

جامعة مولود معمري تيزي وزو  
كلية الحقوق

## السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996

أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون

إشراف الأستاذ  
د. طالب طاهر

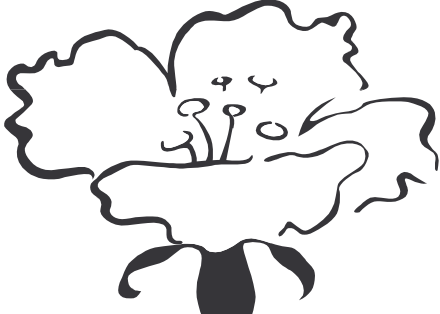
إعداد الطالبة  
لوناسي ججيقة

### لجنة المناقشة

أ.د. معاشو عمّار، أستاذ التعليم العالي، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....رئيساً  
أ.د. طالب طاهر، أستاذ التعليم العالي، جامعة مولود معمري، تيزي وزو مشرفاً ومقرراً  
أ.د. زوايميه رشيد، أستاذ التعليم العالي، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية.....ممتحناً  
د. شربال عبد القادر، أستاذ محاضر، جامعة سعد دحلب، البليدة.....ممتحناً  
د. كاشير عبد القادر، أستاذ محاضر، جامعة مولود معمري، تيزي وزو .....ممتحناً  
د. كايس شريف، أستاذ محاضر، جامعة مولود معمري، تيزي وزو .....مدعواً

تاريخ المناقشة .....

II



## إهداء



إلى روح والدي في عليين تغمده الله برحمته وأسكنه فسيح جنانه  
إلى أمي العزيزة نبع الحب والعطف والحنان، نسأل الله أن يقدرني  
على ردّ بعض فضلها  
إلى زوجي محبةً ووفاءً  
إلى فلذات كبدي: كاتية، سارة، ثيليلي ، أغيلاس حفظهم الله قرّة  
عين لنا

إلى إخوتي عزوتي في هذه الحياة وسندي  
إلى أخواتي الحبيبات حفظهنّ الله جميعاً  
إلى جميع أفراد العائلة  
إلى الأصدقاء والأحباء  
إلى جميع من تتلمذت على أيديهم في جميع مراحل التعليم،  
وخاصةً أساتذتي في كلية الحقوق ببوخالفة.

ججيفة

# كلمة شكر



إلى أستاذي الفاضل  
الدكتور طالب طاهر

أتوجّه بخالص الشكر وعظيم الامتنان لقبوله الإشراف على هذه  
الأطروحة، وتصويبها أكثر من مرّة في جميع مراحل إنجازها

**كهلوناسي ججيقة**

## قائمة المختصرات

|        |                                                                      |
|--------|----------------------------------------------------------------------|
| AAN    | : Annuaire de l'Afrique du Nord                                      |
| AFDI   | : Annuaire Français de Droit International                           |
| AJDA   | : Actualité Juridique de Droit Administratif                         |
| CNRS   | : Centre National de la Recherche Scientifique                       |
| LGDJ   | : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence                    |
| OPU    | : Office des Publications Universitaires                             |
| PUF    | : Presses Universitaires de France                                   |
| RASJEP | : Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques |
| RDP    | : Revue de Droit Public et de la Science Politique                   |
| RFSP   | : Revue Française de Science Politique                               |
| RGDIP  | : Revue Générale de Droit International Public                       |
| RGPIC  | : Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération           |

## الم:

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات إلى جانب النظام النيابي الركيزتين الأساسيتين للقانون الدستوري الكلاسيكي.

ويعتبر مبدأ الفصل بين السلطات نتيجة لنظريات فقهية عديدة، وجدت بذورها الأساسية لأول مرة في إنجلترا<sup>(1)</sup>، ثم انتشر هذا المبدأ إلى أن أصبح من المبادئ الأساسية المكرسة في جميع الأنظمة الديمقراطية. ويمثل هذا المبدأ تقنية من تقنيات تنظيم السلطة، مفادها أن سلطة الأمة تنقسم إلى ثلاث سلطات: سلطة تشريعية، سلطة تنفيذية وسلطة قضائية، حيث تنفرد كل سلطة بمجال خاص بها.

ويفترض مبدأ الفصل بين السلطات، انقسام السلطة إلى عدة سلطات، تختص كل سلطة بوظيفة معينة، لكن الفصل بين السلطات لا يتمثل فقط في هذا التقسيم للعمل وإنما يتضمن كذلك مبدأ الاستقلالية، أي أن السلطات المختلفة مستقلة الواحدة عن الأخرى<sup>(2)</sup>.

تتجسد السيادة، في مفهومها التقليدي، في ثلاثة مظاهر متميزة، هي: إصدار قواعد عامة ملزمة للجماعة، ويطلق عليها التشريع، وتلك مهمة السلطة التشريعية، والمحافظة على النظام العام في الدولة وتقديم الخدمات للمواطنين في ظل تلك القواعد، وهي مهمة السلطة التنفيذية. ثم حل المنازعات سلماً بين المواطنين، وهذه هي مهمة السلطة القضائية<sup>(3)</sup>.

1 - راجع: CHANTEBOUT (B), Droit constitutionnel et science politique, 6<sup>ème</sup> éd., Armand Colin, Paris, 1985, p. 288.

2 - راجع: د. السيد خليل هيكل، نحو تقوية السلطة التنفيذية في الدولة المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة النشر، ص 4 وما يليها.

3 - د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، الطبعة الخامسة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1986، ص 41.

ويتمثل الهدف المتوخى من إقرار مبدأ الفصل بين السلطات في إضعاف السلطات بمجموعها عن طريق تقييد الواحدة للأخرى عملاً بفكرة أرسطو "سلطة تحد سلطة"،

وخاصة إضعاف السلطة التنفيذية التي تعبر عن سلطة الحكام، عن طريق تحديد اختصاص الهيئة التي تتولى ممارستها<sup>(1)</sup>، لكي تقتصر على تطبيق القوانين التي صوت عليها البرلمان<sup>(2)</sup>. عملاً بذلك، تكون كل سلطة مستقلة عن الأخرى سواء من حيث الاختصاصات أو من حيث وجودها تحقيقاً لمقولة "مونتسكيو"، يجب أن توقف كل سلطة عند حدها بواسطة غيرها، بحيث لا تستطيع أية سلطة أن تتجاوز سلطتها أو أن تستبدلها<sup>(3)</sup>.

إن امتياز السلطة التشريعية يرجع إلى كونها الإطار الأساسي للتعبير عن الإرادة الشعبية، وكان اكتساب البرلمان في مختلف الأنظمة السياسية لهذه الوظيفة الأساسية وليد تطورات تاريخية جعلت منه المشرع باسم الشعب.

لقد عمل النظام الفرنسي قبل دستور 1958، على تجسيد رجحان امتياز السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، بحيث أعطى السلطة التشريعية مركز الصدارة، عملاً بذلك، يرجع تدرج القوانين إلى تطبيق المبدأ الكلاسيكي الذي أتى به "كاري دي مالبرغ" إلى تدرج الأجهزة التي تتخذها<sup>(4)</sup>.

وكان البرلمان هو مصدر التشريع الأصلي، وفقاً للمبدأ الديمقراطي المتمثل في "سيادة الشعب"، حيث يقوم بتحديد الإطار الذي تمارس داخله سلطة الحكومة، فتمتثل السلطة التشريعية في التصويت على القوانين، أي التصويت على القواعد التي ينبغي أن تلتزم بها الحكومة في نشاطها، فالسلطة التشريعية هي التي تضع القوانين التي تحدد الأطر الشرعية للنشاط الحكومي.

1 - لهذا السبب، ذهب ثوار الثورة الفرنسية إلى تفسير مبدأ الفصل بين السلطات تفسيراً جامداً.

2 - MONTESQUIEU (Ch) : L'esprit des lois 1748 livre XI, chapitre IV, Librairie Larousse, Paris, 1971, p 72 et s.

3 - المرجع نفسه، ص 72 وما يليها.

4 - « Dans ce système (de séparation des pouvoirs) les qualités spéciales qui caractérisent l'acte administratif et le distinguent de la loi dérivent exclusivement de l'inégalité de puissance constitutionnelle qui existe entre les autorités législatives et administratives »: CARRE DE MALBERG (R.): Contribution à la théorie générale de l'Etat, 2 vol., éd. Sirey, 1920, CNRS, Paris, 1962, p. 486.

راجع أيضاً: د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة...، مرجع سابق، ص 25.

كما تقوم السلطة التشريعية أيضاً بالتصويت على الميزانية، فتحدد الاعتمادات المالية الخاصة بالصرف السنوي للحكومة. زيادة على ذلك، يقوم البرلمان بالمصادقة على المعاهدات الدولية، فيضع الحدود التي ينبغي أن يتم في إطارها النشاط الدبلوماسي<sup>(1)</sup>.

بعد الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929، تغيرت وظائف الدولة وكثرت واجباتها المتخصصة، بالنظر لأهمية المجالات التي تتدخل الدولة فيها للقيام بمشروعات ضخمة وثقيلة، بسبب السرعة المطلوبة لاتخاذ التدابير اللازمة التي يتطلبها النظام الاقتصادي العالمي.

إنّ تصاعد وإنعاش مركز السلطة التنفيذية، حتّى أصبحت السلطة الحقيقية تكمن في أجهزة التنفيذ، أدى إلى ما يسمى العجز البرلماني، حيث تخلت البرلمانات عن دورها التشريعي الذي هو دورها الحقيقي من جهة، ومن جهة أخرى قامت الحكومة باتخاذ قرارات هامة لا تأخذ الشكل التشريعي، وتخلّى البرلمان نفسه عن بعض سلطاته التشريعية للحكومة مما تسبب في إضعافه.

بدأت الدساتير في مختلف الأنظمة، بعد الحرب العالمية الثانية، بتركيز السلطة لصالح السلطة التنفيذية. فلقد عمل المشرّع الدستوري الفرنسي في 1958، على خلاف سابقه، على توسيع سلطة رئيس الجمهورية. ويعتبر تصاعد مركز رئيس الجمهورية من أهم مميزات السلطة التنفيذية، فعلى حد تعبير الأستاذ أبريل Avril، يهدف تصاعد مركز السلطة التنفيذية، بالتالي مركز رئيس الجمهورية في دستور 1958، إلى إنعاش دور الدولة، ولم يكن وسيلة من أجل تحقيق إرادة سياسية<sup>(2)</sup>، فسمّة دستور 1958 الفرنسي هي وضع حدّ للهيمنة البرلمانية لوضع الدولة في الصف الأول للقوى المحركة للحياة السياسية<sup>(3)(4)</sup>.

1 - د. عبد الرضا حسين الطغات: تركّز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة "نموذج فرنسا"، منشورات قان يونس، بنغازي، 2001، ص 93.

2 - AVRIL (P.): Le régime politique de la V<sup>ème</sup> république, LGDJ, Paris, 1964, p. 168.

3 - BURDEAU (G.): "La conception du pouvoir selon la constitution du 04 Octobre 1958", RFSP, N° 1, Mars 1959, p. 51.

4 - حول التطور الذي أتى به الدستور الفرنسي لسنة 1958 في تنظيم السلطة في الدولة راجع: د. عبد الرضا حسين الطغات: تركّز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 171 وما يليها.

إلى جانب الظاهرة العالمية المتجهة إلى امتياز السلطة التنفيذية، باعتبارها كاتب السيناريو والمخرج والممثل في مسرحية التنمية<sup>(1)</sup> بهدف تلبية احتياجات الأفراد والجماعة، تلعب الأحزاب السياسية دوراً كبيراً في تصنيف الأنظمة السياسية عامة وفي مبدأ الفصل بين السلطات خاصة. فلم يعد التمييز بين الأنظمة السياسية يقوم على أساس وجود برلمان من جهة وحكومة من جهة ثانية، بل على أساس وجود أغلبية حزبية فائزة في الانتخابات تشرف على الحكومة والبرلمان في الوقت نفسه، رغم وجود معارضة تنشط في انتظار الانتخابات المقبلة لتفرض نفسها إذا فازت بالأغلبية المطلقة من المقاعد.

ولم يؤد هذا التطور إلى إعادة النظر في أهمية وقيمة السلطة التشريعية فحسب، بل غير العديد من الأسس، منها:

- إعادة النظر في معيار تحديد القانون، فبينما كان يعتمد على المعيار الشكلي لتعريفه، أصبح الأخذ بالمعيار المادي أمراً ضرورياً لتحديد مفهوم القانون.

- جعل بعض الدساتير مجال القانون محدداً على سبيل الحصر، وما عداه يندرج في مجال التنظيم.

- فرض بعض الدساتير قيوداً على سلطة البرلمان في التشريع، موازاة مع منح التشريعات ذات المصدر الحكومي أولوية في المناقشة، ولدى إعداد جدول أعمال السلطة التشريعية في كل دورة.

وأخيراً جرّدت بعض الدساتير أعضاء البرلمان من حق اقتراح القوانين، وقصرت دورهم على التصويت على مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة<sup>(2)</sup>.

في مقابل ذلك، لم تعد السلطة التنظيمية الحكومية سلطة مشروطة وتبعية، لا تتدخل إلا بموجب قانون أو لتنفيذ قانون<sup>(3)</sup>، بل أصبحت سلطة إنشائية مهمة، ونتيجة

RAINAUD (J.M.): Remarques sur le droit administratif du développement, RDP N° 02, - 1 1976, p. 1030.

2 - سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية...، مرجع سابق، ص 18.

CABANNE (J.C): Introduction à l'étude du droit constitutionnel et de la science politique, - 3 Ed. Privat, Paris, 1981, pp. 238 et 239.

ذلك فقد كل من القانون "La loi" والبرلمان سيادتهما ومكانتهما<sup>(1)</sup>، فلا يتدخل القانون بعد تحديد مجاله، إلا وفقا لما أجاز له الدستور. فبينما كان يعتبر فعلاً سيادياً وفعلاً أساسياً، أصبح القانون مجرد اختصاص نوعي "Compétence d'attribution"، وفي مقابل ذلك، منحت الدساتير للسلطة التنفيذية "الاختصاص الأصلي" حيث أصبحت هي المشرع الأساسي والعام.

تأثر المؤسس الجزائري بالمؤسس الفرنسي، فيما يخص ضرورة تحديد مجال خصوصي مستقل لكل من التشريع والتنظيم، بحيث تكون كل سلطة بموجب هذا المبدأ ملزمة بعدم تجاوز الصلاحيات المخولة لها بمقتضى الدستور.

ويعتبر المركز القانوني والمالي للأفراد وحياتهم طبقاً لنظرية النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية، الحد الفاصل بين كل مجال. ويؤكد هذا الاتجاه ضرورة تنظيم هذه المواد بواسطة التشريع لأن هذا الأخير وحده هو الكفيل بضمانها<sup>(2)</sup>.

ففي النظام الحالي، الذي لم يعد نظام القرن التاسع عشر، تتمثل ممارسة السلطة والحكم، أساساً، في إصدار نصوص جديدة أو تعديل نصوص سابقة، حيث لا يمكن مباشرة سياسة حكومية وقيادتها بدون اتخاذ نصوص قانونية.

فإذا كانت المجالس النيابية هي السلطة التشريعية الأصلية وفقاً للقواعد الدستورية المتعارف عليها، ووفقاً للمبادئ الديمقراطية التي تسعى كل الشعوب إلى تحقيقها، والدفاع عنها، فإن أهميتها وفعاليتها مرهونتان بالمركز القانوني لمكوناتها وقيمة الوسائل القانونية التي تتخذها وقوتها.

كان النظام السياسي الجزائري السائد في الفترة الممتدة بين 1962 و1989، قائماً على مبدأ الحزب الواحد، فكانت كل المؤسسات التشريعية التي عرفها النظام الجزائري

1 - حددت المادة 34 من الدستور الفرنسي المجالات التي يتدخل فيها القانون، أما المادة 37 فنظمت التنظيم المستقل، حيث ما عدا المجالات المنصوص عليها على سبيل الحصر يتدخل البرلمان للتشريع فيها، فإن كل المجالات الأخرى تعود للتنظيم المستقل.

2 - بن سباع نورة: مجال القانون واللائحة في الدستور الجزائري لسنة 1989، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة تيزي وزو، 1997، ص 7.

متأثرة بهذا المبدأ بدءاً بالمجلس الوطني التأسيسي ومروراً بالمجلس الوطني المنتخب في 20 سبتمبر 1964 وصولاً إلى المجلس الشعبي الوطني خلال فترتيه التشريعتين الأولى (1977 - 1982) والثانية (1982 - 1987)، فلم يكن في هذا النظام مجال للحديث عن سلطة تشريعية مستقلة، بسبب نظام وحدة السلطة. لكن نظراً للتحوّل الذي عرفه النظام الدستوري الجزائري في نهاية الثمانينات وصدور دستور 28 فبراير 1989، الذي أخذ التعددية الحزبية مبدأً أساسياً له، عمل المشرّع الجزائري على تبني نصوص جديدة تستجيب للتغيرات الناجمة عن تطبيق هذا المبدأ، إلا أن تطبيق دستور 1989 لم يدم طويلاً بسبب الأزمة التي عرفها النظام الجزائري في تلك المرحلة، حيث عاشت الجزائر منذ جانفي 1992، بعد استقالة رئيس الجمهورية وحلّ المجلس الشعبي الوطني فراغاً مؤسسياً.

تفادياً لتكرار تلك الأزمة<sup>(1)</sup>، عمل المؤسس الجزائري في دستور 1996 على إدخال تعديلات مهمة وأساسية على مستوى السلطة التشريعية<sup>(2)</sup>، وإعادة النظر في تنظيم العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ومن بين الوسائل التي اعتمدها هذا الدستور، إنشاء غرفة ثانية في البرلمان وهي مجلس الأمة.

تظهر محاولة ردّ الاعتبار للسلطة التشريعية في تبني الدستور لمؤسسة جديدة مهمة تتمثل في القانون العضوي. فالإلى جانب المجالات التي خصصها للسلطة التشريعية، أي التشريع العادي، بموجب المادة 122 من الدستور، عمل المؤسس على تعزيز صلاحيات المؤسسة التشريعية بمجالات القانون العضوي المحددة بموجب

« La nouvelle constitution algérienne du 28 Novembre 1996 est la cinquième en trois - 1 décennies après celle de 1963, 1965, 1976 et 1989, et cette succession de textes constitutionnels est déjà révélatrice de la difficile recherche de l'équilibre du pays ». MAHIOU (A.): Note sur la constitution algérienne du 28 Novembre 1996, A.A.N., CNRS, Paris, 1998, p. 479 et s.

« C'est dans ce domaine (législatif) que la constitution de 1996 innove beaucoup, avec - 2 l'instauration du bicaméralisme et la perturbation de l'ancien équilibre des pouvoirs qui va en découler ».

المرجع نفسه، ص 484.

المادة 123 وغيرها<sup>(1)</sup> من الدستور، فلم يعد القانون بمفهومه العضوي ينحصر في تلك القواعد التي تسنها السلطة التشريعية المتعلقة بتنظيم العلاقات بين أفراد المجتمع، أو فيما بينهم وبين السلطة، بل أصبح أيضاً ذلك القانون الذي تضعه السلطة التشريعية والمتعلق بتنظيم موضوعات دستورية بالمفهوم المادي، تستوجب إجراءات خاصة تختلف عن تلك الإجراءات المألوفة في التشريع العادي<sup>(2)</sup>.

يظهر من استعراض نصوص دستور 1996، أنّ المؤسس يحاول إعادة الاعتبار للبرلمان، من خلال توسيع مجال القانون، أو حق مساءلة الحكومة<sup>(3)</sup>. فبعدما كان مجال القانون في دستور 1989 ينحصر في ستة وعشرين (26) مجالا، يتدخل للتشريع فيها المجلس الشعبي الوطني، طبقاً للمادة 115، بالإضافة إلى مجالات أخرى حدّتها أحكام أخرى في الدستور<sup>(4)</sup>، أصبح هذا المجال بموجب المادة 122 من دستور 1996 يمتدّ إلى ثلاثين مجالا زائد المجالات المخصصة للقانون العضوي بموجب المادة 123 وغيرها.

فأدرجت المادة 122 ميادين مهمة ضمن مجال القانون لم تكن مخصصة له في السابق، ولاسيما الميادين التالية:

- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيف العمومي.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة، بحيث لم يكن هذا المجال من اختصاص البرلمان باستثناء التصويت على ميزانية الدفاع الوطني، بل كان مجالا مخصصا لرئيس الجمهورية.
- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار<sup>(5)</sup>.

1 - مثلا المواد 112، 115... الخ من دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ

في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996.

2 - غزلان سميرة: فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، السنة 2001 - 2002، ص 100.

3 - المواد 17، 18، 19، 20، 36 و 46 من دستور 1996.

4 - المادة 92 من دستور 1996.

5 - المادة 92 من دستور 1996.

إنّ احتفاظ دستور 1996 بنصّ المادة 98 الذي يفتح الفصل الثاني من الباب الثاني المتعلّق بالسلطة التشريعية والتي مفادها « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكوّن من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه »، لا يعني إعطاء محتوى فعليّ لما ورد فيها. فإعادة الاعتبار للبرلمان باعتباره السلطة التشريعية وهمّ لا يكذّبه ظاهر إعادة الاعتبار للبرلمان، سواء من حيث النظام القانوني لأعضائه، أو النظام القانوني الذي يحكم القواعد الإنشائية البرلمانية (الباب الأوّل).

وما يؤكّد وهميّة إعادة الاعتبار وتولّي السلطة التشريعية وما يشبه إيّاها بالسيادة هو أنّه إذا كان طبيعياً، كما هو الحال في معظم الأنظمة الحديثة، أن يكون لرئيس الجمهورية دور في المجال التشريعي، يمارس فيه سلطاته بالتعاون مع البرلمان الذي هو العضو التشريعي الأصيل، فإنّ دستور 1996 أقرّ لرئيس الجمهورية من الوسائل والصلاحيّات ما يمكنه من ممارسة الوظيفة التشريعية، بل وحتى إخماد مبادرات البرلمان، وهو ما يؤكّد، رغم نصّ المادة 98، المصادرة شبه الكلية من رئيس الجمهورية للعمل التشريعي والإنشائي من جهة وتراجع المركز القانوني للعمل التشريعي البرلماني (الباب الثاني).

# الباب الأول

## البرلمان سلطة تشريعية نظرية

تعتبر السلطة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدولة، وهي الإطار المهم للتعبير عن الإرادة الشعبية. ويعتبر اكتساب البرلمان في العالم لهذه الوظيفة المهمة، وليد تطورات تاريخية أمكنته من أن يصبح المشرع باسم الشعب<sup>(1)</sup>.

إنّ القاعدة التقليدية التي استقرت بعد الثورة الفرنسية أنّ سلطة البرلمان هي الأصل، وأنّ السلطات الأخرى مشتقة منها، وأنّ القانون هو التعبير عن إرادة الشعب، ومن ثمّ فإنّ مجاله هو الأصل، وأنّ عمل السلطة التنفيذية هو عمل تبعي<sup>(2)</sup>.

ويرى "كاري دي مالبرغ"، أن السلطة الأساسية تعود إلى الهيئة التي تمسك بسيادة الأمة، أي البرلمان. أما السلطة الثانوية فتختص بها الهيئة الخاضعة للرقابة البرلمانية أي الهيئة التنفيذية التي هي في الوقت نفسه منفذة<sup>(1)</sup>.

1 - قاوي إبراهيم: دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2001، ص 02.  
- لقد اعتمد المؤسس الجزائري في جميع دساتيره مبدأ سيادة الشعب والتي يمارسها عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين.

فجاء في المادة 10 من دستور 1963: «إنّ الأهداف الأساسية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية هي: - ممارسة السلطة من طرف الشعب...». صادق المجلس الوطني التأسيسي على دستور 1963 يوم 28 أوت 1963 ووافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء 8 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية، عدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963، ص 888 وما يليها.

- كما نص دستور 1976 في مادته الخامسة (5) «السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين». صدر دستور 1976 بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية، عدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976، ص 1122 وما يليها.

- كما نصت المادتان 6 و 7 من دستور 1989 على ذلك.

فجاء في المادة 6 أن: «الشعب هو مصدر كلّ سلطة».

- السيادة الوطنية ملك للشعب.

وفي المادة 7 أن: «السلطة التأسيسية ملك للشعب». صدر دستور 1989 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فبراير 1989، الجريدة الرسمية، عدد 09، المؤرخة في 1 مارس 1989، ص 234 وما يليها. وهذا ما أكدته أيضاً المادتان 6 و 7 من دستور 1996.

2 - راجع: د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص 158.

إنّ السلطة التشريعية، عمومًا، هي السلطة التي تقوم بإنشاء القواعد التشريعية، إلا أن التعبير الخاص بها يكتنفه غموض.

ويؤكد "كاري دي مالبرغ" على أنّ سلطة الدولة واحدة، لكن وظائف هذه السلطة متعددة، كما أنّ الأجهزة التي تمارس هذه السلطة متعددة أيضًا. فالتفرقة بين السلطة، الوظائف والهيئات أمر يسير، لكن التعبير اليومي وأيضًا كتب القانون العام تستعمل كلمة سلطة إما للتعبير عن السلطة بحد ذاتها، أو للتعبير عن هيئاتها، لهذا نستعمل لفظ "السلطة التشريعية" للتعبير تارة عن "الوظيفة التشريعية" وتارة أخرى للتعبير عن المجالس التشريعية التي تصنع القوانين (2)، (3).

وهناك فرق جوهري بين العمل التشريعي والوظيفة التشريعية، فالعمل التشريعي يتمثل في القانون La loi، أما الوظيفة التشريعية La fonction législative، فهي الوظيفة التي تمارس من قبل أعضاء الهيئة أي البرلمان.

ومع صدور دستور 1996، ومحاولة لتفادي تكرار أزمة بداية التسعينات، وضعت ضوابط جديدة تنظم بموجبها الوظيفة التشريعية، وذلك بإنشاء غرفة ثانية، ممثلة في مجلس الأمة إلى جانب الغرفة الأولى: المجلس الشعبي الوطني (الفصل الأول)، كما تبنى هذا الدستور عدّة مبادئ جديدة تنظم وتسير العمل التشريعي، يتمثل أهمّها في القانون العضوي (الفصل الثاني).

1 - راجع: د. عبد الرضا حسين الطغات: تركّز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 97.

2 - راجع: CARRE DE MALBERG (R.): Théorie générale de l'Etat, op.cit., p. 259.

3 - « La fonction : c'est une activité définie soit par son objet ou sa matière, soit par la nature propre qu'elle comporte... »

- Le pouvoir est une activité qualifiée d'après le genre de faculté de l'agent qui l'exerce ». Cf : COTTERET (J.M): Le pouvoir législatif en France, Thèse de doctorat en droit, LGDJ, Paris, 1962, p 4.

## الفصل الأول

### نظام الغرفتين إضعاف للسلطة التشريعية البرلمانية

يقصد بالوظيفة التشريعية، تلك الجهة التي تملك وظيفة إصدار القواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة<sup>(1)</sup>، ويمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه.

وقد اعتمد دستور 1963 مبدأ السيادة الوطنية للشعب التي يمارسها بواسطة ممثليه في المجلس الوطني، ويعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية ويتولى التصويت على القانون ومراقبة النشاط الحكومي<sup>(2)</sup>.

يمارس الوظيفة التشريعية، في دستور 1976 مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني وله في نطاق اختصاصاته سلطة التشريع بكامل السيادة<sup>(3)</sup>.

فإذا كانت طبيعة النظام الحزبي، أي نظام الحزب الواحد، الذي انتهجته الدولة الجزائرية في تلك المرحلة تتطابق مع نظام الغرفة الواحدة، إلا أننا نجد أن المؤسس قد اعتمد هذا النظام حتى بعد الثورة التي أحدثتها المادة 40 من دستور 1989<sup>(4)</sup> الذي اعتنق لأول مرة مبدأ التعددية الحزبية، إلى جانب كل المبادئ الجديدة التي أتى بها هذا

1 - د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص 49.

2 - المادتان 27 و28 من دستور 1963.

3 - المادة 162 من دستور 1976.

4 - وتنص المادة 40 من دستور 1989 على أن « **حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به** ». وتطبيقاً لهذه المادة صدر القانون رقم 89-11 المؤرخ في 05 جويلية 1989، المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، الجريدة الرسمية، عدد 27، المؤرخة في 05 جويلية 1989، ص 714 وما يليها.

الدستور، منها مبدأ الفصل بين السلطات<sup>(1)</sup>، الرقابة على دستورية القوانين... الخ. وتتص المادة 92 من دستور 1989 على أن « يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ».

أما دستور 1996، فرغم تكريسه، عموماً، لنفس المبادئ التي جاء بها دستور 1989، إلا أنه أحدث تغييراً جذرياً في تكوين المؤسسة التشريعية. فقد نصّت المادة 98 منه على أن « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة »، وبالتالي أحدث غرفة ثانية هي مجلس الأمة إلى جانب الغرفة الأولى، التي كان يعرفها النظام الدستوري الجزائري المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني.

ولا يخضع اختيار دولة ما لنظام المجلس الواحد أو لنظام المجلسين لمجرد اعتبارات نظرية ولكن تحكمه عدّة عوامل منها تقاليد الدولة وسوابقها الدستورية<sup>(2)</sup>. فقد نشأ نظام المجلسين لأول مرة في إنجلترا مهد النظام النيابي لأسباب تاريخية، تتعلق بالبناء الطبقي للمجتمع البريطاني، كما يعتبر أيضاً هذا النظام ضرورة حتمية في الدول الاتحادية لتحقيق العدالة والإنصاف بين الدويلات المشكلة للاتحاد.

ولا يتطابق اعتناق المؤسس الجزائري لهذا المبدأ مع تاريخ الدولة الجزائرية ومسارها الدستوري، لذا سنباحل استكشاف الدوافع الحقيقية التي أدت بالمؤسس الجزائري في سنة 1996 إلى الأخذ بمبدأ البيكاميرالية (المبحث الأول)، حيث اعتمد المؤسس طرقاً مختلفة في تشكيل الغرف البرلمانية. ويتم انتقاء جميع أعضاء الغرفة الأولى عن طريق

1 - راجع: موسى بودهان: "الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري"، النائب، العدد 2، 2003، ص 34 وما يليها.

2 - د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص 98.

الانتخاب المباشر، أما أعضاء الغرفة الثانية، فيتم انتخاب الثلثين منهم، والثلث المتبقي يعيّن من قبل رئيس الجمهورية (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### نظام الغرفتين أداة لمراقبة العمل التشريعي البرلماني

إنّ الجدوى أو الهدف من تكريس نظام الغرفتين البرلمانيتين، أو ما يسمى بالبيكاميرية، محل جدال فقهي كبير، وهذا التساؤل يطرح أساساً في جميع الدول التي أخذت بهذا المبدأ، خاصة أن البلدان ذات التجربة العريقة في هذا المجال، حاولت مرات عديدة التخلص منه لكن دون جدوى. فقد حدث هذا في فرنسا سنة 1969 وإنجلترا عدّة مرات. لكن رغم كلّ الانتقادات الموجهة لهذا النظام أي البيكاميرية، فإنّنا نلاحظ ازدياد انتشاره في العديد من الدول، حيث ارتفع عدد الدول التي تأخذ بهذا النظام من 45 دولة في 1970 إلى 67 دولة في الوقت الحاضر، وهناك 12 دولة في طريقها لإقراره<sup>(1)</sup>.

ويوجد خلاف فقهي حول مدى ارتباط نظام البيكاميرية بنموذج سياسي معين. فهناك من يرى، باستثناء الأنظمة الفيدرالية، أنّ نظام الغرفتين لصيق بالنظام البرلماني نشأ وتطوراً وممارسة، وما وجوده في النظام الرئاسي إلا نتيجة الشكل الفيدرالي للدولة التي تؤدي فيها الغرفة الثانية مهمة خاصة ومتميزة وهي تمثيل الدويلات الداخلة في الاتحاد<sup>(2)</sup>.

مقابل ذلك، يرفض فريق آخر من الفقهاء ارتباط نظام الثنائية البرلمانية بنموذج سياسي معين، بل نجد أن عدة دول اعتنقت ذلك المبدأ رغم اختلاف أنظمتها الدستورية والسياسية<sup>(3)</sup>. وتختلف الأنظمة السياسية المتخذة مبدأ البيكاميرية اختلافاً كبيراً، فنجد منها التي اعتمدت المبدأ لأسباب وعوامل تاريخية وموضوعية (المطلب الأول)، ومنها أنظمة حديثة،

1 - مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه، نشریات مجلس الأمة، 2000، ص 37.

2 - راجع: لمين شريط: واقع البيكاميرية في العالم ومكانة التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الأوراسي يومي 29 - 30 أكتوبر 2002، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر، ص 24.

راجع أيضاً: CHANTEBOUT (B) : Droit constitutionnel et science politique, op.cit., p. 239.

3 - راجع: شيهوب مسعود: نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية: النشأة والتطور، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الأوراسي، يومي 29 - 30 أكتوبر 2002، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر، 2002، ص 36.

كالجزائر، يستوجب البحث عن الأسباب التي أدت بمؤسسيها إلى تبني مثل هذا المبدأ الذي كان غريباً عن تاريخها الدستوري، وعن تكوين وتنظيم مؤسستها (المطلب الثاني).

### المطلب الأول

#### الأسباب التاريخية والموضوعية لنظام الغرفتين

تختلف أسباب ودعائم وجود نظام الغرفتين من نظام لآخر، فإذا كانت الأسباب التاريخية هي التي أدت إلى التكوين الثنائي للسلطة التشريعية في إنجلترا (الفرع الأول) فإن أسباب وجودها في الأنظمة الفيدرالية يرجع إلى طابع تكوين مؤسسات هذه الدولة. فنشأة نظام البيكاميرالية فيها راجع لأسباب موضوعية نظراً لظروف هذه الأنظمة ومميزاتها (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول

##### الأسباب التاريخية لاعتماد نظام الغرفتين

يجد النظام البرلماني مصدره وسبب وجوده في الموازنة بين تيارين كبيرين، أحدهما تقليدي يدافع عن كون الملك هو صاحب السيادة (نظرية الإرادة الإلهية)، وساند ذلك الرأي كل من الطبقة الأرستقراطية والكنيسة، وثانيهما ديمقراطي يؤكد أن الشعب هو صاحب السيادة. ودعم هذا التيار كل من البرجوازية والطبقة العاملة.

فالنظام البرلماني، نظام يجمع بين وجود ملك وبرلمان في الوقت نفسه، أي طبقة أرستقراطية من جهة، والشعب من جهة أخرى. فيقوم البرلمان إذن على التعبير عن إرادة هاتين الطبقتين. وقد ظهر تقسيم البرلمان إلى غرفتين في إنجلترا في القرن الثامن عشر (18) بصفة عفوية<sup>(1)</sup>.

- CHANTEBOUT (B): Droit constitutionnel et science politique, op.cit., p. 239.

1 - راجع:

ويعتقد كثير من الناس أنّ الغرفة الأولى في نظام الغرفتين، هي الأسبق للوجود، لكن الحقيقة أنّ الغرفة الثانية هي الأسبق إلى الوجود تاريخياً وبزمن غير قصير مقارنة بالغرفة الأولى<sup>(1)</sup>.

بدأ نظام النيابة أو التمثيل في المجال السياسي مع أواخر القرون الوسطى في إنجلترا بصفة أساسية منذ بداية القرن الثالث عشر (13) الميلادي، ذلك أنّ غرفة اللوردات نشأت سنة 1215م عندما فرض نبلاء إنجلترا وباروناتها على الملك Jean Sans Terre عدم فرض الضريبة إلا بعد استشارتهم. وقد دون الاتفاق في الوثيقة التي أصدرها تحت اسم "الميثاق الكبير Magnacart" وأنشأ المجلس الكبير Magmmiconcillum الذي تحول إلى غرفة اللوردات، ثمّ بعد ذلك جاءت غرفة العموم التي كانت أيضاً تسمى بالغرفة السفلى، وهذا ابتداءً من سنة 1265م وهو تاريخ نشأة البرلمان الإنجليزي<sup>(2)</sup>.

وعند تعرض "مونتسكيو" للنظام الإنجليزي، كان نظام البيكاميرالية هو الأداة الأساسية التي بنى عليها نظريته، حيث يرى في هذا النظام وسيلة لعقلنة السلطة. إنّ المشاركة، على قدم المساواة بين مجلس اللوردات ومجلس العموم في إعداد القواعد القانونية، تمكن من الموازنة بين القيم والمبادئ الأرستقراطية والقيم والمبادئ الديمقراطية. وكانت الغرفة الثانية، أي مجلس اللوردات، حتّى بداية القرن العشرين وبالتحديد إلى غاية سنة 1911م هي التي تسيطر على الحياة السياسية الإنجليزية في المجال التشريعي. لكن مع تطور المبادئ الديمقراطية في بداية القرن العشرين، بدأ تتقلص

1 - ونعني بالغرفة الأولى المجلس المنتخب من قِبَل الشعب مباشرة، أما الغرفة الثانية فتكون إما منتخبة انتخاباً غير مباشر أو عن طريق الوراثة أو التعيين.

كما تسمى الغرفة الأولى بالغرفة السفلى أي غرفة عامة الناس، أما الغرفة الثانية فهي تسمى الغرفة العليا أي غرفة الأسياد والنبلاء.

2 - لمين شريط: واقع البيكاميرالية في العالم...، مرجع سابق، ص 23.

راجع أيضاً: محمد بوسلطان: نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الأوراسي يومي 29 - 30 أكتوبر 2002، المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار، الجزائر، 2002، ص 73.

سلطات مجلس اللوردات، وذلك لصالح الغرفة الأولى أي مجلس العموم، تلك الغرفة المنتخبة مباشرة من قبل الشعب<sup>(1)</sup>.

وحدث الشيء نفسه في فرنسا، حيث عمل دستور 1946، الذي كرّس مركزاً قوياً للبرلمان، وذلك بإسناد سلطات مهمة للغرفة المنتخبة من قبل الشعب والتي تحمل في هذا الدستور تسمية الجمعية الوطنية بدلاً من غرفة النواب.

ومع انتشار المبادئ الديمقراطية القائمة أساساً على الانتخاب، أصبحت الغرفة الثانية أيضاً خاضعة للانتخابات، التي تكون مباشرة أو غير مباشرة. لكن رغم ذلك، فإنّ شرعيتها ضعيفة بالمقارنة مع شرعية الغرفة الأولى، وهذا ما أثر على اختصاصاتها<sup>(2)</sup>،<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثاني

#### الأسباب الموضوعية لاعتماد نظام الغرفتين

إنّ النقاش حول الأسباب الموضوعية لنشأة نظام الغرفتين قديم جداً خاصة من حيث هدف وجودها، إلا أنه يختلف باختلاف الأنظمة الدستورية بين نظام الدولة البسيطة ونظام الدولة المركبة أو الفيدرالية.

#### 1 - أسباب نشأة البيكاميرية في الأنظمة الفدرالية:

أدت المميزات التي نادى بها مونتسكيو حول نظام الغرفتين، بمؤسس فيلادلفيا في الولايات المتحدة الأمريكية إلى الأخذ به، فأُسّس إلى جانب المجلس الذي يمثل الشعب

1 - راجع: CHANTEBOUT (B): Droit constitutionnel..., op.cit., p. 273.

2 - إنّ تقلص اختصاصات الغرفة الثانية بسبب العجز الديمقراطي في تكوينها يظهر في:

- تقليص المجال التشريعي للغرفة الثانية.

- تقليص حق المبادرة بالقوانين من قبل أعضائها.

- تقليص عدد أعضائها بالمقارنة مع الغرفة الأولى.

- تقليص مجالات تدخلها بالمقارنة مع مجالات تدخل الغرفة الأولى.

3 - ملاحظة: إنّ أهمية المكانة التي يحتلها مجلس الشيوخ الأمريكي في الحياة السياسية تعتبر استثناءً. راجع:

- BOUISSOU (M) : La chambre des lords au XX<sup>ème</sup> siècle, 1957, p. 19, cité par:

- CHANTEBOUT (B) : Droit constitutionnel..., op.cit., p. 273.

مجلساً للشيوخ يمثل الدويلات. ولقد عمل دستور 1787 الأمريكي على تكريس نظام الغرفتين، وعلى غرار جميع الأنظمة الفيدرالية التي أقيمت بعد ذلك، حيث أصبح مبدأً أساسياً تقوم عليه الأنظمة الفيدرالية<sup>(1)</sup>.

## 2 - أسباب نشأة البيكاميرالية في الدولة البسيطة:

يؤدي مبدأ البيكاميرالية عبر التاريخ وظيفتين كبيرتين: فهو إما وسيلة لتمثيل الدولة الداخلة في الاتحاد الفيدرالي أو توزيع السلطة وتقسيمها بين طبقات اجتماعية مختلفة في الدولة الموحدة حيث كانت الغرفة الثانية أرستقراطية، وكان الهدف من اعتناق مبدأ البيكاميرالية هو الحفاظ على مصالح هذه الطبقة، وكان النظام الفرنسي، بسبب معارضة ثوار الثورة الفرنسية للمبدأ الأرستقراطي والمبدأ الفيدرالي، في أخذ ورد حول الأخذ بنظام الغرفتين أو رفضه. فلم يرد اعتبار الغرفة الثانية في فرنسا وتخويلها سلطات حقيقية إلا بموجب دستور 1958، أما حالياً، فكثرت محاولات تفسير سبب وجود نظام الغرفتين في الدولة البسيطة وذلك بين معارضين ومؤيدين لهذا النظام.

### أ - معارضو نظام الغرفتين:

يرى بعض الكتاب أن السبب الرئيسي لإيجاد نظام الغرفتين هو إنشاء قوة موازية للغرفة المنتخبة من قبل الشعب، وبالتالي هي وسيلة لإضعاف سلطات الغرفة الأولى<sup>(2)</sup>، فتستخدم الحكومة إحدى الغرفتين لمعارضة الغرفة الأخرى، لذا يرى الأستاذ بيردو Burdeau أن السبب الرئيسي والحقيقي لنشأة نظام الغرفتين، هو وضع حد للإرادة الشعبية في صنع القانون<sup>(3)</sup>، وأن التمثيل الديمقراطي الوحيد للشعب هو الغرفة المنتخبة، ويعتبر أصحاب هذا الرأي، الغرفة الثانية مجرد وسيلة لتعزيز السلطة الرئاسية، مستدلين على ذلك من خلال تكوينها واختصاصاتها.

1 - راجع: لمين شريط: واقع البيكاميرالية في العالم...، مرجع سابق، ص 23.

2 - راجع: CHANTEBOUT (B) : Droit constitutionnel et science politique, op.cit., pp. 271 et 272.

3 - راجع: BURDEAU (G) : Traité de science politique, TV, 2<sup>ème</sup> éd., 1970, p. 307 et s.

إنّ وجود غرفة ثانية وسيلة من وسائل تعقيد العمل التشريعي ففي حالة وجود اتفاق بين الغرفتين، تكون الثنائية بدون جدوى، أما في حالة الاختلاف بينهما، فيكون هناك تنازع وضياح للوقت<sup>(1)</sup>، كذلك فإنّ طريقة الأخذ والرد "La navette" في أداء الوظيفة التشريعية، في حل الخلافات بين الغرفتين تؤدي إما إلى تعطيل العمل التشريعي أو إلى سحب النص التشريعي<sup>(2)</sup>.

### ب - مؤيدو نظام الغرفتين:

يدافع مؤيدو نظام البيكاميرالية عنه باعتباره من وسائل تكريس الحريات الأساسية وتقيد السلطة المطلقة، ومنع الاستبداد، ويعتبر هذا النظام أحد تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات، بالتالي فهو أداة من أدوات تطبيق الديمقراطية الليبرالية، ويعمل نظام البيكاميرالية على فتح المجال أمام فئات ومكونات أخرى في المجتمع في صنع القرار الديمقراطي<sup>(3)</sup>.

وستؤدي دراسة النصوص التشريعية من قبل مؤسستين مختلفتين، حتماً إلى رفع نوعية هذه النصوص، كما يهدف نظام الغرفتين أيضاً إلى تعميق اللامركزية في تسيير الشؤون العامة، وذلك عن طريق تمثيل المجموعات المحلية كما هو الحال في فرنسا والجزائر مثلاً<sup>(4)</sup>.

وعلى خلاف الآراء المعارضة لنظام الغرفتين التي ترى فيه مبدأ مناقضاً للديمقراطية، يذهب المؤيدون لهذا المبدأ إلى التأكيد على أنّ نظام البيكاميرالية يعمل على تعميق المبدأ الديمقراطي ودولة القانون بتتويع التمثيل الشعبي وتنسيقه.

1 - راجع: شيهوب مسعود: نظام الغرفتين، أو الثنائية البرلمانية...، مرجع سابق، ص 44.

2 - أدى ذلك ببعض الدول إلى إلغاء الغرفة الثانية مثلاً، الدانمارك سنة 1953 والسويد سنة 1970، المرجع نفسه، ص 44.

3 - راجع: لمين شريط: واقع البيكاميرالية في العالم...، مرجع سابق، ص 25. وراجع أيضاً: - DUVERGER (M) : Institutions politiques et droit constitutionnel, PUF, Paris, 1975, p. 177.

4 - كان الهدف من إنشاء مجلس الشيوخ في فرنسا (دستور 1958) يرمي إلى ضمان تمثيل الجماعات المحلية، كما نصّت على ذلك المادة 24 من دستور 1958.

« فالغرفة الثانية التي استحدثت بجدارة اسم غرفة العقلاء أو الشيوخ هي أحسن مكان لنضج القوانين وتحسينها ومعالجة الأمور من زوايا بعيدة المدى، وتأخذ بعين الاعتبار مصالح الأمة المتعددة الجوانب، الماضية والحاضرة والمستقبلية »<sup>(1)</sup>.

## المطلب الثاني

### أسباب الأخذ بنظام الغرفتين في الجزائر

إنّ التضخم في عملية المراجعة الدستورية في الجزائر، يعكس أو يبين لنا الصعوبات التي يواجهها الحكام في إيجاد حلول مقبولة لمشاكل الحكم<sup>(2)</sup>. كما يبين أيضاً الرغبة المستمرة في البحث عن عملية تأسيس الدولة. « **فإنّ التحولات والمراجعات الدستورية تعكس رغبة البحث عن هياكل وإجراءات أكثر ملاءمة للحقائق السوسولوجية والثقافية للدولة** »<sup>(3)</sup>.

ولا يمكن رد أسباب تبني نظام الغرفتين في البرلمان الجزائري لأسباب أرستقراطية، ولا لأسباب ديمقراطية<sup>(4)</sup>.

ويعتبر تدارك أسباب إنشاء الغرفة الثانية في الجزائر أمراً صعباً، لعدم وضوح الأسباب الرئيسية التي أدت بالمؤسس الجزائري لإنشائها، لذا تولّد إحساس لدى أغلبية المهتمين بهذه المسألة، إلى اعتبار هذه المؤسسة مجرد غرفة منافسة للغرفة الأولى، أو مجرد غرفة للتشريع من الدرجة الثانية هدفها تحقيق التوازن المؤسساتي والسياسي،

1 - راجع: لمين شريط: واقع البيكاميرالية في العالم...، مرجع سابق، ص 28.

« La seconde cohabitation (en France) a démontré que, les sénateurs assurent quelle que soit la majorité à l'assemblée nationale, une fonction de contre - pouvoir. L'utilité du bicaméralisme dans un pays unitaire se trouve vérifié ». GICQUEL (J. E) : "Le senat sous le seconde cohabitation", RDP, N° 4, 1996, p. 45.

2 - راجع: CONIDEC (P.F) : Les systèmes politiques africains, 2<sup>ème</sup> partie, LGDJ, Paris, 1974, p. 78.

3 - راجع: بوكرا إدريس: "المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير"، إدارة، العدد الأول، 1998، ص 16.

4 - « ... L'idée même de seconde chambre est superfetatoire, cela est d'autant plus vrai que le conseil de la nation ne peut même pas se prevaloir de quelques éléments historiques capables de justifier son existence ». DJEBBAR (A) : "De l'opportunité d'un débat au conseil de la nation", in El-Watan du 13 et 14 Avril 1998, p. 7.

(الفرع الأول)، كما تهدف أيضاً إلى تعزيز سلطة رئيس الجمهورية. فهي أداة ووسيلة لتأكيد الامتياز الرئاسي في التشريع (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### مجلس الأمة وسيلة لتحقيق التوازن المؤسساتي

باستثناء إنجلترا والبلدان الفيدرالية، هناك إجماع على أن نظام الغرفتين ينشأ في المراحل الانتقالية والأزمات السياسية والاجتماعية، ويدل ذلك على أن الغرفة الثانية هي الوسيلة المفضلة للبحث عن الاستقرار وتحقيق التوازن المؤسساتي والسياسي، فهي عبارة عن نوع من التسوية بين أطراف الصراع الاجتماعي.

مبدئياً، فإنّ الغرفة الثانية تنشأ في المراحل التاريخية الانتقالية لحياة الدولة القانونية والسياسية، وتهدف إلى ضبط التيارات المتضاربة في الدولة، ومنها التيارات الديمقراطية القوية التي تكون نتيجة غياب إجماع وطني.

لقد أدى تطور نظام الأحزاب السياسية إلى ظاهرة حديثة، وهي أن الأغلبية البرلمانية في الغرفة الأولى تنبثق عنها الحكومة، مما يؤدي إلى ما يسمى بدكتاتورية الأغلبية، فيصبح وجود غرفة ثانية مسألة حتمية للتخفيف من وطأة انفراد حزب بالسلطة، وفي هذه الحالة، يتجسد مبدأ الفصل بين السلطات بصفة فعلية من خلال الغرفة الثانية فقط. وأجمع أغلب دارسي مبدأ الثنائية البرلمانية في الجزائر على أن هذا السبب، أي دكتاتورية الأغلبية « من الأسباب الرئيسية لاعتماده في نظام دستور 1996 »<sup>(1)</sup>. وقد جاء هذا الدستور بعد التجربة الصعبة التي عاشتها الجزائر بعد أول محاولة لإجراء انتخابات تعددية، وتبعاً لذلك هدد استقرار البلاد وأمنها. فالظروف التي عاشتها الجزائر بعد الدور الأول للانتخابات التشريعية لسنة 1991، وعدم الاستقرار

1 - لمين شريط: واقع البيكاميرالية في العالم...، مرجع سابق، ص 28. راجع أيضاً:

- شيهوب مسعود: نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية...، مرجع سابق، ص 47.

- محمد بوسلطان: نظام الغرفتين في البرلمان...، مرجع سابق، ص 73.

السياسي والظروف الأمنية الصعبة التي طُبعت هذه الفترة كانت الدافع الأساسي لتبني نظام الغرفتين<sup>(1)</sup>. ويلعب نظام الغرفتين دورًا كبيرًا في خلق بعض التوازنات داخل السلطة، وإنَّ التشكيلة البشرية لمجلس الأمة الجزائري<sup>(2)</sup> وممارسته لاختصاصاته لخير دليل على ذلك<sup>(3)</sup>، حيث لا يتدخل مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين، كما أنه لا يتمتع بحق تعديل النصوص المعروضة عليه<sup>(4)</sup>.

1 - راجع: MAHIOU (A) : « Note sur la constitution Algérienne du 28 Novembre 1996 », *op. cit.*, p. 486.

