حق الاعتراض¹ نوعا من أنواع الرقابة التي تمارس من قبل السلطة التنفيذية على نظيرتها التشريعية أثناء أداء هذه الأخيرة لوظيفتها الأصلية والأصيلة ألا وهي التشريع، ويعرف هذا الحق بأنه سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان، على انه تجدر الإشارة على أن حق الاعتراض إما أن يكون مطلقا أو نسبيا.

حيث يتميز النوع الأول بان اتخاذه من قبل رئيس الدولة يؤدي إلى قبر القانون أو القضاء عليه نهائيا دون أن تكون للبرلمان أي وسيلة تمكنه من تجاوز هذا الاعتراض، لذا هجرته غالبية الدول ولم يبقى له في الواقع سوى قيمة تاريخية نظرا لتعارضه الكبير مع المبدأ الديمقراطي.

أما النوع الثاني من الاعتراض وهو النسبي الذي يعتبر محل دراستنا والذي أصبح احد أهم الحقوق التقليدية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني على السواء، وكذا في الدستور الجزائري

¹ - يعود حق الاعتراض إلى الكلمة اللاتينية véto والتي تعني إني معترض.

لسنة 1996. وقد سمي هذا الاعتراض نسبيا نظرا لأنه يمكن البرلمان من التغلب عليه إذا وافق على القانون من جديد وفقا للشروط المحددة دستوريا. ومنه، فما هو النظام القانوني لحق الاعتراض على القوانين في الجزائر، وخاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016؟

للإجابة على هذا التساؤل نرتئي تقسيم الدراسة إلى مطلبين، سنحاول من خلال الأول تبيان الإطار العام لحق الاعتراض على القوانين، أما المطلب الثاني فسنعمل من خلاله على دراسة الشروط الواجب توافرها حتى يتمكن رئيس الدولة في الجزائر من ممارسة حقه في الاعتراض.

المطلب الأول: الإطار العام لحق الاعتراض على القوانين

إن حق الاعتراض الذي يعطي لرئيس الدولة سلطة نسبية في أن يعترض مؤقتا على القانون الذي اقره البرلمان، أصبح ضرورة دستورية اعتمدها كل من النظام الرئاسي والبرلماني، وبالضرورة الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل في 2016¹.

يقصد بحق الاعتراض على القوانين أو القراءة الثانية أو المداولة الثانية هو "توقيف خروج القانون للوجود طيلة مدة معينة فقط، وبعدها يحدد مصير القانون المعترض عليه. فإما أن يعاد إلى السلطة التشريعية وتبقيه هذه الأخيرة على حاله ويحصل على النصاب المحدد في الدستور، فيكون بذلك الرئيس مجبرا على إصداره حين ذاك. وإما أن لا يحصل على ذلك النصاب فيلغى وعندها ينتظر تقديم اقتراح أو مشروع قانون حول موضوعه لدراسته من جديد. وإما أن يدخل عليه المجلس الشعبي الوطني تعديلات ويعرض للتصويت، فيحوز النصاب المطلوب إن كانت التعديلات تسائر مطالب الرئيس أو لا تتطابق معها أو مع بعضها"².

من ثم، سنقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين أساسيين، سيتضمن الأول الأنواع المختلفة لحق الاعتراض، في حين سنتطرق في الفرع الثاني إلى أهمية هذا الحق على مختلف الأصعدة، سياسية كانت أو تشريعية، وكذا الطبيعة القانونية لحق الاعتراض والتي كانت محل جدل.

الفرع الأول: أنواع حق الاعتراض على القوانين وموقف المؤسس الدستوري الجزائري منها

لقد اخذ حق الاعتراض أو المنع على القوانين أشكالا بل وصورا عديدة ومختلفة في القانون الدستوري وكذا الممارسة الدستورية، وهذا كله بغرض تجنب فرض بعض القوانين غير الملائمة على بعض المجتمعات، وبالتالي تأمين توازن أفضل بين السلطات. تبعا لذلك، ميز الفقه بين ستة صور

¹ - دستور 28 نوفمبر 1996، ج.ر. عدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل مؤخرا في 06 مارس 2016، ج.ر. عدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016.

² - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث (السلطة التنفيذية)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 230.

أساسية لحق الاعتراض، وهي: الاعتراض البسيط، الاعتراض الموصوف والاعتراض الواقف، الاعتراض الناقل، حق اللجوء إلى القاضي الدستوري، اعتراض الجيب¹.

أولاً: حق الاعتراض البسيط

سمي هذا النوع من الاعتراض بالبسيط لأنه لا يتطلب أغلبية مشددة للتغلب على إرادة الرئيس، حيث يكتفى بالأغلبية العادية أو البسيطة من طرف البرلمان لإقرار النص الذي اعترض عليه رئيس الدولة². كما سمي هذا الاعتراض بالطريقة الفرنسية، لا شيء سوى أن أول تكريس لهذا النوع من الاعتراض كان في فرنسا ابتداء من دستور الجمهورية الثانية لسنة 1848، ثم بموجب قانون 13 مارس 1873، ليتوالى التكريس في دستور الجمهورية الثالثة في سنة 1875، ثم دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958³.