« La constitution de 1996... envisage donc l'hypothèse d'une majorité non souhaitable, et pour éviter de rééditer l'interruption très critiquée du processus électoral de 1996, elle prévoit un contrepoids avec une chambre haute ayant le pouvoir de s'opposer aux décisions inopportunes de la chambre basse ».

- وجاء في مذكرة صادرة عن مجلس الأمة، أن أسباب إيجاد غرفة ثانية في الجزائر هي:

1 - وضع حدٍّ للتجاوزات التي أوجدتها "العملية الديمقراطية" القائمة فقط على التمثيل العددي للسكان، مع الحرص على ترقية تمثيل أوسع لكل القوى وكافة تيارات الأمة.

2 - العمل بكيفية مستمرة على تحقيق التوازن والاستقرار واستمرارية مؤسسات الدولة والأمة لجعلها بعيدة عن أي مغامرة، كما أنَّ الانتخابات التي جرت في 1991 والظروف التي تمَّ فيها تنظيمها قد عرَّضت البلد لأخطار ناجمة عن ممارسة سلطة تنفيذية مستعدة لكل أنواع المساومات، إلى جانب الرغبة في الاستحواذ على السلطة التشريعية الموكلة لغرفة واحدة بواسطة أغلبية مصممة على فرض "حكومة مجلس" حقيقية.

3 - إلى جانب مختلف التجاوزات الناجمة عن نمط الانتخاب الذي يتجاهل الحقائق العديدة لسياق سياسي يتسم بالفوضى وعدم الاستقرار.

4 - غياب أي طبقة سياسية ممثلة للمجتمع المدني قادرة على أن تعبر عن تنوع وثراء الأمة وتكريسها.

راجع: مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه، نشریات مجلس الأمة، 2000، ص 25 وما يليها.

2 - أعلاه ص 38 وما يليها تكوين مجلس الأمة.

3 - « En d'autres termes, en précisant et en interprétant les dispositions constitutionnelles ayant trait aux attributions de la haute chambre, le conseil constitutionnel ne fait probablement que révéler et retransmettre l'idée qui est derrière la création de celle-ci ainsi que les limites de son action au sein du parlement ». Cf DJEBBAR (A) : Le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel. (A propos de l'avis du conseil constitutionnel du 10 Février 1998). *Idara*, N° 2, 2000, p. 106.

4 - ففي الصياغة الأولية للنظام الداخلي لمجلس الأمة (الجريدة الرسمية رقم 8 المؤرخة في 1998/02/1، ص 3 وما يليها) أقرَّ هذا النظام لمجلس الأمة حقَّ تعديل النصوص المعروضة عليه للمناقشة، وذلك بموجب المواد من 63 إلى 68، والمادتين 75 و 76. لكن بعد إخطار رئيس الجمهورية المجلس الدستوري برسالة رقم 18/ر.ج المؤرخة في 27 يناير 1998 التي جاء في نصها: « واعتبار أنه بمقتضى الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 120 من الدستور، تنصب مناقشة المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه، وأن مناقشة =

ويتمثل الهدف من إنشاء مجلس الأمة في التخفيض من حدة التغيرات الاجتماعية الجذرية والسريعة.

ويتفق الجميع على أنّ إنشاء هذا المجلس جاء في مرحلة تضاربت فيها التيارات فيما بين قوى متحفظة، وأخرى تريد بناء دولة عصرية، وإذا كان هذا هو السبب في إنشاء مجلس الأمة، فالهدف منه، هو إيجاد توازن مؤسساتي. فوجود مجلس الأمة ضروري لتحقيق هذا التوازن، لأنّ إنشاءه سيكون عائقاً أمام سيطرة تلك القوى المتحفظة التي دخلت في مؤسسات الدولة، وسيكون مجلس الأمة وسيلة معارضة موقفة للتغيرات الجذرية التي تريد إحداثها تلك القوى والتي يمكن أن تؤدي إلى جروح عميقة لا يمكن شفاؤها<sup>(1)</sup>.

= مجلس الأمة تنصب على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ومن ثمّ فإنّ المؤسس الدستوري يقصد من خلال هذه الأحكام تحديد إطار تدخل كلّ غرفة. وأنّ المؤسس الدستوري لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروض عليه للمناقشة خارج هذا الإطار.»

بعد تدخل المجلس الدستوري، بموجب الرأي رقم 04 ر.ن.د/م د المؤرخ في 10 فبراير 1998 والمتعلق بمراقبة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ألغيت المواد من 63 إلى 68، وأعيدت صياغة المادتين 75 و76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة أي المواد المتعلقة بحق مجلس الأمة في تعديل النصوص المعروضة عليه للمناقشة. وطبقاً لهذا الرأي الصادر عن المجلس الدستوري، لا يتمتع مجلس الأمة بالحق في تعديل النصوص المعروضة عليه للمناقشة. راجع أيضاً:

- DJEBBAR (A) : "De l'opportunité d'un débat au conseil de la nation", op.cit., p. 7 et 9.

- بوزيد لزهارى: "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، الفكر البرلماني، العدد السابع، ديسمبر 2004، ص 44 وما يليها.

1 - راجع: DJEBBAR (A) : "De l'opportunité d'un débat au conseil de la nation", op.cit., p. 7.

## الفرع الثاني

## مجلس الأمة وسيلة لتعزيز الامتياز الرئاسي

تؤكد لنا التجارب الدستورية أهمية ودور الغرفة الثانية كوسيلة لتعزيز السلطة الرئاسية في حالة فقدان رئيس الجمهورية أغلبية برلمانية تسانده وتدعم برنامجه السياسي.

لقد أكدت لنا التجربة الفرنسية أهمية هذه الغرفة والدور المهم الذي لعبته سواء في حالة المعاشية الأولى (1986-1988)، أو في المعاشية الثانية، والناجمة عن الانتخابات التشريعية لمارس 1993<sup>(1)</sup>.

وتؤدي حالة المعاشية إلى تحقيق ما يسمى بـ "البيكاميرالية العادلة"، Le bicaméralisme égalitaire، حيث تتحقق سلطات هذه الغرفة فتظهر الغرفة الثانية كقوة مشروطة لأنها تتوقف على إرادة الحكومة، وتعمل وفقا للأهداف والرغبات التي تريد الحكومة تحقيقها.

وفي هذا السياق، يمكن لمجلس الأمة أن يشكل أداة لصالح الحكومة، وتتحقق هذه الوظيفة عندما يرفض مجلس الأمة المصادقة على القوانين بالأغلبية المطلوبة التي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليها، خاصة تلك القوانين التي تعرضت لتعديل جوهري داخل المجلس الشعبي الوطني، أو اقتراحات القوانين التي يقدمها النواب ولم تحظَ برضا الحكومة<sup>(2)</sup>.

1 - حيث كثر استعمال الحكومة للمادة 49 الفقرة الأخيرة من الدستور التي تخول الوزير الأول حق اللجوء إلى مجلس الشيوخ للموافقة على بيان السياسة العامة.

« En tout état de cause, la majorité sénatoriale fut une alliée fidèle du gouvernement ».  
« En effet, (le sénat) étant une pièce essentielle dans l'échiquier politique des présidentielles de mai 1995 ». Cf. GICQUEL (J.) : "Le sénat sous la seconde cohabitation", op.cit., pp. 27 et s.

- راجع أيضاً: GICQUEL (J.) : Droit constitutionnel et institutions politiques, 13<sup>ème</sup> éd., Montchrestien, Paris, 1993, p. 746 et s.

2 - « Il (le président de la republique) lui faut nécessairement l'appui des membres désignés par le chef de l'Etat qui détient une sorte de veto par procuration ». Cf : MAHIOU (A) : "Note sur la constitution Algérienne ...", op.cit., p. 483.

- "Le pouvoir d'empêcher du conseil de la nation ou le veto par procuration du chef de l'Etat", Idem, p. 486. (C'est nous qui soulignons).

وتلعب الغرفة الثانية دوراً هاماً عندما تكون المؤسسات من اتجاهات حزبية معارضة، حيث يمكن للحكومة مؤيدة بالغرفة الثانية أن تكون عائقاً أمام كلّ المبادرات التي تقوم بها الغرفة الأولى، والتي يمكن تجاوزها<sup>(1)</sup>. أما في حالة وحدة الأغلبية، فيقتصر دور الغرفة الثانية على تصحيح البت الذي أدلت به الغرفة الأولى.

ومن تحليلنا لنصوص دستور 1996، الخاصة باختصاصات مجلس الأمة والآراء الصادرة عن المجلس الدستوري الجزائري، يتبين لنا أنّ تأسيس الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري، هو وسيلة لتعزيز - إذا تطلب الأمر ذلك - لسلطات رئيس الجمهورية في مواجهة أغلبية برلمانية في الغرفة الأولى<sup>(2)</sup>، آخذاً بعين الاعتبار الظروف التي تعيشها الدولة الجزائرية من اضطرابات سياسية ومشاكل داخلية يمكن أن تهدد التوازن داخل السلطة الجزائرية<sup>(3)</sup>.

ولا يكمن دور مجلس الأمة في كونه وسيلة في يد رئيس الجمهورية في الاعتراض على ما قرره المجلس الشعبي الوطني، بما أنّ مجلس الأمة لا يتدخل في التصويت على النصوص المعروضة على المجلس الشعبي الوطني بل يتدخل في التصويت على النصوص التي صوّت عليها المجلس الشعبي الوطني، بالتالي فإنّ مجلس الأمة، يعتبر وسيلة للاعتراض لا بالنظر إلى اختصاصاته، وإنّما بالنظر إلى النسبة المعينة للتصويت والمصادقة على النصوص المعروضة عليه وهي نسبة ثلاثة أرباع ( $\frac{3}{4}$ ) أعضاء هذا المجلس<sup>(4)</sup>.

1 - « La seconde cohabitation a démontré que les sénateurs assurent qu'elle que soit la majorité à l'assemblée nationale, une fonction de contre pouvoir... ». Cf : GICQUEL (J.) : "Le sénat sous la seconde cohabitation...", op.cit., p. 48. (c'est nous qui soulignons).

2 - فإنّ تدخل رئيس الجمهورية لتعيين الثلث (3/1) من أعضاء مجلس الأمة هو بمثابة أداة لمنع صدور أي قانون أو هو حق "Veto" يمتلكه رئيس الجمهورية. راجع:

- MAHIOU (A) : "Note sur la constitution Algérienne ...", op.cit., p. 486.

DJEBBAR (A) : Le conseil de la nation et le pouvoir normatif ..., op. cit., p 106. - 3

4 - « Le Chef de l'Etat désigne directement un tiers (1/3) des membres du conseil et ce pouvoir exorbitant lui permet de bloquer toute décision de l'assemblée populaire qui ne lui apparaît pas souhaitable ». Cf MAHIOU (A) : Idem, p 486. (c'est nous qui soulignons).

وما يزيد من تدعيم هذه الفكرة، أي الامتياز الرئاسي، أن المادة 120 الفقرة 6 من الدستور، تقرّ بسحب النص في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين<sup>(1)</sup>.

ويرى البعض أنّ إنشاء مجلس الأمة أداة لتحسين التمثيل في البرلمان: لقد عمل دستور 1996 على إنشاء غرفة ثانية في البرلمان، وبالتالي أصبح الجهاز التشريعي يتكون من غرفتين: المجلس الشعبي الوطني المنتخب على أساس الاقتراع العام المباشر، ومجلس الأمة الذي يتكون من نواب بعضهم منتخب والآخر يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>.

ونذكر من تشكيل مجلس الأمة، أنّ هذا المجلس وسيلة وأداة لتحسين التمثيل في البرلمان، وبالتالي تجنب تهميش بعض الكفاءات، وهذا ما جاء في نص المادة 2/101 من دستور 1996 «... ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس

1 - أدناه ص 125 وما يليها، نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء. وسنوضح ذلك بجدول تمثيل الأحزاب السياسية في المجلسين في الفترة التشريعية الخامسة.

| الأحزاب                      | التمثيل في المجلس الشعبي الوطني | التمثيل في مجلس الأمة |
|------------------------------|---------------------------------|-----------------------|
| FLN حزب جبهة التحرير الوطني  | 199 عضواً                       | 13 عضواً              |
| RND التجمع الوطني الديمقراطي | 47 عضواً                        | 28 عضواً              |
| حركة الإصلاح الوطني          | 43 عضواً                        | -                     |
| حركة مجتمع السلم             | 38 عضواً                        | 03 أعضاء              |
| قوائم الأحرار                | 30 عضواً                        |                       |
| حزب العمال                   | 21 عضواً                        |                       |
| الجبهة الوطنية الجزائرية     | 08 أعضاء                        |                       |
| حركة النهضة                  | 01 عضواً                        |                       |
| حزب التجديد الجزائري         | -                               |                       |
| حركة الوفاق الوطني           | 01 عضواً                        |                       |
| جبهة القوى الاشتراكية        | -                               | 04 أعضاء              |
| المجموع:                     | 388 عضواً                       | 48 عضواً              |

المصدر: إعلان المجلس الدستوري رقم 01/م.د/02 الموافق لـ 3 يونيو 2002 المتعلق بنتائج انتخاب

أعضاء المجلس الشعبي الوطني، المجلس الدستوري 2002.

- حصيلة نشاطات مجلس الأمة جانفي 1998، جانفي 2004.

2 - المادتان 98 و 101 من دستور 1996.

الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية».

« إن نوعية الفئات التي يجب تمثيلها في مجلس الأمة، تظهر رغبة المؤسس الدستوري في تحسين التمثيل داخل البرلمان»<sup>(1)</sup>، فهناك بعض الشخصيات من عالم العلم والثقافة والإطارات المسيرة والشخصيات الوطنية التاريخية التي قد لا تحسن الخوض في اللعبة السياسية والدخول في الانتخابات والمشاركة مع الأحزاب لأسباب مختلفة، ولكنها تستطيع تقديم مساهمات وخدمات معتبرة في ميدان العمل البرلماني. وسوف يؤدي نظام العضوية في مجلس الأمة عن طريق التعيين إلى تجنب إقصائها من المشاركة في الحياة السياسية بواسطة الحياة النيابية»<sup>(2)</sup>.

ورغم اختلاف أسباب اتخاذ الجزائر لنظام الغرفتين، وأسباب الأخذ به في الأنظمة الأخرى، إلا أن النتيجة والهدف من وجود الغرفة الثانية يكمن أساساً في ضمان الاستقرار والاستمرارية لمؤسسات الدولة، ويُعدّ وجود غرفة أولى ممثلة في المجلس الشعبي الوطني، كسلطة تشريعية منتخبة من قبل الشعب مباشرة في نظام تعددي، من أصلب أعمدة الديمقراطية، لكن ذلك يكون في بلد بلغ فيه الوعي السياسي حدًا كبيراً من النضج.

أما التجربة الجزائرية، فهي تحتاج إلى مجلس فيه أشخاص لهم كفاءات علمية وتحليلية تمكنهم من تدارك الأوضاع التي تمر بها الدولة خاصة أنهم يتداركون نتائج مواقفهم على سلامة وأمن وازدهار البلاد، آخذين بعين الاعتبار المرحلة التي تمر بها الدولة الجزائرية سواء على المستوى الداخلي، الحالة الأمنية والوضع الاجتماعي، أو على المستوى الخارجي، بدخول الجزائر في اقتصاد السوق، وبالتالي مواكبتها للنظام الاقتصادي العالمي، خاصة بعد إيداع طلبها الانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة والتطورات الحاصلة على المستوى الدولي بشكل عام.

1 - « إنّ الازدواجية تلعب دوراً في تعزيز مبدأ الوحدة وتعمل على رفع مستوى كفاءة المجالس التشريعية، كما أنها تؤدي إلى تخفيف حدة النزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ». د. محفوظ لعشب: التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة، الجزائر، 2001، ص 173.

2 - بوكرا إدريس: المراجعة الدستورية بين الثبات والتغيير، مرجع سابق، ص 42 وما يليها.

## المبحث الثاني

### التنظيم الهيكلي للغرفتين البرلمانيتين تقليص لدور السلطة التشريعية

لقد اعتمد المؤسس الجزائري في دساتيره السابقة لصدور دستور 1996 قيام المؤسسة التشريعية على مبدأ الغرفة الواحدة. وهذا ما جاءت به مثلاً المادة 92 من دستور 1989 « يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني »، وينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع المباشر والسري، لكن باعتماد دستور 1996 مبدأ الازدواجية البرلمانية، أصبح انتقاء أعضاء المؤسسة التشريعية مختلفاً عما كان عليه في السابق.

يتكون البرلمان الجزائري في دستور 1996 من المجلس الشعبي الوطني المنتخب، ومجلس الأمة الذي يكون ثلثاً (3/2) أعضائه منتخبيين انتخاباً غير مباشر، والثلث (3/1) الأخير معيناً من قبل رئيس الجمهورية (المطلب الأول).

وتتشكل الغرف البرلمانية بدورها من عدة هيئات، هيئات أساسية متمثلة في رئيس الغرفة، ومكتب، واللجان البرلمانية، إلى جانب هيئات أخرى استحدثت لأول مرة بموجب دستور 1996 وهي هيئة الرؤساء، وهيئة التنسيق والمجموعات البرلمانية (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### مؤسسات السلطة التشريعية

إنّ الديمقراطية لا تستقيم بدون انتخاب، لذا حافظت معظم دساتير الأنظمة الحديثة على الانتخاب في تشكيل المجالس النيابية<sup>(1)</sup>.

وإذا كان الانتخاب هو الوسيلة الوحيدة التي تستعمل في أنظمة المجلس الواحد، فإنّ في الأنظمة التي تعتمد الازدواجية البرلمانية، قد تكون الغرفة الثانية منتخبة، كما قد تكون معينة، كما توجد أنظمة تجمع بين التقنيتين أي الانتخاب والتعيين.

وطبقاً للمادة 98 من الدستور الجزائري لسنة 1996، يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. إلا أنّ تقنية انتقاء نواب الغرفتين ليست موحدة، إذ ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري (الفرع الأول)، أما نواب مجلس الأمة، فينتخب ثلثا (3/2) الأعضاء عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي ومن قبل أعضائها، ويتدخل رئيس الجمهورية لتعيين الثلث (3/1) الآخر من أعضاء مجلس الأمة (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### تكوين المجلس الشعبي الوطني

يعتبر المجلس الشعبي الوطني المؤسسة التي تعبر عن السيادة الوطنية كون أعضائه منتخبين مباشرة من طرف الشعب، لذا فهم نواب الشعب وممثلين لإرادته.

ويجب على المترشح للمجلس الشعبي الوطني أن يكون بالغاً سن ثمان وعشرين (28) سنة على الأقل يوم الاقتراع، وأن يكون ذا جنسية جزائرية أصلية، أو مكتسبة

1 - رغم ذلك، هناك بعض الدول تجمع بين الانتخاب والتعيين: مثلاً دستور جمهورية مصر لسنة 1980 فتشكيل مجلس الشعب فيه يتم عن طريق ثلثان بالانتخاب والثلث الآخر بالتعيين (المادة 196).

منذ خمس (5) سنوات على الأقل، وأن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفائه منها<sup>(1)</sup>.  
كما يجب على المترشح للمجلس الشعبي الوطني أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، ولا يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية.  
وتقوم السلطة التأسيسية الأصلية بانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وبعد انتهاء الانتخابات وإعلان نتائجها من قبل المجلس الدستوري، يقوم النواب المنتخبون بدورهم بانتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني.

#### أ - انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني:

ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري<sup>(2)</sup> وذلك لمدة خمس (5) سنوات وذلك بالاقتراع النسبي على القائمة.  
يسجل المترشحون بالترتيب في كل دائرة انتخابية في قوائم تشمل عدداً من المترشحين بقدر عدد المقاعد المطلوب شغلها، ويضاف إليهم ثلاثة (3) مترشحين إضافيين.

وتجرى الانتخابات في غضون الأشهر الثلاثة السابقة لانقضاء المدة النيابية الجارية<sup>(3)</sup>. ويتم توزيع المقاعد حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى. ولا تؤخذ في الحسبان، عند توزيع المقاعد، القوائم التي لم تحصل على خمسة بالمائة (5%) على الأقل من الأصوات المعبر عنها.

وعندما تتساوى الأصوات التي حصلت عليها قائمتان أو أكثر، يمنح المقعد الأخير المترشح الأكبر سناً<sup>(4)</sup>. وبانتهاء الانتخابات، يضبط المجلس الدستوري نتائج الانتخابات

---

1 - المادة 107 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات الصادر بموجب الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997، الجريدة الرسمية، رقم 12، المؤرخة في 06/03/1997، ص 3.  
2 - المادة 101 الفقرة الأولى من دستور 1996، والمادة 101 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات لسنة 1997.  
3 - المادة 101 من القانون العضوي رقم 97-07 المتعلق بالانتخابات.  
4 - المادة 102 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

التشريعية، ويعلمها في أجل أقصاه اثنتان وسبعون (72) ساعة من تاريخ استلام نتائج اللجان الانتخابية الولائية ولجان الدوائر الانتخابية ولجان المقيمين في الخارج، ويبلغها إلى الوزير المكلف بالداخلية، وعند الضرورة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup>.

تمّت الانتخابات التشريعية الأولى في دستور 1996، بالنسبة للغرفة الأولى أي المجلس الشعبي الوطني يوم 14 جوان 1997<sup>(2)</sup>. وتسمى هذه الفترة التشريعية، بالفترة

- 
- 1 - المادة 117 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.
  - طبقاً للمادة 2/163 من الدستور والتي تنص على أنه « كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية، ويعلن نتائج هذه العمليات »، فالمجلس الدستوري هو الذي ينظر في جميع الطعون الخاصة بالانتخابات.
  - 2 - الأمر رقم 97-08 المؤرخ في 06 مارس 1997 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في الانتخابات البرلمانية، الجريدة الرسمية رقم 12، ص 22، والذي عدل بموجب الأمر رقم 02-04 المؤرخ في 25 فبراير 2002، الجريدة الرسمية رقم 28، المؤرخة في 21 أبريل 2002، ص 6.
  - المرسوم الرئاسي رقم 97-57 المؤرخ في 06 مارس 1997 والمتعلق باستدعاء الهيئة الانتخابية لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية رقم 12، ص 28.
  - المرسوم الرئاسي رقم 97-58 المؤرخ في 06 مارس 1997 والمتعلق باللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات التشريعية، الجريدة الرسمية رقم 12، ص 25.
  - أما عن عدد المقاعد التي حصل عليها كل حزب سياسي والأحرار في انتخابات المجلس الشعبي الوطني فهي موزعة على النحو التالي:
  - التجمع الوطني الديمقراطي 156 مقعداً أي بنسبة 41,05%.
  - حركة مجتمع السلم 69 مقعداً أي بنسبة 18,16%.
  - حزب جبهة التحرير الوطني 62 مقعداً أي بنسبة 16,32%.
  - حركة النهضة 34 مقعداً أي بنسبة 8,95%.
  - جبهة القوى الاشتراكية 20 مقعداً أي بنسبة 5,26%.
  - التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية 19 مقعداً أي بنسبة 5%.
  - الأحرار 11 مقعداً أي بنسبة 2,89%.
  - حزب العمال 4 مقاعد أي بنسبة 1,05%.
  - الحزب الجمهوري التقدمي 3 مقاعد أي بنسبة 0,79%.
  - الاتحاد من أجل الديمقراطية والحريات مقعد واحد (1) أي بنسبة 0,26%.
  - الحزب الاجتماعي الحر مقعد واحد (1) أي بنسبة 0,26%.
- صادق المجلس الشعبي الوطني على تقرير اللجنة المثبتة لصحة عضوية 380 نائباً في الجلسة المنعقدة بتاريخ 24 يونيو 1997.
- المصدر: حوصلة أعمال المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة.

التشريعية الرابعة. أما الانتخابات التشريعية الثانية في دستور 1996، أي الفترة التشريعية الخامسة، فتتمت يوم 30 مايو 2002<sup>(1)</sup>. وتمت الانتخابات التشريعية الثالثة يوم 17 ماي 2007<sup>(2)</sup>.

1 - المرسوم الرئاسي رقم 02-77 المؤرخ في 27 فبراير 2002 والمتضمن استدعاء هيئة الناخبين لانتخاب المجلس الشعبي الوطني:

- أما عن عدد المقاعد التي حصل عليها كل حزب سياسي والأحرار فهي:
- حزب جبهة التحرير الوطني 199 مقعدًا.
- التجمع الوطني الديمقراطي 47 مقعدًا.
- حركة الإصلاح الوطني 43 مقعدًا.
- حركة مجتمع السلم 38 مقعدًا.
- قوائم الأحرار 30 مقعدًا.
- حزب العمال 21 مقعدًا.
- الجبهة الوطنية الجزائرية 08 مقاعد.
- حركة النهضة مقعد واحد (1).
- حزب التجديد الجزائري مقعد واحد (1).
- حركة الوفاق الوطني مقعد واحد (1).

المصدر: - إعلان رقم 01/إ-م.د/02 المؤرخ في 3 يونيو 2002.

- المجلس الدستوري: أحكام الفقه الدستوري الجزائري رقم 07 لسنة 2002.

2 - إعلان المجلس الدستوري رقم 03/أ.م.د/07 المؤرخ في 21 مايو 2007 والمتضمن نتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

أما عن عدد المقاعد التي حصل عليها كل حزب سياسي فهي:

| الحزب السياسي                          | عدد المقاعد المحصول عليها | نسبة التمثيل في المجلس الشعبي الوطني |
|----------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------|
| - جبهة التحرير الوطني                  | 136                       | 34,96 %                              |
| - التجمع الوطني الديمقراطي             | 62                        | 15,94 %                              |
| - حركة مجتمع السلم                     | 51                        | 13,11 %                              |
| - الأحرار                              | 33                        | 8,48 %                               |
| - حزب العمال                           | 26                        | 6,68 %                               |
| - التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية   | 19                        | 4,88 %                               |
| - الجبهة الوطنية الجزائرية             | 15                        | 3,86 %                               |
| - الحركة الوطنية من أجل الطبيعة والنمو | 7                         | 1,80 %                               |
| - حركة النهضة                          | 5                         | 1,29 %                               |
| - حركة الشبيبة والديمقراطية            | 5                         | 1,29 %                               |
| - التحالف الوطني الجمهوري              | 4                         | 1,03 % =                             |

## - إثبات العضوية واكتساب الحصانة:

إن إثبات عضوية النواب من اختصاص كل غرفة برلمانية على حدة<sup>(1)</sup>، ويشكل المجلس الشعبي الوطني في الجلسة الأولى من الفترة التشريعية لجنة إثبات العضوية التي تتكون من عشرين (20) عضواً. ويتولى المجلس الشعبي الوطني إثبات عضوية أعضائه طبقاً لإعلان المجلس الدستوري. ويعرض تقرير لجنة إثبات العضوية على المجلس الشعبي الوطني من أجل المصادقة عليه<sup>(2)</sup>. ويسجل المجلس الشعبي الوطني في جلسة عامة حالة عدم إثبات عضوية أحد أعضائه أو أكثر، أو حالة إثبات عضوية عضو جديد أو أكثر، وذلك بعد تبليغ رئيسه قرارات المجلس الدستوري الفاصلة في المنازعات الخاصة بالانتخابات التشريعية<sup>(3)</sup>.

يتمتع النائب بمجرد إثبات صفته كنائب، بحصانة برلمانية وذلك طوال مدة نيابته ومهمته البرلمانية. فلا يمكن متابعته أو إيقافه، وعلى العموم لا يمكن أن ترفع عليه أي دعوى مدنية أو جزائية، أو يسلط عليه أي ضغط، بسبب ما عبر عنه من آراء وما تلفظ به من كلام، أو بسبب تصويته خلال ممارسة مهامه البرلمانية<sup>(4)</sup>.

|                                        |   |        |
|----------------------------------------|---|--------|
| = - حركة الوفاق الوطني                 | 4 | 1,03 % |
| - حركة التجديد الجزائري                | 4 | 1,03 % |
| - حركة الإصلاح                         | 3 | 0,77 % |
| - حركة الانفتاح                        | 3 | 0,77 % |
| - الجبهة الوطنية للأحرار من أجل الوئام | 3 | 0,77 % |
| - عهد 54                               | 2 | 0,51 % |
| - الحركة الوطنية للأمل                 | 2 | 0,51 % |
| - التجمع الوطني الجمهوري               | 2 | 0,51 % |
| - التجمع الجزائري                      | 1 | 0,26 % |
| - الحركة الديمقراطية الاجتماعية        | 1 | 0,26 % |
| - الجبهة الديمقراطية الوطنية           | 1 | 0,26 % |

**ملاحظة:** لم تتعد نسبة المشاركة في هذه الانتخابات 35,67 % من أصوات الناخبين المسجلين.

- 1 - المادة 104 من دستور 1996.
- 2 - المادة 8 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية رقم 53، المؤرخة في 13/08/1997، ص 3.
- 3 - المادة 9 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997.
- 4 - المواد 109 و 110 و 111 من دستور 1996 الخاصة بالحصانة البرلمانية.

ويظلّ النائب متمتعاً بهذه الحصانة إلى حين اتخاذ المجلس الشعبي الوطني قرار رفعها وذلك بطلب من وزير العدل<sup>(1)</sup>.

ويمكن للمجلس الشعبي الوطني عزل أحد أعضائه، إذا صدر ضده حكم قضائي نهائي بسبب ارتكابه فعلاً يخل بشرف مهمته النيابية<sup>(2)</sup>.

### ب - انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني:

تبدأ الفترة التشريعية وجوباً في اليوم العاشر من تاريخ انتخاب المجلس الشعبي الوطني<sup>(3)</sup>، برئاسة أكبر النواب سناً وبمساعدة أصغر نائبين منهم<sup>(4)</sup>.

ويقوم النواب في أول جلسة، بمناداة النواب حسب الإعلان الذي سلّمه لهم المجلس الدستوري، والإشراف على عملية انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني، حيث لا تجرى في هذه الجلسة أية مناقشة جوهرية.

وينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني بالاقتراع السري في حالة تعدد المترشحين، ويعلن فوز المترشح الحاصل على الأغلبية المطلقة<sup>(5)</sup>.

وانتخب السيد "بن صالح" كرئيس للمجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية الرابعة، وكان هو المترشح الوحيد لرئاسة المجلس. وتمّ انتخابه برفع الأيدي وذلك في جلسة 17 جوان 1997 وهي أول جلسة للمجلس الشعبي الوطني<sup>(6)</sup>.

1 - المواد 12 و 13 و 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2 - تنص المادة 107 من دستور 1996 على أنّ « النائب أو عضو مجلس الأمة مسؤول أمام زملائه الذين يمكنهم تجريد من مهمته النيابية، إن اقترف فعلاً يخل بشرف مهمته ».

3 - المادة 113 من دستور 1996 والمادة 6 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

4 - ووفقاً لذلك، ترأس أول جلسة للمجلس الشعبي الوطني (الفترة التشريعية الرابعة) مصطفى بن حمودة (حزب العمال) كأكثر نائب في المجلس وساعده في ذلك عيسون لحبيب (من حزب جبهة التحرير الوطني) كأصغر عضو في المجلس.

5 - المادة 7 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

6 - BOUSSOUMAH (M) : La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998, - 6 OPU, Alger, 2005, p. 394.

أما بالنسبة للفترة التشريعية الخامسة، فقد عقد المجلس الشعبي الوطني يوم الاثنين 10 يونيو 2002 جلسة علنية ترأسها السيد طاهر تومي أكبر النواب سناً بمساعدة السيد عمار جعفري وبشير شكيب جوهري أصغر النواب سناً، خصصها للمصادقة على تقرير لجنة إثبات عضوية النواب وانتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني.

وترشح لمنصب الرئيس مترشحان اثنان، السيد كريم يونس من حزب جبهة التحرير الوطني والسيد محمد حميد يونس عن حركة الإصلاح الوطني. وبعد إجراء عملية الانتخاب بالاقتراع السري فاز السيد كريم يونس بالأغلبية المطلقة للأصوات، وبذلك أعلن رئيساً للمجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية الخامسة<sup>(1)</sup>.

أما بالنسبة للفترة التشريعية السادسة، فقد عقد المجلس الشعبي الوطني يوم الخميس 31 مايو 2007، جلسة علنية ترأسها السيد أمحمد عمر بن محجوب أكبر النواب سناً، بمساعدة السادة حميد دحماني وخير الدين بعلي أصغر النواب سناً. وخصّصت هذه الجلسة للمصادقة على تقرير لجنة إثبات العضوية وانتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني، حيث ترشح لمنصب الرئيس ثلاثة مترشحين وهم: السيد عبد العزيز زيارى، السيد محمد بن حمو، والسيد بوبكر درقيني. وبعد إجراء عملية الانتخاب بالاقتراع السري، فاز السيد عبد العزيز زيارى<sup>(2)</sup>.

ويُلجأ في حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة، إلى إجراء دور ثانٍ، يتم فيه التنافس بين المترشح الأول والثاني الحاصلين على أغلبية الأصوات. ويعلن فوز المترشح الحاصل على الأغلبية النسبية، أما في حالة تعادل الأصوات، فيعتبر فائزاً المترشح الأكبر سناً.

1 - المرجع: محضر جلسات المجلس الشعبي الوطني.

2 - كان عدد النواب المنتخبين 389 منتخباً وصوّت منهم 386 نائباً، وكان عدد الاستمارات الملغاة 22 استمارة، وحصل السيد عبد العزيز زيارى على 310 أصوات، وحصل السيد محمد بن حمو على 31 صوتاً، أما السيد بوبكر درقيني فحصل على 23 صوتاً.

المصدر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 01 المؤرخة في 04 يونيو 2007.

أما في حالة شغور منصب رئاسة المجلس الشعبي الوطني بسبب الاستقالة أو العجز أو التنافي أو الوفاة، فيتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني بنفس الطرق المحددة فيما سبق، وذلك في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً من يوم إعلان الشغور. وفي هذه الحالة يشرف على عملية الانتخاب أكبر نواب الرئيس سناً من غير المترشحين بمساعدة أصغر نائبين في المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup>.

بعد استقالة السيد "كريم يونس" رئيس المجلس الشعبي الوطني المنتخب للفترة التشريعية الخامسة الممتدة من جوان 2002 إلى فيفري 2007 يوم 3 جوان 2004، انتخب السيد عمار سعيداني يوم الأربعاء 23 جوان 2004 رئيساً جديداً للمجلس الشعبي الوطني<sup>(2)</sup>.

يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بمهامه طوال الفترة التشريعية وتنتهي بانتهاء تلك الفترة.

أما عن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الوطني، فهي محددة بموجب المادة 20 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والتي تنص على أنه: « علاوة على الصلاحيات التي يخولها إياه الدستور والقانون والنظام الداخلي يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بما يأتي:

- تمثيل المجلس الشعبي الوطني أمام المؤسسات الوطنية والدولية.
- ضمان الأمن والنظام داخل مقر المجلس الشعبي الوطني واحترام النظام الداخلي.

1 - المادة 7 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2 - حصل السيد عمار سعيداني من حزب جبهة التحرير الوطني على 248 صوتاً من بين 336 صوتاً المعبر عنها

أمام السيد حميد يونس من حركة الإصلاح الوطني الذي تحصل على 45 صوتاً.

أما المترشحون الآخرون المنتمون كلهم إلى حزب جبهة التحرير الوطني فحصل كل من:

- أحمد ماموني 39 صوتاً.

- أحمد خالد 07 أصوات.

- نور الدين بوستة 03 أصوات.

المرجع: محضر جلسات المجلس الشعبي الوطني.

- إدارة مناقشات المجلس الشعبي الوطني ومداولاته.
- رئاسة اجتماعات الكتل واجتماعات هيئة الرؤساء واجتماعات هيئة التنسيق.
- السهر على تحديد مهام نواب الرئيس وتوزيعها فيما بينهم.
- تعيين الأمين العام وتقليد المناصب في المصالح الإدارية للمجلس الشعبي الوطني، بعد استشارة المكتب ...».

## الفرع الثاني

### تكوين مجلس الأمة

إنّ تكوين الغرفة الثانية في البرلمان يخضع لمبدأين مختلفين: فبينما يتم انتخاب ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر، يتدخل رئيس الجمهورية لتعيين الثلث (3/1) الآخر من الأعضاء<sup>(1)</sup>.

#### 1 - الأعضاء المنتخبون:

طبقا للمادة 101 من الدستور، والمادة 122 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي<sup>(2)</sup> ومن قبلهم. وينتخب أعضاء مجلس الأمة بالأغلبية حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية، من قبل هيئة انتخابية مكونة من مجموع أعضاء

1 - المادة 101 الفقرة 2 من دستور 1996.

- بينما تنص المادة 24 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على:

« Le parlement comprend l'Assemblée Nationale et le Sénat.

Les députés à l'Assemblée Nationale sont élus au suffrage direct.

Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la république. Les français établis hors de France sont représentés au Sénat ».

2 - يرى البعض أن انتخاب أعضاء مجلس الأمة من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية من شأنه تحسين النظام التمثيلي داخل البرلمان ويغطي بعض سلبيات نظام التمثيل الناجم عن الاقتراع العام المباشر المعتمد لانتخاب الغرفة الأولى.

راجع: بوكرا إدريس: المراجعة الدستورية بين الثبات والتغيير، مرجع سابق، ص 42.

المجلس الشعبي الولائي وأعضاء المجالس الشعبية البلدية للولاية، ويكون التصويت إجبارياً ما عدا في حالة مانع قاهر<sup>(1)</sup>.

ويمكن لكل عضو في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، تتوفر فيه الشروط القانونية، أن يترشح لعضوية مجلس الأمة<sup>(2)</sup>. ويشترط أن يكون المترشح بالغاً أربعين (40) سنة كاملة يوم الاقتراع<sup>(3)</sup>.

تحدّد الدائرة الانتخابية بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الأمة بالحدود الإقليمية للولاية. ويكون لكل دائرة انتخابية مقعدان اثنان<sup>(4)</sup>، تطبيقاً للمادة 101 الفقرة الثالثة من الدستور والتي تقضي بأن يكون عدد أعضاء مجلس الأمة مساوياً - على الأكثر - نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني<sup>(5)</sup>.

1 - المادة 123 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

2 - المادة 127 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

3 - المادة 128 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

4 - المادة 6 من الأمر رقم 97-08 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب البرلمان.

وإذا كان هذا المبدأ هو نفسه المطبق في الولايات المتحدة الأمريكية لانتخاب الغرفة الثانية، حيث ينتخب شيخان (deux senateurs) لتمثيل كل دويلة، فإنّ الجزائر هي دولة موحدة، هذا ما أدى ببعض الكتاب إلى القول إن السبب الرئيسي لاعتماد مثل هذه القواعد في الجزائر، يكمن في الرغبة في تقوية الأغلبية الحكومية، لأنّ الأغلبية في المجالس الشعبية البلدية والولائية في أغلب الأحيان أغلبية حكومية، وبالتالي سينتخب مترشحو السلطة. راجع:

- BOUSSOUMAH (M): La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels, op.cit., p. 413.

5 - هذا ما تؤكده مثلاً نتائج انتخابات أعضاء مجلس الأمة في ديسمبر 1997 والمتمثلة في:

- عدد الأصوات المسجلين 15.005.

- عدد الأصوات المعبر عنها 14.228.

- نسبة المشاركة 94,83%.

| الأحزاب الممثلة              | المقاعد المحصول عليها |
|------------------------------|-----------------------|
| التجمع الوطني الديمقراطي RND | 76.                   |
| جبهة التحرير الوطني FLN      | 13.                   |
| جبهة القوى الاشتراكية FFS    | 04.                   |
| حركة مجتمع السلم MSP         | 03.                   |
| المجموع:                     | 96 مقعداً             |

- عدد الأعضاء المعيّنين هو 48 عضواً.

وبالتالي يكون العدد الإجمالي لأعضاء مجلس الأمة هو 144 عضواً.

المصدر: حصيلة نشاطات مجلس الأمة جانفي 1998 إلى جانفي 2004.

وبخلاف الاستشارات الانتخابية الأخرى التي يكون فيها الانتخاب اختياريًا، فإنّ الانتخاب بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة إجباري وهذا ما تنص عليه المادة 123 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات<sup>(1)</sup>.

لكن مع استعراضنا لنتائج انتخابات أعضاء مجلس الأمة، نلاحظ أنّ هناك ناخبين امتنعوا عن التصويت وعددهم هو 966 ناخبًا. فقد اقتصر قانون الانتخابات على إقرار مبدأ إجبارية التصويت دون النص على عقوبة في حالة عدم احترام ذلك المبدأ. وقد تمت الانتخابات المحلية الأولى في دستور 1996 في 23 أكتوبر 1997، وقام أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية بدورهم بانتخاب أعضاء مجلس الأمة يوم 25 ديسمبر 1997<sup>(2)</sup>.

وتم تجديد انتخاب نصف عدد أعضاء مجلس الأمة المنتخبين يوم 30 ديسمبر 2000<sup>(3)</sup>، ثمّ جدد انتخابهم مرة أخرى يوم 30 ديسمبر 2003<sup>(4)</sup> و 30 ديسمبر 2006<sup>(5)</sup>.

## 2 - الأعضاء المعينون:

طبقاً للمادة 2/101 من الدستور، يتدخل رئيس الجمهورية لتعيين ثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة تكملة للثلثين (3/2) المنتخبين، ويتم هذا التعيين من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية

- 
- 1 - تنص المادة 123 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات على أن «يكون التصويت إجباريًا ما عدا في حالة مانع قاهر».
  - 2 - الإعلان رقم 97-02 م.د، المؤرخ في 27 ديسمبر 1997 الخاص بنتائج انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، المجلس الدستوري رقم 1، 1997.
  - 3 - الإعلان رقم 01/م.د/01 يتضمن نتائج انتخاب نصف عدد أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، أحكام الفقه الدستوري لسنة 2001، ص 31.
  - 4 - الإعلان رقم 01/م.د/04 يتضمن تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، أحكام الفقه الدستوري رقم 9 لسنة 2004، ص 67.
  - 5 - الإعلان رقم 01/م.د/07 يتضمن تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، أحكام الفقه الدستوري لسنة 2007.

والاجتماعية. وتقادياً لسلبيات الاقتراع المباشر الذي يؤدي إلى إغفال بعض المناطق، وإلى إغفال تمثيل بعض الفئات، يقوم رئيس الجمهورية بتعيين بعض الأعضاء.

لكن في أي وقت يقوم رئيس الجمهورية بتعيين أعضاء مجلس الأمة؟

قام رئيس الجمهورية بتعيين أعضاء مجلس الأمة لأول مرة في دستور 1996، يوم 27 ديسمبر 1997، أي بعد يومين من تاريخ انتخاب الأعضاء المنتخبون، إلا أن هناك من يرى أن قيام رئيس الجمهورية بتعيين النواب بعد يومين من انتخاب الثلثين (3/2) إجراء غير سليم، بحيث يجب أن يتم تعيينهم (أي الثلث) في نفس الوقت الذي يتم فيه انتخاب الثلثين (3/2)<sup>(1)</sup>، وهذا تطبيقاً للنص الدستوري الذي يقضي بأن تبدأ الفترة التشريعية وجوباً، في اليوم العاشر من تاريخ انتخاب المجلس<sup>(2)</sup>.

إلا أن نص المادة 113 من الدستور، والمحددة لتاريخ بداية الفترة التشريعية، لم تحدد هذا التاريخ أساساً بالنسبة لمجلس الأمة، بل حددته بالنسبة لبداية أعمال المجلس الشعبي الوطني، واكتفت بالنص على أن الأحكام نفسها تطبق على مجلس الأمة، كأنّ المؤسس الجزائري تناسى أن انتقاء أعضاء مجلس الأمة يخضع لطريقتين وهما الانتخاب والتعيين، وذلك خلافاً للمجلس الشعبي الوطني الذي يكون جميع أعضائه منتخبين. وهذا ما ذهبت إليه المادة 6 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، والتي تقضي: « طبقاً لأحكام المادة 113 من الدستور، يعقد مجلس الأمة وجوباً جلسته الأولى في اليوم العاشر الموالي لتاريخ انتخاب مجلس الأمة »<sup>(3)</sup>.

1 - فقد يعود سبب انتظار رئيس الجمهورية مدة يومين من تاريخ انتخاب الأعضاء المنتخبين في مجلس الأمة، لتعيين الثالث (3/1) الباقي، لدراسة نتائج الانتخابات وفحصها من حيث الشرائح السياسية الموجودة فيها، والتي لها وزن كبير على ممارسة سلطته في التعيين، وحتى يكون الثلث (3/1) المعين ككتلة في يده خاصة في حالة المعايضة.

2 - راجع: BOUSSOUMAH (M) : La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels, op.cit., p. 418. - تنص المادة 113 من دستور 1996 « تبدأ الفترة التشريعية وجوباً في اليوم العاشر الموالي لتاريخ انتخاب المجلس الشعبي الوطني... ». وجاء في الفقرة 3 من هذه المادة: « تطبق الأحكام السابقة الذكر على مجلس الأمة ».

3 - صدر النظام الداخلي لمجلس الأمة في الجريدة الرسمية رقم 8، المؤرخة في 1998/02/18، ص 3 وما يليها.

أما القانون العضوي المتعلق بالانتخابات لسنة 1997، فلم ينظم الإجراءات والمدة التي يجب على رئيس الجمهورية احترامها في ممارسة سلطته في انتقاء أعضاء مجلس الأمة.

إنّ سلطة رئيس الجمهورية في تعيين من يريد كعضو في مجلس الأمة هي سلطة واسعة، حيث اكتفت المادة 101 من الدستور بالنص على ضرورة تعيين رئيس الجمهورية أعضاء مجلس الأمة من بين الكفاءات الوطنية، وهذا الأمر لا يحدّ ولا يُنقص من نطاق حرية رئيس الجمهورية في تعيين من يريد كعضو في مجلس الأمة.

كما أنّ المرسوم الرئاسي<sup>(1)</sup> المتعلق بتعيين أعضاء مجلس الأمة، لم يشر في حيثياته إلا إلى المادتين 128 و129 من قانون الانتخابات: الأولى المتعلقة بشرط السن، والثانية التي تقضي بأن تطبق الشروط الخاصة بانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وحالات التنافي على انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين<sup>(2)</sup>.

أما عن تجديد أعضاء مجلس الأمة، فيحدد نصف (2/1) عدد الأعضاء أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة<sup>(3)</sup>. وتعني عبارة العضوية انتماء

1 - المرسوم الرئاسي رقم 97-499 المؤرخ في 27 ديسمبر 1997، المتعلق بتعيين أعضاء مجلس الأمة، الجريدة الرسمية رقم 86، المؤرخة في 1997/12/28، ص 10.

2 - تبين لنا دراسة تحليلية للأعضاء المعيّنين، أنّ 10 أعضاء ينتمون إلى حزب جبهة التحرير الوطني، وعضوين (2) ينتميان إلى حزب التجمع الوطني الديمقراطي، وعضوين إلى حركة مجتمع السلم، وعضواً قريباً من التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، والعضو الأخير هو رئيس الحزب الوطني الديمقراطي، وهناك 4 من قدماء ضباط الجيش، واثنا عشر (12) وزيراً سابقاً، ودبلوماسيان (2)، وثلاثة عشر (13) جامعيين، و10 من قدماء المجاهدين و10 أعضاء ينتمون إلى التجمعات المدنية. أما العضو النسوي، فلم يتم تعيين إلا أربع (4) نساء. راجع:

- BOUSSOUMAH (M): La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels, op.cit., p. 419.

3 - المادة 181 من دستور 1996.

ولقد تدخل المجلس الدستوري في سنة 2000، بمذكرة تفسيرية لأحكام الدستور والمتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة حيث جاء فيها:

« ... ولما كان أعضاء مجلس الأمة بعضهم منتخب (3/2 = 96) والباقي (3/1 = 48) معين، فإنّ عملية التجديد وللحفاظ على النصاب المحدد في الدستور (المادة 101) يجب أن تتم بشكل منفصل بحيث تجري القرعة بين الأعضاء المنتخبين لتجديد نصف عددهم وبين المعيّنين كذلك لتجديد نصف عددهم. =

الشخص لجماعة معينة أو لحزب معين أو لهيئة معينة. وتطبيقاً للمادة 101 من الدستور، فإنّ العضوية تشمل فئة المنتخبين وفئة المعيّنين.

### 3 - رئيس مجلس الأمة:

تتعدّد أول جلسة لمجلس الأمة، طبقاً لأحكام المادة 113 من الدستور، بحكم القانون في اليوم العاشر من انتخاب أعضاء المجلس أي يوم 4 جانفي 1998. وتبدأ أعمال المجلس تحت إدارة مكتب مؤقت يرأسه أكبر الأعضاء سناً، ويساعده في ذلك النائبان الأصغر سناً<sup>(1)</sup>. ويقوم هذا المكتب بمناداة أعضاء المجلس المنتخبين والمعيّنين حسب الإعلان الذي سلمه له المجلس الدستوري، وانتخاب لجنة إثبات العضوية لأعضاء مجلس الأمة، وانتخاب رئيس مجلس الأمة<sup>(2)(3)</sup>.

= ... إنّ عدد أعضاء مجلس الأمة المعيّنين الذين يجب أن يشملهم التجديد هو نصف عددهم المحدد قانوناً أي 24. أما المقاعد الشاغرة فلا تشملها عملية التجديد والاستخلاف الوارد ضمن المادة 181 من الدستور بل تحكمها المادة 112 من الدستور».

المصدر: نشریات المجلس الدستوري لسنة 2000.

1 - المادة 2/6 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

- وفي 04 جانفي 1998، اجتمع مجلس الأمة بقصر زيغود يوسف المقرّ الذي أعلن فيه أول مجلس للجزائر المستقلة في سبتمبر 1962.

انعقد المجلس برئاسة السيد مصطفى عبيد بمساعدة كلّ من حميدة مدني وناصر بوداش.

2 - تداول على رئاسة مجلس الأمة ثلاثة (03) رؤساء وهم السادة:

1 - بشير بومعزة: وهو أول رئيس لمجلس الأمة، وقد تمّ انتخابه في جلسة علنية عامة عقدها المجلس بتاريخ 05 جانفي 1998، وانتهت عهدة رئاسته بعد التجديد النصفى للأعضاء.

2 - محمد شريف مساعدي: انتخب في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ 12 أفريل 2001، وقد انتهت عهده بوفاته في 01 جوان 2002.

3 - عبد القادر بن صالح: انتخب في جلسة علنية عقدها المجلس بتاريخ 02 جويلية 2002.

المصدر: حصيلة نشاطات مجلس الأمة جانفي 1998 إلى جانفي 2004.

3 - بعد انتخاب لجنة إثبات العضوية وانتخاب رئيس مجلس الأمة عيّن المجلس أعضاء اللجنة الخاصة بإعداد النظام الداخلي لمجلس الأمة، الذي عرض للمناقشة في مجلس الأمة يوم 21 جانفي 1998. وقد خصص المجلس جلستين علنيتين عامتين لمناقشة مشروع النظام الداخلي والمصادقة عليه وذلك بتاريخ 21 و22 جانفي 1998. وبعد مصادقة النواب عليه، عرض من قبل رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري، وذلك طبقاً للمادة 3/165 من الدستور.