ثانياً: الاعتراض الموصوف

أما عن النوع الثاني من الاعتراض النسبي وهو الاعتراض الموصوف أو التوفيق الذي يشترط أغلبية خاصة ومشددة لإقرار النص من قبل البرلمان، وتسمى هذه الغالبية بالموصوفة أو المعززة، والتي تختلف عن الغالبية البسيطة الكافية للتصويت الأول. تبعاً لذلك، فهذه الغالبية أو الأغلبية يمكن أن تتحدد بنسبة كمية تتغير حسب البلدان، بين 5/3 ثلاثة أخماس أو أغلبية 3/2 الثلثين، أو الأغلبية المطلقة من عدد الأصوات المعبر عنها، أو من عدد الأصوات أو المصوتين، أو من حيث عدد الحاضرين في المجلس، أو من عدد أعضاء المجلس أو المجلسين كلا على حدى أو مجتمعين معا في برلمان⁴.

ويجسد هذا النوع من الاعتراض رقابة حقيقية يمارسها رئيس الدولة على البرلمان، فإذا كان الدستور قد منح البرلمان سلطة تشريعية فإنه قد منح في المقابل للسلطة التنفيذية وسيلة جيدة للرقابة والتعاون في المجال التشريعي. كما أنه يمثل لدى البعض وسيلة حقيقية للتأثير في العمل التشريعي تمكن من المساعدة في تقديم البديل، خاصة في غياب غرفة ثانية واقعية ونشطة. وهذا كله، نظراً للأغلبية المتشددة المطلوبة لإقرار القانون المعترض عليه من قبل رئيس الدولة⁵.

¹ - عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1980، ص 117.

² - جوي فؤاد تابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2008، ص 41.

³ - Duverger. M, Constitution et document politiques, 4^{ème} édition, P.U.F, 1966, Paris, p. 269.

⁴ - جوي فؤاد تابت، المرجع السابق، ص 154.

⁵ - باديس سعودي، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2005 - 2006، ص 13.

ثالثا: الاعتراض الواقف

يقع الاعتراض الواقف إذا اعترض رئيس الدولة على القانون الذي وافق عليه البرلمان، ولا يمكن لهذا البرلمان أن يتجاوزه بأية أغلبية كانت، بل تتم الموافقة وبالتالي وضع حد لاعتراض رئيس الدولة من قبل برلمان جديد يأت إما نتيجة حل البرلمان السابق أو انتهاء عهده.

هذا ما دفع جانبا من الفقه إلى اعتبار أن هذا الاعتراض لا ينصب على مواد القانون من حيث دستوريته أو ملاءمتها إنما يتعلق بوقت تنفيذ النص القانوني، فرئيس الدولة يرفض تنفيذ القانون في الوقت الذي يحدده البرلمان¹.

رابعا: الاعتراض الناقل

ويسمى بالاعتراض الإستثنائي أيضا، حيث يقصد به ذلك الاعتراض أو المنع أو النقض الذي ينقل سلطة التقرير النهائي في مصير القانون المعترض عليه، والفصل في النزاع القائم بين رئيس الدولة والبرلمان إلى جهة ثالثة قد يحددها الدستور. وبالتالي، يظهر الفرق جليا بين هذا النوع من الاعتراض والأنواع السابقة، لأن القانون المعترض عليه وفقا للاعتراض الإستثنائي لا يرجع للبرلمان بل لجهة أخرى، هي الشعب².

زيادة على ذلك، وبتعبير آخر فهو الحق المعطى لرئيس الدولة للجوء إلى الشعب لمعارضة قانون صوت عليه البرلمان، ومنه نقل حق تقرير مصير القانون نهائيا إلى الشعب بدلا من البرلمان. ليكون هذا النوع من الاعتراض، طريقة من طرق الديمقراطية غير المباشرة التي تخول المالك الحقيقي للسيادة ولتحكيم الأمة وهو الشعب، أمر تقرير مصير هذا القانون.

خامسا: حق اللجوء إلى القاضي الدستوري

في هذا النوع من الاعتراض أو المنع، يتعلق الأمر بإعطاء رئيس الدولة إمكانية توجيه نقض غير مباشر للقانون، يتضمن هذا النقض إحالة القانون المعترض عليه إلى هيئة قضائية عليا، يكون قرارها التحكيمي نهائيا، لا رجعة فيه، وناظرا في وجه الجميع. وبالتالي، فإن هذا النوع من المنع يجسد ما يعرف بالرقابة على دستورية القوانين التي تمارس بعد إقرار القانون الذي يعتبره رئيس الدولة غير دستوري وقبل إصداره³.

¹ - أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003، ص 182.

² - عمر فهمي حلمي، المرجع السابق، ص 110.

³ - جوي فؤاد ثابت، المرجع السابق، ص 197 - 198.

الملاحظ، أن هذا النوع من الاعتراض شبيه للنوع السابق وهو الاعتراض الناقل لأن كلاهما يحيل من خلالهما رئيس الدولة القانون المعترض عليه إلى جهة أخرى محايدة ليست البرلمان، وهي إما الشعب في الاعتراض الناقل أو القاضي الدستوري في هذا النوع من الاعتراض الذي نحن بصدد دراسته.

سادسا: اعتراض الجيب

يعتبر هذا الاعتراض خاصية ذاتية للقانون الدستوري الأمريكي أو ابتكارا من هذا الأخير (دستور 17 سبتمبر 1787). ومنه، فإن أي مشروع قانون يقدم إلى الرئيس قبل فض دورة الكونجرس بأقل من 10 أيام، فإن قام بتوقيعه تحول إلى قانون، أما إذا لم يتمكن الرئيس من رد المشروع إلى الكونجرس قبل فض دورة انعقاده مصحوبا باعتراضاته، ولم يوقع عليه في أجل 10 أيام، يعتبر اعتراضا مستترا أو اعتراض جيب يقضي تماما على مشروع القانون، ليقال أن الرئيس وضع مشروع القانون في جيبه لهذا سمي اعتراض جيب¹.

وبسبب هذا النوع من الاعتراض، فلن يتوقف إصدار القانون المعترض عليه لمدة معينة فقط، بل يؤدي إلى قبر هذا القانون، حيث أنه لا يمكن للكونجرس رفعه أو تجاوزه بأية أغلبية، كما لا يجوز له إعادة بعثه من جديد. وهنا يكمن الفرق بين كل الأنواع السابقة للاعتراض وهذا النوع، فالأنواع السابقة للاعتراض يكون أثرها نسبيا على القانون، أي توقف إصداره لمدة محددة في حين أن حق اعتراض الجيب هو اعتراض مطلق يؤدي إلى القضاء كليا على القانون المعترض عليه.

انطلاقا مما سبق، ورجوعا للدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل مؤخرا في 2016، فالملاحظ انطلاقا من نص المادة 145 من ذات الدستور في فقرتها الثانية، أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ أول الشيء بالاعتراض الموصوف، لأنه اشترط إقرار القانون المعترض عليه من قبل رئيس الجمهورية بأغلبية 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني قبل تعديل الدستور في 2016، وبعد هذا التعديل تم اشتراط نفس الأغلبية من قبل أعضاء مجلس الأمة أيضا.

الملاحظ أيضا، بأن المؤسس الدستوري الجزائري وعند اعتماده لأسلوب الرقابة على دستورية القوانين بواسطة المجلس الدستوري، يكون قد اعتنق النوع الآخر من الاعتراض غير المباشر على القوانين وهو إحالة النص قبل إصداره على المجلس الدستوري، ونحن لا نتكلم في هذا الصدد عن القوانين العضوية لأنها تخضع إجباريا إلى الرقابة السابقة لهذا المجلس بل عن القوانين العادية التي تخضع للرقابة

¹ - يحي السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، دار الفكر العربي، مصر، دون سنة نشر، ص 281.

الاختيارية السابقة للمجلس الدستوري¹، فإذا أخطر رئيس الجمهورية هذا المجلس لممارسة رقابته على قانون عادي وذلك قبل إصداره يكون قد اعتمد أسلوب الاعتراض بالإحالة على القاضي الدستوري، وإن كان المجلس الدستوري في الجزائر هيئة سياسية وليست قضائية.

الملاحظة الثالثة، تظهر جليا بالرجوع لنص المادة 91 في فقرتها الثامنة من الدستور التي تخول رئيس الجمهورية حق اللجوء إلى الشعب عن طريق الاستفتاء، والذي قد يكون موضوعه قانون اعترض عليه رئيس الجمهورية فأحاله إلى الشعب ليقرر مصيره. وبهذا يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد أعتق نوعا آخر من الاعتراض وهو الاعتراض الناقل ولكن بطريقة غير مباشرة.

الفرع الثاني: أهمية حق الاعتراض على القوانين وطبيعته القانونية

إن حق الاعتراض يستهدف أساسا تفادي تعسف المشرع وخرقه لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث يعد ممارسة لسلطة المنع التي أقر بها مونتسكيو والتي تملكها السلطات في مواجهة بعضها البعض، وبالضبط في حق الاعتراض الذي تمارسه السلطة التنفيذية على التشريعية، كما أن هذا الحق يساعد على الحد من القوانين المعيبة، ومنه فحق الاعتراض برأي الفقه له أهمية سياسية وأخرى تشريعية. كما أن طبيعته القانونية كانت محل جدل من قبل الفقهاء.

أولا: أهمية حق الاعتراض على القوانين

تتجلى أساسا في أهمية سياسية وأخرى تشريعية:

أ- الأهمية السياسية لحق الاعتراض على القوانين.