جاء في المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الأمة « ينتخب رئيس مجلس الأمة بالاقتراع السري، وفي حالة تعدد المترشحين يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة.

في حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة، يلجأ في أجل أقصاه أربع وعشرون (24) ساعة إلى إجراء دورتين يتم فيهما التنافس بين الأول والثاني المتحصلين على أغلبية الأصوات، يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية النسبية.

في حالة تعادل الأصوات يعتبر فائزاً المترشح الأكبر سناً، في حالة المترشح الوحيد، يكون الانتخاب برفع اليد ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات «.

= ووفقاً للرأي رقم 04/ر.ن.د/98 المؤرخ في 10 فبراير 1998 المتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور (الجريدة الرسمية رقم 08، المؤرخة في 18 فبراير 1998، ص 18)، فإن المجلس الدستوري ألغى المواد من 63 إلى 68، والمادتين 75 و76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة والتي كانت تنظم حق مجلس الأمة في تعديل النصوص المعروضة عليه بعد التصويت عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني. كما أقر أيضاً عدم دستورية المواد 74 و77 و78 في بعض أجزائها فقط.

- وبصدور القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (الجريدة الرسمية المؤرخة في 09 مارس 1999، ص 15)، وبغرض تكييف ومطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة مع أحكام وبنود هذا القانون، عمل المجلس على تعديل وتنظيم نظامه الداخلي حيث تم عرض مشروع التعديل للنقاش العام، وعلى مدار أربع جلسات، اثنتان في شهر جويلية 1999 واثنتان في شهر أكتوبر 1999، وتمت المصادقة عليه. وقد تناول التعديل في مجمله:

- تنظيم عمل هياكل المجلس وأجهزته.
- ضبط آجال الدورات.
- إدخال تعديلات على طريقة الأعمال التشريعية قصد تمكين الأعضاء من تقديم ملاحظاتهم الكتابية للجان عن دراسة النصوص القانونية.
- استحداث منصب المراقب البرلماني.
- اللجنة المتساوية الأعضاء.

ومع اقتراب موعد أول تجديد نصفي لأعضاء مجلس الأمة، لجأ المجلس إلى إدخال ثاني تعديل على نظامه الداخلي، يتعلق بضبط طريقة إجراء القرعة التي تقضي بتجديد الأعضاء الذين تنتهي عهدهم. وتمت المصادقة على هذا التعديل في جلسات 26 و28 نوفمبر 2000.

ينتخب رئيس مجلس الأمة أصلاً لمدة 3 سنوات، بما أن هذا الرئيس ينتخب عند كل تجديد جزئي لتشكيل مجلس الأمة، وهذا ما نصت عليه المادة 1/114 من الدستور «**ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيله المجلس**».

لكن مع مراعاة الأحكام الانتقالية لدستور 1996، ولاسيما المادة 181 منه، يمارس رئيس مجلس الأمة العهدة الأولى لمدة 6 سنوات<sup>(1)</sup>.

وهذا ما أكدته المادة 11 من القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 28 مارس 1999 والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة «**مع مراعاة أحكام المادة 181 (الفقرة الثانية) من الدستور ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة وفقا لأحكام المادة 114 من الدستور**»<sup>(2)</sup>.

1 - تنص المادة 181 من دستور 1996 «**يحدد نصف (2/1) عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة. ويستخلف أعضاء مجلس الأمة الذين وقعت عليهم القرعة وفق الشروط نفسها وحسب الإجراء نفسه المعمول به في انتخابهم. لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى لمدة ست (6) سنوات**».

2 - مع العلم أن هذه المادة لم تكن صياغتها الأولى كذلك، بل أعيدت صياغتها بعد تدخل المجلس الدستوري بموجب الرأي رقم 08/ر.ق.ع/م.د/99 المؤرخ في 21 فبراير 1999 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة...

- فكانت المادة 11 تنص على أن «**ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة وفقا لأحكام المادة 114 من الدستور**».

**يوضح النظام الداخلي الساري المفعول لكل غرفة كيفية انتخابها**».

وجاء في نص الإخطار «**اعتباراً أن المؤسس الدستوري قد اقر في المادة 181 (الفترة الثانية) من الدستور بأن القرعة لا تشمل رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى لمدة ست سنوات (6)...** واعتباراً أن المشرع حيث نص على أن انتخاب رئيس مجلس الأمة يتم وفقاً لأحكام المادة 114 من الدستور، يكون قد أغفل الإشارة إلى الحكم الانتقالي الوارد في الفقرة الثانية من المادة 181 من الدستور والمتعلق بانتخاب رئيس مجلس الأمة في العهدة الأولى»، لذا قام المجلس الدستوري، بعد إخطاره بإعادة صياغة المادة 11 من القانون العضوي رقم 99-02.

طبقاً لما سبق، فإنّ استبدال رئيس مجلس الأمة الذي تمّ يوم الخميس 12 أبريل 2001، لم يحترم نص الدستور، مع أن المجلس الدستوري في الرأي رقم 08-99 أكد على ضرورة تطبيق نص المادة 181 من الدستور على الرئاسة الحالية لمجلس الأمة واستمرار رئيس مجلس الأمة لعهدته خلال ست (6) سنوات<sup>(1)</sup>.

أما في حالة شغور منصب رئاسة مجلس الأمة، بسبب الاستقالة أو التنافي أو العجز أو الوفاة، يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة بنفس الطرق المحددة في المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الأمة في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ إعلان الشغور. ويتم الإخطار بحالة الشغور من قبل هيئة التنسيق، ويثبت الشغور بلائحة يصادق عليها ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة.

في هذه الحالة يشرف على عملية الانتخاب أكبر نواب الرئيس بمساعدة أصغر عضوين في مجلس الأمة بشرط ألا يكونوا مترشحين<sup>(2)</sup>.

أما عن صلاحيات رئيس مجلس الأمة، فلقد حدّتها المادة 13 من النظام الداخلي، حيث تنص: « علاوة على الصلاحيات التي يخولها إياه الدستور والقانون والنظام الداخلي، يضطلع رئيس مجلس الأمة بما يأتي:

- تمثيل مجلس الأمة أمام المؤسسات الوطنية والدولية.
- ضمان الأمن والنظام العام داخل مقر مجلس الأمة والسهر على احترام النظام الداخلي.

- رئاسة جلسات المجلس واجتماعات المكتب واجتماعات هيئة الرؤساء واجتماعات هيئة التنسيق.

- تكليف نواب الرئيس بمهام عند الضرورة.

1 - راجع: بوكرا إدريس: "بعض الملاحظات القانونية حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة"، إدارة، العدد 1، 2001، ص 77 - 86.

2 - المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

- التعيين في المناصب الإدارية والتقنية بموجب قرارات.
- إعداد مشروع ميزانية المجلس بمساعدة المكتب ...».

## المطلب الثاني

### تنظيم الغرفتين البرلمائيتين

كان التنظيم الهيكلي للبرلمان الجزائري قبل صدور دستور 1996 متكوناً من رئيس ومكتب ولجان دائمة<sup>(1)</sup>. وتوسع في نظام دستور 1996 ليشمل أيضاً هيئة التنسيق وهيئة الرؤساء والمجموعات البرلمانية في كل غرفة.

فكانت المادة 9 من القانون العضوي رقم 99-02 تنص على أن «أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي (الرئيس، المكتب واللجان الدائمة، والمجموعات البرلمانية). لكن بعد تدخل المجلس الدستوري بموجب الرأي رقم 99/08، أعيدت صياغة هذه المادة، وأصبحت أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي الرئيس، المكتب واللجان الدائمة» (الفرع الأول). حيث جاء في نص الإخطار، أن المؤسس الدستوري طبقاً للمواد 111، 113، 114، 117 و119 من الدستور، قد حصر الأجهزة المشتركة لكل من الغرفتين في الرئيس والمكتب واللجان الدائمة دون غيرها، أما الأجهزة الأخرى فلا تدخل ضمن مجال القانون العضوي بل تنظمها الأنظمة الداخلية لكل مجلس (الفرع الثاني).

1 - لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر 1989 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية عدد 52، المؤرخة في 11 ديسمبر 1989، ص 1406.

## الفرع الأول

### الأجهزة الأساسية لغرفتي البرلمان

تتمثل هذه الأجهزة طبقاً للمادة التاسعة (9) من القانون العضوي رقم 99-02 من: الرئيس<sup>(1)</sup> والمكتب واللجان الدائمة.

#### 1 - مكتب المجلس:

يتشكل مكتب المجلس الشعبي الوطني من رئيس المجلس وثمانية (8) نواب للرئيس منتخبين لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد<sup>(2)</sup>.

أما مكتب مجلس الأمة، فيتكون من رئيس المجلس وأربعة نواب منتخبين لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد<sup>(3)</sup>.

يتفق ممثلو المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس المجلس الشعبي على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات التي يمثلونها. وتعرض القائمة على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليها، وفي حالة عدم الاتفاق وفق الشروط المحددة أعلاه، يتم إعداد قائمة موحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات الممثلة للأغلبية طبقاً لمعيار تتفق عليه المجموعات الراغبة في المشاركة في المكتب، وتعرض القائمة على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليها. وفي حالة استحالة الاتفاق وفق الشروط المنصوص عليها أعلاه، يتم انتخاب نواب الرئيس بالاقتراع المتعدد الأسماء سرياً في دور واحد<sup>(4)</sup>.

#### - مهام مكتب المجلس:

إضافة إلى الصلاحيات التي يخولها إياه القانون، يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة بالصلاحيات التالية:

1 - لن نتطرق ثانية لرئيسي الغرفتين البرلمانيتين، فقد سبقت دراسة هذين الجهازين من قبل. راجع أدناه ص 35 وما يليها.

2 - المادتان 21 و22 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق.

3 - المادتان 14 و15 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

4 - المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

- تنظيم سير الجلسات.
- ضبط جدول أعمال الجلسات ومواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة.
- تحديد أنماط الاقتراع.
- تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي.
- المصادقة على مشروع ميزانية المجلس.
- تحديد القواعد الخاصة المطبقة على محاسبة المجلس.
- يخلف رئيس المجلس أحد نوابه - في حالة غيابه - في رئاسة جلسات المجلس واجتماعات المكتب واجتماعات هيئة الرؤساء واجتماعات هيئة التنسيق<sup>(1)</sup>.

## 2 - اللجان البرلمانية:

طبقاً للمادة 117 من دستور 1996، يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظامهما الداخلي، والمبدأ نفسه ذهبت إليه المادة 15 من القانون العضوي رقم 99-02 التي تنص على أن « ينشئ المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من ضمن أعضائهما لجاناً دائمة، ويحدد النظام الداخلي لكل غرفة عددها ومهامها. وتؤسس هذه اللجان في بداية الفترة التشريعية »<sup>(2)</sup>.

وتتكون لجان المجلس الشعبي الوطني من اثنتي عشرة (12) لجنة وهي:

- 1 - لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات.
- 2 - لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية.
- 3 - لجنة الدفاع الوطني.

---

1 - المادة 24 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 17 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

2 - تطبيقاً لتلك النصوص، أسس المجلس الشعبي الوطني لجانه بتاريخ 23 يوليو 1997، وتمّ تجديدها للمرة الأولى في 04 يناير 1999 وجددت للمرة الثانية بتاريخ 24 مارس 2001.

المصدر: حوصلة أعمال المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة 1997 - 2002.

- كما عمل مجلس الأمة على تشكيل لجانه في 12 فيفري 1998، وتمّ تجديدها للمرة الأولى في 21 ديسمبر 1999، ثمّ جددت ثانية في 12 أبريل 2001، وأخيراً في 09 سبتمبر 2002.

المصدر: حصيلة نشاطات مجلس الأمة جانفي 1998 - جانفي 2004.

- 4 - لجنة المالية والميزانية.
- 5 - لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط.
- 6 - لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية.
- 7 - لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة.
- 8 - لجنة الثقافة والاتصال والسياحة.
- 9 - لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني.
- 10 - لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية.
- 11 - لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية.
- 12 - لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعي<sup>(1)</sup>.
- أما اللجان الدائمة لمجلس الأمة فعددها تسع (9) لجان وهي<sup>(2)</sup>:
  - 1 - لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان.
  - 2 - لجنة الدفاع الوطني.
  - 3 - لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج.
  - 4 - لجنة الفلاحة والتنمية الريفية.
  - 5 - لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية.
  - 6 - لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية.
  - 7 - لجنة التجهيز والتهيئة العمرانية والإسكان وحماية البيئة.
  - 8 - لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني.
  - 9 - لجنة الثقافة والإعلان والشبيبة والسياحة.
- ويمكن لكل نائب أن يكون عضواً في لجنة دائمة، لكن لا يمكن له أن يكون عضواً في أكثر من لجنة دائمة<sup>(3)</sup>.
- كما عمل النظام الداخلي للمجلس على تحديد اختصاصات كل لجنة<sup>(4)</sup>.

1 - المادة 27 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق.

2 - المادة 24 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

3 - المادة 41 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 35 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

4 - المواد من 28 إلى 39 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمواد من 25 إلى 33 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

أما عن عدد أعضاء كل لجنة، فتختلف باختلاف اللجان والمجالس، وتتكون لجنة المالية والميزانية في المجلس الشعبي الوطني من 30 إلى 50 عضواً على الأكثر، أما اللجان الأخرى فتتكون من 20 إلى 30 عضواً على الأكثر.

أما في مجلس الأمة، فتتكون لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية من 15 إلى 19 عضواً على الأكثر، أما اللجان الأخرى فتتكون من 10 إلى 15 عضواً على الأكثر.

أما عن توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة، فيتم فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها<sup>(1)</sup>.

وتتكون مكاتب اللجان الدائمة من رئيس ونائب الرئيس ومقرر. ويتفق على توزيع هذه المهام رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد مع المكتب بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني<sup>(2)</sup>. هذا في حالة الاتفاق، أما في حالة الاختلاف حول توزيع مقاعد اللجان على الكتل البرلمانية، فيطبق الإجراء الذي اعتمدته المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أي أسلوب الانتخاب بالاقتراع السري المتعدد الأسماء على أساس قائمة المترشحين دون رعاية أية مجموعة برلمانية.

1 - توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة وفقاً للمادة 44 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني:

| القائمة     | نسبة التمثيل في المجلس | التمثيل في اللجنة<br>30 عضواً | عدد المقاعد | التمثيل في اللجنة<br>50 عضواً | عدد المقاعد |
|-------------|------------------------|-------------------------------|-------------|-------------------------------|-------------|
| ت.و.د. RND  | 41,05                  | 12,32                         | 12          | 20,53                         | 20 + 1      |
| ح.م.س. MSP  | 18,16                  | 5,45                          | 5           | 9,08                          | 9           |
| ج.ت.و. FLN  | 16,32                  | 4,90                          | 1 + 1       | 8,16                          | 8           |
| ح.ن. MN     | 8,95                   | 2,69                          | 1 + 2       | 4,48                          | 4           |
| ح.ق.ش. FFS  | 5,26                   | 1,58                          | 1 + 1       | 2,50                          | 1 + 2       |
| ت.ث.د. RCD  | 5,00                   | 1,50                          | 1 + 1       | 2,50                          | 1 + 2       |
| الأحرار IND | 2,89                   | 0,87                          | 1 + 0       | 1,45                          | 1           |
| ح.ع. PT     | 1,05                   | 0,32                          | 0           | 0,53                          | 1 + 0       |
| ح.ج.ت. PRP  | 0,79                   | 0,24                          | 0           | 0,40                          | 0           |
| ح.ج.ت. PSL  | 0,26                   | 0,08                          | 0           | 0,13                          | 0           |
|             |                        |                               | 27          |                               | 50          |

المصدر: حوصلة أعمال المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة 1997، 2002.

- هنا يبرز دور المجموعات البرلمانية من حيث تمثيلها في اللجان الدائمة.

2 - المادة 45 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 39 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

## - تنظيم العمل داخل اللجان البرلمانية:

تستدعى اللجنة إما من قبل رئيسها أو رئيس الغرفة البرلمانية، وذلك طبقاً لجدول أعمال البرلمان، فعمل النظام الداخلي لغرفتي البرلمان على تحديد اختصاصات كل لجنة من هذه اللجان، وتقوم كل لجنة تبعاً للاختصاص الموكول إليها بالتداول في مشاريع واقتراحات القوانين المحالة عليها من قبل رئيس المجلس في تلك المسائل التي تم تسجيلها ضمن جدول أعمالها.

ويمكن للجان الدائمة في إطار عملها، أن تستمع لممثل الحكومة أو أي عضو فيها كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

كما يمكن للجان الدائمة الاستعانة بنوي الخبرة. وتقوم اللجان الدائمة بإعداد تقارير في مدة شهرين من بداية دراسة النص المعروض عليها، وإن لم تحترم اللجان هذه المدة يمكن للحكومة طلب تسجيل النص ضمن جدول أعمال الدورة<sup>(1)(2)</sup>.

1 - قامت اللجان الدائمة خلال الفترة التشريعية الرابعة أي ما بين 1997 و 2002 بدراسة:

- 61 مشروع قانون.

- 09 أوامر.

- 04 اقتراحات قوانين من بين 20 اقتراح قانون مودع.

- لائحتين (02) من بين أربع (04) لوائح مودعة.

**المرجع:** حصيلة أعمال المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة.

- أما في الفترة التشريعية الخامسة الممتدة من 09 جوان 2002 إلى 01 مارس 2007، فقد قامت اللجان الدائمة بدراسة:

- 91 مشروع قانون.

- 05 اقتراحات قوانين من بين 24 اقتراحاً مودعة من قبل النواب.

- 5 لوائح.

**المرجع:** حصيلة الفترة التشريعية الخامسة جوان 2002 مارس 2007.

- راجع أيضاً في هذا الصدد: مصطفى دربوش، "دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية"، الفكر البرلماني، عدد خاص ديسمبر 2003، ص 30 وما يليها.

2 - كانت اللجان البرلمانية في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة في فرنسا تتمتع بسلطة واسعة حيث تملك الحق في إدخال التعديلات على مشروعات القوانين المقترحة من قبل الحكومة. وكانت المناقشة داخل الجمعية الوطنية تدور حول النص المعدل الذي قد يصبح نصاً جديداً نتيجة لهذا التعديل. ولم يكن لدى الحكومة أية إمكانية لإيصال مشروعاتها إلى المناقشة مباشرة في الجمعية الوطنية، وخاصةً أنها لم تكن لها أية إمكانية لإجراء التعديل على التعديل الذي اقترحه اللجان. وهذه الممارسة من شأنها أن تلغي حق الهيئة التنفيذية في المبادرة في العمل التشريعي.

لكن مع صدور دستور 1958، تقلصت أهمية وسلطة اللجان البرلمانية، رغم إبقاء هذا الدستور على سلطة اللجان في اقتراح التعديلات على مشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة، إلا أن المناقشة داخل الجمعية الوطنية تبدأ انطلاقاً من النصوص الأساسية لمشروعات القوانين المقدمة من قبل الحكومة. فلم تعد اللجان =

ويتداول أعضاء اللجنة في النص المعروض عليها مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، لكن لا يتم التصويت إلا بحضور أغلبية الأعضاء. وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد أربع وعشرين (24) ساعة على الأقل. ويكون التصويت حينئذٍ صحيحاً مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين (1) (2).

= البرلمانية تملك أية وسيلة تمكنها من منع أي مشروع قانون مقدم من قبل الحكومة إلى أن يصل إلى الجمعية الوطنية، كما كان ذلك ممكناً من قبل، فحول دستور 1958 الحكومة سلطة حقيقية اتجاه اللجان البرلمانية، وذلك من خلال الإمكانيات التي تملكها في التحكم بمواعيد اجتماع اللجان البرلمانية المتخصصة، وبالتالي ضمان رجحان كفة الحكومة في قيادة المناقشات التي تجري داخل البرلمان. راجع في هذا الصدد: الطغات عبد الرضا، تركب السلطة السيادية لصالح الهيئة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 350 و 351.

- 1 - المادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 43 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 2 - يبين الجدول التالي النشاط التشريعي خلال الفترة التشريعية الخامسة حسب عمل كل لجنة من اللجان الدائمة.

| النصوص المدروسة |                 |       |                   |       | اللجنة                                                     |
|-----------------|-----------------|-------|-------------------|-------|------------------------------------------------------------|
| الأوامر         | مشاريع القوانين |       | اقتراحات القوانين |       |                                                            |
|                 | عادية           | عضوية | عادية             | عضوية |                                                            |
| 07              | 01              | 00    | 03                | 18    | لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات                   |
| —               | —               | —     | —                 | 02    | لجنة الشؤون الخارجية والجالية                              |
| 01              | —               | —     | —                 | 01    | لجنة الدفاع الوطني                                         |
| 05              | —               | —     | —                 | 09    | لجنة المالية والميزانية                                    |
| 09              | —               | —     | —                 | 08    | لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط |
| 03              | —               | —     | —                 | —     | لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية |
| 01              | —               | —     | —                 | 05    | لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة                   |
| 01              | —               | —     | —                 | 03    | لجنة الثقافة والاتصال والسياحة                             |
| 03              | —               | —     | —                 | 03    | لجنة الصحة الشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني        |
| —               | —               | —     | —                 | 06    | لجنة الإسكان والتجهيز والري والتنمية العمرانية             |
| 01              | —               | —     | —                 | 01    | لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية        |
|                 | —               | —     | —                 | 01    | لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعي                        |
| 31              | 01              | 00    | 03                | 57    | المجموع                                                    |

المصدر: حصيلة الفترة التشريعية الخامسة جوان 2002 إلى فيفري 2007، المجلس الشعبي الوطني مارس 2007.

تعتبر لجنة الشؤون المالية والميزانية في المجلس الشعبي الوطني، التي تقابلها لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية في مجلس الأمة من أهم لجان المجالس البرلمانية، وتظهر أهميتها في تركز العمل التشريعي لديها، لأن قانون المالية والميزانية من أهم القوانين التي تختص هذه اللجنة بدراستها لكن تبقى حدود تدخل هذه اللجنة ضعيفة، بسبب سيطرة الحكومة على تركيبها لانتماء أغلب أعضائها لأحزاب الائتلاف الحكومي، وللضوابط المفروضة على التشريع في المجال المالي، كعدم قبول المبادرات القانونية التي يكون من نتائجها تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العامة، وبالتالي عدم إمكان تقديم هذه اللجنة أي تعديل على المشروع المقدم أمامها<sup>(1)</sup>.

كما حدّد الدستور مدة للمصادقة على قانون المالية، حيث تنص المادة 120 منه على أن « يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوماً (75) من تاريخ إيداعه، وفي الحالة العكسية يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر ». ونلاحظ أن صياغة هذه المادة، تؤكد لنا طبيعة عمل المجلس فيما يخص قانون المالية، فلم يستعمل المؤسس كلمة دراسة أو مناقشة، بل استعمل كلمة المصادقة. وفي نفس المادة يبين جزاء عدم المصادقة وهو إصدار قانون المالية في شكل أمر رئاسي<sup>(2)</sup>.

1 - لونيس بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، السنة الدراسية 2005 - 2006، ص 5 وما يليها.

2 - حصيلة أعمال لجنة المالية والميزانية في الفترة التشريعية الخامسة:

| النصوص القانونية المدروسة على مستوى اللجنة                                                                 | تاريخ التصويت عليها في م.ش.و |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| - مشروع قانون المالية لسنة 2003.                                                                           | 27 أكتوبر 2003.              |
| - الأمر رقم 03-01 المتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج.   | 02 أبريل 2003.               |
| - مشروع قانون المالية التكميلي لسنة 2003.                                                                  | 05 جوان 2003.                |
| - مشروع القانون المتضمن الموافقة على الأمر المتعلق بالنقد والقرض.                                          | 07 أكتوبر 2003.              |
| - مشروع قانون المالية لسنة 2004.                                                                           | 01 نوفمبر 2003.              |
| - مشروع القانون المتضمن الموافقة على الأمر المتعلق بالإلزامية التامين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا. | 07 أكتوبر 2003.              |
| - مشروع قانون المالية لسنة 2005.                                                                           | 08 نوفمبر 2004.              |
|                                                                                                            | =                            |

وإلى جانب لجنة المالية والميزانية، تعتبر لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والحريات من اللجان المهمة من حيث عدد النصوص المدروسة فيها<sup>(1)</sup>.

## الفرع الثاني

### الهيئات التنسيقية لغرفتي البرلمان

استحدثت بموجب القوانين الأساسية المنظمة للعمل البرلماني، والأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية هيئات جديدة لم تُعرف قبل نظام دستور 1996. وتتمثل هذه الهيئات في المجموعات البرلمانية، هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق.

|                 |                                                                                            |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| 17 يناير 2006.  | = مشروع قانون متعلق بالتأمينات.                                                            |
| 04 أكتوبر 2005. | - مشروع القانون المتضمن الأمر 05-05 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005.              |
| 17 يناير 2006.  | - مشروع قانون يتضمن توريق القروض الرهنية.                                                  |
| 15 نوفمبر 2005. | - مشروع قانون المالية لسنة 2006.                                                           |
| 14 أكتوبر 2006. | - مشروع قانون يتضمن الموافقة على الأمر رقم 04-06 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006. |
| 30 أكتوبر 2006. | - مشروع قانون المالية لسنة 2007.                                                           |
| 10 يناير 2007.  | - مشروع قانون يتعلق بتعاونيات الادخار والقرض.                                              |

**المصدر:** حصيلة الفترة التشريعية الخامسة جوان 2002 - فيفري 2007، المجلس الشعبي الوطني مارس 2007.

1 - خلال الفترة التشريعية الرابعة مثلاً درست هذه اللجنة:

16 مشروع قانون.

03 اقتراحات قوانين.

لاثنين ومجموعة من الأوامر.

**المرجع:** حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة.

- أما في الفترة التشريعية الخامسة، فدرست هذه اللجنة:

- 21 مشروع قانون.

- اقتراح قانون واحد.

- 07 أوامر.

**المرجع:** حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الخامسة.

## 1 - المجموعات البرلمانية:

يرجع السبب والتفسير الوحيد لتواجد المجموعات البرلمانية في نظام دستور 1996 إلى تبني هذا النظام للتعددية الحزبية. لكن رغم اعتماد دستور 1989 هذا المبدأ، أي التعددية الحزبية، فلم تعرف قوانينه المنظمة للهيئة التشريعية للمجموعات البرلمانية. وتعتبر هذه الهيئة من الهيئات المستحدثة في سنة 1996. ويلاحظ من النصوص الواردة في النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة المكانة المهمة التي منحت للمجموعات البرلمانية.

ويمكن للنواب أن يشكلوا مجموعات برلمانية، وتتكون المجموعة البرلمانية من خمسة عشر (15) نائباً على الأقل. ولا يمكن النائب أن ينضم إلى أكثر من مجموعة برلمانية. ولا يمكن أي حزب أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة<sup>(1)</sup>.

أما عن دور المجموعات البرلمانية وأهميتها، فهو مهم جداً، حيث يتم تحديد مناصب نواب رئيس المجلس الشعبي الوطني ونواب رئيس مجلس الأمة وتوزيع المناصب على أساس التمثيل النسبي لكل مجموعة<sup>(2)</sup>.

وقد تمّ التوزيع بين المجموعات البرلمانية التي ترشحت لتولي مهام مكاتب اللجان الدائمة، والمتمثلة في التجمع الوطني الديمقراطي، وحركة مجتمع السلم، وجبهة التحرير، وحركة النهضة، طبقاً لقاعدة التمثيل النسبي، كما تمت إعادة توزيع المقاعد التي بقيت شاغرة على المجموعات البرلمانية الأربع المذكورة سالفاً بسبب عدم مشاركة باقي المجموعات، ولاسيما جبهة القوى الاشتراكية والتجمع من أجل الثقافة والديمقراطية في مهام مكاتب اللجان، في الفترة التشريعية الرابعة<sup>(3)</sup>. أما بالنسبة للفترة

1 - المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. والمادة 20 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

2 - المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. والمادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

3 - يمثل هذا الجدول توزيع مهام مكاتب اللجان الدائمة على المجموعات البرلمانية، وعدد المقاعد الشاغرة هي 36 مقعداً.

| المجموعات البرلمانية     | عدد المقاعد الممنوحة | مهام مكاتب اللجان |             |      |
|--------------------------|----------------------|-------------------|-------------|------|
|                          |                      | رئيس              | نائب الرئيس | مقرر |
| التجمع الوطني الديمقراطي | 36 / 16              | 5                 | 5           | 6    |
| حركة مجتمع السلم         | 36 / 8               | 3                 | 2           | 3    |
| جبهة التحرير الوطني      | 36 / 8               | 3                 | 3           | 2    |
| حركة النهضة              | 36 / 4               | 1                 | 1           | 1    |

- وتم هذا التوزيع على أساس اتفاق بين رؤساء المجموعات البرلمانية الأربع.

التشريعية الخامسة، فأُسست خمس (05) مجموعات برلمانية، تتمثل في حزب جبهة التحرير الوطني برئاسة "دعدودة العياشي"، التجمع الوطني الديمقراطي برئاسة "ميلود شرفي"، حركة مجتمع السلم برئاسة "عبد القادر سماري"، ونواب الأحرار برئاسة محمد يداوي، وأخيراً المجموعة البرلمانية لحزب العمال برئاسة "جلول جودي".

كما يشكل رؤساء المجموعات البرلمانية، إلى جانب أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة، هيئة التنسيق التي تستشار عند إعداد جدول أعمال الجلسات، وتنظيم أشغال المجلس وحسن أدائها وتوفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية<sup>(1)</sup>.

كما تظهر أهميتها أيضاً في توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة حيث توزع هذه المقاعد فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها<sup>(2)</sup>. وبالتالي، تلعب هذه المجموعات البرلمانية دوراً مهماً في تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي إذا كانت هذه المجموعات تساند الحكومة، أي تنتمي إلى نفس التيار الحزبي الحكومي.

## 2 - هيئة الرؤساء:

تتكون هيئة الرؤساء في المجلس الشعبي الوطني من نواب الرئيس، ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس، وتجتمع بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني<sup>(3)</sup>. وتتكون هيئة الرؤساء في مجلس الأمة، من رئيس المجلس ونواب الرئيس، ورؤساء اللجان الدائمة، وتجتمع بدعوة من رئيس مجلس الأمة<sup>(4)</sup>. أما عن مهامها، فتختص هيئة الرؤساء سواء في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالاختصاصات التالية:

- 
- 1 - المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الأمة. والمادة 26 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
  - 2 - المادتان 37 و38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة. والمادتان 42 و43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
  - 3 - المادة 25 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق.
  - 4 - المادة 18 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

- إعداد جدول الدورات وتقويمها.
  - تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة، والتنسيق بين أعمالها.
  - تنظيم أشغال المجلس.
- كما تختص هيئة الرؤساء للمجلس الشعبي الوطني بضبط الجدول الزمني لجلسات المجلس.

### 3 - هيئة التنسيق:

- تتكون هيئة التنسيق للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية<sup>(1)</sup>.
- أما عن دورها، فيستشيرها المجلس في الأمور التالية:
- جدول الأعمال.
  - تنظيم أشغال المجلس وحسن أدائها.
  - توفير الوسائل المتعلقة بسير المجموعات البرلمانية وضمانها.
- وتجتمع هيئة التنسيق بدعوة من الرئيس أو بطلب من مجموعتين برلمائيتين على الأقل.

وسيظهر لنا بوضوح، دور كل هيئة من هذه الهيئات وعملها عند دراستنا لمراحل سن القواعد التشريعية<sup>(2)</sup>.

- 1 - المادة 26 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
  - 2 - أعلاه، ص 90 وما يليها.
- يبين لنا الجدول التالي أشغال لجان المجلس الشعبي الوطني وأجهزته في الفترة التشريعية الخامسة (جوان 2002 فبراير 2007).

| الأجهزة                                 | عدد الجلسات المنعقدة |
|-----------------------------------------|----------------------|
| استدعاء البرلمان بغرفتيه المجتمعين معاً | 01                   |
| اجتماعات اللجان الدائمة                 | 622                  |
| الدورات                                 | 09                   |
| اجتماعات المكتب                         | 100                  |
| هيئة الرؤساء                            | 27                   |
| اجتماعات المجموعات البرلمانية           | 98                   |
| الجلسات العلنية                         | 227                  |

## الفصل الثاني

### العمل التشريعي امتداد ظاهري وهيمنة السلطة التنفيذية عليه

تقوم الديمقراطية في الأنظمة المعاصرة على أساس جوهري وهو مبدأ "سيادة الشعب" الذي يكمن أساساً في الإرادة العامة، وذلك حسب ما ذهب إليه "جون جاك روسو" في كتابه العقد الاجتماعي. وتجد هذه الإرادة مصدرها وأساسها في التشريع، أي صنع القانون الذي يعتبر الوسيلة الأساسية لاستظهار هذه الإرادة، وبالتالي ممارسة الشعب سيادته مباشرة، أو تقوم السلطة التشريعية بممارسة السيادة نيابة عن الشعب وذلك تطبيقاً للمبدأ الدستوري الذي يقضي بأنّ الشعب هو مصدر كلّ سلطة يمارسها مباشرة أو عن طريق ممثليه المنتخبين.

تطبيقاً لذلك جاء نص المادة 98 من دستور 1996: « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ».

وتعني ممارسة السلطة التشريعية، صنع العمل التشريعي من قبل البرلمان، إلا أنّ أهمية هذه السلطة وقوتها مرهونتان بمفهوم هذه الوسيلة وأهميتها، أي العمل التشريعي (المبحث الأول). كما تركز ممارسة السلطة التشريعية على الوسائل والأدوات القانونية المخولة للبرلمان عبر جميع مراحل سن القواعد القانونية التشريعية، وذلك ابتداءً من تحديد جدول أعمال الغرف البرلمانية، أي تحديد الأولويات في ترتيب المواضيع التي سيقوم البرلمان بدراستها، ومن ممارسة سلطة المبادرة بالتشريع ومناقشة المواضيع، ثمّ أخيراً سلطة التصويت على الأعمال التشريعية المدروسة في البرلمان (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### الامتداد الظاهري للعمل التشريعي

لقد عرف العمل التشريعي تطوراً في مفهومه وذلك لتغير المعيار المحدد له، بينما كان المعياران العضوي والشكلي هما المعيارين اللذين يؤخذ بهما في تحديد العمل التشريعي، بحيث يعتبر القانون هو الوسيلة للتعبير عن الإرادة العامة، كما جاء في تعريف جان جاك روسو<sup>(1)</sup>. والعمل التشريعي، بعد تطور دور الدولة وتدخل السلطة التنفيذية في ممارسة الوظيفة التشريعية، خاصة بعد الثورة التي أدخلها الدستور الفرنسي لسنة 1958 بموجب المادتين 34 و37 منه، أصبح يُحدّد على أساس معيار مادي وموضوعي، بحيث تعتبر القاعدة القانونية، قاعدة تشريعية عندما تتدخل لتنظيم المجالات المخصصة للتشريع بموجب الدستور.

ولقد أثر هذا التطور ليس فقط في تغيير مفهوم العمل التشريعي، بل أدى في نفس الوقت إلى تغيير تعريف القانون.

كما لم يقتصر هذا التطور في مفهوم وتعريف القانون على النظام الفرنسي، بل مسّ جميع الأنظمة الدستورية التي تأثرت بالثورة التي أحدثتها المادتان 34 و37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

والنظام الجزائري من الأنظمة التي تأثرت بذلك، باستثناء دستور 1963 الذي أخذ بالمعيار الشكلي في تعريفه للقانون<sup>(2)</sup>، وأخذت جميع الدساتير الأخرى بالمعيار

1 - « Qu'est ce qu'une loi ? c'est une déclaration publique et solennelle de la volonté générale sur un objet d'intérêt commun ». ROUSSEAU (J.J), Lettres sur la montagne, Lettre VI, Pol Writ II, p 201, cité par : COTTECT (J.M) : Le pouvoir législatif en France, op.cit., p. 10.

2 - لم يعمل دستور 1963 على تحديد مجال القانون، تنص المادة 28 منه « يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية. ويتولى التصويت على القانون ومراقبة النشاط الحكومي ». راجع في هذا الصدد:

- DUBOI (J.M) et ETIENNE (R) : "L'influence de la constitution française de 1958 sur la constitution algérienne de Novembre 1976", RASJEP, N° 03, Septembre 1978, p. 485 et s.

المادي لتحديد مفهوم القانون، وهو تلك القواعد التي تضعها السلطة التشريعية في المجالات المخصصة لها دستورياً<sup>(1)</sup> (المطلب الأول).

إضافة إلى تحديد مجال القانون، عمل دستور 1996 على إدخال آلية تشريعية جديدة تتمثل في القانون العضوي. وإلى جانب القانون العادي الذي حددت مجالاته بموجب المادة 122 من الدستور يتدخل المشرع للتشريع عن طريق القانون العضوي في المجالات المحددة بموجب المادة 123 من الدستور (المطلب الثاني).

### المطلب الأول

#### مفهوم العمل التشريعي وتعريفه

تطبيقاً للمبادئ التي أرسنها الثورة الفرنسية، كانت النظرة إلى القانون نظرة سيادية، حيث كانت الإرادة العامة هي أهم ضمانات القانون La loi، فتمسك ثوار الثورة الفرنسية بمبادئ "روسو"، المتمثلة في أن القانون هو الأداة العليا لجميع الأنظمة السياسية، لكن مع تكيف تلك المبادئ بالحقائق السياسية. ففي إطار الديمقراطية التمثيلية التي أخذ بها رجال الثورة الفرنسية كان على البرلمان أن يكون الهيئة التي تسمح للشعب بأن يمارس سيادته. فكان التفسير الفرنسي للديمقراطية التمثيلية متميزاً، حيث يعتبر البرلمان الهيئة التي تتمتع بالسيادة الوطنية<sup>(2)</sup>. وبتمتعه بالسيادة الوطنية يتمتع بشكل كلي بالسلطة التشريعية. وإثر ذلك ظهرت عدّة اتجاهات: الاتجاه الأول، يرى أن القانون يحدّد الأطر العامة، وهو مرآة لإرادة جميع المواطنين وهو ضمانة للعدالة. أما الاتجاه الثاني، فيعتبر كل عمل ناتج عن البرلمان قانوناً. أما الاتجاه الثالث، فرفض تحديد معيار للقانون، بل إرادة البرلمانين هي فقط التي تضيف صفة القانون

1 - عمل كل من دستور 1976 (المادة 151) ودستور 1989 (المادة 115) وأخيراً دستور 1996 (المادة 122) على تحديد مجال القانون.

2 - هذا ما اعتمدته مجلس الدولة الفرنسي في 15 نوفمبر 1956 حيث جاء في حكمه: «في الواقع، أن البرلمان وهو يتمتع بالسيادة الوطنية سوف يعود إليه الحق في كل حالة خاصة في أن يحتفظ لنفسه بالقضايا التي يعزم البت بشأنها». راجع:

- LAVROFF (D.G) : Le système politique français, Dalloz, Paris, 1975, pp. 431 et 432.

على عمل معين<sup>(1)</sup>.

ويتمثل القانون عامة، في النصّ الذي تمّ التصويت عليه من قبل البرلمان وذلك طبقاً للإجراءات المقررة في الدستور. لكن بعد تطور دور الدولة، خاصة بعد الثورة التي أدخلها الدستور الفرنسي لسنة 1958 بموجب المادتين 34 و 37 منه، أصبح المعيار المادي هو الوحيد لتحديد العمل التشريعي أي القانون (الفرع الأول).

وتطبيقاً لهذا المعيار المادي الذي يتدخل في تحديد العمل التشريعي، عملت عدّة أنظمة حديثة ومن بينها نظام دستور 1996 الجزائري على التفرقة بين آليتين تشريعتين يتدخل بهما البرلمان لممارسة سلطته التشريعية، وتتمثل في القانون العضوي والقانون العادي.

وبما أنّ استحداث القانون العضوي لأول مرة في الجزائر تمّ بموجب دستور 1996، فسنتعمق فيه عند دراستنا لمفهوم العمل التشريعي، وسنحاول البحث عن أسباب إيجاد هذه الوسيلة في النظام الحالي (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### تغير مفهوم العمل التشريعي

##### أ - المفهوم الشكلي والمفهوم المادي للعمل التشريعي:

كان التقليد الدستوري، خاصة الفرنسي، يرتكز إلى غاية 1958، على المفهوم الشكلي للقانون، وهذا ما ذهب إليه العديد من الفقهاء، حيث يرى الأستاذ دولوبادير DELAUBADERE، أن القانون يتمثل في الوثيقة التي توضع من قبل الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية وذلك طبقاً للإجراءات التشريعية<sup>(2)</sup>.

« Le véritable critère de la loi n'est ni formel ni, matériel, la loi reside dans la volonté du - 1 parlement. Toute décision dont le parlement a décidé de faire une loi, prend le caractère législatif par la seule volonté des parlementaires. C'est cette volonté exprimée au moment du vote qui doit caracteriser une loi ». COTTERET (J.M) : Le pouvoir legislatif en France, op.cit., p. 2.

DELAUBEDERE (A): Traité élémentaire de droit administratif, Tome III, LGDJ, Paris, 1972, p. 133. - 2

أما الأستاذ Rivero فيعرّف القانون باعتباره الوثيقة التي تمّ تحضيرها من قبل الهيئة الدستورية المجهزة بالسلطة التشريعية<sup>(1)</sup>. ولقد اعتبر البرلمان مجسّداً للسيادة الوطنية، ومن خلاله يمارس الحق في التصويت على القانون الذي يعتبر بمثابة تعبير عن الإرادة العامة، ويتدخل في جميع المسائل، ويشترط احترامه للإجراءات الدستورية. ويُقرّ الأستاذ كاري دي مالبرغ Carrée de Malberg بعدم وجود مادة تشريعية، وإنما توجد سلطة تشريعية، وطبقاً لذلك، فأى تحديد لمجال تدخل البرلمان يعتبر اعتداء على مبدأ السيادة الوطنية<sup>(2)</sup>.

ويعرف العمل التشريعي أي القانون فقط بالنظر إلى الهيئة التي تتخذه. فالقانون هو كل عمل يقوم به البرلمان في الأشكال التشريعية مهما كان محتواه<sup>(3)</sup>.

ويستبعد التعريف الشكلي للقانون فكرة تحديد الموضوعات التي يختص بها، طالما أن الهيئة التشريعية هي نفسها التي تضيف صفة القانون على القواعد التي تقرها في شكل تشريع<sup>(4)</sup>.

لكن نظراً لأسباب عديدة، ولاسيما تلك المتعلقة بضرورة تدخل الدولة السريع، وبالتالي تعزيز سلطة الهيئة التنفيذية وضمان استقلاليتها، لم يعد المعيار الشكلي المعتمد عليه لتحديد مفهوم القانون صالحاً، بل أصبح المعيار المادي أو الموضوعي هو المعتمد عليه لتحديد مفهوم وتعريف القانون.

ويقوم المعيار المادي على أساس التباين في الهيئة التي تصدر هذه القواعد العامة وأيضاً على أساس التباين الخاص بالإجراءات المتعلقة بوضع هذه القواعد العامة.

RIVERO (J) : Droit administratif, Dalloz, Paris, 1975, p. 98.

1 - راجع:

2 - « Dans le droit positif français, la loi ne se caractérise pas par son contenu, mais par sa forme... la loi, c'est toute décision émanant des assemblées législatives et adoptées par elles en forme législatives ». cité par STMUNKESS (P) : "La classification des actes ayant force de loi en droit public français", RDP, 1964, p. 261.

3 - CHALABI (El Hadi) et MEKARBECH (Charif) : "Les fonctions de la loi", RASJEP, N° 04, Décembre, 1985, p. 772.

4 - VEDEL (G) : "Le problème des rapports du législatif et de l'exécutif", RFSP, N° 3, Paris, 1958, p. 31.

فالقانون هو الوثيقة التي يتم التصويت عليها من قبل البرلمان، في حين أن اللائحة هي الوثيقة التي يتم اتخاذها ضمن إطار ممارسة السلطة اللائحية.

وحسب الأستاذ أبريل Avril، فإنّ دستور 1958 الفرنسي « لم يكتف بتدبير علاقات واختصاصات الحكومة والبرلمان، وإنما قد مسّ مسّاً عظيماً أسس قانوننا القائم على أساس سيادة القانون الشكلي »<sup>(1)</sup>.

فلم يقتصر هذا التطور على تغيير معيار تحديد العمل التشريعي وبالتالي مفهوم هذا العمل، بل أدى أيضاً إلى تغيير تعريف القانون.

### ب - تعريف القانون La loi:

يعرّف روسو القانون بأنه:

« *C'est une déclaration publique et solennelle de la volonté générale sur un objet d'interet commun* »<sup>(2)</sup>.

أما بعد التطور الذي أحدثته المادتان 34 و 37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، فقد أصبح القانون يعرف على أنه « *ذلك العمل الذي صوّت عليه من طرف البرلمان في المجالات المحددة له* »<sup>(3)</sup>.

ويختلف تعريف القانون باختلاف المعيار الذي ننطلق منه، فانطلاقاً من المعيار المادي، يُعرّف القانون بأنه قاعدة عامة ومجردة ودائمة<sup>(4)</sup>.

1 - راجع: AVRIL (P): Le régime politique de la V<sup>ème</sup> republique, LGDJ, Paris, 1964, p. 23.

2 - راجع: ROUSSEAU (J.J): Lettres sur la montague, lettre VI, pol, Writ II 201, cité par COTTERET (J.M), Pouvoir législatif en France, op.cit., p. 10.

3 - راجع: WALINE (M): "Les rapports entre la loi et le reglement avant et après la constitution de 1958", RDP, 1959, p. 709.

- FABRE (M.H): "La loi expression de la souveraineté", RDP, 1979, p. 341.

- PEZANT (J.L): "Contribution à l'étude du pouvoir législatif selon la constitution de 1958", in Melanges offerts à G. Burdeau, le pouvoir, LGDJ, 1977, p. 445.

DELAUBADERE (A): "L'acte législatif est aussi toute disposition générale, abstraite, - 4 impersonnelle, édictée impérativement par l'Etat", Traité élémentaire de droit constitutionnel, p. 479. Cité par COTTERET (J.M): Le pouvoir legislatif en France, op.cit., p. 13.

- DUGUIT (L): "Le loi est une règle générale, et toute disposition qui n'a pas ce caractère n'est pas une loi...". l'Etat E1, p. 502, cité par COTTERET (J.M), op.cit., p. 14.

أما إذا استندنا إلى المعيار العضوي لتعريفه، فإنّ القانون هو النص الذي صوّت عليه البرلمان وأصدره رئيس الجمهورية وفقاً للإجراءات المحددة في الدستور<sup>(1)</sup>. وهذا المعيار يفتح المجال أمام تدخل الدولة لأنّ المجتمع في تطور دائم، بالتالي فإنّ القوانين على حد تعبير الأستاذ بيردو Burdeau لم تعد بمثابة مبادئ، بل هي حلول بسبب تسييس القانون La politisation de la loi من جهة وتسييس المجتمع بصفة عامة<sup>(2)</sup>.

ووفقاً لهذا التطور في مفهوم القانون، لم يعد القانون هو الذي يخول المشرّع سموه، لكنّ السلطة العليا للمشرّع هي التي تخول القواعد التي يضعها بصفة خاصة للقانون.

إلا أنّ هذا التطور في مفهوم القانون وتعريفه، لم يمس مكانته في تدرج القواعد القانونية، فلا يزال القانون عملاً أساسياً وسيادياً، بحيث لا يمكن للائحة أن تتدخل لإلغائه، كما لا يمكن أن يكون موضوع متابعة قضائية. فالقانون هو عمل سيادي وأساسي وذو مصدر برلماني.

### 1 - القانون عمل سيادي:

إنّ مكانة القانون عند رجال الثورة الفرنسية هي بمثابة الملك الجديد الذي حل محل الملك المنهار<sup>(3)</sup>. فنجد مبدأ سيادة القانون في جميع مواد إعلان حقوق الإنسان

1 - راجع: VEDEL (G): Droit administratif, coll Themis t1, p. 147. Cité par COTTERET (J.M): op.cit., p. 19.  
- RIVERO (J) : Droit administratif, coll, Dalloz, p. 78. Cité par COTTERET (J.M): op.cit., p. 21.  
2 - راجع: BURDEAU (G): Arch, phil du droit 1939, p. 53. Cité par, COTTERET (J.M), op.cit., p. 22.

ملاحظة: عند دراستنا "للقانون" La loi، يصادفنا مصطلح "La loi-cadre" الذي يعرفه الكتاب بأنه قانون يتدخل فقط لوضع المبادئ العامة، ويترك التفاصيل إلى مراسيم حكومية.

راجع: COTTERET (J.M) : Le pouvoir législatif en France, op.cit., p. 22.

- واستعمل المشرّع الجزائري هذا النوع من القوانين وذلك بموجب قانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، عدد 28، المؤرخة في 10 جويلية 1984، حيث عمل هذا القانون على تحديد المبادئ التي يجب أن يتضمنها ويحترمها كلّ قانون مالي أو قانون مالي تكميلي أو معدل، وقانون ضبط الميزانية، وتشير جميع هذه القوانين في حيثياتها للقانون 84-17.

للمزيد من المعلومات حول الموضوع راجع:

DENIDENI (Y) : "La genèse de la loi organique du 07 Juillet 1984 relative aux lois de finances algériennes", RASJEP, N° 2, 1999, p. 7 et s.

3 - راجع: LE ROY (M): La loi, p. 12. Cité par COTTERET (J.M), Le pouvoir législatif..., op.cit., p. 13.

والمواطن الصادر في 26 أوت 1789<sup>(1)</sup>:

إنّ البرلمان وهو يتمتع بالسيادة كان بوسعه أن يحرص على عدم تدخل الهيئة التنفيذية في المجالات المخصصة له بمقتضى الدستور، عملاً بمبدأ تدرّج النصوص القانونية، الذي يجعل القاعدة التشريعية أسمى من القاعدة التنفيذية، فلا تخضع القاعدة التشريعية لأيّة رقابة مهما كان نوعها، وذلك بسبب السيادة المطلقة "للقانون"، وكذا انصياع القاعدة التنفيذية له<sup>(2)</sup>. فالقانون بمجرد صدوره لا يمكن أن يكون موضوع قرار أو حكم سواء من جهة قضائية أو أية سلطة أخرى تكون نتيجته إلغاءه، أو التحقق من عدم صحته. كما لا يمكن للجهة المعنية بتطبيق القانون أن تقضي بعدم صحته، وهذا ما يدل على سيادة القانون<sup>(3)</sup>.

وحسب كاري دي مالبرغ فإنّ كلاً من القانون والتنظيم مصدران للقواعد القانونية، لكن القواعد التي ينشئانها ليس لها نفس القيمة القانونية، وبالتالي ليس لها نفس القوة<sup>(4)</sup>، ويفرض القانون على القاضي لأنه يكتسب صفة "عدم المنازعة" (incontestable) وبالتالي، فإنّ التقسيم للمجالات التي أتت به المادتان 34 و 37 من الدستور الفرنسي، لا يعني إطلاقاً أن القانون واللائحة لهما نفس المرتبة، بل إنّ القانون يسمو على اللائحة، لأنه لا يمكن أن ينازع Conteste من قبل القاضي<sup>(5)</sup>. ويفرض القانون على القاضي،

1 - على سبيل المثال ما جاءت به المواد 4 و 5 و 6 منه:

- L'article 4 : « La liberté des citoyens est totale, seule la loi peut y mettre des bornes ».

- L'article 5 : « Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché ».

- L'article 6 : « La loi est l'expression de la volonté générale ».

2 - راجع: LEMASURIER (J): « La primauté de l'exécutif en France », in études de droit contemporain. Travaux de recherches de l'institut de droit comparé de l'université de Paris, Editions Cujas, paris, 1966, p. 406.

3 - حسب الأستاذ PEZANT، فإنّ المجلس الدستوري لا ينظر في مدى دستورية العمل التشريعي، بل ينظر في مدى دستورية الوظيفة التشريعية التي يمارسها البرلمان، لذا يجب في هذا الموضوع التفرقة بين العمل التشريعي الذي هو عمل سيادي وبين الوظيفة التشريعية. راجع:

PEZANT (J.L) : Contribution à l'étude du pouvoir législatif..., op.cit., p. 463.

4 - CARRE DE MALBERG (R): Contribution à la theorie générale de l' Etat, op.cit., p. 336. -

5 - « Cette suprématie (de la loi) résulte à la fois de l' autorité de la chose légiférée et de l'autorité de la chose jugée. La chose jugée s'impose à l'administration mais cède le pas à l'autorité de chose légiférée ». PEZANT (J.L) : Contribution à l'étude du pouvoir législatif..., op.cit., p. 465

الذي يتدخل لتطبيقه واحترام مبادئه من جهة، ومن جهة أخرى لإرادة القاضي تفرض على السلطة الإدارية، وبالتالي فإن القانون حتماً يتمتع ويمتاز بالسمو بالنظر إلى التنظيم. كما يجد مبدأ سمو القانون أساسه في مبدأ الرقابة القضائية على دستورية القوانين لكونها الضمانة لعدم معارضة القوانين ومنازعتها وبالتالي حماية سمو القانون<sup>(1)</sup>.

## 2 - القانون عمل أساسي La loi est un acte fondamental

كانت نتيجة الثورة التي أحدثتها المادتان 34 و 37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، اعتبار الحكومة مشرّعاً أساسياً، وأصبح البرلمان مجرد مشرّع استثنائي. ولقد أنكر العديد من الفقهاء صحة هذه النتيجة، حيث يرون أنه لا يمكن إضفاء صفة المشرّع على جهازين مسيرين حسب أنظمة مختلفة. لأنّ تقسيم السلطة الإنشائية للقواعد القانونية بين البرلمان والحكومة، يعارض التقليد الجمهوري الفرنسي، بل أكثر من ذلك، هو يعارض أيضاً التقاليد الديمقراطية بحد ذاتها، فالقانون وفقاً لمبادئ الثورة الفرنسية وعملاً بأفكار جون جاك روسو هو عمل أساسي يتدخل لتنظيم المبادئ الأساسية ويترك التفاصيل للتنظيم<sup>(2)</sup>.

يتدخل ممثل السيادة الوطنية، أي البرلمان، لوضع المبادئ الأساسية، فهو بالتالي ليس بعمل استثنائي، بل هو عمل أساسي، أي أنه يستخدم كأساس لجميع القواعد القانونية الأخرى. فيعمل البرلمان على وضع المبادئ ويحدد النقاط المهمة والخطوط العامة، وعلى الحكومة أن تتخذ التدابير التي بموجبها تكمل باتقان التدابير التي وضعها البرلمان.

لكن هذا الاتجاه لم يعد صحيحاً، لأن تتدخل السلطة التنفيذية بموجب اللوائح المستقلة أيضاً لوضع المبادئ الأساسية في مجالات واسعة، وذلك لوضع الأسس والمبادئ الأساسية في جميع المجالات التي لا يتدخل القانون فيها.

1 - راجع: PEZANT (J.L.) : Contribution à l'étude du pouvoir législatif..., op.cit., p. 465.

2 - المرجع نفسه، ص 457.

### 3 - القانون عمل برلماني:

كانت السلطة الإنشائية للقواعد القانونية سلطة مخولة لممثلي الإرادة العامة، أي البرلمان الذي يتدخل لوضع الأسس والمبادئ العامة لجميع أنشطة الأفراد والدولة. لكن بسبب الثورة التي أحدثها الدستور الفرنسي لسنة 1958 وذلك بتحديد مجال القانون، أصبح القانون يعرف وفقا لمعيار مادي وموضوعي، ويتمثل القانون في القاعدة التي صوّت عليها البرلمان ويكون موضوعها أحد المجالات المحددة للتشريع.

ويعتبر أهم مساوئ تعريف القانون حسب المعيار المادي، الاعتراف للحكومة بـ"السلطة الإنشائية العامة"<sup>(1)</sup>، حيث لم تعد تتدخل فقط لتنفيذ القانون، بل تتدخل الحكومة أيضا لتنظيم جميع المجالات ما عدا تلك المحددة على سبيل الحصر للقانون. فإذا كان التطور الذي أحدثته المادتان 34 و37 من الدستور الفرنسي لم يمس نظام العمل التشريعي Le statut de l'acte législatif، ولم يعمل على كسوف القانون في نظام تدرج القواعد القانونية، فإنه بلور وبشكل عميق الشروط التي تمارس فيها الوظيفة التشريعية، إذ نجد البرلمان وليس القانون، فقد سيادته، وفي مقابل ذلك اعترف للحكومة بسلطات عديدة في الإجراء التشريعي. إلى جانب ذلك، أدى نظام الأحزاب السياسية وخاصة نظام الأغلبية إلى تحديد أكثر لدور البرلمان، حيث أصبح مجرد غرفة لتسجيل المبادرات الحكومية والتصويت عليها<sup>(2)</sup>. لأنه كما يرى الأستاذ ريفيرو Rivero، لم تعد القاعدة العامة أداة لسياسة معينة، بل الجهاز الذي يقود هذه السياسة، يجب أن تكون له سلطة إقرارها وإنشائها<sup>(3)</sup>.

ويميز العمل التشريعي بين آليتين مختلفتين هما: التشريع العادي والتشريع العضوي، ويعتبر استحداث القانون العضوي إلى جانب نظام الغرفتين من أهم المبادئ الجديدة التي تبناها دستور 1996، والخاصة بالمؤسسة التشريعية.

#### الفرع الثاني

1 - RIVERO (J): Regards sur les institutions de la 5<sup>ème</sup> republique, D 1958, chr, p. 262. راجع: Cité par PEZANT (J.L): Contribution à l'étude de pouvoir législatif selon la constitution de 1958, op.cit., p. 467.

2 - هذا ما سنتأكد منه عند دراستنا لمراحل اكتمال القانون، المبحث الثاني، ص 90 وما يليها.

3 - راجع: PEZANT (J.L) : Contribution à l'étude de pouvoir législatif selon la constitution de 1958, op.cit., p. 467.

### موضوع العمل التشريعي

لقد عمل المؤسس الجزائري بموجب دستور 1996 على التفرقة بين فئتين من القوانين أو التشريعات، وذلك من خلال المادتين 122 و 123 من الدستور، وتتمثل هذه الوسائل التشريعية في القانون العضوي والقانون العادي.

#### أ - القانون العضوي:

إذا كان الدستور هو الذي يرسى أسس الحكم في الدولة، وتصدر القوانين طبقاً لتلك الأسس، فهناك نوع من القوانين توجد في مركز وسط من حيث قوتها، بين الدستور والتشريعات العادية، وهو ما يطلق عليه تسمية "القوانين الأساسية"، وهي قوانين تعتبر مكملة للدستور.

« فالصياغة الفنية السليمة توجب أن تقتصر مواد الدستور على الأصول الكلية التي تتوافر لها صفة الاستقرار والدوام النسبي، وألا تتعرض للتفاصيل المتغيرة حتى لا يكون الدستور، وهو أسمى قوانين الدولة عرضة للتغيرات المستمرة »<sup>(1)</sup>. لهذا نجد أن الدساتير المعاصرة تكتفي بالمبادئ الكلية، وتحيل التفاصيل الخاصة بنظام الحكم إلى قوانين تعتبر مكملة لأحكام الدستور.

ففكرة القوانين العضوية فكرة قانونية موجودة منذ القدم في الأنظمة الدستورية الأخرى، فقد ظهرت في فرنسا مع صدور دستور 1848، وكانت تمثل أداة ضاربة تسمح للبرلمان حتى بخرق الدستور<sup>(2)</sup>.

وكانت هذه القوانين العضوية، قبل صدور دستور 1958، غير مستقلة بمجالات معينة، ولم تحدد لها إجراءات خاصة ومختلفة عن تلك الإجراءات المحددة للقوانين العادية<sup>(3)</sup>، كما يمكن تعديلها بموجب إجراءات تشريعية عادية<sup>(1)</sup>. على خلاف ذلك، عمل

1 - سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية...، مرجع سابق، ص 184.

2 - جبار عبد المجيد: "الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأى المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، إدارة، العدد 2، 2000، ص 50.

3 - راجع: BERRAHMDANE (A): "La loi organique et l'équilibre constitutionnel", RDP, N° 3, 1993, p. 220 et s.

دستور 1958 على تحديد المجالات التي يتدخل فيها المشرع العضوي، كما عمل أيضاً على تحديد إجراءات خاصة يجب احترامها عند التصويت عليها، كما اشترط تدخل المجلس الدستوري لمراقبتها قبل صدورها<sup>(2)</sup>، بالتالي هناك من يرى أن دستور 1958، حول القوانين العضوية من مجرد مفهوم قانوني إلى وسيلة من الوسائل الإنشائية للقواعد القانونية. أما النظام الجزائري، فلم يعرف نظام القوانين العضوية إلا بصدور دستور 1996، حيث تنص المادة 123 في فقرتها الأولى على أنه « إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية:

- 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 «.

### 1 - تعريف القانون العضوي:

اختلف الفقه حول إعطاء تعريف دقيق للقوانين العضوية بل يمكن لنا فقط القول إنها قوانين تتدخل لتنظيم مؤسسات الدولة وتنظيم مجالات يراها المؤسس هامة أو استراتيجية، فهي امتداد للدستور<sup>(3)</sup>.

يعتبر القانون عضوياً، حسب المادة 123 من دستور 1996 في حالة ما إذا تدخل في الميادين المخصصة لذلك.

1 - BARTHELEMY (J) et DUEZ (P): Traité de droit constitutionnel, Economica, Paris, 1985, p. 29. -

2 - CAMBY (J.P): "La loi organique dans la constitution de 1958 ", RDP, N° 5, 1989, راجع: p.1403 et s.

3 - راجع: GICQUEL (J): Droit constitutionnel, Montchrestien, Paris, 1987, p. 813.

فالفرق الجوهرى بين القوانين العضوية والقوانين العادية أساساً هو من حيث مجالات تدخلها، وأيضاً من حيث الإجراءات المتبعة في اتخاذها ولاسيما خضوعها للرقابة السابقة للمجلس الدستوري<sup>(1)</sup>. ووفقاً لذلك، يمكن تعريف القانون العضوي أنه مجموعة من القوانين التي لها مجال خاص بها محدد بنص الدستور، كما تتبع في اتخاذها إجراءات خاصة.

وعرّف الدستور الإسباني المؤرخ في 29 ديسمبر 1978 القوانين العضوية في المادة 81 الفقرة الأولى بأنها « هي قوانين عضوية تلك المتعلقة بالحقوق السياسية والحريات العامة، وتلك التي تصادق على أنظمة المناطق المستقلة والنظام الانتخابي العام وباقي القوانين العضوية المنصوص عليها في الدستور »<sup>(2)</sup>.

كما يعرف القانون العضوي بأنه « مجموع القوانين التي تسنها وتصدرها السلطة التشريعية باعتبارها السلطة المختصة والمخولة دستورياً، وتتضمن هذه القوانين مجالات ومسائل محددة مسبقاً تبعاً للدستور، ووفق إجراءات خاصة ومعقدة ومتميزة عن تلك المتبعة والجاري بها العمل بالنسبة للتشريعات العادية، فهي هامة أهمية المجالات التي تنظمها وضرورية ضرورة سير الدستور فيما لم يقر ويتولى بإعداده وتفصيله »<sup>(3)</sup>.

## 2 - أسباب ظهور القوانين العضوية:

يتساءل العديد من الكتاب والباحثين في القانون الدستوري عن سبب ظهور القوانين العضوية أو ضرورة وجودها في النظام الدستوري الجزائري لسنة 1996؟

إنّ البحث عن أسباب ظهور القوانين العضوية أمرٌ صعب لغياب نقاش صريح سواء من قبل القادة السياسيين أو من قبل اللجان الخاصة بتحضير مشروع دستور 1996، وبالتالي يصعب تبيان الأسباب التي أدت بالمؤسس إلى تغيير بعض المبادئ

1 - المادة 123 من دستور 1996.

2 - غزلان سميرة: فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 15.

3 - المرجع نفسه، ص 18.

الدستورية، وإحداث مؤسسات جديدة كالقانون العضوي ومجلس الأمة، وسنحاول فقط الكشف أو البحث عن نية المؤسس من إيجاد هذه المؤسسات وأثرها خاصة على توازن السلطات مستعينين بالتجارب الدستورية الأخرى.

يرى بعض الكتاب أنّ الهدف من اعتماد القوانين العضوية، يكمن في تجنب التعديلات المتكررة لبعض القوانين « مما ينبئ دائماً بتهديد الاستقرار القانوني وتسبب العمل التشريعي وما يترتب من نتائج »<sup>(1)</sup> و<sup>(2)</sup>.

وطبقاً لذلك، فإنّ للقوانين العضوية وظيفتين:

- الأولى فنية تتمثل في تحديد التدابير الدستورية وتطبيقها. فالقانون العضوي يوجد في مرتبة أسمى من القانون العادي<sup>(3)</sup>، رغم أنهما يصدران من نفس السلطة، وسبب هذا السمو يرجع إلى طبيعة المواضيع المخصصة له وخاصة إلى الإجراءات التي تحيط بإعداده<sup>(4)</sup>.

- أما الوظيفة الثانية، فهي سياسية هدفها الحد من صلاحيّات البرلمان<sup>(5)</sup> « فالمؤسس الدستوري عمل عمداً على تقييد عمل البرلمان، حيث أقام حوله سياجاً يصعب تجاوزه. فبعد ضبطه لمدة وعدد الدورات البرلمانية، وبعد حصره لمجالات

1 - جبار عبد المجيد: "الرقابة على دستورية القوانين العضوية..."، مرجع سابق، ص 50.

2 - جاء في حديث لرئيس الجمهورية في شهر ماي 1996 والذي وجهه لمجموع الطبقة السياسية ولمعظم وأهم ممثلي المجتمع المدني والذي احتوته المذكرة الدبلوماسية حول تحديد مفهوم القانون العضوي وضرورته « إنّ تعزيز المبادئ الضامنة للحريات الفردية والجماعية، سوف يتم التكفل بها عبر ديباجة مفهوم القانون العضوي، هذا الصنف الجديد معرّف كنص مزود بحماية لكل اختيار مناصر للمجالات الهامة ». ذكر من طرف:

- ABDELMADJID Mohammed Cherief : « La loi organique nouvelle norme juridique dans le droit positif algerien », Alger, conseil national de transition, Février, 1993, p. 3.

3 - مع العلم، أن هناك خلافاً فقهيّاً حول موضوع سمو أو عدم سمو القانون العضوي على القانون العادي، أدناه ص 85 وما يليها.

4 - نص المادة 123 من الدستور.

5 - «La loi organique est une recette parmi d'autres destinée à contenir la compétence des assemblées» -

- SIRAT (Ch) : La loi organique et la constitution de 1958, Dalloz, Paris, 1960, p. 153.

**تدخل المجلس الشعبي الوطني ووضع مجلس دستوري يراقب أعماله، وضع حاجزاً آخرًا من خلال تبنيه أسلوب وآلية القانون العضوي»<sup>(1)</sup>.**

وبمجرد صدور دستور 1996، وقبل تشكيل الهيئات الدستورية، أي قبل تنظيم الانتخابات التشريعية لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، سارعت الحكومة في إعداد قوانين عضوية في غاية الأهمية، هي قانون الانتخابات وقانون الأحزاب السياسية<sup>(2)</sup>، وهذه القوانين ليست بقوانين مؤقتة أو انتقالية، بل هي قوانين دائمة المفعول، إلى أن تستبدل أو تعدل وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور<sup>(3)</sup>.

وبما أن أهم القوانين التي تدخل في المجالات المنظمة بموجب المادة 123 من الدستور، كمجال خاص للقوانين العضوية، قد صدرت في غياب المجالس التشريعية المعتمدة بموجب دستور 1996، فقد ترتب عليه أن الاختصاص البرلماني فيما يتعلق بالقوانين العضوية انقلب من اختصاص إعدادي وإنشائي إلى اختصاص تعديلي فقط<sup>(4)</sup> و<sup>(5)</sup>.

1 - جبار عبد المجيد: الرقابة الدستورية للقوانين العضوية، مرجع سابق، ص 53.

حول أسباب ظهور القوانين العضوية في النظام الفرنسي، راجع:

BERRAHMDANE (A) : "La loi organique et l'équilibre constitutionnel", op.cit., p. 221 et s.

2 - صدر القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية بموجب الأمر رقم 97-09 المؤرخ في 06 مارس 1997، الجريدة الرسمية، رقم 12، ص 24. وصدر القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات بموجب الأمر رقم 97/07 المؤرخ في 06 مارس 1997، الجريدة الرسمية، رقم 12، ص 3.

3 - تنص المادة 180 من الدستور على أنه: «ريثما يتم تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في هذا الدستور، يستمر سريان مفعول القوانين التي تتعلق بالمواضيع التي تخضع لمجال القوانين العضوية إلى أن تعدل أو تستبدل وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور».

4 - جبار عبد المجيد: الرقابة الدستورية للقوانين العضوية...، مرجع سابق، ص 53.

5 - طبقاً للمادة 179 من دستور 1996 «تتولى الهيئة التشريعية القائمة (أي المجلس الوطني الانتقالي) عند إصدار هذا الدستور إلى غاية انتهاء مهمتها، وكذا رئيس الجمهورية بعد انتهاء هذه المهمة إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني مهمة التشريع بأوامر بما في ذلك في المسائل التي أصبحت تدخل ضمن القوانين العضوية». لذا نجد أن رئيس الجمهورية استدعى المجلس الوطني الانتقالي في دورة غير عادية وذلك ابتداءً من 25 جانفي 1997 ودامت هذه الدورة إلى غاية 2 مارس 1997. وفي هذه المرحلة قام المجلس الوطني الانتقالي بالتصويت على: «كل القوانين الخاصة بالانتخابات والقانون الخاص بالخصوصية (الأمر رقم 97/12 المؤرخ في 14 مارس 1997، المعدل والمتمم للأمر رقم 95/22 المؤرخ في 26 أوت 1995، الجريدة الرسمية، رقم 15 لسنة 1997).

## ب - القانون العادي:

كان القانون العادي هو الوسيلة الوحيدة التي يتدخل بها البرلمان للتشريع لكن مع صدور دستور 1996، يتم التشريع بوسيلتين: القانون العضوي والقانون العادي.

فالقانون العادي هو الوسيلة التي يتدخل بها البرلمان لتنظيم المجالات المحددة بموجب المادة 122 من الدستور والتي تنص على أن: « يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

- 1 - حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، ولاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين.
- 2 - القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، ولاسيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات.
- 3 - شروط استقرار الأشخاص.
- 4 - التشريع المتعلق بالجنسية.
- 5 - القواعد المتعلقة بوضعية الأجانب.
- 6 - القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية.
- 7 - قواعد قانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، ولاسيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين ونظام السجون.
- 8 - القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ.

ثم اجتمع المجلس الوطني الانتقالي من جديد في دورة غير عادية بدأت من 2 أبريل 1997 إلى غاية 13 ماي 1997. وانتهت عهدة هذا المجلس يوم 18 ماي 1997 أي بعد ثلاث سنوات من إنشائه. - لكن عملا بالمادة 2 من أرضية الوفاق الوطني (المرسوم الرئاسي رقم 94-40 الموافق لـ 29 يناير 1994، الجريدة الرسمية رقم 06، المؤرخة في 31 جانفي 1994، ص 03). والتي تنص « تمتد المرحلة الانتقالية على ثلاث سنوات كحد أقصى » كان من الضروري انتهاء عمل المجلس الوطني الانتقالي يوم 30 جانفي 1997. وبعد هذا التاريخ يتدخل رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق الأوامر كما جاء ذلك في المادة 179 من دستور 1996. فلم يحترم رئيس الجمهورية نص أرضية الوفاق الوطني. وقد يرجع سبب ذلك، إلى رغبة رئيس الجمهورية في إشراك الأحزاب السياسية في التصويت على تلك القوانين. راجع: BOUSSOUMAH (M) : La parenthèse des pouvoirs publics..., op.cit., p. 355.

- 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 للوظائف العمومي.
- 27 - القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية، القوات المسلحة.
- 28 - قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- 29 - إنشاء فئات المؤسسات.
- 30 - إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية «.

واستناداً إلى المعيار العضوي، فلا توجد أية تفرقة بين القوانين العادية والقوانين العضوية، فالسلطة التي تتخذ القوانين العضوية هي نفسها التي تتخذ القوانين العادية أي البرلمان. تتبع نفس القواعد على مستوى الغرف البرلمانية بالنسبة للقانون العادي والقانون العضوي<sup>(1)</sup>.

وتكمن الفوارق بين القانون العضوي والقانون العادي في الجانب الموضوعي والجانب الشكلي والإجرائي.

### المطلب الثاني

#### القانون العضوي أداة لتوسيع العمل التشريعي

لقد عمل دستور 1996 على توسيع مجال اختصاص البرلمان، وذلك بتأسيس آلية القانون العضوي، حيث حدّد مواضيع يشرّع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية، كما حدد أيضاً المجالات التي يتدخل فيها للتشريع بموجب قوانين عادية (الفرع الأول).

كما حدّد إجراءات خاصّة يجب اتباعها في صياغة القوانين العضوية، تجعل القانون العضوي يمتاز بمرتبة أسمى مقارنة بالقانون العادي في النظام القانوني (الفرع الثاني).

1 - نلاحظ من دراسة مراحل اكتمال القانون العضوي والقانون العادي، أن القوانين والأنظمة المنظمة لهذا الموضوع، سواء القانون رقم 02/99 الذي يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما ولا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، لم تحدد إجراءات خاصّة لكلا الآليتين التشريعتين باستثناء إجراء المصادقة: (راجع المادة 75 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني).

## الفرع الأول

### إدخال القوانين العضوية في الهرم القانوني

لقد خصّص المؤسّس في سنة 1996 إجراءات تميّز القوانين العضوية عن القوانين العادية. وتكمن الفوارق الجوهرية بين هاتين الآليتين التشريعتين في الجانب الموضوعي والجانب الشكلي والإجرائي.

#### أولاً - الجانب الموضوعي:

يعتمد المعيار الموضوعي على مضمون كلّ من القانون العضوي والقانون العادي. أصلاً، تتمثل مهمة القانون العضوي في تفصيل القواعد الدستورية. فلا يجوز بأي حال من الأحوال أن تتعرض نصوصه القانونية إلى ما يتعلق بالمسائل والمواضيع التي تستقل بتنظيمها النصوص التشريعية العادية، بدليل تخصيص المؤسّس الدستوري مجاًلاً مستقلاً لكل من القانون العضوي بموجب أحكام المادة 123 وغيرها من دستور 1996، والتشريع العادي بموجب أحكام نصّ المادة 122 وغيرها من دستور 1996.

لكن قد تتدخل قواعد القانون العضوي لتنظيم المجالات نفسها التي تدخل أيضاً ضمن اختصاص القانون العادي. يتعلق الأمر بما جاء في المطّة 6 من المادة 122 من الدستور: « يشرّع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي ... ».

جاء في المادة 123 المطّة 5 من دستور 1996 المتعلقة بمجال اختصاص القانون العضوي: « ... يشرّع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي ... ».

وهو نفس المجال الذي يشرع فيه البرلمان بواسطة قوانين عضوية وبواسطة قوانين عادية، أي بواسطة آليتين قانونيتين مختلفتين. كيف إذن يمكن الفصل بين مهام المشرّع بصفته مشرّعاً عادياً بشكل لا يتداخل مع مهامه كمشرّع عضوي خلال عملية

التشريع في مجال التنظيم القضائي<sup>(1)</sup>؟ هل يتدخل المشرع تنفيذاً للمادة 152 من الدستور والمتعلقة بالازدواجية القضائية، لتنظيم القضاء الإداري بموجب قانون عضوي ويتولى بموجب قواعد التشريع العادي تنظيم مجال القضاء العادي والتشريع العادي؟

ميّز المجلس الدستوري بموجب الرأي 01-2005 المتعلق بالرقابة على دستورية القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي، بين أحكام المادة 122 من الدستور المتعلقة بـ "القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي"<sup>(2)</sup> التي تعود لاختصاص المشرع العادي، وأحكام المادة 123 الخاصة بـ "التنظيم القضائي"<sup>(3)</sup> التي هي من اختصاص المشرع العضوي. وجاء في هذا الرأي « اعتباراً أنّ المؤسس الدستوري أسّس للتشريع بقانون عضوي فيما يتعلق بالتنظيم القضائي بموجب المادة 123 المطّعة الخامسة من الدستور، كما أسّس للتشريع بقانون عادي يحدّد القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي بموجب المادة 122 من الدستور، واعتباراً أنّ المشرع مطالب بأن يراعي، عند ممارسة صلاحياته التشريعية التوزيع الدستوري لمجال كلّ من القانونين المذكورين أعلاه... »<sup>(4)</sup>. لكن يتبيّن لنا من دراسة النصوص الخاصة بالتنظيم القضائي، أنّ كلاً من مجلس الدولة ومحكمة التنازع نظماً بموجب قانون عضوي<sup>(5)</sup>، أمّا المحاكم الإدارية فنظّمت بموجب قانون عادي<sup>(6)</sup>.

- 1 - نفس المشكلة طرحها المادة 64 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.
- 2 - القانون العضوي رقم 05-11 المؤرخ في 17 يوليو 2005 المتعلق بالتنظيم القضائي، الجريدة الرسمية العدد 51، المؤرخة في 20 يوليو 2005.
- 3 - القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، المتضمّن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية رقم 57 المؤرخة في 8 سبتمبر 2004.
- 4 - الرأي رقم 01/ر.ق.ع.م.د/05 المؤرخ في 17 يونيو 2005، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، الجريدة الرسمية، العدد 51، المؤرخة في 20 يوليو 2005.
- 5 - القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية رقم 37، 1998، ص 3.
- 6 - القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 03 جوان 1998 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها، الجريدة الرسمية رقم 39، المؤرخة في 07 جوان 1999، ص 3.
- 6 - نظمت المحاكم الإدارية بموجب القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998، الجريدة الرسمية، رقم 37، المؤرخة في 01 جوان 1998، ص 7.

وكلّ ما يتصل بتنظيم السلطات العامة في الدولة يحدّد بقوانين عضوية، وغير ذلك يتم إقراره بقوانين عادية. إنّ هذا يبيّن أنّ القانون العضوي مهمة أساسية وهي تكملة نصوص الدستور. فينظم ويحدد عمل مؤسسات سياسية مهمة. وتنصّ مثلا المادة 115 من الدستور « يحدّد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة »<sup>(1)</sup>.

كما يصدر القانون العضوي لتنظيم مجالات مهمّة حدّتها المادة 123 من الدستور وتتمثل في:

- 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.

#### ثانياً - الجانب الشكلي أو الإجرائي:

اعتمدت الأنظمة الدستورية التي تبنّت القانون العضوي والقانوني العادي، إجراءات خاصّة يجب احترامها عند اتخاذ القوانين العضوية. فقد نصّت المادة 46 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 مثلاً على عدّة إجراءات يجب اتباعها لوضع القوانين العضوية. فيجري التصويت على القوانين التي يضيف عليها الدستور صفة القوانين العضوية وتعديلها وفقاً للأوضاع التالية:

- لا يعرض المشروع أو الاقتراح للمناقشة والتصويت في المجلس الذي قدّم إليه أولاً، إلا بعد مضي 15 يوماً من تاريخ إيداعه. وتطبق في هذه الحالة الإجراءات

1 - طبقاً لذلك صدر القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في مارس 1999، الجريدة الرسمية رقم 15، المؤرخة في 08 مارس 1999، ص 12.

ملاحظة: نظراً لكثرة تعرضنا لهذا القانون سنكتفي عند ذكره بكتابة القانون العضوي 99-02.

راجع أيضاً: أحكام المواد 92، 115، 153 و 157 من دستور 1996.

المنصوص عليها في المادة 45<sup>(1)</sup>. ومع ذلك في حالة عدم الاتفاق بين المجلسين، لا يتم إقرار النص في الجمعية الوطنية في المداولة الأخيرة، إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائها.

كما يجب أن يتم إقرار القوانين الأساسية التي تتعلق بمجلس الشيوخ يجب أن بنفس النص في المجلسين. ولا يجوز إصدار القوانين الأساسية إلا بعد أن يصرّح المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور.

ويعتبر هذا الإجراء الأخير، إجراءً جوهرياً يميز القوانين العضوية عن التشريعات العادية.

أما عن الإجراءات المتبعة لسنّ القوانين العضوية في الدستور الجزائري لسنة 1996، فإنّها تتمثّل في خضوع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من قبل المجلس الدستوري، كما تكون المصادقة عليه بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني وبأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة.

أ - خضوع القانون العضوي لرقابة وجوبية من قبل المجلس الدستوري:  
جاء في نص المادة 123 الفقرة الأخيرة من الدستور، « **يبدى المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان** »، كما أشارت المادة 165 في فقرتها الثانية إلى نفس المحتوى.

وتطبيقاً لنصّي المادتين 123 و165 من الدستور، عمل المجلس الدستوري على تعديل النظام المحدد لإجراءات عمله، وخاصة ما يتعلّق بمراقبة القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان للدستور<sup>(2)</sup>. وتنص المادة الأولى من النظام المحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري المعدل بتاريخ 29 ديسمبر 1996 على: « **يفصل**

1 - تحدد هذه المادة كيفية مناقشة مشروع قانون في البرلمان وكيفية حسم الخلاف بين المجلسين. وهي تطبق على جميع القوانين العادية والعضوية.

2 - عدّل النظام المحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 7 أوت 1989 عدّة مرات:

1 - مداولة 29 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية، رقم 3، المؤرخة في جانفي 1997.

2 - مداولة 13 أبريل 1997، الجريدة الرسمية، رقم 25، المؤرخة في 27 أبريل 1997.

3 - مداولة 18 أبريل 1998، الجريدة الرسمية، رقم 8، المؤرخة في أبريل 1998.

**المجلس الدستوري في مطابقة القوانين العضوية للدستور قبل صدورها طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة 123 من الدستور».**

ويعتبر خضوع القوانين العضوية للرقابة الوجوبية للمجلس الدستوري قبل صدورها إجراء يميز القوانين العضوية عن القوانين العادية. فلم يُشر القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، إلى أي فرق بين الإجراءات المتبعة لدراسة القوانين العضوية والقوانين العادية بل اكتفى فقط بلفظ مشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين<sup>(1)</sup>. أما الإجراء الذي نظمته المادة 3/119 « تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني »، فهو إجراء خاص بجميع مشاريع القوانين سواء كان موضوعها عضوياً أو عادياً.

كما لم يتعرّض القانون العضوي رقم 99-02 إلى تعبير أو لفظ "قانون عضوي" في جميع مواده، كأنه تناسى أن دستور 1996 قد اعتمد هذه الوسيلة الإنشائية المهمة للقواعد القانونية.

أما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، فاكتمل في المادة 69 بالنص على: « يخضع كلّ مشروع قانون أو اقتراح قانون تضمن حكماً أو أحكاماً من اختصاص القانون العضوي للإجراءات المخصصة لدراسة القوانين العضوية والمصادقة عليها »، دون تحليله للإجراءات التي يجب احترامها عند سن هذه القوانين.

1 - القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999.

على خلاف ذلك حددت المادة 46 من الدستور لفرنسي عدة إجراءات خاصة تتبع فيما يخص القوانين العضوية مثل الإجراء الذي يقيد الحكومة بالتزام مدة 15 يوماً بين تاريخ إيداع النص وتاريخ البدء في مناقشته في الجمعية الوطنية، لإعطاء هذه الأخيرة وقتاً للتفكير ودراسة الموضوع.

كما نجد أيضاً أن المادة 127 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية تمنع استعمال إجراء مختصر فيما يخص مناقشة القوانين العضوية أخذاً بعين الاعتبار خصوصية وأهمية هذه القوانين. راجع:

- CAMBY (J.P) : "La loi organique dans la constitution de 1958", op.cit., p. 1417.

وبمجرد مصادقة البرلمان على القانون العضوي وقبل إصداره، يجب أن يعرض من قبل رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري، وذلك للتأكد من استيفاء القانون العضوي الشروط الشكلية والموضوعية المحددة بموجب الدستور<sup>(1)</sup>. وتتمثل الشروط الشكلية في الشرط المدرج في نص المادة 123 الفقرة الثانية المتعلق بالمصادقة أي حصول القانون العضوي على الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني وأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) نواب مجلس الأمة.

أما الشروط الموضوعية، فتتمثل في عدم تعارض نص القانون العضوي مع الدستور من حيث تجاهله للقواعد والمبادئ المحددة من قبله<sup>(2)</sup>.

أخيراً، يجب الإشارة إلى أن المؤسسة الوحيدة، التي لها حق إخطار المجلس الدستوري فيما يخص القوانين العضوية هي رئيس الجمهورية، حيث تنص المادة 165 الفقرة الثانية من دستور 1996 على: « **ييدي المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان** ». وذلك رغم أن المادة 166 من الدستور التي تحدد جهات إخطار المجلس الدستوري، لم تقصر حق الإخطار على رئيس الجمهورية، بل هذا الحق معترف به أيضاً لكل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة. فنتساءل عن سبب اقتصار حق الإخطار على رئيس الجمهورية في مجال القوانين العضوية؟<sup>(3)</sup>.

1 - هذا ما ارتأى به المجلس الدستوري في رأي رقم 8/ر.ق.ع.م.د الموافق لـ 21 فبراير 1999، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 15، لـ 1999/03/09، ص 4.

2 - رأي رقم 1/ر.ق.ع.م.د/99 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، الجريدة الرسمية، عدد 12، المؤرخة في 06 مارس 1997. وهذا ما أكدته المجلس الدستوري الفرنسي في قراره المؤرخ في 04/05/1996.

- أما عن القيمة القانونية للرأي الوجوبي الذي يصدره المجلس الدستوري فيما يخص القوانين العضوية، فسنعرض له في الباب الثاني الخاص بالرقابة على دستورية القوانين، أعلاه ص 155 وما يليها.

3 - سنقوم بدراسة هذه النقطة في الباب الثاني، ص 153 وما يليها.

دستورياً رئيس الجمهورية ملزم بعرض جميع القوانين العضوية على المجلس الدستوري قبل إصدارها، وإذا خالف ذلك، وأصدر القانون العضوي دون عرضه على المجلس الدستوري يمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة أن يخطرا المجلس الدستوري بعدم دستورية خرق رئيس الجمهورية الإجراء الذي تضمنته المادة 165 من الدستور.

#### ب - المصادقة على القوانين العضوية:

يتطلب القانون العضوي للمصادقة عليه الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني وأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة<sup>(1)</sup>. وهذا ما جاء به نص المادة 3/123 « تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب، وبأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة »، في حين اكتفت المادة 2/120 من دستور 1996 بالنص على: « يناقش مجلس الأمة النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه ». حيث لم تحدد هذه المادة الأغلبية التي يجب تحقيقها عند تصويت المجلس الشعبي الوطني على القانون العادي. كما لم يعمل القانون العضوي رقم 02/99 على تحديد هذه الأغلبية بل نصت المادة 39 منه فقط على أن « تباشر المناقشة في مجلس الأمة على النص المصوّت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني... ». فإنّ المادة 75 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني هي التي حدّدت هذه الأغلبية عند معالجتها لشروط صحة التصويت في هذا المجلس، فنصّت على: « لا يصحّ التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب ».

1 - وقد تمّ التصويت على القانون العضوي الخاص بالأحزاب السياسية والقانون العضوي الخاص بالانتخابات من طرف المجلس الوطني الانتقالي وفقاً لنص المادة 26 من أرضية الوفاق الوطني.  
راجع: الرأي رقم 01-رأت-عض/م.د، المؤرخ في 06 مارس 1997 والمتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية، رقم 12، ص 40.  
- رأي رقم 02 - رأيت عض/م.د، المؤرخ في 06 مارس 1997 والمتعلق بمراقبة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، الجريدة الرسمية، رقم 12، ص 42.  
راجع أيضاً: جبار عبد المجيد: "الرقابة الدستورية للقوانين العضوية..."، مرجع سابق، ص 47.

في حالة عدم توفر النصاب، تعقد جلسة ثانية بعد ست (6) ساعات على الأقل وإثنتي عشر (12) ساعة على الأكثر.

ويكون التصويت حينئذ صحيحاً مهما كان عدد النواب .»

فالمصادقة على القوانين العضوية تتطلب إذن الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني، وتتم المصادقة على القوانين العادية بأغلبية النواب الحاضرين في جلسة المجلس الشعبي الوطني. وهذا ما ارتآه المجلس الدستوري الجزائري في رأيه المتعلق بمراقبة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور<sup>(1)</sup>، حيث جاء في حيثياته:

« اعتباراً أن كلاً من مجال تدخل القانون العادي ومجال تدخل القانون العضوي محددان على التوالي في المادة 122 والمادة 123 والأحكام الأخرى من الدستور، وأن المؤسس الدستوري أقرّ لكليهما إجراءات مصادقة مختلفة كون القانون العضوي، على عكس القانون العادي، تتم المصادقة عليه وفق أحكام الفقرتين 2 و3 من المادة 123 من الدستور بالأغلبية المطلقة للنواب ... ».

« واعتباراً أن التوزيع الدستوري للاختصاصات بين ما يدخل في مجال القانون العضوي وما يدخل في مجال القانون العادي وأخضعها لإجراءات مصادقة مختلفة... من هذا نستنتج أن المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه أن يخضع حكماً أو أحكاماً من مجال القانون العادي لنفس إجراءات المصادقة التي يخضع لها القانون العضوي »<sup>(2)</sup>.

1 - رأي رقم 10/ر.ن.د.م/د.2000، المؤرخ في 13 ماي 2000، والمتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، أحكام الفقه الدستوري، المجلس الدستوري 2000.

2 - نحن الذين سطرنا.

كما جاء في إحدى حيثيات الرأي رقم 2004/01 <sup>(1)</sup> أنه « اعتباراً أنّ المؤسّس الدستوري ميّز القوانين العضوية عن القوانين العادية من حيث الاصطلاح الدستوري، والإجراءات الواجب احترامها عند الإعداد والمصادقة، وكذا المجال المخصّص لكلّ منهما ».

### الفرع الثاني

#### مكانة القوانين العضوية في تدرج القوانين

توجد القوانين العضوية منطقياً في مركز وسط بين القواعد الدستورية والقوانين العادية، لكن لا توجد أية قاعدة دستورية تولي القانون العضوي أهمية خاصة. فلا يوجد أي نص دستوري يقضي أنّ القانون العضوي أسمى من القانون العادي، بل كلّ من القانون العضوي والقانون العادي ينشئان نصوصاً تشريعية متباينة المجال. ففي جميع المجالات التي يتدخل فيها القانون العضوي، يعتبر اختصاص المشرّع اختصاصاً حصرياً.

لا يطرح موضوع قيمة القوانين العضوية بالنظر إلى الدستور أي إشكال. فقد حسم دستور 1996 في ديباجته، الفقرة العاشرة (10)، الموضوع، بنصه « إنّ الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات ... ». وهذا ما أكدّه أيضاً المجلس الدستوري في رأيه الخاص بمراقبة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور <sup>(2)</sup>، حيث صرح « اعتباراً أن كلّ قانون لاسيما العضوي منه، يجب ألا تتخطى أحكامه الحدود الدستورية حتّى لا تتعارض مع روح الدستور ذاته ». يبقى القانون العضوي خاضعاً للدستور من حيث الإنشاء داخل سلم النظام القانوني للدولة، كما يجب أن يتقيد أيضاً بنصوص الدستور <sup>(3)</sup>.

1 - الرأي رقم 01/ر.ق.ع.م.د/04 المؤرخ في 05 فبراير 2004 المتعلّق بمطابقة القانون العضوي المعدّل والمتّم للأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمّن القانون العضوي المتعلّق بنظام الانتخابات للدستور، أحكام الفقه الدستوري الجزائري رقم 2004/09.

2 - رأي رقم 02، ر.ق.ع.م.د، المؤرخ في 06 مارس 1997، مرجع سابق.

3 - هذا ما قضى به المجلس الدستوري في الرأي رقم 6، رقم ع.م.د/98، المؤرخ في 19 ماي 1998 والخاص بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في أول يونيو 1998، ص 10. راجع أيضاً:

LUCHAIRE (F.) : « Les lois organiques devant le conseil constitutionnel », RDP, N° 2, 1992, pp 396 et 397.

فيظهر الإشكال إذاً في تحديد القيمة القانونية للقوانين العضوية، بالمقارنة مع القوانين العادية.

من منظور أولي، يمكن الإجابة أن القوانين العضوية تسمو على القوانين العادية، أخذاً بعين الاعتبار المواضيع التي تتدخل فيها القوانين العضوية، وبالنظر خاصة إلى الإجراءات المتبعة في اتخاذ هذه القوانين.

وهذا ما اتجه إليه المجلس الدستوري الجزائري في رأيه رقم 10 لسنة 2000 الخاص بمراقبة مدى مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور<sup>(1)</sup>، فجاء في حيثيات هذا الرأي: « فاعتباراً أن التوزيع الدستوري للاختصاصات بين ما يدخل في مجال القانون العضوي وما يدخل في مجال القانون العادي وأخضعهما لإجراءات مصادقة مختلفة تستمد من مبدأ تدرج النصوص في النظام القانوني الداخلي الذي يقضي بأن القانون العضوي، بحكم مركزه في هذا النظام، والقانون العادي لا يمكن أن يتدخل أيّ منهم إلا في المجال ووفق الإجراءات التي حددها وأقرها لهما الدستور، مما يستتج أن المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه أن يخضع حكماً أو أحكاماً من مجال القانون العادي لنفس إجراءات المصادقة التي يخضع لها القانون العضوي »<sup>(2)</sup>.

أمّا عن الفقه وموقفه حول مدى سمو القوانين العضوية على القوانين العادية، فانقسم إلى فريقين:

**الفريق الأول:** يرفض هذا الفريق الاعتراف للقوانين العضوية بمركز متميز في سلم القواعد القانونية، بل اعتبارها قواعد تشريعية كباقي القواعد التشريعية الأخرى<sup>(3)</sup>.

فلا يجب استعمال عبارة سمو القوانين العضوية على القوانين العادية وإن إناطة نصوص القانون العضوي بخصوصية مادية وشكلية وإجرائية متميزة راجع حتماً إلى

1 - الرأي رقم 10 الصادر في 13 ماي 2000، مرجع سابق.

2 - نحن الذين سطرنا.

3 - "La loi organique ne constitue pas une catégorie juridique nouvelle au sens de la hiérarchie des actes juridiques", Cf: CAMBY (J.P): "La loi organique dans la constitution de 1958", op.cit., p. 1438.

طبيعتها الخاصة واتصالها بتنظيم السلطات العامة<sup>(1)</sup>.

فحسب الأستاذ Janot، قبل الإصدار، يمكن التصريح بعدم دستورية قانون يخالف قانوناً عضوياً، لكن ذلك لا يجعل من القانون العضوي قانوناً منشأً لصنف قانوني جديد في السلم الهرمي للقواعد القانونية، فيمكن لقانون عادي أن يخالف قانوناً عضوياً دون التصريح بعدم دستوريته<sup>(2)</sup>.

كما يرفض هذا الفريق الرأي القائل بسمو القوانين العضوية على القوانين العادية بالنظر إلى أهمية المواضيع التي تنظمها القوانين العضوية، ويرى أن المجالات التي ينظمها القانون العادي هي أيضاً مهمة جداً، حيث يتدخل لتحديد شروط استقرار الأشخاص والتشريع الأساسي المتعلق بالجنسية، وضع القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية القوات المسلحة... الخ.

أما الفريق الثاني: فيدافع عن سمو القوانين العضوية على القوانين العادية. ويرى أن الأولى تفرض نفسها على الثانية<sup>(3)</sup>. فيجب بالتالي أن تكون القوانين العادية مطابقة للقوانين والأوامر العضوية، وللقوانين العضوية مركز خاص بين القواعد الدستورية والقوانين العادية. فهي تسمو على القوانين العادية بسبب خصوصياتها الشكلية<sup>(4)</sup>.

وهذا ما يدعمه أيضاً الأستاذ Luchaire، حيث يرى أن القانون العضوي يسمو على القانون العادي، وبالتالي يلغى كل قانون عادي مخالف لقانون عضوي.

1 - راجع: BARTHELEMY (J) DUEZ (P): Traité de droit constitutionnel, Economica, Paris, 1985, p. 29.

- د. إسماعيل الغزال: القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الرابعة، مصر، 1989، ص 26.

- CAMBY (J.P): "La loi organique dans la constitution...", op.cit., p. 1440.

2 - راجع: CAMBY (J.P): "La loi organique dans la constitution...", op.cit., p 1479.

3 - المرجع نفسه، ص 1423.

4 - راجع: MORANGE (M): La hiérarchie des normes dans la constitution de 1958, Dalloz, Paris, 1959, p. 23.

وما يزيد من دعم هذا الموقف، أنّ القانون العضوي يستند في حيثياته إلى الدستور فقط، بينما يستند القانون العادي إلى الدستور والقوانين العضوية.

تعتبر القوانين العضوية قواعد دستورية بالنظر إلى مواضيعها، كما تعتبر قواعد تشريعية بالنظر إلى الإجراءات المتبعة في اتخاذها. فهذه القوانين تأتي لتكملة الدستور وليس لتطبيق قواعده<sup>(1)</sup>.

أما الإشكال الأخير، فيظهر في حالة معالجة قانون عضوي لتدابير تدخل في مجال القانون العادي، أو العكس كتعرض القانون العادي لمجالات حددها الدستور للقانون العضوي؟

قضى القضاء الدستوري الفرنسي بعدم دستورية تدخل المشرع العادي باتخاذ تدابير تدخل في مجال القانون العضوي<sup>(2)</sup>، وعلى خلاف ذلك أجاز تعرض القوانين العضوية لتدابير عادية واعتبر تلك التدابير مجرد تدابير تشريعية عادية<sup>(3)</sup>.

أما المجلس الدستوري الجزائري، فيأخذ بالتمييز الدقيق بين مجال القانون العضوي ومجال القانون العادي. ففي العديد من آرائه، صرح بعدم دستورية أحكام القانون العضوي التي تتناول قواعد قانونية من اختصاص المشرع العادي. وجاء مثلاً في الرأي رقم 2005/01 المتعلق بمراقبة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي<sup>(4)</sup>، « واعتباراً أنّ المشرع مطالب بأن يراعي عند ممارسة صلاحياته التشريعية، التوزيع الدستوري لمجال كل من القانونين (العضوي والعادي) ... ». فنجد أنّ المجلس الدستوري الجزائري أخذ معيار الفصل الدقيق بين مجال اختصاص المشرع العادي ومجال اختصاص المشرع العضوي،

1 - "La loi organique est certes supérieure à la loi ordinaire; si celle-ci lui était contraire, elle serait inconstitutionnelle, mais la première ne s'impose à la seconde que si elle est intervenue dans une matière que la constitution, et elle seule, réserve à la loi organique".

Cf : LUCHAIRE (F) : "Les lois organiques devant le conseil constitutionnel", op.cit., p. 404.

2 - Decision N° 84-177 et 84-178/Dc. Du 30 Août 1984, FAVOREU (L) et PHILIP (L) : Les grandes décisions du conseil constitutionnel, 8<sup>ème</sup> éd, Dalloz, Paris, 1995.

3 - راجع: LUCHAIRE (F): "Les lois organiques devant le conseil constitutionnel", op. cit., p. 393.

4 - الرأي رقم 2005/01، مرجع سابق.

فارتأى في رأيه رقم 2005/01 مثلاً، بعدم دستورية كل مواد القانون العضوي التي تدخلت في مجال اختصاص القانون العادي أو خالفت أحد أحكام هذا القانون<sup>(1)</sup>.

حدّد المجلس الدستوري الجزائري عند ممارسته للرقابة الوجوبية على القوانين العضوية مكانة هذه القوانين في النظام القانوني الداخلي. فاعترف بسموها على القوانين العادية مستنداً على أهميّة المواضيع التي خصّصها لها الدستور، وعلى إخضاعها لإجراءات متميّزة عند اتخاذها وعند المصادقة عليها. ويعتبر موقف المجلس الدستوري من مكانة هذه القوانين منطقياً لحرص المؤسّس عند تنظيمه لهذه الوسيلة على توفير شروط شكلية وموضوعية هامة. وهذا يدلّ على نيّة المؤسّس في إعطاء هذه القواعد القانونية مكانة هامة في تدرّج القوانين. كما يعتبر موقف المجلس الدستوري من مكانة هذه القوانين العضوية مهماً جداً لأنّه هو المكلف بالرقابة على دستورية القوانين<sup>(2)</sup>.

- 1 - مثلاً قضى المجلس الدستوري بعدم دستورية المادتين 24 و 29 من القانون العضوي المتعلّق بالتنظيم القضائي لتدخلها في مجال اختصاص القانون العادي.
- 2 - درست المجالس التشريعية خلال الفترة الممتدة ما بين 04 جانفي 1998 إلى غاية سبتمبر 2006 تسعة (09) قوانين عضوية هي:

| السنة | الدورة | النصوص المدروسة                                                                                                         |
|-------|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1997  | الخريف | 1 - القانون العضوي المتعلق بصلاحيات مجلس الدولة وتنظيمه.                                                                |
| 1997  | الخريف | 2 - القانون العضوي المتعلق بصلاحيات محكمة التنازع وتنظيمها وسيرها.                                                      |
| 1998  | الخريف | 3 - القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. |
| 2002  | الخريف | 4 - القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء.                                                                      |
| 2002  | الخريف | 5 - القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي.                                                                            |
| 2003  | الخريف | 6 - القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.                                              |
| 2004  | الربيع | 7 - القانون العضوي المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته.                                                 |
| 2002  | الخريف | 8 - القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء.                                                                      |
| 2005  | الربيع | 9 - القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي.                                                                            |

- إلى جانب ذلك، نجد قانونين عضويين صادق عليهما المجلس الوطني الانتقالي وهما:

- 1 - القانون العضوي رقم 09/97 المتعلق بالأحزاب السياسية، مرجع سابق.
- 2 - القانون العضوي رقم 07/97 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.
- ملاحظة:** لم يتدخل المشرّع العضوي بعد لتنظيم عدّة مجالات محددة بموجب المادة 123 من دستور 1996، مثل القانون المتعلق بقوانين المالية.