يعتبر حق الاعتراض أحد أهم عناصر تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلا يكفي لاحترام مبدأ الفصل بين السلطات تقسيم العمل بين السلطات الثلاث، لأن ذلك ليس ضامنا يحول دون تعدي كل سلطة على اختصاصات الأخرى، إنما يجب إلى جانب ذلك أن تسلم كل سلطة بما يكفل لها أن توقف تعدي السلطات الأخرى. فحق الاعتراض على القوانين وسيلة منحت لرئيس الدولة للحد من النزعة الاستبدادية التي أصبحت من أهم مساوئ الهيئات النيابية في أغلب الأنظمة السياسية. كما مكن

¹ - أصبحت المادتان 186 و187 من الدستور الجزائري المعدل في سنة 2016 والتي كانتا سابقا أي قبل هذا التعديل هي نص المادتين 165 و166 من الدستور، تنص على الرقابة السابقة فقط للمجلس الدستوري وبنوعها إجبارية بالنسبة للقانون العضوي واختيارية بالنسبة للقانون العادي، وذلك بناء على إخطار من رئيس الجمهورية فقط بالنسبة للقانون العضوي، أو من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة أو الوزير الأول أو 50 نائبا أو 30 عضوا من أعضاء مجلس الأمة بالنسبة للقانون العادي أو المعارضة تطبيقا لنص المادة 114 في فقرتها السادسة من الدستور الجزائري. أما الرقابة البعدية للمجلس الدستوري أي الرقابة التي يمارسها هذا الأخير بعد صدور النص القانوني فلا يمكن أن تقع إلا بتطبيق نص المادة 188 من الدستور، أي من خلال آلية الدفع بعدم الدستورية.

هذا الحق من السيطرة على تصرفات النواب وتقويم انحرافاتهم لإبقائهم في حالة دائمة من اليقظة، وفي هذا وقاية للأمة وكفالة لحقوقها وحرياتهما من القوانين التي تشوبها عيوب في الصياغة أو تتسم بالتهور والانفعال.

وبالتالي، إذا كان رئيس الدولة في النظام البرلماني يملك حق الحل، فحق الاعتراض الموجود في النظام الرئاسي يمثل وسيلة لتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ذلك أن حق الحل بما يثيره من صعوبات عملية يعتبر إجراء استثنائيا على عكس حق المنع أو الاعتراض. لتزداد أهمية هذا الحق في النظام الرئاسي الذي ينص على الفصل المطلق بين السلطات، حيث أن السلطة التنفيذية غير مسؤولة أمام البرلمان وهذا الأخير مستقل عن السلطة التنفيذية فلا حل للبرلمان، ولا دعوة لإنعقاده... لذا كان منطقيا إيجاد وسيلة لحماية الرئيس لنفسه من السلطة التشريعية وهذا ما يولده حق الاعتراض¹.

ب- الأهمية التشريعية لحق الاعتراض على القوانين:

تتجلى هذه الأهمية في تقادي القوانين المعيبة إلى جانب انه يمكن السلطة التنفيذية من تنفيذ برامجها التشريعية. ويتسع تعبير القوانين المشوبة بعيب إلى جانب سوء الصياغة إلى عدم مشروعية القوانين لمخالفتها شروط اتخاذها، وهذا ما ذهب إليه "هاملتون ماديسون" عند مناقشة دستور "فيلاديلفيا" إلى أن حق الاعتراض ليس فقط هو الدرع الذي يحمي امتيازات الحكومة واختصاصاتها وإنما يمثل صمام الأمان الذي يدفع عن الأمة آثار الحزبية والاندفاع، والتسرع الذي يؤثر على الأغلبية البرلمانية، فهذا الحق يستهدف في المقام الأول تقادي ظاهرة القوانين المعيبة التي تصدر تحت وطأة الاندفاع أو التهور أو الانفعال، ذلك أن البرلمان بوصفه هيئة جماعية يسهل انسياقه تحت وهم طارئ، أو انفعال وقتي، مما يستلزم إخضاع القوانين البرلمانية لفحص تال من جانب سلطة مستقلة².

ثانيا: الطبيعة القانونية لحق الاعتراض على القوانين

لقد كان تحديد الطبيعة القانونية لحق الاعتراض على القوانين محل خلاف فقهي، لهذا ظهرت ثلاثة اتجاهات فقهية:

أ- الاتجاه الفقهي الأول:

هذا الاتجاه يؤكد على الطبيعة التشريعية لحق الاعتراض، ويرجع ذلك إلى أن مشروع أو اقتراح القانون لا يصبح قانونا ما دام في وسع رئيس الجمهورية أن يعترض عليه، فقرار البرلمان حتى هذه

¹ - عز الدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، مصر، 2009، ص 89.

² - عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص 90.

اللحظة لا يكتسب صفات القاعدة القانونية ما لم يزل معرضا للإبطال. ولهذا اعتبر أصحاب هذا الاتجاه أن حق الاعتراض هو عمل تشريعي وليس تنفيذي فالقانون بنظرهم لا يدخل حيز التنفيذ واعتراض الرئيس قائم¹.

ب- الاتجاه الفقهي الثاني:

إن هذا الاتجاه يحتكره فقط الفقيه بوكس Box، هذا الفقيه الذي ميز في تحديد الطبيعة القانونية لحق الاعتراض بين صور الاعتراض المختلفة وذلك حسب قوتها، حيث انه يصبغ الطبيعة التشريعية على الاعتراض الذي يتطلب أغلبية مشددة دون غيره من صور الاعتراض. وهذا الاتجاه يستند في تكييفه السابق إلى أن القانون الذي يعترض عليه الرئيس لا يكتسب خصائص التشريع، بل يظل قرارا يخلو من القيمة الإلزامية إلا إذا وافق عليه البرلمان من جديد بالأغلبية المشددة، وموافقة البرلمان الجديدة لا تؤثر على قيمة الاعتراض التشريعية بل يظل عملا تشريعيا خاب أثره بفعل الدستور الذي أجاز التغلب عليه بأغلبية الثلثين².

ج- الاتجاه الفقهي الثالث:

أما عن الاتجاه الثالث والأخير فقد أكد على الطبيعة التنفيذية لحق الاعتراض، ويرى هذا الاتجاه أن هناك بعض الإجراءات التي يستلزمها الدستور لوجود القانون، إلا انه لا يعد عملا تشريعيا إلا الإجراء الذي يدخل في تكوين القرار، الأمر الذي يولد منه القانون مباشرة، وهو تصويت البرلمان، فكل الإجراءات التي تسبق هذه الموافقة وان اعتبرت إجراءات تشريعية بالمعنى الواسع لأن وجودها لا غنى عنه لتكوين القانون إلا أنها إجراءات تمهيدية ليس لها طبيعة العمل التشريعية بالمعنى الدقيق، لأنها لا تؤدي إلى خلق القانون، كذلك فان كل الإجراءات التي تلي هذه الموافقة إنما تتدخل بعد اكتمال القانون فهي إجراءات تلزم لنفاذه³.

وفي اعتقادنا، فان الاعتراض عمل تشريعي محض وهو من المراحل الجوهرية في إعداد القانون، لأن اعتراض رئيس الدولة على القانون سيوقفه إلى أن يحدد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة مصيره، وذلك بالتصويت عليه بأغلبية 3/2 أعضائه وهي أغلبية لا يستهان بها في ظل وجود تعددية حزبية. وإن كنا نشك في أن البرلمان الجزائري قد يرفض اعتراض رئيس الجمهورية مع وجود المادة 147 من الدستور التي تسمح للرئيس بالحل أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة دون تحديد أسباب لقيام رئيس الجمهورية بذلك. وبالتالي فنحن نؤيد الرأي الأول الذي قيل في تحديد الطبيعة القانونية للاعتراض، أما

¹ - عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 211 و 212.

² - عمر حلمي فهمي، المرجع نفسه، ص 213.

³ - عمر حلمي فهمي، المرجع نفسه، ص 215.

عن الرأي الثالث فنحن نستبعده تماما لأنه يؤدي إلى اعتبار الاعتراض عملا تنفيذيا لنص قانوني لم يخلق أساسا لأنه حبيس لحق الاعتراض، وبالنسبة للرأي الثاني فهو الآخر غير جدير بالإلتفاع لأنه قصر الصفة التشريعية على صورة من صور الاعتراض وهو الاعتراض الموصوف، أما عن باقي صور الاعتراض فقد اعتبرها عملا تنفيذيا وهذا أمر غير منطقي فكيف يكون الاعتراض إجراء تنفيذيا والقانون لم ينشأ بعد وما زال رهينا لتوافر النصاب القانوني في البرلمان بغرض الإطاحة باعتراض رئيس الدولة.

من ثم، فالجلي في الأمر أن اعتراض رئيس الدولة على القانون يعد حجز الزاوية وأساس العملية التشريعية، لأن رؤية القانون النور متوقف على رضا رئيس الجمهورية، فإذا وافق عليه أصدره، أما إذا اعترض عليه فسيعاد إلى البرلمان مرة أخرى، هذا الأخير الذي يجب أن يوافق عليه بأغلبية 3/2 المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لكسر اعتراض رئيس الجمهورية كما سنراه لاحقا، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الرئيس الجزائري منبثق عن أغلبية هذا المجلس، والرئيس بيده أهم وسائل التأثير وهي الحل.

المطلب الثاني: الشروط القانونية لممارسة حق الاعتراض على القوانين في الجزائر

لقد أعطى الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل في 2016 سلطة تقديرية فيما يتعلق بالنصوص القانونية، حيث خوله الاعتراض أو طلب إجراء مداولة ثانية في قانون تمت الموافقة عليه من قبل البرلمان سواء كان قانونا عاديا أو عضويا، وذلك تطبيقا لنص المادة 1/145 من الدستور وكذا المادة 40 من القانون العضوي 12-16¹.

وبالرجوع إلى المادتين سالفتي الذكر يتضح لنا أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يشترط تسبیب الاعتراض الصادر عن رئيس الجمهورية، على الرغم من أن هذا التسبیب هو وسيلة الرئيس لإقناع البرلمان بتعديل القانون وفق ما يريده الرئيس، كما أن عدم تعليل الاعتراض سيجعل من هذا الإجراء عملا تعسفيا من قبل رئيس الجمهورية اتجاه السلطة التشريعية، لكن الملاحظ عمليا بأن تسبیب الاعتراض قد أخذ به في الجزائر².