## المبحث الثاني

### هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي

تعدّ عملية سنّ التشريع من المهام والوظائف الأساسية التي تضطلع بها مؤسسات الدولة الدستورية لتنظيم الحياة العامة للمجتمع في كافة المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية. وتعتبر هذه العملية المحور الأساسي والمجال الحيوي لتحريك وتعقيل العلاقات الدستورية الوظيفية بين سلطات ومؤسسات الدولة الدستورية بصورة متناسقة ومتفاعلة ومتكاملة في الأداء<sup>(1)</sup>.

وتحكم عملية سنّ التشريع مراحل وإجراءات وشروط وآليات دستورية وقانونية وتنظيمية، تكون في مجموعها النظام القانوني لهذه العملية، وتتمثل هذه المراحل والإجراءات في مراحل تحضيرية للعمل التشريعي، ومراحل وإجراءات يتبعها هذا العمل في إعداد وصياغته والتصويت عليه. فإذا كان عمل السلطة التنفيذية عملاً دائماً من يوم انتخابها وتعيينها، فإنّ الغرف البرلمانية لا تتعدّد طوال السنة، بل يخضع عملها لدورات، ففي كلّ دورة يحدد لها جدول أعمال يكون محور نشاطها في المدة المقررة لتلك الدورة (المطلب الأول). ويبدأ عمل المجالس التشريعية بدراسة النصوص التشريعية ومناقشتها ثمّ التصويت عليها (المطلب الثاني).

### المطلب الأول

#### ضعف سلطة البرلمان في تحضير العمل التشريعي

رغم نصّ المادّة 98 من الدستور: « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكوّن من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه »، إلا أنّ العمل التشريعي يفلت، في الحقيقة، عبر جميع المراحل التي يمرّ بها، من الإرادة البرلمانية (الفرع الأول)، وخلافاً لذلك تبرز هيمنة السلطة التنفيذية في التحكم في إعداد وتحضير العمل التشريعي وصياغته (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### تنظيم العمل البرلماني

1 - العيد العاشوري: "إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري"، الفكر البرلماني، العدد الثالث، مارس 2003، ص 63.

طبقاً لنصّ المادة 118 من الدستور: « يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كلّ سنة، ومدة كلّ دورة أربعة (04) أشهر على الأقلّ »، وتسمّى هذه الدورات دورة الخريف ودورة الربيع.

تختلف الدساتير من حيث تنظيمها لدورات المجالس التشريعية، كما ميّزت بين دورات عادية ودورات غير عادية.

#### أ - الدورات العادية:

هناك دولٌ تجعلها دورة واحدة في العام مثل تونس والكويت، أما معظم الدول فتقسم الدورات العادية لانعقاد البرلمان إلى فترتين.

وقد حدّد النظام الجزائري عدد الدورات البرلمانية بدورتين عاديتين كلّ سنة<sup>(1)</sup>. أما عن مدة الدورة التشريعية، فقد كانت في دستوري 1976، و1989 لا تتجاوز الثلاثة (03) أشهر، أما في دستور 1996 فجاء في نص المادة 118 منه « يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كلّ سنة، ومدة كلّ دورة أربعة (04) أشهر على الأقلّ ». يجد هذا التمديد تفسيراً في عدم كفاية المدة السابقة خاصة بعد اعتماد الجزائر اتجاهاً اجتماعياً واقتصادياً مخالفاً لما كان عليه حتّى سنة 1989، الشيء الذي أدى في الكثير من الأحيان إلى اللجوء إلى دورات استثنائية<sup>(2)</sup>.

ويمكن لدورة البرلمان أن تتعدى مدة أربعة أشهر إذا اقتضى الأمر ذلك، عملاً بنصّ المادة 118 من الدستور الذي استعمل عبارة "على الأقلّ".

1 - باستثناء دستور 1963 الذي لم يحدد مدة انعقاد المجلس الوطني، فإنّ كلاً من دستور 1976 (المادة 146)

ودستور 1989 (المادة 112) ودستور 1996 (المادة 118) حددها بدورتين.

2 - جبار عبد المجيد: "الرقابة الدستورية للقوانين العضوية..."، مرجع سابق، ص 52.

## ب - الدورات غير العادية:

تنص الدساتير على مبدأ الانعقاد غير العادي للبرلمان لمواجهة ظروف استثنائية، وهناك دساتير خوّلت رئيس الجمهورية وعدداً من أعضاء البرلمان هذه السلطة. أما الدساتير الأخرى فجعلته سلطة مقتصرة على رئيس الجمهورية وحده. فلقد عمل المؤسس الجزائري في كلّ من دستور 1976 ودستور 1989 و1996 على تنظيم إمكانية انعقاد البرلمان في دورة غير عادية<sup>(1)</sup> وهذا الحق غير مقتصر على رئيس الجمهورية بل يشاركه نواب المجلس في ممارسته.

« يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني »<sup>(2)</sup>.

فإذا كانت سلطة استدعاء البرلمان في دورة غير عادية مخولة لرئيس الجمهورية وحده، فإنّ استدعاء نواب البرلمان للانعقاد يجب أن يكون مقدّمًا من قبل ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وهذا الأمر يكاد يكون مستحيلًا، ونحن في نظام تعددي، وتكون الأغلبية المساندة لرئيس الجمهورية في أغلب الأحيان هي المسيطرة على هذه السلطة.

كما لا يحظى نواب مجلس الأمة بسلطة استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، وكانّ أعضاء هذه الغرفة مستبعدون أصلاً من ممارسة تنظيم العمل التشريعي.

فالقاعدة أنّه إذا دُعي المجلس للاجتماع غير العادي، فإنّه يتقيد بجدول الأعمال الذي دُعي من أجله، بحيث لا يجوز أن ينظر في موضوع آخر. وأجازت بعض الدساتير للمجلس أن يتعرض لموضوعات جديدة إذا وافقت الحكومة على ذلك<sup>(3)</sup>.

1 - المادة 147 من دستور 1976 والمادة 2/112 من دستور 1989.

2 - المادة 3/118 من دستور 1996.

3 - د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير...، مرجع سابق، ص 521.

أما المؤسس الجزائري، فحرص على تقييد البرلمان بجدول الأعمال الذي استدعي من أجله. فجاء في المادة 3/118 من دستور 1996 « **تختم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله** ».

#### - تأجيل انعقاد البرلمان:

عملت الدساتير على تحديد مواعيد ثابتة يتعين أن يجتمع فيها البرلمان بموجب القانون، لكن قد يحدث أن تطرأ ظروف تستدعي تأجيل انعقاد البرلمان إلى تاريخ لاحق تفادياً لأزمة قد تؤدي إلى استقالة الحكومة أو حلّ البرلمان.

إلا أن حق تأجيل انعقاد البرلمان لم يرد في جميع الدساتير، وبالتالي لا يمكن ممارسة هذا الحق إلا إذا نصّ الدستور عليه صراحة، لأنه إذا حدد الدستور موعداً لانعقاد المجلس، فإنه يجب العمل بحكم الدستور، إلا إذا طرأت ظروف قاهرة يستحيل معها انعقاد المجلس كالحرب مثلاً. فلم يتعرض المؤسس الجزائري لحالة تأجيل انعقاد البرلمان. فهل يمكن تأجيل الانعقاد في حالة خلو الدستور من النص؟

« إنّ هذا التأجيل يعتبر مخالفاً للدستور، ما لم يرد نص صريح يبيح ذلك، لأن السلطات التي ينشئها الدستور، عليها أن تمارس اختصاصاتها طبقاً لما يقرره الدستور من أحكام، ما دام الدستور يوجب انعقاد المجلس في تاريخ محدد، وما دام هذا الاجتماع ممكناً، فإنه يتعين انعقاد المجلس، لأن الانعقاد ليس مجرد حق للمجلس يمكن أن يمارسه أو لا يمارسه، ولكنه واجب عليه أن ينفذه »<sup>(1)</sup>.

ويقوم البرلمان في كلّ دورة بدراسة النصوص المحددة في جدول أعمال المجلس.

1 - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص 522.

## الفرع الثاني

### إعداد وتحضير جدول الأعمال

يجب أن يراعي تنظيم العمل التشريعي اعتبارين أساسيين. فمن جهة، البرلمان له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، ومن جهة أخرى فإن السلطة التنفيذية هي صاحبة الاختصاص في رسم السياسة والإمكانات لوضع سياستها العامة موضع التنفيذ.

وتنظيم العمل التشريعي، عن طريق تحديد جدول أعمال البرلمان، سيعمل منطقيًا من أجل تكريس هذين الاعتبارين، إلا أنه يوجد تفوق للسلطة التنفيذية في إعداد جدول أعمال البرلمان، إن لم نقل استحوادها على هذه السلطة.

أ - تعريف جدول الأعمال: يتمثل في الموضوعات التي تدور حولها المناقشات الخاصة بجلسة محدّدة<sup>(1)</sup>. فهو البرنامج الذي تتمّ بموجبه إدارة المناقشات في جلسات البرلمان، أو أنه برنامج العمل المحدّد مسبقا لسير العمل التشريعي.

ويعتبر السبب الرئيسي والجوهري في إعداد وتحديد جدول الأعمال هو العدد المتزايد للمبادرات التشريعية المقدمة أمام البرلمان لدراستها. فلا ينعقد البرلمان طوال السنة بل حدّد وقت انعقاده بدورتين، ممّا يوجب تحديد جدول أعماله، أخذا بعين الاعتبار العوامل الفنية والاعتبارات السياسية التي تحيط بسير العمل التشريعي.

إن تحديد الجهة المختصة بوضع جدول الأعمال، بالإضافة إلى القواعد التي تحكمه، تتمتع بتأثير حاسم بالنسبة للعمل البرلماني، وبالنسبة للتوازنات بين الهيئات والجماعات التي يتكون منها<sup>(2)</sup>.

ففي فرنسا مثلاً، كان البرلمان، قبل صدور دستور 1958، يلعب دوراً حاسماً في وضع جدول الأعمال، بحيث إنّه كان سيد جدول الأعمال. لكن مع صدور دستور 1958، أصبح للحكومة دور مهمّ ومهيمن في وضع جدول أعمال البرلمان، حيث جاء

1 - راجع: COTTERET (J.M): "L'ordre du jour des assemblée parlementaire", RDP, N° 4, 1961, p. 418.

2 - راجع: LAVROFF (D.G): Le système politique français, Dalloz, Paris, 1975, p. 460.

نص المادة 48 من هذا الدستور، بأن جدول الأعمال يتضمن بموجب الأولوية والترتيب اللذين حددا من قبل الحكومة، مناقشة مشروعات القوانين المطروحة من قبل الحكومة، واقتراحات القوانين التي تمت الموافقة عليها.

أما في نظام دستور 1996 الجزائري فإنه « يضبط مكتب الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدور في بداية كل دورة برلمانية تبعاً لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة. ويمكن لهذه الأخيرة عند إيداع مشروع قانون أن تلح على استعجاله »<sup>(1)</sup>.

« عندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية »<sup>(2)</sup>.

#### ب - التفوق الحكومي في إعداد جدول الأعمال:

إذا كانت الفكرة التقليدية تتجه إلى إعلان أنّ البرلمان سيد جدول أعماله باعتباره ممثل الإرادة الشعبية، مما لا يقبل معه أن تتولى سلطة أخرى تنظيم جدول أعماله، إلا أنّ الواقع أثبت العكس، فالحكومة بدأت بالمشاركة في إعداد جدول الأعمال حتى الاستحواذ عليه<sup>(3)</sup>.

ولقد زوّدت الحكومة بعدّة وسائل قانونية للسيطرة على العمل التشريعي وتوجيهه، ومن بينها السيطرة على جدول الأعمال باستعمالها حق الأولوية في جدول الأعمال وطلب الاستعجال.

#### 1 - حق الأولوية في جدول الأعمال:

طبقاً لنص المادة 16 من القانون العضوي رقم 02/99 « يضبط مكتب الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعاً لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة ».

1 - المادة 16 من القانون العضوي 02/99، المؤرخ في 08 مارس 1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

2 - المادة 17 من القانون العضوي 02/99.

3 - د. بوقفة عبد الله: العلاقات بين السلطة التنفيذية والتشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2001، ص 232.

فإنّ هذا الامتياز الحكومي لم يكرس بموجب نص دستوري، بل الأنظمة الداخلية للبرلمان هي التي منحت هذا الامتياز للحكومة<sup>(1)</sup>. وتقوم كلّ غرفة باستشارة الحكومة بضبط جدول أعمال جلساتها<sup>(2)</sup>. وبعد ذلك، يبلغ تاريخ الجلسات وجدول أعمالها إلى النواب والحكومة في ظرف خمسة عشر (15) يومًا على الأقل قبل الجلسة العلنية ويتضمن جدول الأعمال<sup>(3)</sup>:

- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها، الأسبقية.
- اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها.
- الأسئلة الشفوية.
- المسائل المختلفة طبقاً للدستور وللقانون الداخلي.

ويمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تُعدّ اللجنة المُحال عليها تقريرًا بشأنه في أجل شهرين (02) من تاريخ الشروع في دراسته، بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة<sup>(4)</sup>.

إنّ تنظيم القوانين للعمل التشريعي، يؤكد على سلطة الحكومة في إدراج المواضيع في جدول أعمال البرلمان وترتيبها، وفرض سلطتها، ولا يملك البرلمان أية وسيلة لإعادة النظر في تحديد جدول أعمال البرلمان، وله فقط أن يوافق على ذلك، أما الحكومة فتجد نفسها دائماً حرة في أن تدرج في إعداد الأولوية مشروعات قوانينها، إذ يكفي بالنسبة لها أن تطرح جدول الأعمال الأولوي لتجعل كل اقتراح لقانون عملية

1 - مثلاً تنص المادة 99 من القانون رقم 77-01 المتعلق بالقانون من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 15 غشت 1977، الجريدة الرسمية، عدد 68، المؤرخة في 04 سبتمبر 1977، ص 940. «يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال كلّ دورة بالتشاور مع رؤساء اللجان، وبتوافق مع الحكومة، وحسب الأولويات التي تبديها هذه».

2 - المادة 18 من القانون العضوي 99/02.

3 - المادة 66 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

4 - المادة 26 من القانون العضوي 99/02.

ميتة<sup>(1)</sup>. لذا يرى الأستاذ Lavroff أن القاعدة التي اعتمدت في ظل دستور 1958 في وضع جدول الأعمال (حق الأولوية)، تستطيع أن تقود إلى التعسف، إذ يكفي أن تتقل الحكومة جدول الأعمال الأولوي بمشاريعها، وبمقترحات القوانين المقدمة من قبل البرلمانين الذين ينتمون إلى الأكثرية التي يركز إليها وجودها، ليجد البرلمانين الذين ينتسبون إلى الأقلية المعارضة أنفسهم محرومين من الناحية العملية من أية مبادرة لاقتراح القوانين<sup>(2)</sup>. كما يذهب كاتب آخر إلى أن القول بأن الديمقراطية تعتمد على قاعدة الأكثرية قول صحيح تمامًا، لكن بالمقابل لا توجد هناك قاعدة ديمقراطية عندما لا تستطيع الأقلية المعارضة أن تمارس حقها المعترف به من قبل الدستور<sup>(3)</sup>.

## 2 - التفوق الحكومي عن طريق ترتيب المواضيع داخل الجلسات: أسلوب الاستعجال

إلى جانب سيطرة الحكومة على تحديد جدول أعمال الدورة، فلها أيضًا دور بالغ الأهمية في ترتيب المواضيع خلال الجلسات، وهذا ما يسمح لها باختيار المواضيع وترتيبها حسب برنامجها من جهة، وحسب المعطيات العامة داخل البرلمان، فهي تستطيع تغيير الترتيب إذا رأت أن مبادرة تشريعية ما قد تحدث الخلاف، فتستعمل، تقادياً لذلك، أسلوب الاستعجال، حيث يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تلج على استعجاله. عندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية<sup>(4)</sup>.

1 - هذا ما أدى بأحد البرلمانين الفرنسيين إلى القول إن الأولوية التي تتمتع بها الحكومة بموجب الدستور في اختيار الموضوعات التي علينا أن نناقشها، أصبحت احتكاراً. إن التعسف الذي يترتب على ذلك يتمثل في تسجيل مشروعات القوانين فقط، في حين أن الاقتراحات ذات الأصل البرلماني لا يتم تسجيلها أبداً.

راجع: COTTERET (J.M) : "L'ordre du jour des assemblées parlementaires", op.cit., p. 822.

2 - راجع: LAVROFF (D.G) : Le système politique français, op.cit., p. 461.

3 - يعطي الأستاذ Burdeau مثالا عن التجربة الفرنسية في دستور 1958، حيث خلال الفترة التشريعية التي أعقبت انتخابات 1973، فمن بين (427) قانوناً قد تم اعتمادها، كان (371) قانوناً ذا أصل حكومي و56 ذا أصل برلماني. وينبغي الإشارة إلى أن الجمعية الوطنية أودعت 600 اقتراح قانون ولم يُعتمد الجزء الأكبر منها، بسبب لعبة عدم القبول والأولوية الحكومية في تحديد جدول الأعمال. راجع:

BURDEAU (G) : Traité de science politique, Tome X LGDJ, Paris, 1978, p p 492 et 493.

راجع أيضاً: LEMASURIER (J): La primauté de l'exécutif en France, op. cit., p. 409 et s.

4 - المادة 13 من القانون العضوي 02/99.

وهذا الأسلوب، أي الاستعجال يمنح الحكومة وسيلة لتغيير الترتيب في جدول الأعمال من جهة، ومن جهة أخرى يمنحها الوقت الكافي سواء لمراجعة المبادرات التشريعية إذا كانت مقدمة من قبلها، أو التغلب على احتمال وجود الخلاف مع أعضاء البرلمان<sup>(1)</sup>.

ويظهر التفوق الحكومي في تحديد جدول الأعمال أساساً بالنسبة لاقتراحات القوانين، بحيث لا يمكن إدراج الاقتراح في جدول الأعمال بمجرد تقديمه من قبل النواب، بل يخضع ذلك الاقتراح إلى عدة قيود ولاسيما القيد الخاص بعرضه على الحكومة، حيث تنص المادة 25 من القانون العضوي رقم 02/99 « يبلغ فوراً إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تمّ قبوله وفقاً للمادة 23 أعلاه. تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني خلال أجل لا يتجاوز شهرين (2) ».

تمنح هذه المادة للحكومة مهلة شهرين للرد على الاقتراحات البرلمانية، الشرط الذي قد يؤدي حتماً إلى القضاء على ذلك الاقتراح بعدة وسائل ولاسيما إعداد الحكومة مشروع قانون يعالج الموضوع الذي جاء في الاقتراح البرلماني.

أما فيما يخص قوانين المالية، فالمادة 66 الفقرة الأخيرة تستثني هذه القوانين من الإجراءات المحددة في الفقرة ما قبل الأخيرة من هذه المادة التي تنص على أنه « لا يمكن تسجيل مشاريع واقتراحات القوانين في جدول أعمال الجلسة، إذا لم يتم توزيع تقرير اللجنة قبل ثلاثة (3) أيام على الأقل من تاريخ هذه الجلسة »، فإذا كان التفوق الحكومي ظاهراً فيما يخص تحديد جدول أعمال الدورات العادية للبرلمان، فإنّ تحديد هذا الجدول في الدورات غير العادية سلطة مستحوذة كلياً من قبل الحكومة وحدها. وهذا ما تؤكدته المادة 118 من الدستور التي تنصّ على أن « تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله ». وتطبيق المادة 3/4 من القانون العضوي 02/99 « يحدد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان دورة غير عادية، جدول أعمال الدورة ». أخيراً فإن سلطة تحديد جدول أعمال البرلمان سواء في الدورات العادية أو غير العادية هي سلطة مخولة للسلطة التنفيذية

1 - فاوي إبراهيم: دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي...، مرجع سابق، ص 35.

التي لها الحق أيضاً في تعديل هذا الجدول، إما عن طريق استعمال حق الأولوية أو عن طريق سحبها لمشاريع القوانين وكلّ هذه السلطات هدفها استبعاد الاقتراحات المقدمة من قبل النواب، والتي لا ترغب فيها السلطة التنفيذية لأنها ستعرق سياستها، وبالتالي ستعرق البرنامج السياسي الذي تريد أن تحققه.

ومما سبق يتضح لنا تفوق السلطة التنفيذية في السيطرة على جدول الأعمال، وبالتالي في توجيه وتنظيم العمل التشريعي، فالقواعد التي تحكم جدول الأعمال خطيرة بالنسبة للتوازن الضروري بين الحكومة والبرلمان، لأنها تؤدي إلى أن يكون رئيس الجمهورية هو المحرك الأساسي الوحيد للنشاط التشريعي البرلماني<sup>(1)</sup>. تتمتع الحكومة عامة ورئيس الجمهورية خاصة بهيمنة في إعداد جدول الأعمال، وذلك سيكون له انعكاسات على المناقشات التي تجري داخل البرلمان، والتي كانت من قبل جوهر النظام البرلماني وأصبحت قاعدة لا معنى لها، بسبب تنظيم النصوص القانونية للعمل التشريعي، الذي عمل على ضمان رجحان الأغلبية البرلمانية المساندة للحكومة<sup>(2)</sup>.

## المطلب الثاني

### امتصاص الاختصاص التشريعي البرلماني

يتمثل القانون في مجموعة القواعد العامة المجردة والملزمة التي تحكم سلوك الأشخاص في المجتمع والتي يجب على السلطة العامة ضمان احترامها، بتوقيع الجزاء على من يخالفها. وذكر كلمة "قانون" منفردة، إنما يكون مستنداً في دلالاته على سن القواعد القانونية التي تصدر من طرف السلطة القائمة على سن القوانين والنظم، فيصبح المقصود من كلمة "قانون" التشريع الذي تصدره السلطة التشريعية<sup>(3)</sup>.

إن أهمية وقوة سلطة البرلمان أو ضعفها، تتجلى لنا بوضوح بصدد دراسة الإجراءات المتعلقة بالعمل البرلماني المحددة في الدستور، وفي الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية.

1 - راجع: LEMASURIER (J.), La primauté le l'exécutif en France, op.cit., p. 409 et s.

2 - راجع: BURDEAU (G): Traité de science politique, op.cit., p. 500 et 501.

3 - راجع: لونيس بوجمعة: الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري...، مرجع سابق، ص 50.

وهذه الأخيرة، أي الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية هي التي تنظم مبادئ العمل البرلماني، وبالتالي تمثل وسيلة فعالة من أجل تقوية أو إضعاف سلطته<sup>(1)</sup>.

مع العلم أن الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية تخضع لرقابة وجوبية للمجلس الدستوري، وهذا بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية، ويؤدي ذلك إلى أن لا تكون الغرف البرلمانية سيدة نظامها الداخلي، بل يترتب عن ذلك إمكان تدخل رئيس الجمهورية في تنظيم العمل البرلماني، وأن الشروط التي يمارس في ظلها البرلمان وظيفته التشريعية سوف تتعين من قبل رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>.

يمر القانون لاكتماله بعدة مراحل، أولها المبادرة التي تكون إما من قبل السلطة التنفيذية عن طريق مشاريع القوانين، أو البرلمان عن طريق اقتراحات القوانين (الفرع الأول)، ثم تليها مرحلة دراسة هذه المبادرات على مستوى الغرف البرلمانية التي تنتهي بالتصويت والمصادقة على النصوص المدروسة (الفرع الثاني).

1 - راجع: LEMASURIER (J.): La primauté le l'exécutif en France, op.cit., p. 405.

وجاء في حيثيات الرأي رقم 04/ر.ن.د.م/د.98 الصادر عن المجلس الدستوري والمتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة، «اعتباراً أن غرفتي البرلمان تتمتعان بالاختصاص المستقل في إعداد نظامهما الداخلي والمصادقة عليهما طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة 115 من الدستور.

- واعتباراً أن المؤسس الدستوري بتكريسه هذه الاستقلالية يقصد بأن المجالات التي أقر تدخل السلطات فيها تكون مستثناة من النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان».

2 - إن رقابة المجلس الدستوري من شأنها أن توقف الغرفتين البرلمانيتين عند حدود محددة بدقة كان قد عينها الدستور، وبالمقابل، لا توجد أية إمكانية أمام الغرفتين في الطعن أمام مجلس الدولة بما تتخذه الهيئة التنفيذية من إجراءات تتعلق بتنظيم العمل البرلماني. وهذا ما تؤكد الآراء الصادرة عن المجلس الدستوري الخاصة بمراقبة الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية مثل: الرأي رقم 03-ر.ن.د.م/د.97 المؤرخ في 31 يوليو 1997، والرأي رقم 10/ر.ن.د.م/د.2000 المؤرخ في 13 مايو 2000 المتعلقين بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والرأي رقم 04/ر.ن.د.م/د.98 المؤرخ في 10 فبراير 1998، والرأي رقم 09/ر.ن.د.م/د.99 المؤرخ في 22 نوفمبر 1999، المتعلقين بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور.

## الفرع الأول

### تعزيز وجود الحكومة في المبادرة بالقوانين

تعتبر عملية التشريع من الوظائف الأساسية المنوطة بالبرلمان كمؤسسة دستورية لها السيادة في مجال سنّ القوانين والمصادقة عليها، وذلك طبقاً للمادة 98 من دستور 1996. يعتبر حق المبادرة بالتشريع أول الإجراءات التشريعية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد النصّ القانوني<sup>(1)</sup>.

**تعريف المبادرة: هي ذلك العمل الذي يرسم الأسس للتشريع ويحدّد مضمونه وموضوعه<sup>(2)</sup>.**

كما تُعرّف أيضاً بأنها « **حق إبداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل المناقشة والتصويت عليه من قبل البرلمان** »<sup>(3)</sup>. يقوم المبدأ الديمقراطي على أن البرلمان هو عضو التشريع الأصيل، فوفقاً لذلك هو الذي يقرّ التشريعات. إلا أن معظم الدساتير الحالية تجعل التشريع "شركة" بين الحكومة والبرلمان<sup>(4)</sup>. وطبقاً لذلك، فإنّ حق المبادرة تنقسمه كلّ من الحكومة والبرلمان، لذا جاء في المادة 1/119 من دستور 1996 أن « **لكلّ من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين** ».

وتسمى مبادرة النواب "اقتراحات القوانين"، أما مبادرة الحكومة فتدعى "مشاريع القوانين". فحق المبادرة بالقوانين حق مقرر لكلّ من أعضاء البرلمان والحكومة، لكن نظراً للطابع الفني الذي يتسم به العمل التشريعي، أصبحت المبادرة في أغلب الأحيان ذات مصدر حكومي، بل أكثر من ذلك تستحوذ الحكومة على سلطة المبادرة في أهم المجالات وهو المجال المالي، الذي لا يمكن للنواب تقديم أية مبادرة فيه.

1 - د. عمر حلمي فهمي: الوظيفة التشريعية في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، 1980، ص 9.

2 - لونيس بوجمعة: الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص 9.

3 - المرجع نفسه، ص 9.

4 - د. سلمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص 158.

## أ - اقتراحات القوانين:

طبقاً لنص المادة 119 من دستور 1996، يتمتع نواب المجلس الشعبي الوطني، دون نواب مجلس الأمة بحق المبادرة بالتشريع. وقد يفهم من نص هذه المادة أن سلطة المبادرة بالقوانين هي سلطة مشتركة ومتقاسمة بين الحكومة والبرلمان، باستثناء المجال المالي. فبمجرد تقديم الاقتراح من قبل عشرين (20) نائباً، يمكن أن يودع الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني لدراسته. إلا أن اقتراحات القوانين تخضع لعدّة شروط شكلية وموضوعية، تحول دون إمكان أو - تقريباً - استحالة ممارسة النواب لهذه السلطة، وحددت هذه الشروط بموجب الدستور، المادتان 119 و 121، وبموجب النصوص الواردة في القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة والنصوص الواردة في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

## 1 - الشروط الشكلية: وتتمثل هذه الشروط الشكلية في:

- أ - يشترط في كلّ مشروع أو اقتراح قانون لكي يكون مقبولاً أن يفرغ في شكل مواد، يجب أن تراعى فيها الصياغة القانونية مع التبويب والعنونة اللازميتين.
- يجب أن يرفق مشروع أو اقتراح القانون ليكون مقبولاً بعرض الأسباب<sup>(1)</sup>.
- ب - يجب أن يكون كلّ اقتراح قانون موقعاً عليه من عشرين (20) نائباً، ويودع كلّ اقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني<sup>(2)</sup>.

## 2 - الشروط الموضوعية:

- أ - الشرط المالي: من بين الشروط الموضوعية، نجد شرطاً جوهرياً له نتائج كبيرة على المبادرة البرلمانية بالقوانين. ويتمثل فيما جاءت به المادة 121 من الدستور، والتي تقضي بعدم قبول أي اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، إلا إذا كان مرفقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ

1 - المادة 20 من القانون العضوي 02/99، مرجع سابق.

2 - المادة 2/119 من دستور 1996 والمادة 23 من القانون العضوي 02/99، مرجع سابق.

مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها<sup>(1)</sup>. وهذا الشرط ليس سهلاً على النواب ضمانه والتقيد به، فهو يقيد نهائياً المبادرة البرلمانية لاستحالة وضع قانون لا تكون له انعكاسات المالية، ويفقد هذا الشرط، ممارسة النواب حقهم في المبادرة، تلك السلطة أو الحق الذي سيكون دائماً معلقاً على موافقة أو رضا الحكومة بذلك الاقتراح، لذا يرى البعض أن هذا الشرط، يجمّد نهائياً المبادرة البرلمانية باقتراح القوانين لأنّ اقتراح قانونٍ خالٍ من أي انعكاسات مالية أمر يكاد يكون مستحيلاً<sup>(2)</sup>. وهذا الشرط التعسفي، يمكن أن يستعمل من طرف الحكومة للقضاء على أية مبادرة تشريعية برلمانية غير مرغوب فيها.

### ب - خضوع اقتراحات النواب لرأي الحكومة:

يقوم النواب بإيداع اقتراحاتهم لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني وتبلغ فوراً إلى الحكومة لكي تبدي رأيها فيها خلال أجل لا يتجاوز شهرين (2)، وعند انقضاء هذا الأجل، يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني، الاقتراح على اللجنة المختصة لدراسته<sup>(3)</sup>.

وتعتبر المدة المقررة للحكومة لإبداء رأيها في اقتراحات القوانين أي مدة شهرين (2)، مدة طويلة جداً، الأمر الذي قد يفقد المبادرة التشريعية للنواب معناها، كما أنه يمكن للحكومة خلال هذه المدة، تقديم مشروع قانون في الموضوع الذي تعرض له الاقتراح، وبالتالي يقضي على الاقتراح، وذلك عملاً بنص المادة 24 من القانون العضوي رقم 02/99 والتي تنص على « لا يقبل أي مشروع قانون أو اقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان ». كما أن هذه المدة، أي شهرين (02)، تمنح للحكومة إمكانية التدارك واللجوء إلى إصدار تشريع مماثل خلال دورتي انعقاد البرلمان باللجوء إلى أسلوب الأوامر، وبالتالي تكون السلطة التنفيذية قد عالجت الموضوع المودع من قبل البرلمان.

1 - نفس المبدأ جاء به المؤسس الفرنسي لسنة 1958 في المادة 40.

2 - نصر الدين معمرى: "التشريع عن طريق الأوامر"، النائب، عدد 4، 2004، ص 23.

3 - المادتان 23 و 25 من القانون العضوي 02/99، مرجع سابق.

كما يمكن للحكومة أن ترفض في نهاية مدة شهرين (02) الاقتراح المقدم من طرف النواب استناداً لنص المادة 121 من الدستور. وتعتبر مدة الشهرين (02) طويلة جداً، حيث تشكل نصف فترة انعقاد دورة من دورات المجلس، وهذا يؤدي إلى تأخر دراسة هذه المبادرة التشريعية، بتأخر الحكومة في الرد عليها إذا أودعت أصلاً. في مقابل ذلك، يمكن للحكومة، طبقاً للمادة 17 من القانون العضوي رقم 02/99 حين إيداع مشروع قانون، أن تلج على التعجيل به، وبالتالي يتم التسجيل الفوري لمشاريع القوانين في جدول أعمال دورات المجلس الشعبي الوطني.

ج - لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان، أو تمّ سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر (12) شهراً<sup>(1)</sup>.

د - تودع اقتراحات القوانين لدى مكتب المجلس خلال انعقاد الدورتين، ويتولى المكتب دراستها والنظر فيها شكلاً، بمعنى أنّ المبادرة بالتشريع بحاجة إلى شهادة ميلاد من قبل مكتب الغرفة الأولى<sup>(2)</sup>.

من دراسة الشروط الشكلية والموضوعية التي يجب مراعاتها لتقديم أي اقتراح قانون، تبرز صورية سلطة النواب في المبادرة، أضف إلى ذلك الرقابة المفروضة على مستوى مكتب المجلس، حيث يعود له القرار الأخير في قبول أو رفض اقتراحات القوانين، إلى جانب الرقابة على مستوى اللجان الدائمة التي لها حق إدخال التعديلات على اقتراحات القوانين قبل عرضها على التصويت. كما تؤثر التقارير التي تقدمها اللجان بشكل كبير على عملية التصويت، خاصة إذا كانت تلك التقارير في غير صالح مبادرة النواب<sup>(3)</sup>.

1 - المادة 24 من القانون العضوي 02/99. وستحرص الحكومة على تطبيق هذه المادة، وبالتالي إفشال أية مبادرة برلمانية في حالة المعاشية.

2 - لونيس بوجمعة: الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص 13.

3 - هذا ما سيتبين لنا عند دراستنا للمراحل الأخرى التي يمر بها العمل التشريعي، المناقشة والتصويت، أدناه ص 109 وما يليها.

نستخلص مما سبق، أنّ ممارسة النواب حقهم في المبادرة التشريعية هي سلطة مقيدة، وهذا ما تؤكدته التجربة التشريعية الجزائرية. حيث صادق البرلمان، خلال العهدة التشريعية الرابعة والممتدة من نهاية سنة 1997 إلى بداية سنة 2002، على 60 قانوناً، منها 59 مشروع قانون، واقتراح قانون واحد وهو القانون الأساسي لعضو البرلمان، مع العلم أن هذا القانون أدخلت الحكومة عليه عدّة تعديلات وأخطر المجلس الدستوري بشأنه.

أما في الفترة التشريعية الخامسة والممتدة من يونيو 2002 إلى 01 مارس 2007، فقد صادق البرلمان على 92 نصّاً منها 91 مشروع قانون، واقتراح قانوناً واحداً، وهو القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مع العلم أنّ هذا الاقتراح عند دراسته من طرف لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، حذف أربع (04) مواد من الاقتراح، وأدرجت 16 مادة جديدة، علماً أن عدد مواد اقتراح القانون هو 17 مادة<sup>(1)</sup>.

1 - يتبين من الجداول التالية مصير الاقتراحات المودعة من قبل النواب.

أ - في الفترة التشريعية الرابعة (1998 - 2002).

قدم النواب في هذه الفترة 20 اقتراح قانون و 4 مبادرات تشريعية تتعلق بتعديل اللائحة المنظمة للنظام الداخلي أو بعض موادها.

| عددتها | اقتراحات القوانين                                     |
|--------|-------------------------------------------------------|
| 20     | - الاقتراحات المقدمة من قبل النواب.                   |
| 05     | - الاقتراحات غير المدروسة من قبل المكتب.              |
| 03     | - اقتراحات القوانين التي لم تبد الحكومة الرأي بشأنها. |
| 01     | - الاقتراحات المحالة إلى اللجان الدائمة               |
| 07     | - اقتراحات القوانين غير المحالة إلى اللجان الدائمة.   |

ب - الفترة التشريعية الخامسة (2002 - 2007)

| عددتها | اقتراحات القوانين                                                                             |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 24     | - عدد اقتراحات القوانين التي بادر بها النواب.                                                 |
| 05     | - عدد اقتراحات القوانين التي قبلت من مكتب المجلس وبلغت إلى الحكومة وأحيلت على اللجان المختصة. |
| 01     | - عدد اقتراحات القوانين التي صوّت عليها المجلس الشعبي الوطني.                                 |

المصدر: حصيلة الفترة التشريعية الرابعة والخامسة، المجلس الشعبي الوطني.

### 3 - احتكار الحكومة للمبادرة التشريعية في المجال المالي:

كان المجال المالي في السابق من اختصاص الملوك وحدهم، ونتيجة للصراع بينهم وبين ممثلي الشعب، انتقلت هذه السلطة إلى البرلمان الذي أصبح صاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال. لكن مع التطور الذي مسّ المجال التشريعي، والذي أصبحت بمقتضاه السلطة التنفيذية هي المشرّع، سواءً فيما يتعلق بالتشريع البرلماني، أو بالنسبة لتوزيع الاختصاص بين مجال القانون والتنظيم، أدى إلى تقييد المبادرة البرلمانية بصفة عامة، والمبادرة في المجال المالي بصفة خاصة<sup>(1)</sup>.

ويكمن السبب الرئيسي لاستحواذ السلطة التنفيذية على السلطة المبادرة في المجال المالي إلى كون تحضير قوانين المالية هو من اختصاص الحكومة أي وزارة المالية، لأنّ الأحكام المتعلقة بالميزانية ناتجة عن قرارات سياسية وبرامج حكومية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإنّ وزارة المالية هي التي تملك الوسائل المادية لتقدير وتوقع المحاصيل والنفقات، وتقوم الأجهزة الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية بدراسات دقيقة في هذا الموضوع، وإعداد مشاريع القوانين الخاصة بالميزانية هو مجال خاص بالسلطة التنفيذية، استبعد منه أي تدخل للبرلمان ولو على سبيل المشاركة في التحضير<sup>(2)</sup>.

#### ب - مشاريع القوانين:

طبقاً لنص المادة 119 من الدستور، فإنّ حق المبادرة بالقوانين حق مقرر لكل من الحكومة والنواب، لكن لا تخضع المبادرة بمشاريع القوانين إلى كلّ الإجراءات والشروط الشكلية والموضوعية المقررة لاقتراحات النواب.

ويتمثّل الإجراء الشكلي الوحيد الذي تخضع له كلّ من مشاريع واقتراحات القوانين على حد سواء، في أن يُرفق المشروع أو الاقتراح بعرض الأسباب وأن يُحرّر النص في شكل مواد<sup>(3)</sup>.

1 - نفس المبدأ اعتمدته المؤسس الجزائري في دستور 1976 (المادة 149) وفي دستور 1989 (المادة 114).

2 - حق الامتياز الممنوح للسلطة التنفيذية في تحضير مشاريع قوانين المالية لم ينص عليه صراحة القانون رقم 17/84 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

3 - المادة 20 من القانون العضوي 02/99، مرجع سابق.

يمرّ مشروع القانون بعدّة مراحل قبل إيداعه لدى مكتب المجلس وتتمثل هذه المراحل في:

- 1 - إعداد مشروع تمهيدي من قبل الوزارة صاحبة المبادرة بمشروع القانون المراد إيداعه على البرلمان.
- 2 - إرسال المشروع للأمانة العامة للحكومة للقيام بدراسة أولية له بما يتضمن تطابقه مع الإطار القانوني المعمول به، وبالتالي إمكان وضع بعض التعديلات.
- 3 - توزيع المشروع على مختلف الدوائر الوزارية لإبداء الملاحظات الشكلية أو الموضوعية.

ويمكن للأطراف المعنية عقد اجتماعات تنسيقية ويتمّ ذلك عادة على مستوى الأمانة العامة للحكومة.

- 4 - عرض المشروع من قبل الوزير المعني على مجلس الحكومة للمناقشة والمصادقة ثمّ عرضه على مجلس الوزراء للمداولة. وهنا يتخذ قرار إيداع المشروع أو عدم إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup>.

- 5 - طبقاً لنص المادة 03/119، يدرس مجلس الدولة كلّ مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء لممارسة رقابة قبلية تنصب على الجانب القانوني لا الموضوعي للمشروع، وعملاً بالمادة الرابعة من القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، يبدي هذا المجلس رأيه في مشاريع القوانين<sup>(2)</sup>، لكن هذا

1 - إنّ عرض المشروع على مجلس الوزراء هو في الحقيقة عرضه على رئيس الجمهورية، لأن مجلس الوزراء يساوي مجلس الحكومة زائد رئيس الجمهورية. فهذا الإجراء يعتبر وسيلة للحصول على تزكية رئيس الجمهورية للمشروع، حيث إذا رفضه رئيس الجمهورية، خاصّة إذا كانت الحكومة غير مساندة له، وذلك عن طريق رفض إدراجه في جدول أعمال مجلس الوزراء، الذي يعتبر وسيلة لممارسة "الفيتو" الرئاسي على مشاريع القوانين، يكون ذلك المشروع في حالة العدم.

أما إذا كان النظام الحزبي نظام وحدة الأغلبية، فيكون إجراء عرض المشاريع على مجلس الوزراء مجرد إجراء تنسيقي فقط. للمزيد من المعلومات راجع: لوناسي جقيقة: في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لـ 1989، بحث لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة تيزي وزو، 1996، ص 111 وما يليها.

2 - القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، عدد 27 بتاريخ أول يونيو 1998، ص 9.  
راجع أيضاً: المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية، عدد 64، المؤرخة في 30 أوت 1998، ص 5.

التدخل هو ذو طابع استشاري فقط، حيث يقوم فقط باقتراح التعديلات التي يراها ضرورية ولا تمتد اختصاصاته إلى أكثر من ذلك<sup>(1)</sup>.

6 - بعد ذلك يقوم رئيس الحكومة بإيداع مشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ليحيله رئيس المجلس على اللجنة المختصة، كما يتلقى مكتب مجلس الأمة نص المشروع للاطلاع عليه<sup>(2)</sup>. وتحظى مشاريع القوانين بموافقة تلقائية من مكتب المجلس الشعبي الوطني.

بعد مرحلة المبادرة، تعرض المشاريع والاقتراحات التي حصلت على الموافقة، للمناقشة ثم التصويت عليها على مستوى المجلس الشعبي الوطني، ثم التصويت عليها على مستوى مجلس الأمة<sup>(3)</sup>.

- 1 - المادة 12 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، مرجع سابق.
- 2 - العيد العاشوري: "إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي..."، مرجع سابق، ص 66.
- 3 - التفاوت العددي بين المبادرة الحكومية والمبادرة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري:

أ - في عهد المجلس الوطني التأسيسي:

| المشاريع | الاقتراحات | الفترة التأسيسية                |
|----------|------------|---------------------------------|
| 02       | 00         | من 62/02/25 إلى غاية 1962/12/31 |
| 27       | 00         | 1963/01/01 إلى 1964/09/20       |

ب - في عهد المجلس الوطني أي في دستور 1963

| مشاريع القوانين | اقتراح القوانين | الفترة التشريعية          |
|-----------------|-----------------|---------------------------|
| 30              | 03              | 1964/01/02 إلى 1965/05/19 |

ج - في عهد المجلس الشعبي الوطني أي من 1976 إلى صدور دستور 1996<sup>(3)</sup>

| مشاريع القوانين | اقتراحات القوانين | الفترة التشريعية              |
|-----------------|-------------------|-------------------------------|
| 39              | 03                | الأولى: 25 فيفري 1977 - 1982  |
| 62              | 03                | الثانية: 08 مارس 1982 - 1987  |
| 86              | 11                | الثالثة: 27 فيفري 1987 - 1992 |

د - في عهد دستور 1996

| مشاريع القوانين | اقتراحات القوانين | الفترة التشريعية                |
|-----------------|-------------------|---------------------------------|
| 59              | 01                | الرابعة: من جانفي 1998 إلى 2002 |
| 91              | 01                | الخامسة: من يوليو 2002 إلى 2007 |

المصدر: - لونيس بوجمعة: الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص 42.

- العيد العاشوري ويوسف إبراهيم: "المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الاستقلال"، النائب، العدد الأول، 2003، ص 13 وما يليها.

## الفرع الثاني

### الدور الثانوي للبرلمان في دراسة ومناقشة النصوص القانونية

تنص المادة 120 من دستور 1996 على أنه « يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه ». ويفهم من هذه المادة أن سلطة مناقشة المبادرة التشريعية هي سلطة مخولة لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه، حيث ذهب البعض إلى القول بأن المؤسس الجزائري أعطى مجلس الأمة كامل الصلاحيات في المجال التشريعي<sup>(1)</sup>. لكن المشكل يظهر في نص الفقرة الثالثة من هذه المادة « يناقش مجلس الأمة النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه »، التي تحصر العملية التشريعية في المجلس الشعبي الوطني فقط، ويقتصر دور مجلس الأمة على تزكية ما تمت المصادقة عليه من طرف الغرفة الأولى.

ولقد أثارت المادة 120 من الدستور إشكالا كبيرا عند العديد من الكتاب، حاولوا تحليل نص هذه المادة في ملتقى وطني انعقد يومي 06 و 07 ديسمبر 2004 موضوعه "إشكالية المادة 120 من دستور 1996".

1 - مداخلة د. بوزيد لزهاري: دراسة تحليلية، في الملتقى الوطني حول "إشكالية المادة 120 من دستور 1996، المنعقد يومي 06 و 07 ديسمبر 2004 المقام تحت رعاية وتنظيم الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، مقال غير منشور.

راجع أيضاً: بوزيد لزهاري: الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، مرجع سابق، ص 44 وما يليها.

« السؤال المحوري الذي يجب أن يطرح قبل البدء في تفسير فقرات المادة 120 من الدستور هو الآتي: هل المؤسس الجزائري عندما بادر بخلق مجلس الأمة، كان قصده إشراك هذه الهيئة الجديدة وبصفة كاملة في العملية التشريعية، أم أن القصد هو وضع قيود على تلك المشاركة، وبمعنى آخر هل أن العملية التشريعية محصورة بالأساس في المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة ليس له أي دور محوري في العملية، بل أن دوره يقتصر على تزكية ما يصوّت عليه المجلس الشعبي الوطني ». المرجع نفسه، ص 49.

كما عمل القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما...، وكذا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة التأكيد على اقتصار دور مجلس الأمة على مناقشة النص الذي تمت المصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما يتبين عند دراسة مراحل سن القواعد التشريعية على مستوى الغرفتين.

#### أ - المناقشة والتصويت على مستوى المجلس الشعبي الوطني:

يودع مكتب المجلس الشعبي الوطني مشاريع واقتراحات القوانين على مستوى اللجان المختصة لدراستها والتصويت عليها، ثم تعرض بعد ذلك على مستوى الجلسات العامة للمجلس لدراسة التعديلات المقترحة، ثم التصويت على المبادرات التشريعية والمصادقة عليها.

#### 1 - المناقشة والتصويت على مستوى اللجان المختصة:

يقوم رئيس مكتب المجلس الشعبي الوطني بإيداع مشاريع واقتراحات القوانين على اللجان المختصة لدراستها وإعداد تقارير تمهيدية بشأنها، ويصادق على تلك المشاريع والاقتراحات بأغلبية أعضاء اللجنة<sup>(1)</sup>. ويمكن للجان المختصة عند دراستها لتلك النصوص الاستعانة بالخبراء. كما يمكن أن تستمع في إطار أعمالها إلى ممثل الحكومة<sup>(2)</sup>. ويمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، ويستمع إليهم بناءً على طلب من الحكومة يُوجّه إلى رئيس كلٍّ من الغرفتين، حسب الحالة، أي سواء كانت المناقشة على مستوى لجان المجلس الشعبي الوطني أو على مستوى لجان مجلس الأمة<sup>(3)</sup>، كما يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون مُحال على اللجنة لدراسته<sup>(4)</sup>.

1 - تصح مناقشات اللجان مهما كان عدد الحاضرين فيها، أما عملية التصويت، فتستوجب حضور أغلبية أعضاء اللجنة.

2 - المادة 27 من القانون العضوي 02/99، مرجع سابق.

3 - المادة 28 من القانون العضوي 02/99، مرجع سابق.

4 - المبدأ نفسه جاء في المادة 46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

وحضور الحكومة ضروري لمراقبة عمل اللجان البرلمانية، ليس من أجل شرح المبادرة فحسب، بل خشية أن تمس مشاريعها تعديلات لا تتوافق مع طموحات الحكومة ورغباتها، لذا مُنحت الحكومة سلطة أخرى، تتمثل في إمكان سحب مشاريع القوانين قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني.

جاء في المادة 22 من القانون العضوي رقم 02/99 « مع مراعاة أحكام الفقرة 6 من المادة 120 من الدستور، يمكن الحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني. كما يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت عليها، ويعلم مجلس الأمة والحكومة بذلك.

يترتب على السحب توقف إسناد النص إلى اللجنة المختصة، ولا يكون بالتالي ضمن جدول الأعمال»<sup>(1)</sup>.

تسمح هذه المادة للحكومة بأن تسحب النص الذي تتخوف من كثرة التعديلات فيه، وبالتالي استعمالها وسيلة قانونية أخرى تمكن النص من الظهور إلى الوجود في الصيغة التي تريدها. وتتمثل هذه الوسيلة في الأوامر<sup>(2)</sup>، أما إذا وافقت الحكومة على إبقاء النص، فيعرض المشروع على الجلسة العامة.

- 1 - مثلاً: خلال الفترة التشريعية الممتدة ما بين 1998 إلى غاية 2000، سحبت النصوص التالية:
- مشروع قانون محدد لكيفيات بيع أو إيجار الأراضي الفلاحية، حيث أودع بتاريخ 1997/12/16 وسحبت الحكومة بتاريخ 1998/07/11.
  - مشروع قانون المعدل والمتمم للأمر المتعلق بالإجراءات المدنية الذي أودعته الحكومة بتاريخ 1998/04/26، وتمّ سحبه بتاريخ 1999/04/25.
  - مشروع قانون متمم للأمر المتضمن القانون المدني المودع بتاريخ 1999/03/10 وتمّ سحبه بتاريخ 1999/04/25.
  - جدول تفصيلي للنصوص المودعة في الفترة التشريعية الممتدة من نهاية 1997 إلى نهاية 2000.

| النصوص المودعة    | عدد | عدد النصوص التي سحبت | عدد النصوص التي تمّ التصويت عليها |
|-------------------|-----|----------------------|-----------------------------------|
| مشاريع القوانين   | 47  | 03                   | 44                                |
| اقتراحات القوانين | 17  | -                    | 00                                |

المصدر: حوصلة أعمال المجلس الشعبي الوطني، للفترة التشريعية الرابعة.

- 2 - هذا ما حصل مثلاً بالنسبة للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث أعلن رئيس الحكومة ورئيس المجلس الشعبي الوطني تسجيل مشروع القانون في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني، لكن نحن نعلم أن رئيس الجمهورية أصدر ذلك القانون بموجب أمر (القانون رقم 06-12 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 والمتضمن القانون العام للوظيفة العمومية.