الجدير بالذكر أن دستور الجزائر لسنة 1963 كان يلزم رئيس الجمهورية أن يضمن طلب الاعتراض الأسباب التي دفعت به إلى ممارسة هذا الحق، وفي حقيقة الأمر فإن رئيس الجمهورية ليس هو من يتولى دراسة النص القانوني، بل يقوم الأمين العام لدى رئاسة الجمهورية إحالته على مجموعة من

¹ - القانون العضوي 12-16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المؤرخ في 25 أوت 2016، ج.ر. عدد 50 الصادرة في 28 أوت 2016.

² - باديس سعودي، قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة 01، عدد 38، ديسمبر 2012، ص 305.

المختصين في مختلف المجالات، ويعمل هؤلاء جاهدتين في شرح أسباب الاعتراض، ثم يقوم الأمين العام بعرض عمل هذه المجموعة على رئيس الجمهورية.

إلا أن ما توصل إليه هؤلاء المختصون لا يعتبر سوى مجرد رأي لا غير، وللرئيس الحرية في الأخذ برأيهم أو إبداء أسباب أخرى يراها أكثر وضوحا، يلفت بها الرئيس انتباه النواب حول ما ورد في النص الموافق عليه من قبلهم¹.

بالإضافة إلى ذلك، فالملاحظ أيضا انعدام التوقيع المجاور كشرط في الاعتراض في الدستور الجزائري، وهذا ما يجسد أكثر الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري القائم على تقوية منصب رئيس الجمهورية.

تبعاً لذلك، ولما كان الدستور الجزائري الحالي قد تخطى عن الإجراء المتمثل في تسبيب الاعتراض، كما لم يتضمن شرط التوقيع المجاور، سنخصص الفرع الأول من هذا المطلب للشرط الأول للاعتراض وهو أن يكون تقديم حق الاعتراض في أجل 30 يوما أما الفرع الثاني فسيصور حول الشرط الثاني وهو وجوب توافر نصاب الثلثين.

الفرع الأول: تقديم الاعتراض في أجل 30 يوما

طبقاً لنص المادة 145 من الدستور الجزائري في فقرتها الأولى، يلتزم رئيس الجمهورية بتقديم اعتراضه على النص القانوني خلال مدة ثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره وذلك بإعادة النص القانوني للمداولة وللمرة الثانية من قبل المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة²، وبانقضاء هذه المدة دون أن يقدم الرئيس اعتراضه يسقط حقه في ذلك إذ يعتبر سكوته بمثابة موافقة على النص.

ويبدأ حساب مدة 30 يوما من تاريخ موافقة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة على النص وذلك حسب الحالة، وهذا ما أكدته المادة 40 من القانون العضوي 16-12. كما أنه وطبقاً لنص المادة 43 من نفس القانون فإنها تقلص من مدة 30 يوما لأنها سمحت لرئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حسب الحالة، أن يرسل النص إلى رئيس الجمهورية خلال مدة قدرها 10 أيام من تاريخ التصويت، ومنه فهذه المدة تدخل ضمن أجل 30 يوما الممنوحة لرئيس الجمهورية لتقديم اعتراضه، وهذا يعتبر انتقاصاً من حق رئيس الجمهورية.

¹ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، الطبعة الأولى، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 102 وما يليها.

² بالرجوع للمادتين 136 و137 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل في سنة 2016، فإن أعضاء مجلس الأمة قد أصبح لهم الحق في اقتراح قانون موضوعه إما التنظيم المحلي أو تهيئة الإقليم وكذا التقسيم الإقليمي. وعليه، فإذا تضمن مشروع القانون إحدى المواضيع سالفة الذكر، يودع هذا المشروع مكتب مجلس الأمة أولاً لا مكتب المجلس الشعبي الوطني.

الفرع الثاني: توافر نصاب الثلثين

حتى يتمكن البرلمان من التغلب على الاعتراض فان الأصول الدستورية كما سبقت الإشارة تنتهج طريقتين¹:

1- إما أن يقره البرلمان بأغلبية مشددة، وهي الطريقة التي اتبعتها دستور الولايات المتحدة الأمريكية (الاعتراض الموصوف).

2- إما أن يقره البرلمان بأغلبية عادية، وهي الطريقة التي اتبعتها دستور فرنسا الحالي (الاعتراض البسيط).

بالرجوع للدستور الجزائري قبل تعديله في سنة 2016 وبالضبط المادة 127 منه، فالملاحظ انه كان يتطلب إقرار القانون من قبل المجلس الشعبي الوطني فقط دون مجلس الأمة وبأغلبية 3/2². وهي أغلبية مشددة أخذاً بالأغلبية المعتمدة في الدستور الأمريكي بالرغم من الاختلافات الجوهرية بين الدولتين، إذ أن السلطات التي يتمتع بها الرئيس الأمريكي اقل بكثير من السلطات التي يتمتع بها الرئيس الجزائري، لهذا فان طلب أغلبية 3/2 للتغلب على الاعتراض تزيد من قوة رئيس الجمهورية.

غير أنه ينتهي الاعتراض في الغالب إلى تعديل النص وفقاً لرغبة الرئيس وهذا يضع المجلس الشعبي الوطني في حرج سياسي أمام الرأي العام، لأن حصول النص على نسبة 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي يتكون من أغلبية متماسكة -ائتلاف حزبي- هو أمر بعيد وان كان غير مستحيل. وبالتالي فإذا لم يتحصل النص على أغلبية الثلثين للمجلس الشعبي الوطني عد لاغياً، وهذا ما كانت تنص عليه المادة 45 في فقرتها الثانية من القانون العضوي السابق 99-02³.

¹ - محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، مصر، 1996، ص 404.

² - والسبب في ذلك أن هذا المجلس يعكس روح الإصلاح والتطور السياسي، بحيث تترجم الأغلبية الحزبية أفكارها على نطاق واسع، في حين أن مجلس الأمة وضع ليحد من جموح السياسة ويستخدم ميزان العقل شكلاً ومضموناً. وفي هذا الإطار كانت خصوصية الدستور الجزائري بإفراد المجلس الشعبي الوطني بالمداولة الثانية. محفوظ لشعب، التجربة الدستورية في الجزائر، الطبعة الأولى، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص 176.

³ - القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر. عدد 15 الصادرة في 09 مارس 1999. الغي هذا القانون بالقانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

لتزيد قوة رئيس الجمهورية بعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، حيث أضحت المادة 145 من الدستور تشترط أغلبية 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة¹، ونحن نعلم بأن توافر أغلبية 3/2 هذا المجلس الأخير صعبة جدا نظرا لتعيين ثلثه من قبل رئيس الجمهورية أما عن الثلثين المتبقين وبالرغم من انتخابهما فولاؤها ظاهر لرئيس الجمهورية كما هو الحال بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني. وبالتالي وفي حالة عدم توافرها أكدت المادة 2/46 من القانون العضوي الحالي 12-16 كمنظيرتها السابقة المادة 45 من القانون العضوي السابق 99-02، أن ذلك يجعل من نص القانون لاغيا.

أما عن موضوع هذا الاعتراض، فلا يمكن أن يكون محله القوانين المتضمنة تعديلا دستوريا، لأن هذه الأخيرة صادرة عن الشعب، وبموجب إستفتاء هذا الأخير صاحب السيادة ما عدا إذا طبق نص المادة 210 من الدستور، إلا أنه وفي كل الحالات لا يجوز الاعتراض على قانون موضوعه تعديل دستوري، لأن الاعتراض يتطلب نصا قانونيا مضمونه إحدى المجالات العضوية أو العادية المحصورة للبرلمان وليس تعديلا دستوريا. أما إذا كان القانون عضويا، فإنه قد يخضع لنوعين من الاعتراض قبل إصداره، الاعتراض الموصوف تطبيقا لنص المادة 145 من الدستور، لكن قبل إخطار المجلس الدستوري، وهذا الاعتراض اختياري. أما الاعتراض الثاني على القانون العضوي فيتمثل في إحالة النص على المجلس الدستوري للرقابة على دستوريته، وهذا الإخطار أو الاعتراض يكون إجباري في هذه الحالة. ونفس الوضع إذا كان موضوع الاعتراض قانونا عاديا، مع فارق واحد هو أن تطبيق الاعتراض الموصوف استنادا للمادة 145 من الدستور أو الاعتراض باللجوء إلى المجلس الدستوري بشأن القانون العادي يكون اختياريًا في كلتا الحالتين، وطبعا قبل إصدار النص.

غير أن السؤال الذي يفرض نفسه في هذه الحالة، هل مجلس الأمة له الحق في دفع اعتراض رئيس الجمهورية مهما كان موضوع النص القانوني المعترض عليه، أم أن موضوع هذا النص القانوني المعترض عليه يجب أن يكون إحدى المواضيع فقط المنصوص عليها في المادة 137 من الدستور؟

¹ - وبهذا يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد أزاح الإجحاف الذي كان يعاني منه مجلس الأمة في هذا الإطار، لأنه إذا كان هذا القانون قد تم التصويت عليه في المرة الأولى من قبل البرلمان بغرفتيه، فمن غير المعقول أن يتم التصويت عليه إثر مداولة ثانية من قبل غرفة واحدة هي المجلس الشعبي الوطني، حتى وإن كان هذا الأخير يجسد روح الإصلاح لاختلاف آراء الأحزاب السياسية التي يشملها. والملاحظ أيضا، بأن منح المؤسس الدستوري الجزائري مجلس الأمة الحق في تبيان موقفه من اعتراض رئيس الجمهورية وذلك بأغلبية ثلثيه، كان تماشيا مع منحه حق اقتراح القوانين ولو فقط في المواضيع المحددة في المادة 137 من الدستور.