وبعد إعداد اللجان تقاريرها التمهيدية حول النصوص المدروسة توزعها على النواب، قبل ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ الجلسة، باستثناء مشروع قانون المالية، ثمّ تعمل على تسجيل المشروع أو اقتراح القانون في جدول الأعمال الخاص بجلسات المجلس.

## 2 - المناقشة على مستوى الجلسات العامة:

في حالة ما إذا كان النص مشروع قانون، يقدّم ممثّل الحكومة النص ويتم الاستماع إليه في الجلسة، ثمّ يتم الاستماع إلى مقرر اللجنة المختصة، لتبدأ إجراءات تسجيل المتدخلين مع احترام ترتيب المسجلين حسب الأسبقية.

أما إذا كان النص اقتراح قانون من النواب، يتم الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح وممثّل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة ثمّ المتدخلين حسب ترتيبهم.

تتم المناقشة العامة للنص، ثمّ مناقشته مادة مادة، ويكون النقاش بين الوزير المعني أو أصحاب اقتراح القانون من جهة وبين النواب من جهة أخرى، مع تحديد المدة الزمنية لكل تدخل حسب عدد المتدخلين.

ويمكن لممثّل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، أن يقدّم شفويًا تعديلات خلال المناقشة مادة مادة.

إذا تبيّن لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة، أن التعديل المقدم على هذا النحو يؤثر في فحوى النص، يقرر رئيس الجلسة توقيف الجلسة، لتمكين اللجنة من التداول في شأن استنتاجاتها بخصوص التعديل، ويكون توقيف الجلسة وجوبًا، بناءً على طلب ممثّل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون<sup>(1)</sup>.

## 3 - التعديلات على المبادرات القانونية:

إنّ المشاركة في العملية التشريعية تكون أيضًا عن طريق إدخال التعديلات على

1 - المادة 34 من القانون العضوي 02/99، مرجع سابق.

اقتراحات ومشاريع القوانين المعروضة على المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup>. بل إنّ التعديلات كانت ولا تزال وسيلة تملكها البرلمانات للضغط على الحكومة المستحوذة على أغلبية المبادرات التشريعية.

إلا أنّ الحكومة تملك أيضاً حقّ التعديل سواء على المبادرات المعروضة من قبل النواب، أو على تعديلات النواب أو على التعديلات التي تقدمها اللجان المختصة. مع الإشارة إلى أنّ حقّ التعديل المخول للنواب في دستور 1996 يتمتع به نواب المجلس الشعبي الوطني فقط دون نواب مجلس الأمة<sup>(2)</sup>.

وتنص المادة 1/28 من القانون العضوي رقم 02/99 على أنّه « يحقّ للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته ».

وهذا ما أكدته المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، حيث تقدّم التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين من قبل الحكومة أو اللجنة المختصة بالموضوع، أو عشرة (10) نواب. يجب أن تكون التعديلات معلّلة وبإيجاز وأن تخص مادة أو مواد من النص، أولها علاقة مباشرة إن تضمنت إدراج مادة إضافية.

وتوقع تعديلات النواب من قبل جميع أصحابها، وتودع في أجل ثلاثة (03) أيام بعد توزيع تقرير اللجنة المختصة.

1 - ملاحظة: تنص المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني « يخضع كلّ مشروع قانون، تضمن حكماً أو أحكاماً من اختصاص القانون العضوي للإجراءات المخصصة لدراسة القوانين العضوية أو المصادقة عليها. لا يقبل كلّ تعديل يكون موضوعه من اختصاص القانون العضوي إلا إذا أدرج في مشروع أو اقتراح قانون يكتسي طابعاً عضوياً ». (نحن الذين سطرنا).

إنّ هذه المادة لا تتعلق ولا تخص التعديلات التي تطرأ قبل التصويت على النص، لكن تخص مشاريع القوانين أو الاقتراحات القوانين التي تأتي لتعديل قانون عضوي صدر ودخل حيز التنفيذ، وسبب ذلك أن القوانين العضوية عند اتخاذها تخضع لإجراءات لا يخضع لها القانون العادي.

2 - سنتعرض لهذه النقطة في موضوع: دراسة النص على مستوى مجلس الأمة، ص 122 وما يليها.

يُستخلص مما سبق، أنّ حق النواب في تقديم تعديلاتهم مقيد بمدة زمنية معينة وهي ثلاثة (3) أيام بعد توزيع تقرير اللجنة المختصة، وذلك خلافاً للحكومة واللجنة المختصة التي يمكن لها أن تقدم تعديلاتها في أي وقت تشاء قبل التصويت على المادة المعينة<sup>(1)</sup>.

ويتدخل مكتب المجلس الشعبي الوطني لقبول التعديل أو رفضه. ففي حالة رفض التعديل، يكون ذلك بقرار معلل، ويبلغ إلى مندوب أصحابه، أما في حالة قبول التعديل، فتحال التعديلات على اللجان المختصة وتبلغ الحكومة، وتوزع على نواب المجلس الشعبي الوطني<sup>(2)</sup>، وبعد ذلك، تعرض تلك التعديلات للمناقشة على مستوى المجلس الشعبي الوطني يتدخل خلال المناقشة مادة مادة، وبصدد كلّ مادة، مندوب أصحاب كلّ تعديل، وعند الاقتضاء مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة<sup>(3)</sup>. وبعد هذه التدخلات تبدأ مرحلة التصويت.

#### 4 - مرحلة التصويت:

سواء كان الاقتراح من جانب أعضاء البرلمان أو من جانب الحكومة، فإنه لكي يصبح قانوناً، لا بدّ من أن يوافق عليه البرلمان. وتتم إجراءات التصويت وفقاً للقواعد التي تحكم سير العمل البرلماني أي طبقاً للأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية.

وإذا كانت الأنظمة الداخلية للغرفتين البرلمانيتين هي التي تحدد الإجراءات التي يتعين اتباعها للموافقة على مشروعات القوانين، فإنّ الدساتير تتضمن عادة بعض الأحكام الرئيسية المتعلقة بالنصاب، الحضور، الأغلبية الواجبة... الخ.

بعد المناقشة العامة، تعرض المبادرات القانونية للتصويت بترتيب معين يسمح للحكومة بأخذ فكرة عن كافة التعديلات المقترحة، ومن ثمّ التصرف إزاءها بما يحفظ للحكومة تواجدتها الفعال خلال مختلف مراحل سير العمل التشريعي.

1 - جاء في نص المادة 78 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني « يمكن الحكومة واللجنة

المختصة تقديم تعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها ».

2 - المادة 78 الفقرتان 6 و7 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق.

3 - المادة 35 من القانون العضوي 02/99، مرجع سابق.

وتتبع عملية التصويت الترتيب التالي:

- 1 - تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون.
- 2 - تعديل اللجنة المختصة، في حالة انعدام تعديل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضها.
- 3 - تعديلات النواب حسب الترتيب الذي يحدده رئيس المجلس الشعبي الوطني، في حالة انعدام تعديل اللجنة أو في حالة رفضه.
- 4 - مادة مشروع أو اقتراح القانون، في حالة انعدام تعديلات النواب أو في حالة رفضها المتتالي<sup>(1)</sup>.

كما يمكن لرئيس المجلس خلال المناقشة مادة مادة، أن يعرض للتصويت جزءاً من النص، في حالة عدم إدخال أي تعديل عليه<sup>(2)</sup>.

وتستطيع الحكومة تقديم تعديلات في أي وقت تشاء، مما يسمح لها بتكوين فكرة حول التعديلات المقدمة من قبل النواب، وكذا المقدمة من قبل اللجنة المختصة والخروج بحل توفيقي بين الحكومة والنواب عن طريق تقديم تعديلات أخرى، أما إذا كان التعديل المقدم يؤثر كثيراً على مضمون النص والهدف الذي أرادت الحكومة تمريره على المجلس، فيمكن لها أن تطلب إيقاف الجلسة أو أن تسحب النص قبل التصويت عليه<sup>(3)</sup>. إلا أن استعمال الحكومة هذه الوسائل، سيظهر خاصّة في حالة ما إذا كانت الأغلبية البرلمانية، بسبب انتماؤها غير مساندة لها<sup>(4)</sup>.

1 - المادة 35 من القانون العضوي 02/99، مرجع سابق.

2 - المادة 36 من القانون العضوي 02/99، مرجع سابق.

3 - المادة 22 من القانون العضوي 02/99، مرجع سابق.

راجع أيضاً: فاوي إبراهيم: دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي، مرجع سابق، ص 21.

4 - لكن يوجد مثال استثنائي مخالف لهذا الطرح، حيث اغتنم نواب حزب حركة الإصلاح الوطني فرصة غياب أغلبية نواب حزب جبهة التحرير الوطني عند المصادقة على قانون المالية لسنة 2004، وتمكنوا من استغلال حساسية وميول بعض النواب الآخرين وتمكنوا من إقرار حكم في هذا القانون بمنع استيراد الخمر من الخارج. ولقد تأسفت الحكومة وأحزاب التحالف الرئاسي على هذا الحدث، وحاولوا إثارة انتباه أعضاء مجلس الأمة حول خطورة هذا القرار وانعكاساته على مفاوضات الحكومة مع المنظمة العالمية للتجارة، وذلك لرفضه=

## أ - شروط صحة التصويت:

باختلاف المناقشات في المجلس الشعبي الوطني والتي تصح مهما كان عدد النواب الحاضرين، فإنّ صحّة التصويت بهذا المجلس تقتضي حضور أغلبية النواب. وفي حالة عدم توفر النصاب، تعقد جلسة ثانية بعد ست (6) ساعات على الأقل واثنتي عشرة (12) ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذٍ صحيحاً مهما يكن عدد النواب الحاضرين. وتتم مراقبة النصاب قانوناً قبل كلّ عملية تصويت. ولا يمكن أن تكون إلا بمراقبة واحدة للنصاب في الجلسة الواحدة<sup>(1)</sup>.

نجد أن المادة 75 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المنظمة لإجراءات صحة التصويت، لم تفرق بين النصاب القانوني لعدد النواب عندما يكون موضوع المبادرة قانوناً عضوياً وعندما يكون موضوعها قانوناً عادياً.

فإنّ نصّ هذه المادة يمكن تطبيقه في حالة ما إذا كانت هذه المبادرة تتعلق بمواضيع القانون العادي، أما إذا كان موضوعها قانوناً عضوياً، فإنّ التصويت يجب أن يكون بالأغلبية المطلقة للنواب في جميع الحالات، وذلك احتراماً لنص المادة 123 من الدستور الذي جاء فيه: « تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب<sup>(2)</sup>، وبأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة ». فلم يحسم الدستور موضوع النصاب الواجب توافره بالنسبة للقانون العادي، فكان من الضروري تنظيم

= ومنه إحالته إلى اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء، لكي يعاد التصويت عليه في المجلس الشعبي الوطني. لكن نظراً لكون الموضوع يتعلق بقانون المالية الذي تجب المصادقة عليه خلال 75 يوماً من تاريخ إيداعه، من جهة، واعتباراً لطبيعة الموضوع الحساسة احتفظ أعضاء مجلس الأمة بمحتوى هذا الترتيب ونفذ بالنسبة لهذه السنة المالية. لكن في أول مناسبة لمناقشة قانون المالية لسنة 2006 سقط هذا المانع وسمح من جديد باستيراد الخمر من الخارج وذلك بسبب الحضور المكثف هذه المرة لنواب التحالف الرئاسي:

راجع: كايس شريف: ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة لنيل دكتوراه، الدولة في القانون، جامعة تيزي وزو، 2006، ص 37.

1 - المادة 75 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق.

2 - نحن الذين سطرنا.

القانون رقم 02/99 هذه النقطة، وأيضاً تنظيم إجراءات التصويت بالنسبة للقوانين العضوية<sup>(1)</sup>.

### ب - أساليب عملية التصويت:

تتبع عملية التصويت ثلاثة أساليب وهي: التصويت مع مناقشة عامة والتصويت مع مناقشة محدودة، ثمّ التصويت بدون مناقشة. ويعتبر التصويت مع مناقشة عامة هو الإجراء العادي للتصويت، أما التصويت مع مناقشة محدودة أو بدون مناقشة، فيعتبران وسيلتين تستعملهما السلطة التنفيذية لفرض سيطرتها وامتيازاتها في ممارسة العمل التشريعي، إن لم نقل السلطة التشريعية.

1 - لكن ما نلاحظه من القوانين المنظمة لموضوع مراحل سن القواعد التشريعية، خاصة القانون العضوي 02/99، لم يتعرض ولو مرة واحدة لعبارة القوانين العضوية أو القوانين العادية، كأن المشرع تناسى أن دستور 1996 قد فرق بين آليتين للتشريع وهما القانون العضوي والقانون العادي.

- بالنسبة للقوانين العضوية الأولى (أي قانون الأحزاب السياسية) (الأمر رقم 09/97) وقانون الانتخابات (الأمر 07/97) لم تطبق إجراءات المادة 123 من الدستور، لأنّ الانتخابات التشريعية لم تتم بعد، بل صوّت على هذين القانونين العضويين المجلس الوطني الانتقالي. أضف إلى ذلك، أن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، قد تمّ التصويت عليه بالأغلبية البسيطة بدل "الأغلبية المطلقة"، ولم يُشر رئيس الجمهورية إلى ذلك أثناء إخطاره المجلس الدستوري لإبداء رأيه في هذين الأمرين.

- فيما يخص قانون الأحزاب السياسية، طبق المجلس الوطني الانتقالي المادة 26 من المرسوم الرئاسي المنظم لأرضية الوفاق الوطني الذي يحدد مهام المجلس الوطني الانتقالي وصلاحياته، والتي تنص على أن «يصوّت المجلس الوطني الانتقالي على الأوامر بالأغلبية البسيطة».

لكن تطبيقاً للمادة 123 من دستور 1996 والتي تنص «تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب، وبأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة»، وبما أن الأمر لا يتعلق بقانون عادي، بل بقانون عضوي، فإنّ التصويت بالأغلبية المطلقة أمر ضروري.

لذا نجد إصرار بعض النواب على ضرورة تدخل المجلس الدستوري نظراً لعدم احترام المجلس الوطني الانتقالي لنص المادة 123 من الدستور.

راجع: جبار عبد المجيد: "الرقابة على دستورية القوانين العضوية..."، مرجع سابق، ص 47.

- BOUSSOUMAH (M) : La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998, op.cit., p. 356 et s.

## 1 - التصويت مع المناقشة العامة:

إنّ التصويت مع المناقشة العامة هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين. ويجري في مرحلتين متتاليتين هما: المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة<sup>(1)</sup>.

فإذا انصبت المناقشة على مشروع القانون، يشرع بالاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرّر اللجنة المختصة، ثمّ إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.

أمّا إذا انصبّت المناقشة على اقتراح قانون، يُشرع بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح، وممثل الحكومة، ومقرّر اللجنة المختصة، ثمّ إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.

تتصبّ التدخلات أثناء المناقشة العامة على كامل النص، ويتناول الكلمة ممثل الحكومة بناء على طلبه، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ومندوب أصحاب اقتراح القانون.

ويقرر المجلس الشعبي الوطني إثر المناقشات، إما التصويت على النص بكامله، وإما التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله، ويبتّ المجلس الشعبي الوطني فيه بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع<sup>(2)</sup>.

## 2 - التصويت مع المناقشة المحدودة:

طبقاً لنص المادة 32 من القانون العضوي رقم 02/99، فإنّ التصويت مع المناقشة العامة هو الإجراء العادي للعمل البرلماني، أما التصويت مع المناقشة المحدودة، فهو إجراء استثنائي يقرره مكتب المجلس الشعبي الوطني، وذلك بناءً على طلب الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون. فلا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة. ويعتبر هذا الإجراء مساساً بالسيادة التشريعية للبرلمان.

1 - المادة 32 من القانون العضوي 02/99، مرجع سابق.

2 - المادة 33 من القانون العضوي 02/99، مرجع سابق.

وخلال المناقشة مادة مادة، لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القانون، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ومندوب أصحاب التعديلات<sup>(1)</sup>.

وبما أن أغلبية المبادرات التشريعية تتمثل في مشاريع القوانين، فإنّ اللجوء لهذا الأسلوب سيستعمل أكثر من قبل الحكومة، وينتج عن استعماله السلب من النواب مهمتهم الأساسية وهي مناقشة النص بالكامل، ويؤدي تطبيق هذا الأسلوب إلى تفادي السلطة التنفيذية أية مواجهة يمكن أن تتعرض لها داخل المجالس البرلمانية<sup>(2)</sup>.

### 3 - التصويت بدون مناقشة:

إنّ تطبيق إجراء التصويت بدون مناقشة مقتصر على الأوامر الرئاسية فقط، حيث لا يمكن تقديم أي تعديل فيها، حيث يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة<sup>(3)</sup>.

وكان هذا الإجراء، قبل دستور 1996، ممتدًا إلى اقتراحات ومشاريع القوانين، حيث يمكن للحكومة أو اللجنة المختصة بالموضوع أن تطلب التصويت بدون مناقشة على مشروع قانون أو اقتراح قانون، ويقدم الطلب إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني

1 - المادة 37 من القانون العضوي 02/99، مرجع سابق.

2 - إنّ تحديد العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية يكون أساسها، إما وحدة الانتماء الحزبي أو حالة معاشية، إلا أن في التجربة الدستورية الجزائرية، لم تتضح لنا هذه العلاقة، أي هل نحن في نظام الأغلبية أو نظام معاشية أو نظام ائتلاف حزبي.

- تمت الموافقة على جميع البرامج الحكومية المقدمة أمام البرلمان، فعلى سبيل المثال:

- برنامج الحكومة الموافق عليه في 17 غشت 1997.

- برنامج الحكومة الموافق عليه في 12 يناير 1999.

- برنامج الحكومة الموافق عليه في 24 يناير 2000.

- برنامج الحكومة الموافق عليه في 27 سبتمبر 2000... الخ.

فحتى تعيين رئيس الحكومة، لم يكن دائماً كما جرى عليه العرف الدستوري، أي يكون من حزب الأغلبية البرلمانية تفادياً لانقلاب دستوري.

مثلا حكومة السيد "علي بن فليس"، جاءت في ظل أغلبية برلمانية لحزب التجمع الديمقراطي (156 مقعداً مقابل 62 مقعداً لحزب جبهة التحرير الوطني).

- حكومة السيد "أحمد أويحيى" الأغلبية البرلمانية لحزب جبهة التحرير الوطني (199 مقعداً مقابل 46 مقعداً للتجمع الوطني الديمقراطي).

3 - المادة 38 من القانون العضوي 02/99، مرجع سابق.

الذي يعرضه على اجتماع رؤساء اللجان للموافقة<sup>(1)</sup>.

ويعتبر التصويت بدون مناقشة إجراءً يمس بشدة السيادة التشريعية البرلمانية، ويعتبر من الإجراءات التي تحد من سلطة البرلمان في التشريع، والقول بأنّ اقتصار هذا الأسلوب في دستور 1996، على الأوامر الرئاسية، وسيلة لرد الاعتبار للنواب، أمرٌ غير صحيح، لأن سلطة رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر هي سلطة غير محدودة، وحدث أن قام رئيس الجمهورية بإصدار أمر رئاسي سنة 2001 في ظل افتتاح الدورة البرلمانية<sup>(2)</sup>.

ويتيح أسلوب التصويت بدون مناقشة، هامشاً كبيراً لتدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي بعيداً عن أي إمكان تعديل أو تغيير من قبل النواب، ومن هنا يمكن للحكومة أن تلجأ لهذا الأسلوب لضمان عدم اعتراض النواب على مبادراتها القانونية، ويؤدي ذلك إلى فقدان البرلمان حقه الدستوري في تعديل النصوص القانونية بعد أن فقد، عملياً، سلطته في المبادرة بها<sup>(3)</sup>.

وهذا الأسلوب يمثل سلاحاً في يد الحكومة، يسمح لها بتأطير الأغلبية البرلمانية المساندة لها، بكل قوة، ومن جهة أخرى يضيق الطريق أمام المعارضة.

ومع التصويت بدون مناقشة، لن يتعلق الأمر بالنسبة للبرلمانيين بالتصويت على نص، بقدر ما يتعلق الأمر بالحكم على الحكومة فيجد النواب أنفسهم مقبدين إما بقبول النص بأكمله أو رفضه<sup>(4)</sup>.

وبعد تصويت المجلس الشعبي الوطني على المبادرة القانونية بأحد الأساليب، يحال النص للمناقشة والتصويت على مستوى مجلس الأمة.

1 - راجع المادة 131 من القانون رقم 01/77 المؤرخ في 15 أوت 1977، المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 66، المؤرخة في 04 سبتمبر 1977، ص 940.

والمادة 73 من القانون رقم 89-16 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، الجريدة الرسمية، عدد 52، المؤرخة في 11 ديسمبر 1989، ص 1412.

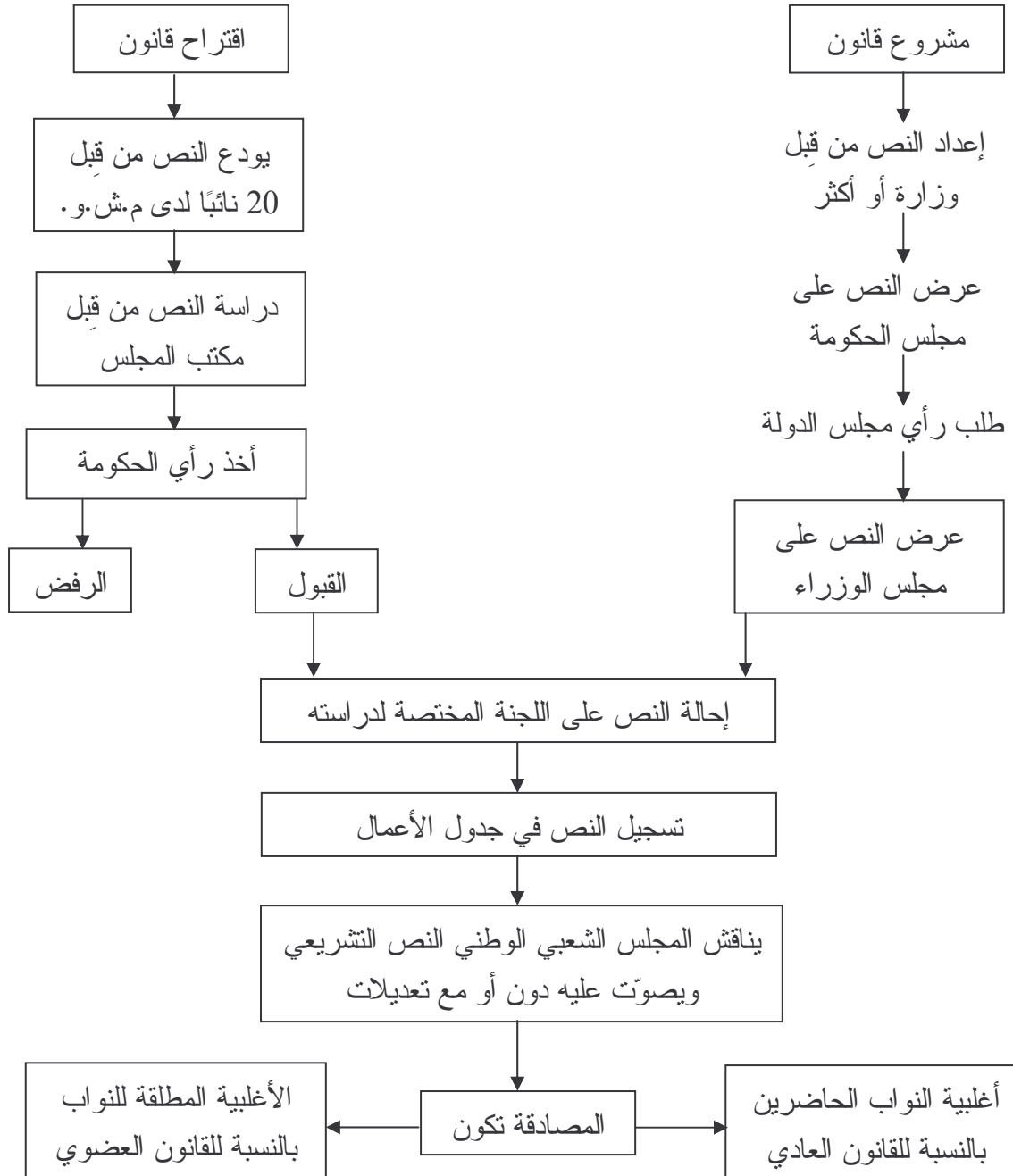
2 - أعلاه، ص 237 وما يليها.

3 - لونيس بوجمعة: "الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري..."، مرجع سابق، ص 23.

4 - راجع: LEMASURIER (J) : La primauté de l' executif en France, op.cit., p. 410.

- نجد في فرنسا في ظل الجمهورية الخامسة (الفترة التشريعية الأولى) استخدم التصويت الإجمالي (أي بدون مناقشة) في حالات عديدة في الوقت الذي لم تكن فيه هناك ضرورة لذلك. راجع في هذا الصدد:

- LAVROFF (D.G) : Le Système politique français, op. cit., p. 485 à 487.

مخطط بياني لمراحل دراسة المبادرة التشريعية على مستوى المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup>

1 - راجع المواد من 119 إلى 123 والمواد 165 و166 و167 و169 من دستور 1996.

## ب - دراسة المبادرة التشريعية على مستوى مجلس الأمة:

تنص المادة 1/120 من دستور 1996 على « يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه »، وهذا يعني أن مناقشة المبادرات التشريعية هي سلطة مخولة لكل من نواب المجلس الشعبي الوطني ونواب مجلس الأمة. إلا أن الفقرة الثالثة من نفس المادة تذهب إلى خلاف ذلك، حيث يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه. وهذا ما أكدته أيضاً المجلس الدستوري الذي قضى باختصاص مجلس الأمة بدراسة النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، ولا يختص بدراسة النصوص المعروضة على هذا المجلس. ويتحدّد اختصاص مجلس الأمة، دستورياً، بدراسة النصوص التي تم التصويت عليها من قبل الغرفة الأولى<sup>(1)</sup>.

بعد تصويت المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه، يتولى رئيسته إرسال النص إلى مجلس الأمة في غضون عشرة 10 أيام على الأكثر، مع إشعار رئيس الحكومة بهذا الإرسال.

## 1 - دراسة النص على مستوى اللجنة المختصة:

يحيل رئيس مجلس الأمة النص على اللجنة المختصة لإعداد تقرير عن محتواه دون أن يكون لها الحق في تعديل أحكامه أو الدعوة إلى تعديلها، ويتم في بداية أشغالها الاستماع إلى ممثل الحكومة في عرض شامل عن النص، يتبع بمناقشة على مستوى اللجنة قبل إعداد تقريرها مثل ما هو معمول به في الغرفة الأولى<sup>(2)</sup>.

1 - الرأي رقم 04/ر.ن.د/98 المؤرخ في 10 فبراير 1998، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، المجلس الدستوري، العدد 3، 1998، ص 18.

- على خلاف ذلك، فإن الدستور الفرنسي لسنة 1958 يخول الحكومة صلاحية عرض مشاريع القوانين على مجلس الشيوخ أولاً ثم تعرض تلك المبادرات على الجمعية الوطنية. وبعد ذلك تبدأ بين المجلسين آلية الأخذ والرد "La navette"، إلى أن يصل المجلسان إلى نص نهائي متفق عليه.

2 - العيد العاشوري: إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي...، مرجع سابق، ص 71.

## 2 - مناقشة النص والتصويت عليه:

طبقا للمادة 66 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، تتم دراسة النصوص المحالة على مجلس الأمة حسب إجراءات التصويت مع مناقشة عامة أو التصويت مع مناقشة محدودة أو التصويت بدون مناقشة. لكن بعد إخطار رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري، قضى هذا الأخير بعدم دستورية المادة 66 من النظام الداخلي لمجلس الأمة وكل المواد المنظمة للتصويت مع مناقشة عامة أي المادتان 67 و68<sup>(1)</sup>. ولا يمكن لمجلس الأمة إلا إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة أو إجراء التصويت بدون مناقشة<sup>(2)</sup>.

وبالنسبة للتصويت مع مناقشة محدودة، لا يأخذ الكلمة أثناء مناقشة المواد سوى ممثل الحكومة، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررهما، أما في التصويت بدون مناقشة، الذي يكون فقط بالنسبة للأوامر، فيعرض النص بكامله على التصويت ولا تجري أية مناقشة في الموضوع. وهذا يخالف المبدأ المكرس في المادة 120 من الدستور والتي تنص على « يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ... ».

كما أن هذا يعني أن لا يوجد أي أثر لتقنية الأخذ والرد "La navette" التي يعرفها نظام الغرفتين، وبالتالي فما على مجلس الأمة إلا أن يصادق أو يرفض النص المعروض عليه.

بعد استعراض دراسة المبادرة التشريعية على مستوى مجلس الأمة، نستغرب من جدوى عرض المبادرة التشريعية على نواب هذا المجلس بما أنه ليس لهم الحق في مناقشة النص، حيث يكمن الدور الأساسي للنواب في مناقشة النصوص المعروضة أمامهم، كما ليس لهم الحق في تقديم تعديلات على النصوص المعروضة إلا بموافقة

1 - جاء في الرأي رقم 4 لسنة 1998 الصادر من المجلس الدستوري والخاص بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، مرجع سابق.

« تعد غير مطابقة للدستور المواد من 63 إلى 68 والمادتان 75 و76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ».

2 - المادتان 69 و70 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

الحكومة، وذلك طبقاً للفقرة 4 من المادة 120 من الدستور، والتي تنص على أن «**تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة**». مع العلم أن المجلس الدستوري الجزائري ارتأى عدم دستورية جميع المواد الخاصة بحق مجلس الأمة في التعديل والتي يتضمنها النظام الداخلي لهذا المجلس، ولم ينتبه المجلس الدستوري إلى ما جاء في الفقرة 4 من المادة 120 من الدستور<sup>(1)</sup>.

يُستنتج من كل ما سبق، أن مجلس الأمة هو مجرد غرفة للتصويت على القوانين فقط، حيث جُرد المجلس من كل الوسائل والسلطات التي تمكنه من ممارسة الوظيفة التشريعية<sup>(2)</sup>.

وإذا صادق نواب مجلس الأمة على النص بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه، يصدر رئيس الجمهورية ذلك النص، أما إذا رفضه نواب مجلس الأمة، فهنا تتدخل اللجنة المتساوية الأعضاء التي تُستدعى من قبل الحكومة.

1 - قضى المجلس الدستوري في رأيه رقم 04 بعد دستورية كل مواد النظام الداخلي لمجلس الأمة التي تنظم حق تعديل نواب المجلس للنصوص المعروضة عليه.

- أما الأستاذ لزهاري فيرى «**في رأبي الخاص المؤسس الدستوري كان قصده هو إعطاء مجلس الأمة كامل الصلاحيات في المجال التشريعي وما أراد تقيده في هذا السياق، فقد قيده في المادة 119 من الدستور لكن هناك من يذهب إلى أن المؤسس الدستوري قيد أيضاً مجلس الأمة بموجب أحكام المادة 120، وهذا ما لا أتفق معه شخصياً، وأرى أن تفسير المادة 120 وبدقة وطبقاً للقواعد التي تحكم التفسير سوف يظهر أن هذه المادة المركزية أعطت لمجلس الأمة صلاحيات مهمة جداً في العملية التشريعية، ولم تضيف أية قيود جديدة بجانب قيود المادة 119**». بوزيد لزهاري: الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص 49.

2 - إن عدم المساواة بين سلطات الغرفتين يظهر أيضاً عند عرض الحكومة لبرنامجها. فمجلس الأمة يمكن له فقط إصدار لائحة (المادة 84 الفقرة الأخيرة من الدستور) أما المجلس الشعبي الوطني، فيمكن له أن يصوت على ملتزم الرقابة (المادة 135 من الدستور).

### الفرع الثالث

#### الامتياز الحكومي في تحديد العلاقة بين الغرفتين البرلمانيتين

##### في المجال التشريعي

إنّ الأخذ بنظام البيكاميرالية، أي نظام الغرفتين البرلمانيتين يستوجب تحديد وضبط العلاقة الوظيفية بين هذين الجهازين، هناك بعض الأنظمة أخذت بنظام الذهاب والإياب "أو الأخذ والرد" "La navette"، أي أن النص يذهب من الغرفة الواحدة إلى الأخرى التي تعيده إلى الأولى، إلى غاية الوصول إلى حل حول النصوص المختلف عليها.

وتفادياً للانسداد الذي قد يحدث من تطبيق تقنية "الذهاب والإياب" اتجهت أنظمة أخرى إلى إعطاء سلطة الفصل النهائي لإحدى الغرفتين أو للجنة خاصة لدراسة ذلك الخلاف، وهذا ما انتهجه المؤسس الجزائري سنة 1996، حيث تنتهي مناقشة مجلس الأمة للنص بعرضه على المصادقة، ولا يمكن إعادته للمجلس الشعبي الوطني.

وقد تمّ تنظيم العلاقة بين الغرفتين البرلمانيتين في الجزائر بموجب القانون العضوي رقم 02/99 والخاص بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، حيث عمل هذا القانون خاصة على تنظيم حالة الخلافات بين الغرفتين، حول مصير النصوص التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني، ولم يصادق عليها نواب مجلس الأمة. فتعرض هذه النصوص على لجنة متساوية الأعضاء تقوم بدراسة النقاط موضوع الخلاف. وفي هذا الصدد، يجب التمييز بين نوعين من الخلافات، خلافات تقنية بسيطة، وخلافات جوهرية حادة.

أثبت الواقع العملي لهذه اللجنة أنها موجودة فقط لحلّ الخلافات التقنية البسيطة، إذ كلما لوحظ خلاف جوهرى حاد وشديد لا تستدعى هذه اللجنة ويتم تجاهلها تماماً<sup>(1)</sup>.

1 - لونيس بوجمعة: الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري...، مرجع سابق، ص 64.

وتنصبّ الخلافات البسيطة غالباً على مسائل تقنية تتعلق بالصياغة اللغوية أو بترتيب الأحكام من حيث الشكل. أما الخلافات الجوهرية فيكون موضوعها مبنياً على خلفيات إيديولوجية بين تيارات سياسية، مثل ما حدث عند رفض مجلس الأمة القانون المتضمن التنظيم القضائي بسبب نصه على إنشاء محاكم متخصصة في الأحوال الشخصية، بعد أن كان المجلس الشعبي الوطني قد صادق على النص<sup>(1)</sup>.

### 1 - تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء:

تتشأ اللجنة المتساوية الأعضاء عند حدوث خلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حول بعض أحكام النص أو النص بكامله.

جاء في الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة 120 من الدستور « يناقش مجلس الأمة النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه.

في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع بطلب من رئيس الحكومة لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف ».

يُستنتج من هذه الفقرة الأخيرة أنّ الخلاف أساساً يحدث بين الغرفتين، وبالتالي تنشأ اللجنة المتساوية الأعضاء، لعدم اكتمال النصاب القانوني الذي تشترطه المادة 120 من الدستور عند التصويت على النصّ وهو ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة<sup>(2)</sup>.

أما عن تشكيل هذه اللجنة، فإنّه يُحدّد ممثلو كلّ غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء<sup>(3)</sup>، وتسمى لجنة متساوية الأعضاء لأنّ عدد الأعضاء

1 - كايس شريف: "مدى فعالية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيّتين"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 1، 2006، ص 124 وما يليها.

2 - لهذا يرى الأستاذ بوزيد لزهاري، أن نسبة المصادقة على القوانين في مجلس الأمة والمتمثلة في (4/3) هي نسبة عالية، لا بدّ من إعادة النظر فيها، لأن ربع (4/1) أعضاء مجلس الأمة زائد عضو واحد يمكنهم من عرقلة العمل التشريعي، وهذا بعدم حضور أو الامتناع عن التصويت أو التصويت سلباً، مداخله في الملتقى الوطني حول إشكالية المادة 120 من دستور 1996، مرجع سابق.

3 - المادة 88 من القانون العضوي 02/99.

الممثلين للمجلس الشعبي الوطني وعدد الأعضاء الممثلين لمجلس الأمة متساويان. ولا يتم تعيين أو استدعاء الأعضاء المشكلين للجنة المتساوية الأعضاء إلا بطلب من رئيس الحكومة لدراسة النص محل خلاف الغرفتين، وهذا ما تؤكد المادة 87 من القانون العضوي 02/99 « يبلغ طلب رئيس الحكومة باجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء طبقاً للشروط المنصوص عليها في الفقرة 4 من المادة 120 من الدستور إلى رئيس كل غرفة »<sup>(1)</sup>.

## 2 - عمل اللجنة المتساوية الأعضاء ودورها:

تجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد أي أجل محدد لطلب اجتماع اللجنة: « فقد يكون ذلك في نفس الدورة أو في الدورات اللاحقة حسب ما يقرره رئيس الحكومة، إلا في حالة

1 - النصوص القانونية التي كانت محل خلاف بين غرفتي البرلمان خلال العهدة التشريعية الرابعة 1997 - 2002 هي:

- 1 - نص القانون الأساسي لعضو البرلمان الذي صادق عليه مجلس الأمة بتاريخ 26 نوفمبر 1998 باستثناء 11 مادة.
  - 2 - القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي الذي صادق عليه مجلس الأمة بتاريخ 16 مارس 1999 باستثناء 5 مواد.
  - 3 - القانون الأساسي للقضاء الذي صادق عليه مجلس الأمة بتاريخ 11 ديسمبر 1999 باستثناء 05 مواد.
  - 4 - القانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي الذي صادق عليه مجلس الأمة بتاريخ 20 جويلية 1999 باستثناء المادة الثالثة (3) منه.
  - 5 - قانون الإشهار وهو القانون الوحيد الذي تحفظ مجلس الأمة عليه كلياً.
  - 6 - القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة الذي تمت المصادقة عليه باستثناء المادة 41 منه.
- المرجع: الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، التقرير العام للعهدة التشريعية 1997 - 2002، ص 40.
- النصوص القانونية التي كانت محل خلاف بين غرفتي البرلمان خلال العهدة التشريعية الخامسة 2002 - 2007

| النص موضوع الخلاف                                                                  | المواد محل الخلاف   | تاريخ طلب رئيس الحكومة انعقاد اللجنة | تاريخ انعقاد اللجنة | تقرير اللجنة                                            | تاريخ التصويت على النص في مجلس الأمة |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|--------------------------------------|---------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي                                            | 24، 27، 34، 35، 40  | 2002/09/03                           | 21 و 22 جانفي 2003  | إلغاء المواد 34 و 35 وإعادة صياغة المادتين 24 و 27      | 28 جانفي 2003                        |
| القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء                                      | 01، 19، 32، 74، 117 | 2002/09/03                           | 11 و 12 سبتمبر 2002 | إبقاء المواد 1، 19، 74 وتعديل المادة 32 وحذف المادة 117 | 17 أكتوبر 2002                       |
| القانون المعدل والمتمم للقانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي | المادة 3            | 2003/04/19                           | 2003/04/28          | إضافة فقرة للمادة 3                                     | 2004/09/22                           |

قانون المالية إذ حدد أجل 75 يوماً للمصادقة عليه حتى في حالة حدوث خلاف مما يستوجب دعوة اللجنة في أجل قصير، وإعداد تقريرها في أجل ثمانية (8) أيام<sup>(1)</sup>، وإلا فإن قانون المالية سيصدر بأمر رئاسي.

تجتمع اللجان المتساوية الأعضاء عن كل نص قانوني بالتناوب إما في مقرّ المجلس الشعبي الوطني، أو في مقرّ مجلس الأمة<sup>(2)</sup>. ويعقد الاجتماع الأول للجنة المتساوية الأعضاء بدعوة من أكبر أعضائها سنًا، وتنتخب اللجنة مكتبًا لها من بين أعضائها يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقررين اثنين.

وينتخب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها، وينتخب نائب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى وينتخب مقرّر لكل غرفة<sup>(3)</sup>.

وتدرس اللجنة المتساوية الأعضاء الأحكام محل الخلاف التي أحيلت عليها حسب الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي الساري على الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها<sup>(4)</sup>. ويمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء. كما يمكن لهذه الأخيرة أن تستمع لكل عضو في البرلمان ولأي شخص ترى أنّ الاستماع إليه مفيد لأشغالها<sup>(5)</sup>.

وتتمثل المهمة الأساسية لهذه اللجنة في البحث عن الحلول التوفيقية للأحكام محل الخلاف بين غرفتي البرلمان، خصوصًا إذا كان موضوع الخلاف قائمًا على بعض أحكام النص فقط، وليس على النص بأكمله. فتقوم اللجنة باقتراح نصّ حول حكم من

1 - العيد العاشوري: إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص 72 - باستثناء قوانين المالية، تنتظر النصوص القانونية الأخرى في بعض الأحيان سنوات لكي تعرض على هذه اللجنة. مثال: القانون رقم 01/01 والمتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان الذي تمّ التصويت عليه من قبل مجلس الأمة في نوفمبر 1998، ولم تستدع رئيس الحكومة اللجنة المتساوية الأعضاء إلا في أوت 2000. والقانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي الذي صادق عليه مجلس الأمة في 11 ديسمبر 1999، وتحفظ على 5 مواد، ولم يعرض النص على اللجنة المتساوية الأعضاء إلا في جانفي 2003. للمزيد من المعلومات راجع: لونيس بوجمعة: الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري...، مرجع سابق، ص 72 وما يليها.

2 - المادة 89 من القانون العضوي 02/99، مرجع سابق.

3 - المادة 90 من القانون العضوي 02/99، مرجع سابق.

4 - المادة 91 من القانون العضوي 02/99، مرجع سابق.

5 - المادتان 92 و93 من القانون العضوي 02/99، مرجع سابق.

الأحكام موضوع الخلاف<sup>(1)</sup>. ولا تتناول اللجنة المتساوية الأعضاء في دراستها إلا الأحكام التي صوّت عليها المجلس الشعبي الوطني ولم تحصل على ثلاثة أرباع ( $\frac{3}{4}$ ) أعضاء مجلس الأمة<sup>(2)</sup>.

تقوم اللجنة بإعادة صياغة المواد محل الخلاف أو إلغاء بعضها والإبقاء على البعض الآخر، كما صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني كحلّ توفيق، لكن بعد موافقة الحكومة.

1 - نتعرّض لمثالين تطبيقيين عن عمل اللجنة المتساوية الأعضاء:

المثال الأول: القانون رقم 09/99 المتعلق بالتحكم في الطاقة الصادر في 2 أوت 1999، الجريدة الرسمية لسنة 1999، العدد 51. والذي تمّت المصادقة عليه في مجلس الأمة باستثناء المادة 41 منه والتي كانت تنص «تخضع الأجهزة الجديدة المباعة أو المستعملة على مستوى التراب الوطني، والمستعملة للكهرباء والغاز والمواد البترولية المفرطة في استهلاك الطاقة وفق المعايير الفعالية الطاقوية إلى رسم خاص».

- بعد استدعاء رئيس الحكومة للجنة المتساوية الأعضاء، ودرستها لهذا النص، توصلت إلى اقتراح صيغة جديدة للنص وهي «تخضع الأجهزة الجديدة المباعة أو المستعملة على مستوى التراب الوطني والمستعملة للكهرباء والغاز والمواد البترولية ذات الاستهلاك المفرط للطاقة وفق معايير الفعالية الطاقوية إلى رسم يحدده التشريع». وتمت عملية المصادقة على النص الجديد في الجلسة العامة المنعقدة بتاريخ 20 جويلية 1999، وصدر النص في الجريدة الرسمية في 02 أوت 1999.

المثال الثاني: القانون الأساسي لعضو البرلمان. تمّت المصادقة على النص في مجلس الأمة في الجلسة العلنية المنعقدة يوم 26 نوفمبر 1998، بالتحفظ على 11 مادة، وهي المواد: 4، 7، 16، 24، 25، 31، 32، 33، 38، 42، 43. قام رئيس الحكومة باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بتاريخ 08 أوت 2000 لدراسة الأحكام محلّ الخلاف، إلى اللجنة، وعقدت هذه الأخيرة اجتماعاتها. وفي الأخير، خلصت اللجنة إلى الإبقاء على المواد 4، 7، 16، 24، 25، 32، 38، 43 كما وردت في النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني. في حين تمت إعادة صياغة وتعديل المواد 31، 33، 42. وصدر هذا القانون بموجب القانون 01-2001 المؤرخ في 04/02/2001، الجريدة الرسمية، رقم 9، لسنة 2001.

مع الملاحظة أن الحكومة انتظرت سنتين منذ مصادقة مجلس الأمة على النص، مع تحفظه على 11 مادة، لعرضه على اللجنة المتساوية الأعضاء.

2 - الشيء نفسه بالنسبة للقانون رقم 04-17 المؤرخ في 10 نوفمبر سنة 2004 والمتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية، رقم 72، المؤرخة في 13 نوفمبر 2004، حيث عالجت اللجنة المتساوية الأعضاء المادة (3) محل الخلاف بتاريخ 28/04/2003، ولم يتم إرجاعه إلى البرلمان للمصادقة عليه إلا بعد مضي أكثر من سنة. راجع: العيد العاشوري: إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي...، مرجع سابق، ص 73.

يبلغ تقرير اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء إلى رئيس الحكومة من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها، ثمّ بعد ذلك تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه. وتتم برمجته في إحدى الجلسات العامة لكل غرفة، طبقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة 120 من الدستور.

وتبت كل غرفة أولاً في الأحكام محل الخلاف مادة مادة، ثمّ يتم التصويت على كامل النص بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وبأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة<sup>(1)</sup>.

إذا لم تتوصل الغرفتان على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على النص واستمرّ الخلاف، تسحب الحكومة النص.

وتطبق هذه الإجراءات كلّها في حالة ما إذا رفض مجلس الأمة المصادقة على بعض أحكام النص المعروض عليه، أما إذا رفض مجلس الأمة النص بأكمله، فلا تنشأ لجنة متساوية الأعضاء، بل يسحب النص فقط<sup>(2)</sup>.

مما سبق يتضح لنا دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء، حيث لا تجتمع إلا عندما لا تتحقق نسبة ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة عند تصويته على القانون، الذي تمت المصادقة عليه في المجلس الشعبي الوطني، ومن هنا يظهر لنا أثر

1 - تحسب الأغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني، على أساس أغلبية النواب الحاضرين إذا كان القانون قانوناً عادياً، والأغلبية المطلقة لنواب المجلس إذا كان القانون قانوناً عضوياً.

2 - لم يرفض مجلس الأمة، خلال العهدة التشريعية الرابعة، النصوص المعروضة أمامه للمصادقة إلا بشكل جزئي، باستثناء نص واحد وهو القانون المتعلق بالإشهار، حيث تلقى مجلس الأمة هذا النص في 23 جوان 1999، وبعد دراسته من قبل اللجنة المختصة ومناقشته من طرف أعضاء مجلس الأمة، تحفظ المجلس على هذا النص بجميع مواده وعددها 70 مادة. ومن الأسباب الرئيسية لتحفظ النواب على النص أنه جاء لإلغاء احتكار الدولة للإشهار وفتح الأبواب لأصحاب رؤوس المال. راجع في هذا الصدد: بوزيد لزهارى: "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الأوراسي، يومي 29 - 30 أكتوبر 2002، ص 120 وما يليها.

وأهمية سلطة رئيس الجمهورية مهما كانت الأهمية العددية للتشكيلة السياسية في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من كبح المبادرة التشريعية. فأى نص لا يرغب فيه سيكون مصيره الركود والمكوث في أرشيفات مكاتب البرلمان. كما أنّ الثالث من أعضاء مجلس الأمة المعينين من قبل رئيس الجمهورية هو أداة للتصويت بالوكالة لرئيس الجمهورية تمكنه من التحكم الكامل في العمل التشريعي وإفراغ المجلس الشعبي الوطني المنتخب من ممارسة السيادة<sup>(1)</sup>. وتملك السلطة التنفيذية عدّة وسائل لإفشال العمل التشريعي، فإما أنّها لا تعرض النص موضوع الخلاف على اللجنة المتساوية الأعضاء، أو تطبق الحكم الوارد في نص المادة 120 الفقرة الرابعة من الدستور والمتمثل في رفض الحكومة إدخال الغرفتين تعديلات على النص.

إنّ تفوق السلطة التنفيذية وذلك عبر جميع المراحل التي يمر بها العمل التشريعي أدّى إلى كبح الإرادة البرلمانية في التشريع، وطوال العهدة التشريعية الرابعة (1997 - 2002)، لم يثبت من بين عشرين اقتراح قانون وأربع مبادرات تشريعية تتعلق بتعديل اللائحة المتضمنة للنظام الداخلي أو بعض أحكامها، إلا شهادة ميلاد لقانون واحد ذي مصدر برلماني وهو القانون الأساسي لعضو البرلمان، الذي يعتبر في الحقيقة أقرب أن يكون ذا مصدر حكومي من أن يكون مصدراً برلمانياً، نظراً لكثرة التعديلات التي طرأت عليه. وكانت المدة الزمنية الممتدة بين اقتراح القانون وصدوره 3 سنوات ونصف<sup>(2)</sup>.

1 - " Il suffit de l'opposition d'un quart (1/4) des membres du conseil de la nation pour frapper d'un veto le texte voté par l'assemblée populaire".

نحن الذين سطرنا.

- MAHIOU (A) : "Note sur la constitution algérienne du 28 Novembre 1996", op.cit., p. 487.

- خاصة أن المادة 24 من القانون العضوي 02/99 تنص « لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان، أو تم سحبه أي رفضه منذ أقل من اثني عشر (12) شهراً ».