بالعودة لنص المادة 145 من الدستور وكذا المادة 46 من القانون العضوي 16-12، ونظرا لعمومية هاتين المادتين فمجلس الأمة له الحق كما للمجلس الشعبي الوطني في إبداء رأيهما حول اعتراض رئيس الجمهورية، مهما كان النص القانوني موضوع هذا الاعتراض عاديا أو عضويا.

إلا أن، ما يعاب على المؤسس الدستوري الجزائري وحتى بعد تعديل 2016، أنه لا زال يخضع حق الاعتراض للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، ففقد الزمن المحدد ب 30 يوما وكذا قيد النصاب القانوني المقدر ب 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وهو نصاب بالغ الأهمية خاصة ونحن نعلم أن معظم أعضاء البرلمان فئة موالية لرئيس الجمهورية، ومنه فتتحقق هذا النصاب أمر صعب إن لم نقل مستحيل في هذه الحالة، ما يجعل من حق الاعتراض اختصاصا مقيدا في يد الرئيس. لذا، كان على الدستور الجزائري أن يضيف شرط التسبب لمنع تعسف رئيس الجمهورية، كما كان عليه أن يحدد نوع القانون موضوع الاعتراض.

الملاحظ واقعا أن رئيس الجمهورية الجزائري قد استعمل حقه في الاعتراض على العديد من القوانين كنصوص الضمان الاجتماعي والتقاعد وحوادث العمل والأمراض المهنية وساعات العمل القانونية¹.

الخاتمة:

انطلاقا مما قيل سابقا تظهر الأهمية الكبرى لهذا الحق الممارس من قبل رئيس الجمهورية، والتي تتجلى أساسا من حيث خلق نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية، وكذا محاولة تدارك النصوص القانونية المعيبة.

غير أن الملاحظ واقعا أن حق الاعتراض في الجزائر الممارس إستنادا حاليا للمادة 145 من الدستور، قليل الممارسة من قبل رؤساء الجمهورية وذلك في اعتقادنا للأسباب التالية:

- مشاركة الحكومة البرلمان في مناقشة النصوص التشريعية قبل التصويت عليها.
- معظم النصوص القانونية هي في الأصل مشاريع قوانين تمت الموافقة عليها من قبل رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء قبل عرضها على البرلمان.
- إمكانية رئيس الجمهورية التدخل في الإختصاص الأصلي للسلطة التشريعية وهو التشريع وذلك عن طريق الأوامر، تطبيقا لنص المادة 142 من الدستور الجزائري المعدل في سنة 2016 إذا تعلق الأمر بالأوامر الصادرة في غياب البرلمان -نتيجة حل المجلس الشعبي الوطني أو إذا كان البرلمان في عطلة،

¹ - سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 242.

أو إذا تعلق الأمر بالمجال المالي تطبيقاً لنص المادة 138 من الدستور الجزائري المعدل في سنة 2016.

- وجود صلاحية أخرى في يد رئيس الجمهورية وهي إخطار المجلس الدستوري لرقابة مدى دستورية النصوص القانونية.

غير أنه، كان على المؤسس الدستوري الجزائري أن يعيد الإجراء الذي كان ينص عليه دستور 1963 القاضي بوجوب تسبيب الاعتراض، اعتقاداً منا لدور هذا الأخير في إزالة الغموض الذي يشوب الاعتراض دون ذكر لأسبابه.

إلا أنه، وبالرغم من ذلك فهذا لا ينفي ولن ينفي الدور الكبير الذي يلعبه حق الاعتراض أو حق الفيتو أو طلب إجراء مداولة ثانية أو قراءة ثانية على اختلاف المصطلحات لكن المعنى يبقى واحداً.

قائمة المراجع والمصادر:

1- المؤلفات:

أ- باللغة العربية:

1- أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003.

2- جوي فؤاد تابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2008.

3- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، الجزء الثالث (السلطة التنفيذية).

4- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، الطبعة الأولى، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.

5- عز الدين بغدادي، الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، مصر، 2009.

6- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1980.

7- محسن خليل، القانون الدستوري والساتير المصرية، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، مصر، 1996.

8- محفوظ لشعب، التجربة الدستورية في الجزائر، الطبعة الأولى، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001.

9- يحي السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، دار الفكر العربي، مصر، دون سنة نشر.

ب- باللغة الفرنسية:

-Duverger Maurice، constitution et document politiques، 4ème édition ، P.U.F، Paris، 1966.

2- مذكرات الماجستير:

- باديس سعودي، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2005-2006.

3- المقالات:

- باديس سعودي، قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة 01، عدد 38، ديسمبر 2012.

4- المصادر القانونية:

1- الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل في سنة 2016.

2- القانون العضوي 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المؤرخ في 08 مارس 1999، ج.ر. عدد 15 الصادرة في 09 مارس 1999.

3- القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المؤرخ في 25 أوت 2016، ج.ر. عدد 50 الصادرة في 28 أوت 2016.