2 - هذا ما سيتبين من المراحل التي مر بها الاقتراح المتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان:

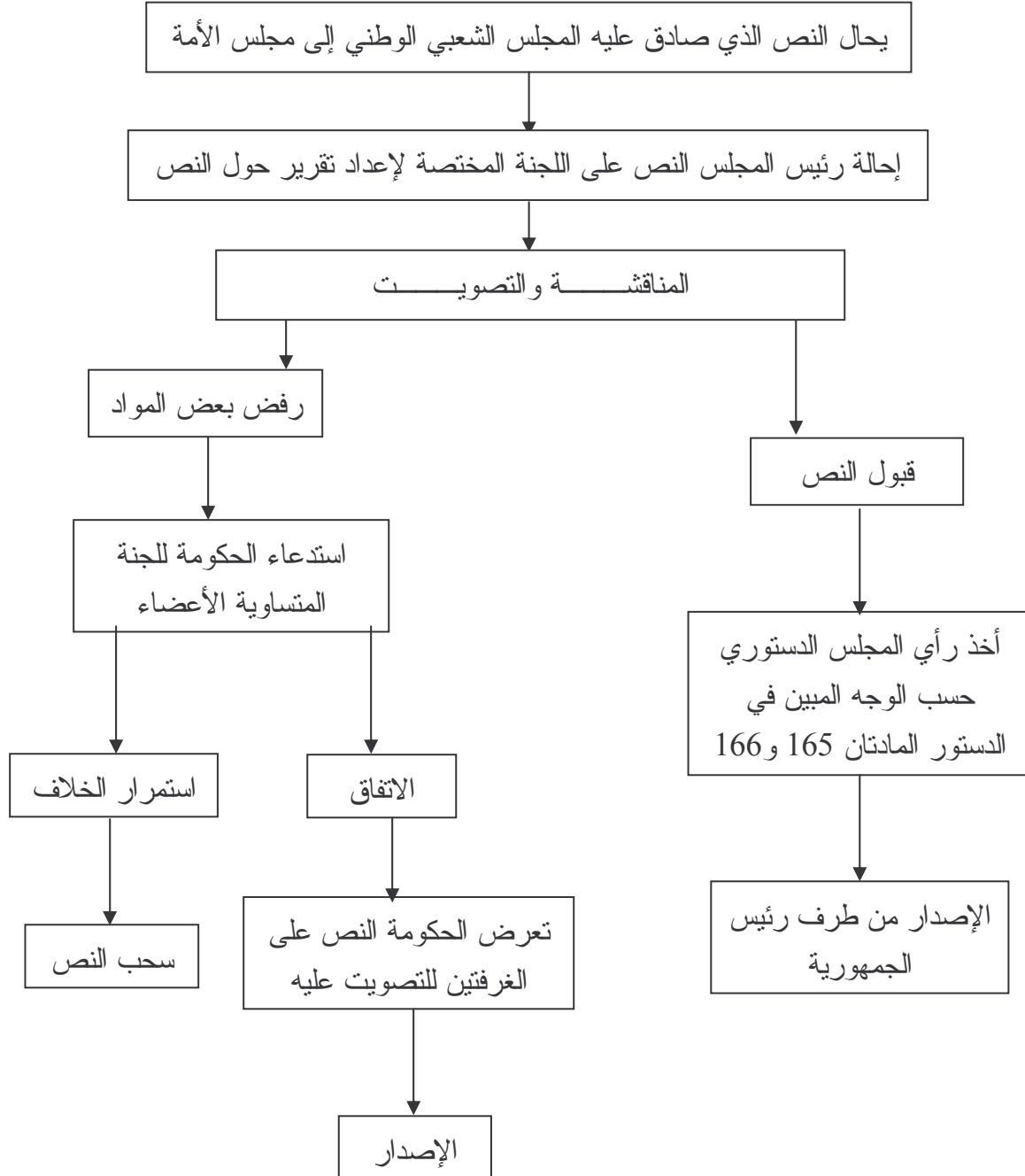
- تمّ تبليغ هذا الاقتراح إلى الحكومة في الدورة الخريفية لسنة 1997 لإبداء الرأي فيه.

- أحيل النص على اللجنة الدائمة على مستوى المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 29 مارس 1998 وضم 47 مادة.

فظاهرة تفوق السلطة التنفيذية في سير العمل التشريعي ليست ظاهرة جديدة في النظام السياسي الجزائري<sup>(1)</sup>، كما أنها لا تقتصر على مرحلة المبادرة فحسب، بل تعم جميع المراحل التي يمر بها العمل التشريعي، حيث عمل دستور 1996 والقوانين المنظمة للعمل البرلماني على ضمان وكفالة رجحان كفة السلطة التنفيذية في ممارسة الوظيفة التشريعية، التي هي في الأساس حق وسلطة مخولة للبرلمان.

ويظهر هذا التفوق بوضوح عند دراسة الوسائل الدستورية التي يتدخل بموجبها رئيس الجمهورية لممارسة السلطة التشريعية.

- 
- = - درست اللجنة هذه المواد وأجرت عليها 77 تعديلا في كل من التقرير التمهيدي والتقرير التكميلي وهو يتجاوز مجموع مواد هذا النص.
- كما بلغت اقتراحات التعديل المدرجة من طرف النواب 43 اقتراحا.
- تم التصويت على المبادرة التشريعية في الجلسة العامة المنعقدة بتاريخ 01 أوت 1998.
- تم إرسال النص إلى مجلس الأمة وصادق عليه بتاريخ 26 نوفمبر 1998، لكنه تحفظ على 11 مادة.
- استدعت اللجنة المتساوية الأعضاء في 08 أوت 2000.
- تمت المصادقة على هذا النص في مجلس الأمة بتاريخ 28 نوفمبر 2000.
- قام رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري لإبداء رأيه حول مدى دستورية هذا النص. صدر رأي المجلس الدستوري رقم 01/12 المؤرخ في 13 يناير 2001.
- صدر هذا القانون الذي يحمل رقم 01-01 في الجريدة الرسمية، رقم 9، المؤرخة في 2001/02/04، أي بعد ثلاث سنوات ونصف من تقديم الاقتراح.
- 1 - التفاوت العددي بين المبادرة الحكومية والمبادرة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري، أدناه، ص 105 و 106.

مراحل سير عملية المبادرة التشريعية على مستوى مجلس الأمة<sup>(1)</sup>

1 - راجع المادة 120 من الدستور.



## الباب الثاني رئيس الجمهورية سلطة تشريعية حقيقية

تعتبر المجالس النيابية الأداة الأساسية للتمثيل الفعلي لصاحب السيادة وهو الشعب، بمعنى أن هذه المجالس هي الوحيدة التي تعبر عن رأي الشعب، ويجد هذا التمثيل تعبيراً في القانون، وطبقاً لذلك، كان البرلمان يحتكر لنفسه الاختصاص في وضع القوانين، لأن ذلك يعتبر التجسيد الوحيد للإرادة العامة. فكان المعيار الشكلي هو الذي يحكم القانون، باعتباره الوثيقة التي يتم تحضيرها من قبل البرلمان. واختصاص هذا الأخير في هذا المجال لا يعرف حدوداً.

وقد أدى تغير وظائف الدولة، والتدخل المستمر لهذه الأخيرة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، إلى تزايد عدد القوانين اللازمة لذلك، مما أعاق قيام البرلمان، من الناحية الفعلية، عن أداء مهمته وممارسة اختصاصه التشريعي الذي كان يتمتع به من قبل بشكل أساسي، إن لم نقل على وجه الاحتكار. ونظراً لهذا التطور، واستجابة لمتطلبات الدولة الحديثة، لم تعد القواعد الإجرائية الخاصة بالقوانين تتوافق مع هذه الحاجيات. لكن بعض الكتاب يرفض هذا التفسير لتضاؤل دور البرلمان، بل يرى أن ممارسة الهيئة التنفيذية للوظيفة التشريعية، لا تمثل مجرد علاج مسكن لبعض السلبات التي تقترن بالإجراءات البرلمانية، وإنما محكوم بوظيفة السلطة في المجتمعات المعاصرة<sup>(1)</sup>، مما أدى إلى تضاؤل الدور التشريعي للبرلمان، فاسحاً المجال للتدخل الحكومي في التشريع<sup>(2)</sup>. فتزايد تدخل الدولة، أدى إلى تزايد عدد القوانين اللازمة، وهذا ما أدى إلى عدم تمكين البرلمان من الناحية الفعلية من أداء مهمته، وممارسة اختصاصه التشريعي الذي كان يتمتع به من قبل بشكل أساسي، إن لم نقل على وجه الاحتكار.

فلم يعد بوسع ممثلي الشعب، من الناحية العملية، أن يضمّنوا التصويت على كل القواعد الملزمة، فالحاجة للقوانين التي هي في تزايد مستمر، لا تتوافق مع القواعد الإجرائية الخاصة بالقوانين، أي مع ضرورة أن تكون جميع القوانين صادرة من قبل البرلمان<sup>(3)</sup>.

1 - راجع: BURDEAU (G): Traité de science politique, Tome VIII, LGDJ, Paris, 1974, p. 554.

2 - حول تطور دور السلطة التنفيذية، راجع:

- CHANTEBOUT (B) : Droit constitutionnel et sciences politiques, op.cit, p. 298 et s.

- KHALFA (M) : Réflexions sur la constitution algérienne du 22 Novembre 1976, OPU, Alger, 1979, p. 137 à 142.

3 - عبد الرضا حسين الطغات: تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 306.

فقد عملت الدساتير الحديثة، استجابة لكل هذه التطورات، على إعادة النظر في القواعد الدستورية المتعارف عليها، والمتمحورة في أن المجالس النيابية هي السلطة التشريعية الأصلية، حيث جعلت دور هذه المجالس ثانوياً بحثاً، فعملت على تدعيم وتعزيز دور السلطة التنفيذية عامة، ورئيس الجمهورية خاصة في مجال التشريع<sup>(1)</sup>، وفي مقابل ذلك تدخلت هذه الدساتير في تقويض وتقييد سلطة البرلمان في التشريع عبر جميع المراحل التي يمر بها العمل التشريعي، ابتداءً من مرحلة المبادرة، ثم المناقشة والتصويت إلى مرحلة الإصدار، فلا يكفي تصويت البرلمان على نص قانوني لكي يدخل هذا النص حيز التنفيذ، بل يجب أن يحصل على تركية رئيس الجمهورية، حيث يملك الرئيس عدة سلطات دستورية تمكنه من إخماد أية مبادرة تشريعية، ولو كانت حكومية، لم تحصل على رضاه، أو بالأحرى لا تتناسب مع تطلعاته، وذلك إما عن طريق اعتراضه التوقيفي على تلك المبادرة التشريعية، باستعماله حقه في طلب المداولة الثانية على النص الذي صادق عليه البرلمان، أو عن طريق إخطاره للمجلس الدستوري. كما يمكن لرئيس الجمهورية إخماد النص عن طريق اعتراضه المطلق عليه، وذلك إما برفض إصداره للقانون، أو عن طريق حله للمجلس الشعبي الوطني. كما يمكن لرئيس الجمهورية تجاوز الإرادة البرلمانية في التشريع عن طريق عرض مشروع القانون مباشرة على الاستفتاء الشعبي (الفصل الأول).

بالإضافة إلى جميع السلطات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية للتأثير على سير العمل التشريعي البرلماني، فإن لهذا الأخير عدة وسائل دستورية للتدخل مباشرة في العملية التشريعية، حيث يمكن له ممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر وذلك بين دورات البرلمان، ويمكن له ممارسة السلطة الإنشائية بصفة غير محددة لكون مجال القانون محدداً على سبيل الحصر، وما عدا ذلك يرجع إلى السلطة التنظيمية الرئاسية. وإذا كان تدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي مكماً لدور البرلمان وبدلاً عنه أحياناً في الظروف العادية، فإن رئيس الجمهورية يستحوذ على السلطة التشريعية في الظروف الاستثنائية، ويصبح هو المشرع الأساسي والوحيد في الدولة (الفصل الثاني).

1 - محمد سليمان الطماوي: السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص 49.

## الفصل الأول

### تقييد سلطة البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية: الاعتراض الرئاسي

أساساً يعتبر حق الاعتراض شرطاً ضرورياً لعقلنة السلطة، تطبيقاً لما أتى به مونتسكيو « يجب على السلطة أن تحد السلطة »، وذلك منعاً للاستبداد بها. فهو يعتبر من الاستثناءات الواردة على مبدأ الفصل بين السلطات<sup>(1)</sup>.

ويتجسد حق الاعتراض في حق "الفيتو" Veto الذي يجد مصدره في القانون الإنجليزي خاصة والأنظمة الملكية عامة، كتعبير عن سمو مركز الملك، بحيث لا وجود لقانون إلا بإرادة الملك<sup>(2)</sup>، فحق الاعتراض سلطة لصيقة بهيبة الملك، بواسطته يمكن أن يضع حداً لأية مبادرة قام بها ممثلو الشعب.

يعتبر مبدأ سيادة البرلمان في إعداد القوانين والتصويت عليها مبدأً خيالياً، حيث عملت مختلف الدساتير الجزائية والقوانين الخاصة بتنظيم الغرف البرلمانية على تأكيد عجز البرلمان عن القيام بالمهام المخولة له دستورياً، حيث يقتصر دوره على كونه وسيلة لتسجيل وتمير الاختيارات السياسية وقرارات رئيس الجمهورية وحكومته. فلا يمكن اعتبار البرلمان جهازاً للتعبير عن إرادة الشعب، بل مجرد آلة للتصويت على النصوص المعروضة أمامه<sup>(3)</sup>.

زيادة على استحواد السلطة التنفيذية على ممارسة الوظيفة التشريعية عبر جميع المراحل التي تمر بها المبادرة التشريعية، فلا يكتمل القانون بمجرد التصويت عليه من

1 - عن ظهور حق الاعتراض وتطوره، راجع:

- BIDEGARY (CH) et EMERI (C): "Du pouvoir d'empêcher veto ou contre pouvoir", RDP, N° 2, 1994, p. 523 et s.

2 - "C" est le roi en parlement qui fait la loi. Tout acte qu'il n'a pas approuvé est nul, il peut seul transformer un "bill" en "act" : Il dispose d'un pouvoir absolu d'empêcher", Ibid.

3 - راجع: HARTANI (A.K): Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 Novembre 1996, Thèse de doctorat d'Etat en droit public, université d'Alger, Juin 2003, p. 313.

قبل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وتبليغه رئيس الجمهورية لإصداره، بل يمكن لهذا الأخير أن يعترض على ذلك القانون إما اعتراضاً توقيفياً عن طريق طلب إجراء مداولة ثانية على ذلك النص، أو عن طريق إخطاره للمجلس الدستوري بعدم دستورية النص الذي تمّ التصويت عليه (المبحث الأول).

كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يعبر عن اعتراضه المطلق على النص، وذلك بالامتناع عن إصداره، أو عن طريق حله للمجلس الشعبي الوطني، أو باستعمال وسيلة سيادية تتمثل في عرض ذلك المشروع على الاستفتاء الشعبي، مع العلم أن الاستفتاء الشعبي ليس اعتراضاً يستعمل أساساً لمعارضة النص الذي صوّت عليه النواب، بل هو وسيلة تشريعية يستعملها رئيس الجمهورية تفادياً لأية معارضة في البرلمان حول نص يريد رئيس الجمهورية اتخاذه (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### تمتع رئيس الجمهورية بحق فيتو واقف ضد القوانين المصادق عليها

بعد تصويت البرلمان بغرفتيه على القانون، يبلغ رئيس مجلس الأمة النص إلى رئيس الجمهورية وذلك في ظرف عشرة (10) أيام من تاريخ المصادقة عليه<sup>(1)</sup>، وذلك لكي يصدره. وقد يرفض رئيس الجمهورية إصدار النص ويطلب من البرلمان إجراء مداولة ثانية (المطلب الأول)، أو يخطر المجلس الدستوري بعدم دستورية ذلك القانون (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### طلب رئيس الجمهورية المداولة الثانية

إن طلب المداولة الثانية سلطة مقررة للحكام منذ القدم، حيث نصّت المادة 35 من الدستور المصري لسنة 1923 « إذا لم يرد الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان، رده إليه في مدة شهر لإعادة النظر فيه، فإذا لم يرد القانون في هذا الميعاد عد ذلك تصديقاً من الملك عليه »<sup>(2)</sup>. كما عرف النظام الفرنسي منذ دستور الجمهورية الثالثة أي دستور 1875 هذا الإجراء. وقد عملت الأنظمة الدستورية الحديثة على المحافظة على هذا الحق، حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية لنص تم التصويت عليه من قبل البرلمان، فجاء مثلاً في المادة 10 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، حق رئيس الجمهورية في أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص كلّه أو لبعض مواده، وذلك خلال خمسة عشر (15) يوماً التالية لإرسال القانون إليه.

ولقد أدخل هذا الدستور تجديداً في شأن حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين، فلم يعد هذا الحق قاصراً على مشروع القانون كله، بل يمكن استخدامه

1 - المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

2 - أحمد سلامة بدر: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص187.

في بعض نصوصه، وهو ما يعرف بالاعتراض الجزئي، كما ألغى دستور سنة 1958 تحديد مدة الاعتراض على قوانين الاستعجال التي ورد النص عليها في الدساتير السابقة.

أما في النظام السياسي الجزائري، فنظمت جميع دساتيره حق رئيس الجمهورية في طلب المداولة الثانية. فيجوز له في دستور 1963 أن يطلب من المجلس الوطني خلال عشرة أيام من يوم إرسال ذلك القانون إليه<sup>(1)</sup>، برسالة مبينة للأسباب، التداول في القوانين مرة ثانية، ولا يمكن رفض طلبه هذا<sup>(2)</sup>.

أما دستور 1976، فلم يشترط على رئيس الجمهورية عند طلبه المداولة الثانية تسبيب طلبه، كما مدد آجال ممارسة هذا الحق إلى ثلاثين يوماً<sup>(3)</sup>. إلا أنه في نظام سياسي قائم على مبدأ الحزب الواحد، فإنّ المداولة الثانية إجراء دستوري نادر استعماله<sup>(4)</sup>. ولقد عمل التعديل الدستوري لسنة 1988 على نقل سلطة المداولة الثانية من رئيس الجمهورية إلى رئيس الحكومة، حيث نصت المادة 1/154 منه: « لرئيس الحكومة أن يطلب إجراء مداولة ثانية في القانون الذي تم التصويت عليه في ظرف ثلاثين (30) يوما من تاريخ إقراره »<sup>(5)</sup>.

1 - وهي المدة المقررة لإصدار القوانين.

2 - المادة 50 من دستور 1963.

3 - راجع المادة 155 الفقرة الأولى من دستور 1976.

4 - « إذا كان هذا الحق معترفاً به في كثير من الدول، وأن أصحابه لا يلجأون إليه عندما تكون الأغلبية البرلمانية من حزبهم، فإنّ الوضع بالنسبة للجزائر يختلف اختلافاً جوهرياً، ذلك أن لا وجود إلا لحزب واحد قائده هو الأمين العام ورئيس الجمهورية في آن واحد، والنواب أعضاء مقترحون من قبل الحزب مما يبعد الرئيس من اللجوء إلى استعمال هذا الحق المنصوص عليه في الدستور » بوالشعير السعيد: علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة الجزائر، ديسمبر، 1984.

5 - صدر هذا التعديل الدستوري بالجريدة الرسمية، عدد 45 بتاريخ 05 نوفمبر 1988، ص 1522، والذي تمّ بموجب استفتاء 03 نوفمبر 1988.

ومع دستور 1989، وباعتماده التعددية الحزبية، لم تسند سلطة طلب المداولة الثانية إلى رئيس الحكومة، بل أسندت من جديد إلى رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup> (الفرع الأول)، وهذا ما ذهب إليه أيضاً المؤسس الدستوري لسنة 1996، حيث تنص المادة 127 « يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين 30 يوماً الموالية لتاريخ إقراره » (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### المداولة الثانية سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية

على خلاف دستور 1963، الذي يشترط في طلب رئيس الجمهورية للمداولة تسبيب طلبه، عملت الدساتير الموالية له، أي دستور 1976 ودستور 1989 وأخيراً دستور 1996، على جعلها سلطة تقديرية خاضعة فقط لإرادة رئيس الجمهورية، فيمكن هذا الأخير أن يطلب من البرلمان مداولة ثانية في نص تمت المصادقة عليه، بدون أن يكون هناك أي سبب لذلك.

لقد أورد الفقه بعض الأسباب التي قد تؤدي برئيس الجمهورية إلى طلب مداولة ثانية، منها تحرير القانون تحريراً سيئاً، أو أن التحرير كان غير مناسب، أو لكون ذلك القانون مثلاً عديم الأهمية<sup>(2)</sup>.

يمكن قراءة الفقرة الأولى من المادة 127 من دستور 1996 والتي تقضي بإمكانية رئيس الجمهورية طلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه من زاويتين:

**الأولى:** والتي يتخذ فيها الباحث موقفاً حيادياً، أي أن السلطة المخولة لرئيس الجمهورية بموجب المادة 127، ما هي إلا نتيجة حتمية لكون رئيس الجمهورية حامي الدستور، ويطلب مراجعة النص الذي صوت عليه البرلمان تفادياً لنقائص وأخطاء واردة فيه.

1 - راجع المادة 118 من دستور 1989.

2 - أحمد سلامة بدر: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة...، مرجع سابق، ص 187.

**الثانية:** وهي الأكثر تناسبا مع مركز رئيس الجمهورية في دستور 1996، حيث يعتبر طلب المداولة الثانية وسيلة من الوسائل التي خولت دستوريا لرئيس الجمهورية، والتي تمكنه من إفشال أية مبادرة تشريعية غير مرغوب فيها. فرغم العديد من الوسائل التي وضعها المؤسس الدستوري والقوانين المنظمة للعمل التشريعي، والتي مفادها تدعيم مركز رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية، وإفشال كل المبادرات البرلمانية، أدرج المؤسس طلب المداولة الثانية كوسيلة لإخماد وإيقاف تلك المبادرات، خاصة إذا كان رئيس الجمهورية ضعيفا سياسيا، أي غير مساند من قبل أغلبية برلمانية، وهذا ما يفسر قلة استعمال رئيس الجمهورية لهذه الوسيلة في النظام الدستوري الجزائري خاصة، وفي الأنظمة العالمية عامة<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني

#### الامتياز الرئاسي في طلب المداولة الثانية

سكت دستور 1996 والقانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية عن تحديد إجراءات خاصة بطلب المداولة الثانية. اكتفت المادة 127 من دستور 1996 على النص بأنه « يمكن رئيس الجمهورية أن

1 - في الجزائر: رغم استعمال رئيس الجمهورية لهذه الوسيلة، لكنه بصفة استثنائية، سواء في نظام الحزب الواحد أو في نظام التعددية الحزبية، إلا أن ذلك لا يعبر حقيقة عن أزمة أو خلاف بين رئيس الجمهورية والحكومة والبرلمان.

مثلا استعمل رئيس الجمهورية هذا الإجراء في سنة 1984 بالنسبة لمشروع القانون المتضمن تحديد المدة القانونية للعمل (راجع في هذا الصدد بوشعير السعيد: علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 287 وما يليها).

كما استعمل في دستور 1989 فيما يخص مشروع قانون الإعلام، أعلاه، ص 147.

- أما في فرنسا مثلا، فرغم وجود حق طلب المداولة الثانية منذ دستور 1875، إلا أنه لم يستخدم هذا الإجراء كثيرا. فاستخدم لأول مرة بموجب المرسوم الصادر من رئيس الجمهورية في 13 جوان 1983 والمتضمن طلب إجراء مداولة جديدة على القانون المراد إصداره والخاص بتنظيم المعارض العالمية في فرنسا لعام 1983.

كما استخدم بموجب المرسوم الصادرة في 9 أوت 1985 بشأن القانون المتعلق ببلدة كالدوني الجديدة. راجع: LECLERQ (C): Droit constitutionnel et institutions politiques, 9<sup>ème</sup> éd., Litec, 1995, p. 718.

يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تمّ التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره.

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.»

عملت هذه المادة على تحديد المدة التي يمكن فيها لرئيس الجمهورية طلب المداولة الثانية، والنصاب الذي يجب أن يحظى به النص عند المصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني.

#### أ - تحديد مدة طلب المداولة الثانية:

بمجرد مصادقة مجلس الأمة على النص المعروض عليه، يبلغ ذلك النص لرئيس الجمهورية لإصداره. ويمكن لهذا الأخير خلال مدة ثلاثين (30) يوماً أن يطلب قراءة ثانية للنص. وتعتبر هذه المدة المخولة لرئيس الجمهورية لممارسة حقه في المداولة الثانية طويلة جداً، خاصة إذا كان القانون من القوانين الاستعجالية، حيث نجد أن دستور 1996، خلافاً لدستور 1963، لم يستثن القوانين الاستعجالية من هذه المدة<sup>(1)</sup>. فقد ينتظر رئيس الجمهورية آخر يوم في المدة المقررة له لممارسة حقه في طلب المداولة الثانية، أضف إلى ذلك المدة التي يستغرقها النص في المجلسين للمصادقة عليه، مع العلم أنه لم تحدد المدة التي يجب على البرلمان إعادة النظر في القانون المحال عليه للمداولة الثانية<sup>(2)</sup>، بالتالي لم تحدد المدة التي يجب فيها تسجيل في جدول أعمال المجلس لذلك الموضوع.

وإذا كان رئيس الجمهورية ملزماً باحترام الفترة الزمنية المحددة في الدستور، والتي يتعين خلالها إعادة مشروع القانون للبرلمان مرة أخرى، إلا أن هذا الالتزام لا يقع على عاتقه في كل الأحوال، فإذا وجد أن مشروع القانون المعروض عليه للإصدار

1 - تنص المادة 49 من دستور 1963 « يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها، وهو يصدر القوانين خلال الأيام العشرة الموالية لتحويلها إليه من طرف المجلس الوطني. كما يقوم بتوقيع المراسيم التطبيقية. ويمكن تخفيض من أجل الأيام العشرة، عندما يطلب المجلس الوطني الاستعجال.»

2 - كما سبق لنا الإشارة إلى ذلك، لم تعالج الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية موضوع المداولة الثانية.

مخالف للدستور، فإنه يرسله أولاً إلى المجلس الدستوري للنظر في مدى دستوريته، وبعد فصل هذا الأخير في ذلك الموضوع يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب مداولة ثانية لذلك النص. فإذا كان سياسياً أمراً محرّجاً، فدستورياً، لا يوجد أي نص يمنع رئيس الجمهورية من القيام بذلك. لكن في هذه الحالة كيف يمكن تحديد المدة التي يلتزم بها رئيس الجمهورية في طلب المداولة الثانية هذا من جهة، ومن جهة أخرى تنص المادة 2 من النظام المحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري « بأنه لا يمكن إصدار القانون الذي صرح المجلس الدستوري بعدم مطابقة أحد أحكامه للدستور والتي لا يمكن فصلها عن باقي أحكام القانون ».

ويعني ذلك عدم إمكان رئيس الجمهورية إصدار القانون الذي تعرض لرقابة المجلس الدستوري، نظراً لعدم مطابقة بعض أحكامه للدستور، ونظراً لعدم إمكانية فصل هذه الأخيرة عن الأحكام المتبقية، لما تحوزه من أهمية أو لارتباطها الوثيق أو تأثيرها الكبير عليها، أو نظراً لمساسها بجوهر النص. فإنها تشترط في هذه الحالة إشارة صريحة من المجلس الدستوري نفسه، بإحالة النص المعيب على رئيس الجمهورية أو البرلمان لإجراء مداولة ثانية. إلا أنّ هذا لا يدخل في اختصاصات المجلس الدستوري، حيث يقتصر دوره على تبليغ رأيه إلى السلطة التي أخطرتة<sup>(1)</sup>.

إنّ طلب المداولة الثانية من الاختصاصات الدستورية لرئيس الجمهورية. فلا يستطيع البرلمان إعادة النظر في القانون ما لم يطلب منه ذلك رئيس الجمهورية.

ولم يعالج كلّ من الدستور والنظام الداخلي للمجلس الدستوري مسألة الإحالة، أي إحالة النص إذا رأى المجلس الدستوري أنّ ذلك النص غير دستوري في بعض مواده. لكن عند دراسة المجلس الدستوري للقانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو

1 - تنص المادة 20 من النظام المؤرخ في 7 أوت 1989 المعدل والمحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري « يبلّغ الرأي أو القرار إلى رئيس الجمهورية. كما يبلّغ إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة إذا كان الإخطار صادراً من أحدهما ».

البرلمان<sup>(1)</sup> صرّح المجلس الدستوري بإحالة ذلك القانون إلى البرلمان، حيث جاء في رأي المجلس الدستوري « اعتباراً أنه إذا أخطر المجلس الدستوري طبقاً للمادة 166 من الدستور للفصل في دستورية حكم قانوني، وصرّح بأن هذا الحكم مخالف للدستور، وفي نفس الوقت غير قابل للفصل عن باقي أحكام النص، فإن القانون الذي ورد ضمنه الحكم المعني يعاد إلى البرلمان ». ونستنتج من هذا الرأي أن إحالة النص إلى البرلمان للمداولة الثانية، تعتبر اختصاصاً دستورياً محتكراً من قبل رئيس الجمهورية.

أما إذا لم يصرّح المجلس الدستوري بأن الأحكام غير المطابقة يمكن فصلها عن باقي أحكام القانون الذي أحيل أمامه<sup>(2)</sup>، فإن رئيس الجمهورية يملك سلطة الاختيار بين حلّين، إما أن يتولى إصدار القانون محترماً في ذلك منطوق المادة 126 الفقرة الثانية من الدستور، وإما أن يطلب مداولة ثانية من البرلمان عملاً بالمادة 127 من الدستور على أن يعرض الحكم المعدل، مرة أخرى، على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقته للدستور<sup>(3)</sup>.

#### ب - التصويت على القانون بأغلبية ثلثي نواب الغرفة الأولى:

إذا كان حق طلب المداولة الثانية سلاحاً ثانوياً في نظام وحدة السلطة بسبب سيطرة رئيس الجمهورية الأمين العام للحزب على جميع المؤسسات الأخرى في الدولة، نظراً لوحدة الانتماء الحزبي، فهو من أهم الوسائل التي يستعملها رئيس الجمهورية في نظام التعددية الحزبية لوضع حد لأية مبادرة تشريعية، خاصة أن النصاب الذي يجب توفره لإقرار القانون من جديد بعد المداولة الثانية هو أغلبية ثلثي

1 - رأي رقم 04/ر.ق.م.د/98 المؤرخ في 13 يونيو 1998، حول دستورية المواد 4 إلى 7 و 11، 12، 14، 15 و 23 من القانون، المتضمن التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، أحكام الفقه الدستوري، رقم 3، 1998.

2 - المادة 3 من النظام المحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري.

3 - هذا ما ارتآه المجلس الدستوري في الرأي رقم 1.ر.أ.ق.عض/م.د، المؤرخ في 06 مارس 1997، المتعلق بمطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور. ورأي رقم 2.ر.أ.ق.عض/أ.د المؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور.

(3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup>، وأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة. فإذا سكت نص المادة 127 من دستور 1996 عن تحديد النصاب الذي يجب توفره عند التصويت على النص المعروض للمداولة الثانية في مجلس الأمة، يرجع إلى اشتراط الدستور لأغلبية موصوفة لمصادقة أعضاء مجلس الأمة على القوانين<sup>(2)</sup>. فقد يصعب على البرلمان بغرفتيه تحقيق هذه الأغلبية في حالة المعاشية<sup>(3)</sup>. وطلب أغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني وثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة لإقرار قانون أحيل للمداولة الثانية، لا يعني طلب أغلبية تشريعية، بل يعني ذلك طلب أغلبية تأسيسية بحيث عند طلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية، فإنه لا يتصرف كأحد أطراف السلطة التنفيذية، بل يتصرف طبقاً لنص المادة 70 من دستور 1996 كحامي

1 - على خلاف دستور 1963، الذي لم يحدد الأغلبية التي يجب توافرها لإقرار قانون أحيل للمداولة الثانية، نص كل من دستور 1976 والتعديل الدستوري لسنة 1988، ودستور 1989 على وجوب إقرار ذلك القانون بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

2 - تنص المادة 120 الفقرة الثانية من دستور 1996 « يناقش مجلس الأمة النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه ».

3 - *"La demande présidentielle de nouvelle deliberation prend le caractère d'une opposition effective à la volonté premièrement exprimée et dans cette mesure aussi, c'est à dire tant que la majorité precedemment constituée n'est plus maitresse de faire à elle seule prevaloir sa volonté legislative."*

*Il est indéniable que le pouvoir présidentiel acquiert la portée d'un vrai veto suspensif".*  
Cf CARRE DE MALBERG (R) : Contribution à la théorie générale de l'Etat, op.cit., p. 240.

- يمكن لرئيس الجمهورية طلب المداولة الثانية حتى في حالة وحدة الأغلبية، وقد أكدت التجربة الدستورية لسنة 1989 ذلك. فبعد أن صوّت المجلس الشعبي الوطني على قانون الإعلام، عمل رئيس الجمهورية على تطبيق نص المادة 118 من الدستور المتعلقة بطلب المداولة الثانية، وعند عرض ذلك القانون من جديد على المجلس الشعبي الوطني، رفض من قبل النواب بنسبة 181 صوت. فقدمت الحكومة مشروعاً جديداً، وجاء في مقابلة للسيد "عبد العزيز زيارى" رئيس سابق للجنة الصحة والعمل والشؤون الاجتماعية حول تصويت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون الإعلام الذي رجع للمداولة الثانية « ... في الآونة الراهنة، لا يجب أن يكون استعمال المداولة الثانية تعسفياً، إذ تمّ اللجوء إليه بصورة مكثفة بحيث يترجم ذلك انشفاقاً بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. لكن فيما يخصنا، يتعلق الأمر بحالة استثنائية... فتصويت اليوم بعيد كل البعد عن ترجمة سوء تفاهم بين المجلس الشعبي الوطني ورئيس الجمهورية طالب المداولة الثانية، بحيث لو كان الأمر عكس ذلك، لكان الوضع مدهشاً وغريباً بما أن الجميع ينتمي إلى كتلة سياسية واحدة ». (ترجمتنا) راجع:

El Moudjanid, N° 7603 du Mardi 21 Novembre 1989, p. 2.

الدستور<sup>(1)</sup>. والهدف من طلب المداولة الثانية ليس تأكد رئيس الجمهورية من مدى تمسك النواب بذلك القانون، بل القضاء عليه.

يكون طلب المداولة الثانية، اعتراضاً توقيفياً في الأول يمكن رفعه وصدور ذلك القانون بتصويت المجلس الشعبي الوطني عليه مرة ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، لكن لصعوبة تحقق ذلك، يتحول الاعتراض، خاصة في حالة المعاشية، إلى اعتراض مطلق على القانون<sup>(2)</sup>.

وإذا كان الهدف من إقرار حق طلب المداولة الثانية في الأنظمة البرلمانية الكلاسيكية، هو تحقيق التوازن بين السلطات، فحالياً يعتبر سلطة وإجراء للتأكيد على سمو رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية.

### المطلب الثاني

#### تمتع رئيس الجمهورية بإحالة القوانين على المجلس الدستوري

باعتراف المؤسس الجزائري لمبدأ التعددية الحزبية، عمل كل من دستور 1989 ودستور 1996 على تدعيم سلطة رئيس الجمهورية بإعطائه وسيلة أخرى للتعبير عن اعتراضه على قانون معين أو حكم من أحكامه. فبإمكان رئيس الجمهورية إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية أي قانون صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حتى بعد المداولة الثانية، وذلك إما بسبب تجاوز البرلمان للمجال الخاص به، أو بسبب مخالفته حكماً من أحكام الدستور. ويتدخل المجلس الدستوري

1 - راجع: TALEB (T): Le president de la republique secretaire générale du FLN, Thèse de doctorat d' Etat en droit, Université de Clermont I, 1985, p. 405.

- عرض الأمر المتعلق بالقانون العضوي الخاص بقانون الانتخابات للقراءة الثانية، حيث صوّت عليه المجلس الوطني الانتقالي يوم 19 فيفري 1997، وطبق في هذه الحالة المادة 26 من أرضية الوفاق الوطني التي تنص « يمكن لرئيس الدولة أن يطلب قراءة ثانية للأمر المصوت عليه في مهلة ثلاثين يوماً التي تلي تاريخ المصادقة عليه.

في هذه الحالة، فإن أغلبية (3/2) أعضاء المجلس الوطني الانتقالي مطلوبة للمصادقة على الأمر «.

2 - لوناسي ججيقة: في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية... مرجع سابق، ص 137 وما يليها.

للنظر في ذلك النص إما قبل صدوره وهذا ما يعرف بالرقابة السابقة، أو بعد صدور النص ودخوله حيز التنفيذ، وهذا ما يعرف بالرقابة اللاحقة.

فالرقابة في أبسط تعريف لها، هي العملية التي عن طريقها يمكن أن تجعل القانون متفقاً مع أحكام الدستور<sup>(1)</sup>.

وتظهر الرقابة على دستورية القوانين، من وجهة نظر أولية، سلطة مشتركة بين رئيس الجمهورية ورؤساء الغرف البرلمانية، لكن من تحليل تنظيمها وطرق تحريكها، ونتائج عمل المجلس الدستوري، تظهر على أنها وسيلة فعالة يستعملها رئيس الجمهورية للاعتراض على القوانين. ويعني وجود المجلس الدستوري القضاء على السيادة المطلقة للبرلمان في التشريع<sup>(2)</sup> (الفرع الأول). وتلعب آليات ممارسة هذه الرقابة دوراً لصالح رئيس الجمهورية<sup>(3)</sup>، حيث يمارس المجلس الدستوري بموجب المادة 165 من دستور 1996 رقابة مشددة على النصوص المتعلقة بالجهاز التشريعي (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### تنظيم الرقابة على دستورية القوانين

يعتبر رئيس الجمهورية، طبقاً للمادة 70 الفقرة الثانية من دستور 1996، حامي الدستور، لكن لم يحدد الدستور الإجراءات التي تضمن هذه الحماية، بل خوّلت بصفة مباشرة وواضحة للمجلس الدستوري، « يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور »، وبالتالي فإنّ لكل من رئيس الجمهورية والمجلس الدستوري نفس المهمة وهي حماية الدستور. إلا أنه يوجد رئيس الجمهورية المنتخب من طرف الشعب مباشرة في مركز لا يمكن لأية مؤسسة أخرى في الدولة أن تعادله، حيث لا يمكن اعتبار اختصاصات المجلس الدستوري مساوية لاختصاصات رئيس الجمهورية في

1 - عبد العزيز سلمان: رقابة دستورية القوانين، ط 1، دار الفكر العربي، مصر، 1995، ص 32.

2 - عبد الرضا حسين الطغات: تركّز السلطة السياسية لصالح هيئة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 405.

3 - LEMASURIER (J): La primauté de l'exécutif en France, op.cit., p. 408.

مجال ممارسة هذه الحماية<sup>(1)</sup>، فيحرص هذا الأخير طبقاً للمادة 76 من دستور 1996 على مؤسسات الجمهورية وقوانينها، وسلامة التراب الوطني، ووحدة الشعب والأمة، ويحمي الحريات والحقوق الأساسية للإنسان والمواطنين... الخ.

ونظراً لقوة المركز الذي يتمتع به رئيس الجمهورية، فإنّ يعتبر سلطة أساسية لبعث عمل المجلس الدستوري وتوجيهه، وذلك بتأثيره على هذه المؤسسة سواء من حيث تشكيلها أو من حيث تحريكها أو ممارستها لمهامها.

### أ - تأثير رئيس الجمهورية في تشكيلة المجلس الدستوري:

يتكون المجلس الدستوري الجزائري من تسعة (9) أعضاء: ثلاثة (3) أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، واثنين (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنين (2) ينتخبهما مجلس الأمة، وعضو واحد (1) تنتخبه المحكمة العليا، وعضو واحد (1) ينتخبه مجلس الدولة<sup>(2)</sup>.

لقد حصل إجماع للفقهاء حول تأثير التشكيلة العضوية للمجلس الدستوري على طبيعة أعماله، حيث يظهر هذا المجلس كولي شرعي Tuteur legal، يحرص على

1 - "Le premier (le président de la république) élu par le peuple jouit d'un piedestal inegalable, et le second (Conseil constitutionnel) dont les décisions ont pourtant autorité de chose jugée et enfermée dans une competence d'attribution".

Cf: RICHIER (I): "Le chef de l'état et le juge constitutionnel gardien de la constitution", chronique constitutionnel, RDP, 1999, p. 1059.

2 - المادة 164 الفقرة الأولى من دستور 1996.

- تنص المادة 63 من دستور 1963: « يتألف المجلس الدستوري من رئيس المحكمة العليا، ورئيسي الحجرتين المدنية والإدارية في المحكمة العليا، وثلاثة نواب يعينهم المجلس الوطني وعضو يعينه رئيس الجمهورية ».

- أما المادة 154 من دستور 1989 فتتنص « يتكون المجلس الدستوري من سبعة أعضاء. اثنان منهم يعينهما رئيس الجمهورية، واثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان تنتخبهما المحكمة العليا من بين أعضائها. وبمجرد انتخابهم أو تعيينهم، يتوقفون عن ممارسة أي عضوية، وأي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى ».

مصالح الشخص الذي يحميه<sup>(1)</sup>. وتحدد التشكيلة العضوية لهذا المجلس طبيعة عمله، وتؤثر كثيرًا على حياده<sup>(2)</sup>.

يميل المجلس الدستوري بطبيعة وطريقة اختيار أعضائه إلى أن يكون هيئة سياسية، ما يجعله أكثر تهيؤًا لاعتماد وجهة نظر الحكومة، ويضيق من نطاق اختصاص البرلمان، ويعلق الأستاذ "لافروف" على ذلك قائلاً: « من الممكن أن يطرح قضية استقلال المجلس الدستوري في روحته، إلا أن شروط تعيين أعضائه من الممكن أن توحى ببعض الشكوك. فكيف يمكن أن ينطقوا (أعضاء المجلس الدستوري) بحكم ضد نص اعتمد من قبل رئيس الجمهورية؟ فهم يترددون في الإعلان عن عدم دستورية نص كانت قد صوتت عليه الأكثرية البرلمانية واعتمدته الحكومة »<sup>(3)</sup>.

ويعتبر تدخل رئيس الجمهورية في تشكيلة المجلس الدستوري عن طريق تعيينه لثلاثة (3) أعضاء في هذا المجلس، وسيلةً لتدخله في عمل المجلس الدستوري من جهة، ومن جهة أخرى هو وسيلة لمراقبة العمل البرلماني<sup>(4)</sup>، كما يعتبر رئيس الجمهورية الجهاز الوحيد الذي له سلطة التعيين المباشر والشخصي لأعضاء المجلس الدستوري. تتميز سلطة رئيس الجمهورية في انتقاء أعضاء المجلس الدستوري بكونها سلطة شخصية غير مقيدة بشروط شكلية أو موضوعية، إلى حد اعتبارها من قبل أحد الكتاب من الأعمال الحكومية أو أعمال السيادة<sup>(5)</sup>، أما السلطان التشريعية والقضائية،

1 - راجع: DJEBBAR (A): Le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel, op.cit., p.107.

2 - "La composition de l'organe de contrôle est un des éléments essentiels du système de verification de constitutionnalité et son examen est révélateur de l'esprit général du mécanisme", cf : FAVOREU (L) : Le conseil constitutionnel, régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics, RDP, 1976, p. 66.

3 - LAVROFF (D.G), Le système politique français, op.cit., p. 411.

- وتضيف الأستاذة LEMASURIER، بأن المجلس الدستوري قد ساند في العديد من المرات الأطروحات الحكومية والرئاسية ضد المزاعم البرلمانية، op. cit., p 429. « La primauté de l'exécutif en France »

4 - راجع: HARTANI (A.K) : Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 Novemebre 1996, op.cit., p. 263.

5 - راجع: CAMBY (J.P): "La nomination des membres du conseil constitutionnel ou la liberté absolue de choisir", RDP, 1999, p. 1573.

فيتدخلان لانتقاء أعضاء المجلس الدستوري بوسيلة الانتخاب، تلك الوسيلة الخاضعة لمساومات سياسية، حيث يكون الانتقاء دائماً من بين الشخصيات المنتمية للأغلبية البرلمانية، وبالتالي للأغلبية الرئاسية في حالة وحدة الأغلبية<sup>(1)</sup>، وعدم تحديد الشروط التي يجب على رئيس الجمهورية مراعاتها عند انتقائه أعضاء المجلس الدستوري عامة، ورئيس المجلس خاصة، يجعل سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال، تأخذ بعين الاعتبار المقاييس الشخصية والسياسية التي سيكون نتيجتها عدم ضمان حرية الأشخاص المعينين، ويعتبر منصب رئاسة المجلس الدستوري من المناصب الاستراتيجية في الدولة، خاصة أنه، تطبيقاً للمادة 88 الفقرة الأخيرة من الدستور، يمكن له أن يتولى مهام رئيس الدولة<sup>(2)</sup>، ويتولى رئيس المجلس الدستوري مهامه لفترة واحدة مدتها ست سنوات، مع الملاحظة أن الرئيس الثاني للمجلس الدستوري الجزائري السيد بوالشعير السعيد، قد تجاوز هذه المدة، حيث عينه رئيس الجمهورية في مارس 1995، ولم ينه مهامه إلا في 26 ماي 2002.

إلى جانب ذلك، يظهر النمو الرئاسي في تشكيله المجلس الدستوري في كون القواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه، لم تحدد بموجب قانون، بل حددت بموجب مرسوم رئاسي، أي تدخل في المجال الإنشائي لرئيس الجمهورية<sup>(3)</sup>.

- 1 - هذا ما تبينه التجربة الجزائرية: مثلاً عند تجديد نصف أعضاء المجلس الدستوري في أكتوبر 2001، من بين المترشحين، انتخب ممثل حزب التجمع الوطني الديمقراطي.
  - 2 - إلى جانب ذلك تبدو أهمية منصب رئيس المجلس الدستوري من:
    - تعيينه الأمين العام للمجلس الدستوري.
    - في حالة تساوي الأصوات في مداولات المجلس، يكون صوت رئيس المجلس الدستوري صوتاً مرجحاً.
    - يستشار من قبل رئيس الجمهورية عند إعلان حالة الطوارئ أو الحصار... الخ.
  - 3 - المرسوم الرئاسي رقم 89-143 المؤرخ في 07 أوت 1989 والمتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري، والقانون الأساسي لبعض موظفيه، الجريدة الرسمية، عدد 32، المؤرخة في 7 أوت 1989.
- على خلاف ذلك، نظم هذا المجال في النظام الفرنسي بموجب قانون.

## ب - تحريك عمل المجلس الدستوري: الإخطار:

الإخطار يعني إشعار أو إخبار المجلس الدستوري بعدم دستورية قانون أو تنظيم أو معاهدة<sup>(1)</sup>. ويكون ذلك برسالة موجهة إلى رئيس المجلس الدستوري، وتكون مرفقة بالنص المعروض لإبداء الرأي أو اتخاذ القرار بشأنه<sup>(2)</sup>.

أما عن السلطات التي لها حق الإخطار، فتقتصر على كل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة<sup>(3)</sup>. ويظهر من تنظيم المؤسس الدستوري لحق الإخطار، أنّ الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر هي وسيلة لضبط الحياة السياسية، نظراً لاقتصار حق الإخطار على المؤسسات الثلاث. فلا يستطيع الأفراد أو نواب البرلمان إخطار المجلس الدستوري، مع العلم أن توسع حق الإخطار في النظام الفرنسي إلى الأقليات السياسية قلب بشكل عميق مسألة التنازع على القوانين، حيث أصبح إخطار النواب لهذا المجلس يمثل 93% من إخطارات المجلس<sup>(4)</sup>.

إلى جانب ذلك، لا يستطيع المجلس الدستوري الجزائري التدخل من تلقاء نفسه، أي ممارسة ما يسمى بالإخطار الذاتي<sup>(5)</sup>، حتى وإن كان الموضوع يدخل في مجال الرقابة الوجدانية. فلا يمكن للهيئة المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين، أن تنظر أو تفصل في دستورية قانون، إلا إذا تم إخطارها من طرف المؤسسات التي لها حق

1 - المادة 166 من دستور 1996.

2 - المادة 9 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

3 - حول حق الإخطار في دستور 1963 لرئيس المجلس الوطني (المادة 64 من الدستور).

أما في دستور 1989، فحول الإخطار لكل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني.

4 - عمل التعديل الدستوري لـ 29 أكتوبر 1974 في فرنسا على توسيع حق إخطار المجلس الدستوري إلى كل من رئيس الحكومة و60 نائباً كما حول التعديل الدستوري لسنة 1992 نواب البرلمان حق إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية معاهدة دولية: راجع في هذا الصدد.

- JEAN Pascal: "L'accès au juge constitutionnel français : modalités et procédures", RDP, N° 2, 2001, p. 448.

5 - في القرار رقم 01 الصادر عن المجلس الدستوري والمتعلق بالنقطة السادسة من المادة 105 من الأمر الصادر في 19 جويلية 1995 والمتعلق بقانون الانتخابات (الجريدة الرسمية، رقم 43، المؤرخة في 08 أوت 1995، ص 15)، استعمل المجلس الدستوري في هذه الحالة الإخطار الذاتي. راجع:

- YELLES CHAOUICHE (B): Le conseil constitutionnel en Algérie. Du contrôle de constitutionnalité à la créativité normative, OPU, Alger, 1999, p. 146.

الإخطار. كما لا يمكن للمواطنين المتنازعين حول دستورية نص قانوني أن يخطروا المجلس الدستوري، باستثناء المجال الانتخابي<sup>(1)</sup> (2).

فيطرح حق الإخطار في دستور 1996 إشكاليين:

**الإشكال الأول:** سببه اقتصار حق الإخطار على المؤسسات الثلاث. إذا كان حق الإخطار طبقاً للمادة 166 من الدستور مخولاً لكل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، إلا أنه منذ تأسيس المجلس الدستوري سنة 1989، مورس الإخطار من الناحية التطبيقية من قبل رئيس الجمهورية ويرجع أحد الكتاب هذه الظاهرة إلى عاملين:

- 1 - كون رئيس الجمهورية حجر زاوية النظام التأسيسي والسياسي يمارس اختصاصاته، كلما كان مصدر التصرف هو البرلمان.
- 2 - كون رئيس الجمهورية، تطبيقاً للمادة 70 من الدستور، حامي الدستور<sup>(3)</sup>.

ونظراً لذلك، لن تكون الرقابة على دستورية القوانين رقابة فعالة وحقيقية، إلا في حالة الرقابة الوجوبية، والتي يكون موضوعها إما القوانين العضوية أو الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان أو المعاهدات الدولية، وذلك خلافاً للرقابة الاختيارية، التي يكون موضوعها إما قانوناً عادياً أو تنظيمياً، فقد يبقى قانون عادي مغل بأحكام الدستور ساري المفعول، ما دام لم يخطر المجلس الدستوري بعدم دستوريته، وسبب ذلك اختصار حق الإخطار على المؤسسات الثلاث المحددة بموجب الدستور.

1 - في المجال الانتخابي، يمكن للأفراد تقديم طعون حول العملية الانتخابية ونتائجها أمام المجلس الدستوري، حيث تنص المادة 166 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات لسنة 1997: « **يحق لكل مترشح أو ممثله قانوناً في حالة انتخابات رئاسية، ولأي ناخب، في حالة الاستفتاء، أن يطعن في صحة عمليات التصويت بإدراج احتجاجه في المحضر الموجود داخل مكتب التصويت** ».

يخطر المجلس الدستوري فوراً بواسطة البرق بهذا الاحتجاج.

2 - للمزيد من المعلومات حول إشكالية الإخطار، راجع:

LUCHAIRE (F): "La saisine du conseil constitutionnel et ses problèmes", RDP, N° 4, 2001, p. 1148 et s.

DJEBBAR (A) : Le conseil de la nation..., op.cit., p. 107.

3 - راجع:

إذا كان النظام الحزبي نظام "وحدة الأغلبية"، فقد يفلت العديد من القوانين العادية، التي قد تكون غير دستورية، من رقابة المجلس الدستوري، ومثال على ذلك القانون رقم 90-14 المؤرخ في 02 جوان 1990<sup>(1)</sup> الذي يشترط على العضو المؤسس للتنظيم النقابي، أن يكون من جنسية جزائرية أصلية، أو مكتسبة منذ عشر (10) سنوات على الأقل. فهذا الشرط يحرم العديد من المواطنين من ممارسة الحرية النقابية المعترف بها دستورياً<sup>(2)</sup> بسبب أصلهم، وهو نفس الشرط الذي فرضه المشرع على العضو المؤسس لحزب سياسي، واعتبره المجلس الدستوري مخالفاً بمبدأ المساواة أمام القانون، وغير مطابق للدستور<sup>(3)</sup>.

- **الإشكال الثاني:** يتمثل في موضوع الإخطار في مجال القوانين العضوية. فإذا أخذنا بنص المادة 166 من دستور 1996 والتي تحدد المؤسسات التي لها حق إخطار المجلس الدستوري، نجد أن كلاً من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة لهم حق إخطار المجلس الدستوري. لكننا نجد أن المادة 165 في فقرتها الثانية « يبدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان »، قصرت حق الإخطار في القوانين العضوية على رئيس الجمهورية، ولم تمنح لأية مؤسسة أخرى حق القيام بذلك، في حالة ما إذا أخل رئيس الجمهورية بواجبه الدستوري، الذي سيؤدي إلى شل عملية نفاذ القانون، نظراً لضرورة خضوع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من قبل المجلس الدستوري قبل صدوره<sup>(4)</sup>. وجاء في الرأي رقم 10 لسنة

1 - قانون رقم 90-14 مؤرخ في 02 جوان 1990، يتعلّق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، الجريدة الرسمية، العدد 23، المؤرخة في 06 جوان 1990، ص 764.

2 - المادة 53 من دستور 1989 والمادة 56 من دستور 1996.

3 - مع العلم أنّ من أهمّ صلاحيات المجلس الدستوري الحرص على مبدأ المساواة أمام القانون وحرص المشرع على التمسك بموقف الحياد في مواجهة كافّة المواطنين. وهذا ما أكّده المجلس الدستوري في: القرار رقم 01 المؤرخ في 20 أوت 1989 المتعلّق بقانون الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 36، المؤرخة في 30 أوت 1989، ص 1049، والرأي رقم 01 المؤرخ في 06 مارس 1997، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 06 مارس 1997، ص 40. راجع في هذا الصدد أيضاً: بن مالك بشير: "مساهمة المجلس الدستوري في حماية مبدأ المساواة أمام القانون في الجزائر"، إدارة، العدد 1، 2001، ص 65 وما يليها.

4 - المادة 123 الفقرة الأخيرة من دستور 1996.

2000 تفسير المجلس الدستوري لأحكام المادة 165 من الدستور والتي تقصر حق الإخطار على رئيس الجمهورية: « واعتباراً أن المؤسس الدستوري قد أخضع النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان إجبارياً لرقابة مطابقة أحكامها مع الدستور من قبل المجلس الدستوري وأوكل صلاحية الإخطار في هذه الحالة إلى رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور... »<sup>(1)</sup> إلا أن هذا التبرير غير مقنع، بل يبرهن فقط على سمو مركز رئيس الجمهورية في نظام دستور 1996، وعلى تبعية المجلس الدستوري لرئيس الجمهورية، بحيث يعتبر إحدى الوسائل التي يستعملها المجلس الدستوري للحد من سلطات البرلمان<sup>(2)</sup>، وإيقافه عند الحدود المسطرة له دستورياً، وهذا ما يؤكد الرأي رقم 04/ر.ق.م.د/98 المؤرخ في 13 يونيو 1998 المتعلق بنظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان حيث جاء فيه « واعتباراً أنه إذا كان اختصاص المشرع إعداد القانون والتصويت عليه بكل سيادة طبقاً للمادة 98 الفقرة الأخيرة من الدستور، فإنه يعود للمجلس الدستوري بمقتضى اختصاصاته الدستورية، أن يسهر على احترام المشرع الأحكام الدستورية من حيث ممارسة السلطة التشريعية »<sup>(3)</sup>.

ويظهر من تنظيم المادة 166 من الدستور لحق الإخطار، المساواة بين هذه المؤسسات عند ممارستها لهذا الحق، إلا أنه من الناحية الواقعية، فإن تدخل رؤساء الغرف البرلمانية لإخطار المجلس الدستوري سواء رئيس مجلس الأمة، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني لا يعبر عن معارضتهم لرئيس الجمهورية، وهذا ما أكدته

1 - الرأي رقم 10/ر.ن.د.م.د 2000 والمتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، المجلس الدستوري لسنة 2000.

2 - هذا ما ذهب إليه الأستاذ "محيو" في مقدمة خصصها لكتاب الأستاذ يليس شاوش:

« Cette activisme (du conseil constitutionnel) vise pour l'instant à restreindre le seul pouvoir législatif et cela ne va pas sans reveiller les soupçons de ceux qui se méfient du contrôle constitutionnel, s'interrogent sur sa légitimité démocratique et s'inquiètent d'une promotion excessive de la figure du juge ». Cf: Yelles Chaouche (B): Le conseil constitutionnel en Algérie..., op.cit., p. 8.

3 - أحكام الفقه الدستوري لسنة 1998.

التجربة العملية في الجزائر (1).

فمن الصعب تصور قيام رئيس إحدى الغرفتين بعرض قانون صوت عليه أغلبية نواب البرلمان، على المجلس الدستوري، حتى وإن كان هذا النص مخالفاً للدستور في بعض أحكامه، وذلك بسبب الضغط الذي تمارسه الأغلبية البرلمانية. فإذا قام أحد رؤساء الغرف البرلمانية، استثناءً، بإخطار المجلس الدستوري، فهدفه لن يكون مهاجمة النص المعروض على المجلس، وإنما غايتهم حصول النص على تدعيم المجلس الدستوري بتصريح بدستوريته، وبالتالي تخويله شهادة المطابقة.

والمؤسسة الوحيدة التي تستعمل المجلس الدستوري للاعتراض على أي نص تشريعي هي مؤسسة رئاسة الجمهورية، الذي يجد في المجلس الدستوري وسيلة لحماية الدستور وحماية المواطنين من تعسف البرلمان وحماية البرنامج السياسي الرئاسي وضمان تطبيقه<sup>(2)</sup>، وتعتبر سلطة رئيس الجمهورية في إخطار المجلس الدستوري سلطة شخصية تقديرية، وخير مثال على ذلك إخطاره للمجلس الدستوري حول عدم دستورية نظام محافظة الجزائر الكبرى، تلك المؤسسة التي أوجدت بموجب الأمر رقم 15/97 المؤرخ في 31 ماي 1997<sup>(3)</sup>، حيث أخطر المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمهورية في 23 فيفري 2000 بعدم دستورية ذلك الأمر، بعد ثلاث سنوات (3) من تأسيس هذه المحافظة. وقد ارتأى المجلس الدستوري بتاريخ 27 فيفري 2000 عدم

1 - إن إخطار السيد بشير بومعزة الرئيس الأول لمجلس الأمة في أبريل 2001 المجلس الدستوري، لتفسير المادتين 114 و 181 من الدستور واللتين تتعلقان بتجديد منصب رئيس مجلس الأمة، كان الهدف من الإخطار هو تفسير المجلس الدستوري لأحكام هاتين المادتين، وبالتالي بقاء السيد بومعزة في منصبه أو تجديده. ولقد استقال هذا الأخير من منصبه قبل صدور رأي المجلس الدستوري.

- وهذا ما يؤكده لنا أيضاً الرأي رقم 3 الصادر عن المجلس الدستوري في 9 ديسمبر 1989 والذي جاء بناء على إخطار من رئيس المجلس الشعبي الوطني والمتعلق بتأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية، أحكام الفقه الدستوري لسنة 1989.

2 - راجع: HARTANI (A.K): Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 Novembre 1996, op.cit., p. 369.

3 - الأمر رقم 15/97 المؤرخ في 31 ماي 1997، المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية، العدد 38، المؤرخة في 04 جوان 1997، ص 6.

دستورية هذا الأمر<sup>(1)</sup>، وتدخل رئيس الجمهورية بإصدار أمر بحل محافظة الجزائر الكبرى بسرعة فائقة، وذلك قبل بضعة أيام من افتتاح الدورة البرلمانية.

كما يتمتع رئيس الجمهورية وحده بحق الإخطار التفسيري لأحكام الدستور، باعتباره حامي الدستور، مما يترتب عليه حقه في طلب تفسير بعض أحكام الدستور متى وقع إشكال حول التأويل المناسب لمواده. وهذا ما استعمله رئيس الجمهورية عند إخطاره المجلس الدستوري حول التفسير الذي يمكن إعطاؤه للحكم الوارد في المادة 181 من الدستور والمواد الأخرى التي لها علاقة بالموضوع وهي المواد 101 و102 و112 و125 و151 و152 من دستور 1996<sup>(2)</sup>.

وبينما طلب رئيس مجلس الأمة السيد "بشير بومعزة" تفسيراً حول مدة عهدة رئيس مجلس الأمة، ردّ طلبه لعدم التأسيس، لأنّ الدستور لم ينص على ذلك لا حكماً صريحاً، ولا أحكاماً دستورية<sup>(3)</sup>.

ويعتبر المجلس الدستوري جهازاً لضمان الوظيفة الرئاسية وحمايتها، وذلك عن طريق الحصانة المفروضة على الأعمال الرئاسية. ولم تكن المراسيم الرئاسية رغم كثرتها<sup>(4)</sup>،

1 - القرار رقم 2 ق.ع.م.د/2000 المؤرخ في 27 فيفري 2000 والمتعلق بدستورية الأمر رقم 15/97 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، أحكام الفقه الدستوري لسنة 2000. وجاء في هذا القرار « إذا كان المؤسس الدستوري قد حول المشرّع بمقتضى المادة 122 من الدستور صلاحية التشريع في مجال التقسيم الإقليمي للبلاد، فإنه يتعين عليه، عند ممارسته هذه الصلاحية بأن يتقيد بأحكام المادة 15 الفقرة الأولى من الدستور والتي تقضي « بأن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية لا غير »، وأضاف أنه كان بإمكان المشرّع أن يحدد تنظيمًا وسيرًا وعملاً خاصاً بمدينة الجزائر العاصمة انطلاقاً من مركزها الدستوري، ووفقاً للمادة الرابعة من الدستور، فإنه عليه أن يتقيد بأحكام الدستور في الموضوع ». « واعتباراً بالنتيجة، فإن قيام المشرّع بإنشاء جماعتين إقليميتين تدعيان محافظة الجزائر والدائرة الحضرية وتحديد قواعد خاصة لتنظيمهما وسيرهما وعملهما، يكون قد خالف أحكام الدستور ».

2 - أحكام الفقه الدستوري رقم 05 لسنة 2000، ص 34 وما يليها. وتنص المادة 181 من دستور 1996 على أن « يجدد نصف (2/1) عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة وفق الشروط نفسها وحسب الإجراء نفسه المعمول به في انتخابهم أو تعيينهم.

لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى مدة ست (6) سنوات ».

3 - علي بو بتر: "ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري"، الفكر البرلماني، العدد الخامس، أبريل 2004، ص 58 و59.

4 - في الفترة الممتدة بين 01 جانفي 1996 إلى غاية 04 أبريل 2007، صدر 7528 مرسوماً رئاسياً.

وبسبب تنظيم المؤسس لعملية الإخطار، موضوع رقابة على دستورية القوانين، ومن هنا فلا يمكن تصور قيام رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية مرسوم رئاسي صدر منه. أما بالنسبة لرؤساء الغرف البرلمانية، فعمل نظام الأغلبية على تحديد إن لم نقل استحالة إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية مرسوم رئاسي.

أخيراً، نتساءل حول إمكان تضمن موضوع الإخطار لنفس القانون الذي صدر فيه قرار من المجلس الدستوري، إذ لا يوجد أي نص يعارض هذا الإمكان، ما دام موضوع الإخطار الأول لم يشر إلى المواد التي يشير إليها موضوع الإخطار الثاني، لأن قرار المجلس الدستوري بعدم الدستورية، يتعلق فقط بمواد موضوع الإخطار لا غير، أما عن إمكان سحب الإخطار، فإن التجربة الفرنسية تقضي بعدم إمكان سحب الإخطار المقدم. فبمجرد إيداعه، يبدأ المجلس الدستوري في العمل، وبالتالي لا يمكن إيقافه<sup>(1)</sup> (2).

1 - القرار المؤرخ في 21 فيفري 1992. راجع:

LUCHAIRE (F) : La saisine du conseil constitutionnel et ses problèmes, op.cit., p. 1145.

2 - تبين لنا الجداول التالية اجتهاد المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين، وأهمية مؤسسة رئاسة الجمهورية في اللجوء إليها (1989-2007).

| تاريخ الإخطار  | صاحب الإخطار              | موضوع الرأي أو القرار                                                                                                                                                                                                 |
|----------------|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 13 أوت 1989    | رئيس الجمهورية            | 01 - قرار رقم 1/ م.ت/ م.د/ 89 مؤرخ في 20 أوت 1989 متعلق بالقانون الانتخابي.                                                                                                                                           |
| 15 أوت 1989    | رئيس الجمهورية            | 02 - قرار رقم 2/ م.ت/ م.د/ 89 مؤرخ في 30 أوت 1989 متعلق بقانون النائب.                                                                                                                                                |
| 13 أوت 1989    | رئيس المجلس الشعبي الوطني | 03 - قرار رقم 3/ م.ت/ م.د/ 89 مؤرخ في 18 ديسمبر 1989 متعلق بلائحة المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 29 أكتوبر 1989.                                                                                                         |
| 16 أكتوبر 1989 | رئيس الجمهورية            | 04 - قرار رقم 4/ م.ت/ م.د/ 91 مؤرخ في 28 أكتوبر 1991 متعلق بالفقرة 2 من المادة 54 من القانون رقم 91 - 17 المؤرخ في 15 أكتوبر 1991 المعدل والمتمم للقانون رقم 89 - 13 المؤرخ في 7 أوت 1989 والمتعلق بقانون الانتخابات. |
| 13 أوت 1989    | رئيس الدولة               | 05 - رأي رقم 1/ ر.ق/ م.د/ 89 في 18 أوت متعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.                                                                                                                                    |
| 13 أوت 1989 =  | رئيس المجلس الشعبي الوطني | 06 - رأي رقم 2/ ر.ق/ م.د/ 89 في 9 ديسمبر 1989 متعلق بالقانون المتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية.                                                                                                    |

|                       |                              |                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 06 ديسمبر<br>1989     | رئيس المجلس<br>الشعبي الوطني | = 07 - رأي رقم 3/ر.ق.م/د.89 في 9 ديسمبر 1989 متعلق بالقانون المتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية.                                                                                                            |
| 29 جويلية<br>1995     | رئيس الدولة                  | 08 - قرار رقم 1/ق.ع/ج - 95 مؤرخ في 9 ربيع الأول الموافق لـ 6 أوت 1995 والمتعلق بدستورية النقطة 6 من المادة من قانون الانتخابات.                                                                                                        |
| 12 فيفري<br>1997      | رئيس<br>الجمهورية            | 09 - رأي رقم 4/ر.ق.م/د.97 مؤرخ في 12 شوال 1417 الموافق لـ 19 فيفري 1997 والمتعلق بدستورية المادة 2 من الأمر المتضمن التقسيم القضائي المصادق عليه من قبل المجلس الوطني الانتقالي في 6 جانفي 1997.                                       |
| 24 فيفري<br>1997      | رئيس<br>الجمهورية            | 10 - رأي رقم 1/ر.ع.ق.م/د.97 مؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لـ 6 مارس 1997 حول تطابق مع الدستور الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.                                                                                   |
| 24 فيفري<br>1997      | رئيس<br>الجمهورية            | 11 - رأي رقم 2/ر.ع.ق.م/د.97 مؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لـ 6 مارس 1997 حول تطابق الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور.                                                                                       |
| 23 جويلية<br>1997     | رئيس<br>الجمهورية            | 12 - رأي رقم 3/ر.ق.م/د.97 مؤرخ في 26 ربيع الأول 1418 الموافق لـ 31 جويلية 1997 والمتعلق بتطابق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني مع الدستور.                                                                                         |
| 27 ماي<br>1998        | رئيس مجلس<br>الأمة           | 13 - رأي رقم 4/ر.ق.م/د.98 مؤرخ في 18 صفر 1419 الموافق لـ 13 جوان 1998 والمتعلق بدستورية المواد 4، 5، 6، 7، 11، 12، 14، 15، و23.                                                                                                        |
| 27 جانفي<br>1998      | رئيس<br>الجمهورية            | 14 - رأي رقم 4/ر.ت.د.م/د.98 مؤرخ في 13 شوال 1418 الموافق لـ 10 فيفري 1998 والمتعلق بتطابق النظام الداخلي لمجلس الأمة مع الدستور.                                                                                                       |
| 22 فيفري<br>1998      | رئيس<br>الجمهورية            | 15 - رأي رقم 5/ر.ق.م/د.98 مؤرخ في 28 شوال 1418 الموافق لـ 25 فيفري 1998 والمتعلق بمراقبة تطابق المادة 29 المعدلة للقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني مع الدستور.                                                                      |
| 03 ماي<br>1998        | رئيس<br>الجمهورية            | 16 - رأي رقم 6/ر.ق.ع.م/د.98 مؤرخ في 22 محرم الموافق لـ 19 ماي 1998 والمتعلق بمراقبة تطابق القانون العضوي المتعلق باختصاصات وتنظيم وسير مجلس الدولة مع الدستور.                                                                         |
| 16 ماي<br>1998        | رئيس<br>الجمهورية            | 17 - رأي رقم 7/ر.ق.ع.م/د.98 مؤرخ في 27 محرم 1419 الموافق لـ 24 ماي 1998 والمتعلق بمراقبة تطابق القانون العضوي المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وسيرها مع الدستور.                                                              |
| 2 فيفري<br>1999       | رئيس<br>الجمهورية            | 18 - رأي رقم 8/ر.ق.ع.م/د.99 مؤرخ في 5 ذي القعدة 1419 الموافق لـ 21 فيفري 1999 والمتعلق بمراقبة تطابق القانون العضوي المحدد لتنظيم وسير المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة مع الدستور. |
| 3 نوفمبر<br>1999<br>= | رئيس<br>الجمهورية            | 19 - رأي رقم 9/ر.ق.م/د.99 مؤرخ في 14 شعبان 1420 الموافق لـ 22 نوفمبر 1999 والمتعلق بمراقبة تطابق النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتم مع الدستور.                                                                                  |

|                   |                   |                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 23 فيفري<br>2000  | رئيس<br>الجمهورية | 20 - القرار رقم 2/ق.ع.م.د/2002 مؤرخ في 22 ذي القعدة 1420 الموافق لـ 27 فيفري 2000 والمتعلق بدستورية الأمر رقم 97 15 المؤرخ في 24 محرم 1418 الموافق لـ 31 ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى.                              |
| 24 أبريل<br>2000  | رئيس<br>الجمهورية | 21 - رأي رقم 10/ر.ق.د.م.د/ 2000 مؤرخ في 9 صفر 1421 الموافق لـ 31 ماي 2000 المتعلق بتطابق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني مع الدستور.                                                                                                            |
| 2 ديسمبر<br>2000  | رئيس<br>الجمهورية | 22 - رأي رقم 11/ ر.ق.د.م.د/2000 مؤرخ في 10 رمضان 1421 الموافق لـ 6 ديسمبر 2000 والمتعلق بمراقبة تطابق تعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة مع الدستور.                                                                                                  |
| 25 ديسمبر<br>2000 | رئيس<br>الجمهورية | 23 - رأي رقم 12/ ر.ق.د.م.د/01 مؤرخ في 18 شوال الموافق لـ 13 جانفي 2001 والمتعلق بمراقبة القانون الأساسي لعضو البرلمان.                                                                                                                              |
| 01 أبريل<br>2000  | رئيس<br>الجمهورية | 24 - رأي رقم 1/ ر.م.د.م.د/02 مؤرخ في 20 محرم 1423 الموافق لـ 3 أبريل والمتعلق بمشروع المراجعة الدستورية.                                                                                                                                            |
| 12 مارس<br>2003   | رئيس<br>الجمهورية | 25 - رأي رقم 13/ ر.م.ع.م.د/02 مؤرخ في 11 رمضان 1423 الموافق لـ 16 نوفمبر 2002 المتعلق بتطابق القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء مع الدستور.                                                                                              |
| 12 مارس<br>2003   | رئيس<br>الجمهورية | 26 - رأي رقم 14/ ر.ق.ع/ مؤرخ في 20 محرم 1424 الموافق لـ 23 مارس 2003، والخاص بمراقبة تطابق القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي مع الدستور.                                                                                                      |
| 12 مارس<br>2003   | رئيس<br>الجمهورية | 27 - رأي رقم 1/ ر.ق.ع/04 مؤرخ في 14 ذي الحجة الموافق لـ 5 فيفري 2004 المتعلق بمراقبة تطابق القانون العضوي المعدل والمنتم للأمر رقم 97-07 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لـ 6 مارس 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات مع الدستور. |
| 21 يناير<br>2004  | رئيس<br>الجمهورية | 28 - رأي رقم 01/ر.ق.ع.م.د/04 المؤرخ في 05 فبراير 2004 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمنتم للقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.                                                                                                 |
| 07 أوت<br>2004    | رئيس<br>الجمهورية | 29 - رأي رقم 02/ر.ق.ع.م.د/04 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء.                                                                                                                                                    |
| 07 أوت<br>2004    | رئيس<br>الجمهورية | 30 - رأي رقم 03/ر.ق.ع.م.د/04 المؤرخ في 22 أوت 2004 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته.                                                                                                       |
| 28 ماي<br>2005    | رئيس<br>الجمهورية | 31 - رأي رقم 01/ر.ق.ع.م.د/05 المؤرخ في 17 يونيو 2005 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور.                                                                                                                          |

## الفرع الثاني

### الرقابة على دستورية القوانين وسيلة للاعتراض الرئاسي

لقد عملت المادة 165 من دستور 1996 على تحديد مجال الرقابة على دستورية القوانين بنصها « يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الاختصاصات التي حوّلتها إياه 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 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 ». ويتدخل المجلس الدستوري في رقابة جميع الوسائل الإنشائية للقواعد القانونية، لكن يتبين لنا من نشاط المجلس الدستوري الجزائري<sup>(1)</sup> أنّ القانون أو التشريع "La loi" هو محور رقابة المجلس الدستوري. ويعبر المجلس الدستوري عن القانون، بأنه الذي يتمتع بـ"قيمة قاعدية" "Valeur normative". وهذا يعني بمفهوم المخالفة، أنه ليس كلّ ما يرد في القانون يمثل قاعدة قانونية، ويمكن أن يكون محلاً لرقابة دستورية. فيميز المجلس الدستوري بين القاعدة La norme ومجرد البيان "L'énoncé"<sup>(2)</sup>.

تعتبر الرقابة على دستورية القوانين في دستور 1996 وسيلة لممارسة رئيس الجمهورية اعتراضه على القوانين، وهذا ما يتبين لنا من طبيعة هذه الرقابة (أ)، ومن نطاق سلطات المجلس الدستوري، حيث لا يقتصر عمله على إلغاء النصوص التي يقرّر عدم دستوريّتها، بل يقوم بإعادة صياغة تلك النصوص، وبذلك يعتبر سلطة إنشائية للقواعد القانونية (ب).

1 - راجع الجدول السابق لاجتهاد المجلس الدستوري الجزائري بين 1989 و 2006، ص 159 وما يليها.

2 - ميّز المجلس الدستوري الفرنسي في قرار صادر في 22 أوت 2002 بين القاعدة القانونية وبين مجرد إيضاح أو بيان. راجع محمد عبد اللطيف: القضاء الدستوري في فرنسا في خمس سنوات (1999 - 2004)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 7.

## أ - طبيعة الرقابة ومجالاتها:

يتميز دستور 1996 في مجال عمل المجلس الدستوري بين نوعين من الرقابة: الرقابة الدستورية ورقابة المطابقة. كما يتدخل أيضاً لممارسة الرقابة الوجوبية والرقابة الاختيارية.

## 1 - الرقابة الدستورية ورقابة المطابقة:

يمارس المجلس الدستوري فيما يخص المعاهدات والقوانين العادية والتنظيمات الرقابة على دستوريته. أما فيما يخص القوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، فيمارس رقابة المطابقة للدستور<sup>(1)</sup>.

- **مدلول الرقابة الدستورية:** درج الفقه الدستوري على جعل هذا النوع من الرقابة مرناً، بحيث يكون النص الخاضع للرقابة دستورياً إذا لم تتعارض أحكامه مع نص دستوري. ويقصد من مفهوم الدستورية، عدم التعارض مع النص المرجعي وهو الدستور. والنتيجة المترتبة على هذا المفهوم، أن كل ما لم يمنع بنص صريح فهو مرخص أو جائز، وبالتالي فهو دستوري.

فيخضع للرقابة الدستورية كل من القانون العادي والمعاهدات الدولية والتنظيمات.

- **مدلول رقابة المطابقة: Contrôle de conformité:**

يقصد برقابة المطابقة أن لا يعتبر النص المراقب صحيحاً، إلا إذا كان مطابقاً للدستور نصاً وروحاً، ومن ثم فإن كل ما لم يرخص بنص دستوري صريح فهو محظور.

وانطلاقاً من هذا التفسير، فإن رقابة المطابقة، لا يمكن أن تكون إلا مشددة، وذلك لمنع أي تجاوز قد تحدثه إحدى الغرفتين بإرادتها المنفردة، لذا نجد أن جميع النصوص التي كان من شأنها أن أقرت بصلاحيات لم ينص عليها الدستور عارضها المجلس الدستوري<sup>(2)</sup>.

1 - تنص المادة 123 الفقرة الأخيرة من دستور 1996 « يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري ».

2 - يلس شاوش: مجلس الأمة في تصور المجلس الدستوري، في الغرفة العليا وترقية الديمقراطية، منشورات مجلس الأمة 2004، ص 37.

وطبقاً لنص المادة 123 الفقرة الأخيرة من دستور 1996 « يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري »، ورقابة المجلس الدستوري على القوانين العضوية هي رقابة مطابقة وليست رقابة دستورية، « فيجب أن تكون نصوص القانون العضوي مطابقة للدستور على سبيل القيد شكلاً وموضوعاً لإقرار دستوريته، مقارنة بالقوانين العادية والتي يتوجب لإقرار دستوريته، أو يكفي لذلك أن تكون مطابقة للدستور شكلاً، وإن خرجت موضوعياً عن روح الدستور تحقيقاً للغاية التي يغلب عليها طابع المصلحة العامة »<sup>(1)</sup>.

تقتضي إذن المطابقة التقييد شكلاً وموضوعاً بالنسبة للقانون العضوي، وهذا ما جاء في حيثيات الرأي رقم 8 الصادر من المجلس الدستوري: « اعتباراً أن المجلس الدستوري يتأكد عند إخطاره بالقوانين العضوية وقبل الفصل في مطابقتها شكلاً وموضوعاً للدستور »<sup>(2)</sup> و<sup>(3)</sup>.

وعلى خلاف القوانين العادية التي تخضع لرقابة اختيارية<sup>(4)</sup>، يخضع القانون العضوي لرقابة وجوبية أو إجبارية. وحاول بعض الكتاب تفسير الطبيعة الإجبارية للقوانين العضوية بـ:

1 - سبب ثقل المجالات التي تنظمها، حيث تتعلق بتنظيم المؤسسات العامة، وبالتالي فقد تخوف المؤسس الدستوري من تجاوزات البرلمان عند تدخله لاتخاذ قوانين في هذه المجالات.

2 - خصوصية القانون العضوي: فالقانون العضوي إن لم يكن جزءاً من الكتلة الدستورية بالمعنى الصحيح، إلا أنه ينشأ وفق إجراءات خاصة حددها الدستور، بحيث لا تعدل إلا بموجبها، وبالتالي ضمان حصانة القانون العضوي من أي تعدٍ أو تجاوزٍ

1 - غزلان سميرة: فكرة القانون العضوي...، مرجع سابق، ص 147 وما يليها.

2 - رأي رقم 8/ر.ق.ع.م.د/99 الخاص بمراقبة مطابقة القانون العضوي 02/99 للدستور، مرجع سابق.

3 - هناك من يرى بأن من الواجب على القاضي الدستوري عند قيامه بعملية الرقابة أن يقوم بالرقابة الدستورية وليس برقابة المطابقة. راجع: علي بوبتر: ضوابط الرقابة على دستورية القوانين...، مرجع سابق، ص 62.

4 - تعني الرقابة الاختيارية، تلك الرقابة المبنية على الإخطار. فإذا أرادت المؤسسات التي لها حق إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية النص، فإن المجلس الدستوري يتحرك، أما إذا امتنعت عن ذلك، سيطبق القانون رغم مخالفته للدستور.

لها، وهذا ما ذهب إليه المجلس الدستوري الجزائري في حيثيات الرأي رقم 04 « اعتباراً أنه إذا كان من اختصاص المشرّع إعداد القانون والتصويت عليه بكلّ سيادة طبقاً لنص المادة 98 الفقرة الأخيرة، فإنّه يعود للمجلس الدستوري بمقتضى اختصاصاته الدستورية أن يسهر على احترام المشرّع لأحكام الدستور حين ممارسته السلطة التشريعية »<sup>(1)</sup>.

ونظراً لأهمية القوانين العضوية، يجب النظر في مدى دستوريته قبل صدورها، فلا يمكن إصدار قانون عضوي من قبل رئيس الجمهورية إلا بعد تصريح المجلس الدستوري بدستوريته. أما إذا صرح هذا المجلس بعدم دستورية قانون عضوي فلا يمكن إعادة النظر فيه<sup>(2)</sup>.

وعلى خلاف ذلك، هناك من يرى أنه يمكن النظر في القوانين العضوية حتى بعد صدورها، وبالتالي يمكن لرئيس الغرفتين إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية قانون عضوي<sup>(3)</sup>، لكن هذا غير ممكن، لأنّه على عكس الآراء البسيطة التي يكون موضوعها القانون العادي، فإنّ الآراء الوجوبية نهائية، حيث يخضع القانون العضوي فقط لرقابة سابقة. وفي الرقابة الوجوبية، لا يقتصر الإخطار على بعض مواد النص، بل يدرس المجلس الدستوري كلّ النص<sup>(4)</sup>.

1 - رأي رقم 4/ر.ق.م.د/98 المؤرخ في 13 يونيو 1998 حول دستورية القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، أحكام الفقه الدستوري، المجلس الدستوري رقم 3، 1998.

2 - هذا ما ذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 96/78 المؤرخ في 27 جويلية 1978. راجع: CAMBY (J.P) : "La loi promulguée frappée d'inconstitutionnalité", RDP, N° 3, 1999, p. 653 et s.

3 - بو بتره علي: ضوابط الرقابة على دستورية القوانين...، مرجع سابق، ص 57.

4 - مثال عن ذلك:

- الرأي رقم 01/ر.ق.ع.م.د/04 المؤرخ في 03 فبراير 2004 والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، حيث صرح المجلس الدستوري بعدم دستورية بعض مواد القانون العضوي وبالتالي إلغائها (مثل المادة 28 من ذلك القانون) وصرح أيضاً: « تعد باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار مطابقة للدستور ».

- رأي رقم 14/ر.ق.ع.م.د/2003 المؤرخ في 23 مارس 2003 والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، حيث صرح المجلس الدستوري « إنّ القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي غير مطابق للدستور ».

ويتم إخطار المجلس الدستوري في مجال الرقابة السابقة بعد إعلان نتائج مصادقة البرلمان على القانون<sup>(1)</sup>، وقبل إصداره من طرف رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>.

## 2 - مجالات تدخل المجلس الدستوري:

يستطيع رئيس الجمهورية أن يلجأ إلى المجلس الدستوري بسبب تجاوز البرلمان حدود اختصاصاته، باعتبار المجلس هو الجهة التي تحدد الميدان الخاص لكل من القانون واللائحة<sup>(3)</sup>. وقد نصّ الدستور الفرنسي على أن القوانين الصادرة عن البرلمان والتي لا تدخل ضمن الميدان المحدد له بموجب الدستور، تنفي عنها الصفة الشرعية، وعليه ستكون قابلة للتغيير بموجب لائحة، وذلك بعد استشارة مجلس الدولة<sup>(4)</sup>. لكن نجد أن مثل هذه الحماية، المجلس الدستوري، تتوفر أيضاً لصالح البرلمان إذا تعدى رئيس الجمهورية على الميدان الخاص به، لكن المشكل هنا، أنّ المصطلحات التي استعملت فيما يخص مجال القانون مصطلحات عامة وغير واضحة، حيث يتدخل البرلمان إما لوضع القواعد العامة أو المبادئ الأساسية من جهة، ومن جهة أخرى، قد يرفض المجلس الدستوري النظر في القضايا المطروحة أمامه من قبل البرلمان ويكون موضوعها الأعمال القانونية التي يتخذها رئيس الجمهورية أي المراسيم الرئاسية، بحجة أنها تتعلق بموضوعات تدخل في مجال "أعمال السيادة"، وهذا ما يزيد من الامتيازات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، فتكون الأعمال القانونية لرئيس الجمهورية أكثر أهمية من الناحية السياسية، حيث تستبعد من رقابة مجلس الدولة ومن رقابة المجلس الدستوري باسم نظرية أعمال السيادة<sup>(5)</sup>.

1 - رفض المجلس الدستوري الفرنسي النظر في قانون لم يصرح بعد بنتائج تصويت البرلمان عليه، وذلك في قراره المؤرخ في 08 نوفمبر 1976. راجع: FAVOREU (L) et Philip (L) : Les grandes décisions..., op. cit., p. 887.

2 - صرح المجلس الدستوري الفرنسي في قرار مؤرخ في 07 نوفمبر 1997 بأن إخطار المجلس الدستوري بعد إمضاء رئيس الجمهورية لمرسوم الإصدار إخطار باطل. راجع:

- LUCHAIRE (F) : "La saisine du conseil constitutionnel et ses problèmes", op.cit., p. 1143.

3 - راجع: GOGUEL (F): "Le conseil constitutionnel", RDP, N° 1, 1979, p. 17 à 20.

4 - PAYRE (J.P): "Pouvoir discrétionnaire et compétence liée du président de la république", - RDP, N° 6, 1981, p. 1615.

5 - راجع: FAVOREU (L): "La jurisprudence du conseil constitutionnel: La décision du 11 Juin 1981", RDP, N° 5, 1982, p. 1352.

- ويؤكد لنا هذا الكاتب أن الأعمال التي تسمى "بالأعمال الحكومية" هي أعمال قابلة للتقاضي بطبيعتها، وتفلت من ذلك بشكل عارض سببه غياب قضاء مختص بها، مما يشكل فجوة داخل النظام القضائي.

وعلى خلاف المؤسس الفرنسي الذي تبنى فقط الرقابة السابقة<sup>(1)</sup>، فإنّ المؤسس الجزائري سواء في دستور 1989 أو في دستور 1996، أخذ بالرقابة السابقة واللاحقة على القوانين باستثناء القوانين العضوية التي تخضع فقط لرقابة وجوبية سابقة لصدور القانون.

وتعتبر صلاحية المجلس الدستوري في مراقبة مدى مطابقة القوانين للدستور صلاحية شاملة، بحيث إنّ مجمل هذه النصوص يمكن أن يخطر بها المجلس الدستوري قبل وبعد نفاذها، كما أن عدم ذكر الدستور لآجال التي يتم فيها الإخطار، يفهم منه أن القوانين السارية المفعول يمكن عرضها على المجلس الدستوري في أي وقت ومهما كان تاريخ نفاذها بما فيها النصوص الصادرة قبل وضع الدستور<sup>(2)</sup>.

لكن هل تخضع الأوامر الرئاسية لرقابة المجلس الدستوري؟

صدر في فرنسا قرار يقضي بعدم إمكان أن يكون موضوع الرقابة على دستورية القوانين الأوامر الرئاسية التي لم يصادق عليها البرلمان<sup>(3)</sup>.

أما في النظام الجزائري، فجاء في المادة 64 من دستور 1963 « **يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس المجلس الوطني** ». أما في دستور 1996، فقد حدّدت المادة 165 على سبيل الحصر، النصوص القانونية التي يمكن للمجلس الدستوري أن ينظر في مدى دستوريتها، ولا نجد أية إشارة للأوامر الرئاسية، لكن من الناحية التطبيقية، نجد أن الأمر المتعلق بمحافظة الجزائر الكبرى، والذي سبقت لنا دراسته، قد عرض على المجلس الدستوري وفصل هذا الأخير في دستوريته<sup>(4)</sup>.

1 - المادة 61 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

2 - BENDOUROU (Q): "Le conseil constitutionnel en Algérie", RDP, 1991, p. 1621.

3 - القرار رقم 85-196 المؤرخ في 08 أوت 1985.

4 - أدناه، ص 157 و 158.

## ب - المجلس الدستوري: من جهاز رقابي إلى سلطة إنشائية

بمجرد تسجيل رسالة الإخطار، يعين رئيس المجلس الدستوري مقررًا من بين أعضاء المجلس، يتولى التحقيق في الملف، وتحضير مشروع أولي لإبداء الرأي أو اتخاذ القرار، وبعد ذلك يتم التداول عليه من قبل كل الأعضاء مجتمعين في جلسة مغلقة<sup>(1)</sup>. ولا تصح اجتماعات المجلس، إلا بحضور سبعة (7) أعضاء على الأقل، ويتخذ قراره أو آراءه بأغلبية أعضائه<sup>(2)</sup>. ويقوم المجلس الدستوري عند إبداء آرائه وقراراته بتعليقها<sup>(3)</sup>. ثم في الأخير، يقوم بنشر آرائه وقراراته ويكتسي هذا النشر طابعًا قانونيًا مؤكدًا، لأن الاحتجاج به على الغير، يبدأ من هذا النشر<sup>(4)</sup>.

لا يستند المجلس الدستوري فقط إلى نصوص الدستور لتعليل آرائه وقراراته، بل يستند أيضًا على المبادئ الأساسية للنظام الجزائري فمثلا، لا يوجد أي نص صريح يتعرض لمبدأ الفصل بين السلطات لكن يمكن استخلاصه، مما جعل المجلس الدستوري في رأيه رقم 12 المؤرخ في 13 يناير 2001، يقرر مبدأ الفصل بين السلطات صراحة، بمناسبة تعرضه إلى القانون الأساسي لعضو البرلمان، حيث جاء فيه « بأن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي أن تحترم كل سلطة، حين ممارسة صلاحياتها الحدود التي رسمها لها المؤسس الدستوري ». كما يسند المجلس الدستوري إلى ما تتضمنه ديباجة الدستور، عند تعرضها إلى مكونات الشعب الجزائري، وذلك ما أقر به المجلس في رأيه رقم 01-ر.ت.د.م.د/ المؤرخ في 3 أبريل 2002 بمناسبة تعرضه لمشروع تعديل الدستور الذي بادر به رئيس الجمهورية، والمتمثل في إضافة مادة

1 - المادة 9 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

2 - أما في حالة المادة 88 من الدستور المنظمة لحالة ثبوت المانع في حق رئيس الجمهورية، فالتصويت يكون بالإجماع.

3 - تنص المادة 21 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري « تعلل آراء المجلس الدستوري وقراراته، وتصدر باللغة الوطنية خلال الأجل المحدد في المادة 167 من الدستور ».

4 - لكن مهمة النشر لا يقوم بها رئيس المجلس الدستوري، بل الأمين العام للحكومة، ويمكن لهذا الأخير أن لا يتولى نشرها مباشرة لسبب من الأسباب. لذا يمكن القول إن مصير أعمال المجلس الدستوري وآثارها مرتبطة بإرادة السلطة التنفيذية.

جديدة، تتضمن دسترة الأمازيغية كلغة وطنية بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني<sup>(1)</sup>.

وطبقاً لنص المادة 169 من الدستور: « إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس »<sup>(2)</sup>، بحيث جعل رأي وقرار المجلس الدستوري يحوز قوة الشيء المقضي فيه، غير القابل للاستئناف والنقض، وهو ما أكدته قرار مجلس الدولة في قضية "السيد محفوظ نحاح ضد المجلس الدستوري"، حيث قضى مجلس الدولة بعدم اختصاص المجلس في الدعاوى المرفوعة ضد المجلس الدستوري المتعلقة بقراراته وآرائه<sup>(3)</sup>.

وهذا ما أكدته المجلس الدستوري أيضاً في قراره المؤرخ في 06 أوت 1995، حينما أكد « واعتباراً لأحكام المادة 159 من الدستور التي تنص على أنه "إذا قرر المجلس الدستوري نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداءً من يوم قرار المجلس"، وعليه فإن قرارات المجلس الدستوري تكتسي الصيغة النهائية، وذات النفاذ الفوري، وتلزم كل السلطات العمومية ».

بالنظر إلى المهام المخولة دستورياً للمجلس الدستوري، يجب أن يكون هذا الأخير حريصاً على التوازن المؤسساتي الذي وضعه الدستور<sup>(4)</sup>، وذلك عن طريق احترامه لكل المبادئ والقواعد التي وضعها الدستور، حيث تقضي المادة 1/163، من

1 - هذا ما ذهب إليه أيضاً المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 99/91 المؤرخ في 16 جويلية 1971، حيث أقر بإمكانية إحالة النصوص إلى ديباجة الدستور.

2 - إن فعل "ارتأى" يفيد معنى غير الذي يفيد فعل "Juge" الذي استعمله المشرع الدستوري في النص الفرنسي، ذلك أن هذا الأخير يقابله بالعربية فعل "قضى" وليس "ارتأى". أضف إلى ذلك، بأن فعل ارتأى الذي يقابله اسم "رأي" غير متناسق تماماً مع كلمة "قرار" الواردة في النص. راجع: جبار عبد المجيد: الرقابة الدستورية للقوانين العضوية...، مرجع سابق، ص 60.

3 - علي بوبتر: ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 61.

4 - مع العلم أن المجلس الدستوري أكد على ذلك في قراره رقم 2 الصادر في 30 أوت 1989، والمتعلق بالنظام الأساسي للنائب، أحكام الفقه الدستوري لسنة 1989.

دستور 1996 « يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور ». لكن بدراسة قرارات وآراء المجلس الدستوري، نجد أنه يقوم في بعض الأحيان بمهام "المشرّع"، وأحياناً أخرى حتى بمهام "المؤسس الدستوري"<sup>(1)</sup> فتجاوز المجلس الدستور الاختصاصات المقررة له بموجب الدستور والمتمثلة في مراقبة مطابقة النصوص القانونية للدستور.

ويتدخل المجلس الدستوري أصلاً فقط للتأكد من أن النص موضوع الإخطار أو الرقابة مطابق للدستور، أو بالعكس إقرار عدم مطابقته وبالتالي إلغائه. فلا يوجد أي نص في الدستور يخول المجلس الدستوري سلطة إعادة صياغة النصوص وزيادة تدابير جديدة لم يقر المشرّع بتنظيمها<sup>(2)</sup>، كما يخضع الحكم بمطابقة النص للدستور أو عدم مطابقته فقط لتفسير المجلس الدستوري وتأويله، وهذا ما يتبين لنا من آراء وقرارات المجلس الدستوري، فمثلاً، لم يحرم الدستور مجلس الأمة من حقه في تعديل النصوص المعروضة أمامه، لكن المجلس الدستوري هو الذي أقر ذلك، حيث قضى بعدم دستورية جميع المواد المنظمة لحق التعديل الواردة في مشروع النظام الداخلي للمجلس وذلك بموجب الرأي رقم 04 لسنة 1998<sup>(3)</sup>، ويعتبر رأي المجلس الدستوري في هذا المجال، من أهم أمثلة السلطة الإنشائية للمجلس الدستوري<sup>(4)</sup>، حيث علّل المجلس الدستوري رأيه بالمادتين 119 و 120 من الدستور، وجعلهما أساساً لما ارتآه مع العلم أن هاتين المادتين لا تعالجان سلطة مجلس الأمة في تعديل النصوص المعروضة أمامه<sup>(5)</sup>.

وانطلاقاً من المادة 163 من دستور 1996، يتمتع المجلس الدستوري بصلاحيّة السهر على احترام الدستور، وقد وجد المجلس الدستوري في هذا الاختصاص العام،

1 - راجع: DJEBBAR (A): "Le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel", op.cit., p. 109.

2 - "C'est ainsi que le conseil constitutionnel apparaît tantôt comme législateur partiel, tantôt comme un constituant, il peut même poser des principes supra-constitutionnels".

المرجع نفسه، ص 113. (نحن الذين سطرنا).

3 - رأي رقم 04/ر.ق/م د المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

4 - DJEBBAR (A): op. cit., p.119.

5 - راجع المادتين 119 و 120 من دستور 1996.

الوسيلة والأساس لتوسيع نطاق تدخلاته واختصاصاته<sup>(1)</sup>. وسمو الدستور ينتج أيضاً سمو مركز المؤسسة التي تقوم بالمحافظة عليه، أي المجلس الدستوري، فأحكامه لها قيمة أعلى من قيمة القواعد التشريعية، حيث تكون القواعد الناتجة عن المجلس الدستوري ملزمة للأشخاص والبرلمان والحكومة، وقرارات المجلس الدستوري نهائية، وتلقائية ولها قوة تنفيذية وهي مفروضة على كل السلطات العامة<sup>(2)</sup>. وتترتب على الأحكام الصادرة عن المجلس الدستوري من قرارات وآراء، آثار دائمة، ما دام لم يتغير الدستور الذي تستند إليه.

وإلى جانب المؤسس الأساسي، يوجد مؤسس ثانوي متمثل في المجلس الدستوري. ومن كل ما سبق، يظهر لنا دور المجلس الدستوري كوسيلة للاعتراض على أي قانون غير مرغوب فيه<sup>(3)</sup>.

1 - يرى أحد الكتاب، أن اختصاصات المجلس الدستوري تفوق اختصاصات المحكمة الدستورية الموجودة في الدول التي تتخذ نموذج الرقابة القضائية. راجع:

LAGGOUNE (W): "La conception du contrôle de constitutionnalité en Algérie", IDARA, Volume 06, N° 02, 1996, p. 7.

2 - تنص المادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري « آراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية وغير قابلة لأي طعن ».

وهذا ما أكدته المجلس الدستوري في قراره رقم 1، المؤرخ في 06 أوت 1995 الخاص بالمادة 108 من قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية، رقم 43، المؤرخة في 08 أوت 1995.

3 - سنعطي مثلاً حول نسبة النصوص المعروضة على الرقابة الدستورية بين جويلية 1997 إلى ماي 1999، لنبين مجالات تدخل المجلس الدستوري من جهة، وأثر وجوده على العمل البرلماني من جهة أخرى.

| طبيعة النصوص       |                                       |  |  | عدد النصوص | عدد الإخطارات | النسبة % |
|--------------------|---------------------------------------|--|--|------------|---------------|----------|
| الأعمال البرلمانية | قوانين عضوية                          |  |  | 04         | 04            | 100%     |
|                    | قوانين عادية                          |  |  | 18         | 01            | 5,5%     |
|                    | قوانين المصادقة على الاتفاقات الدولية |  |  | 00         | -             | -        |
|                    | الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية     |  |  | 03         | 03            | 100%     |
|                    | المجموع                               |  |  | 25         | 08            | 32%      |
| الأعمال التنظيمية  | مراسيم رئاسية                         |  |  | 182        | 00            | 00%      |
|                    | مراسيم تنفيذية                        |  |  | 525        | 00            | 00%      |
|                    | مراسيم الموافقة على الاتفاقات الدولية |  |  | 51         | 00            | 00%      |
|                    | المجموع                               |  |  | 758        | 00            | 00%      |

المرجع: أوصيف سعيد: تدهور المعيار التشريعي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2002، ص 94.

## المبحث الثاني

### تمتع رئيس الجمهورية بسلطة إجهاض القانون

يتمتع رئيس الجمهورية بعدة وسائل دستورية للتعبير عن اعتراضه المطلق على أي قانون تم التصويت عليه من قبل البرلمان. فعمل دستور 1996 كسابقه، على جعل سلطات رئيس الجمهورية في الاعتراض المطلق على القوانين، سلطات شخصية تقديرية، مما يجعلها من الوسائل الهامة لفرض رئيس الجمهورية سلطته وسياسته إزاء البرلمان، فقد يعبر عن اعتراضه برفضه إصدار القانون (المطلب الأول).

كما يتمتع رئيس الجمهورية بوسائل أخرى تمكنه من إخماد أي نص تشريعي، وذلك بلجؤه إلى حلّ المجلس الشعبي الوطني أو عن طريق عرض مشروع القانون للاستفتاء الشعبي، وتمكنه هذه الوسائل من مباشرة النقاش السياسي أمام الناخبين دون أية وساطة (المطلب الثاني).

وإذا كان اللجوء إلى استعمال وسائل الاعتراض المطلق أو التوقيفي استثنائياً في نظام الحزب الواحد، أو في نظام وحدة الأغلبية، فتمثل هذه الوسائل، في حالة المعاشية، أدوات قاضية لأية مبادرة تشريعية لا يرغب فيها رئيس الجمهورية.

## المطلب الأول

### سلطة رئيس الجمهورية التقديرية في إصدار القوانين

بعد تصويت البرلمان على النص المعروض أمامه، لا يصبح ذلك النص تشريعاً نافذاً إلا بعد مصادقة رئيس الجمهورية عليه وإصداره. وتعتبر المصادقة مجرد حق اعتراض توقيفي، فهو جزء متمم لعملية التشريع، بمعنى أن رئيس الجمهورية يمارسه باعتباره عضواً في السلطة التشريعية، ويتمثل في حقه في طلب المداولة الثانية.

أما الإصدار، فيمارسه رئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، فالإصدار هو أمر أو شهادة من رئيس الجمهورية بأن القانون قد استوفى مراحل

الدستورية، وأصبح تنفيذه واجباً على أعضاء السلطة التنفيذية<sup>(1)</sup> (الفرع الأول).

وتمتد سلطة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي إلى إصدار القانون، والذي لا يمكن اعتباره مجرد إجراء شكلي يقوم به لإخراج القانون للوجود وإلا لكان من الواجب في هذه الحالة منحه بالموازاة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو لرئيس مجلس الأمة، في حالة ما إذا لم يقر رئيس الجمهورية بذلك، بل يعتبر سلطة تقديرية شخصية خاضعة للإرادة المطلقة لرئيس الجمهورية.

ويعتبر الإصدار عملية تقنية تحول النص التشريعي الذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه إلى قانون من قوانين الدولة ومن ثمّ يجب أن يتبع الإصدار بعمل مادي لاحق متمثل في النشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### تعريف الإصدار وطبيعته

##### أ - تعريف الإصدار:

يعرّف الفقهاء الإصدار بأنه عمل يقصد به وضع التشريع موضع التنفيذ عن طريق توجيه الأمر من رئيس السلطة التنفيذية إلى عمالها للقيام على تنفيذه<sup>(2)</sup>.

كما يمكن اعتبار الإصدار "شهادة ميلاد القانون"<sup>(3)</sup>، ويعتبر شرطاً لازماً لنفاذ التشريع.

وتبرز هذه التعاريف الجانب الإيجابي للإصدار، لكن هناك من يعرف الإصدار انطلاقاً من جانبه السلبي، حيث يعني تخلي رئيس الجمهورية عن سلطاته الدستورية التي تمكنه من شل العمل التشريعي بطلب المداولة الثانية أو إخطار المجلس الدستوري<sup>(4)</sup>.

1 - محمد سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية...، مرجع سابق، ص 186.

2 - لونيس بوجمعة: الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مرجع سابق، ص 29.

3 - فوزي أصدیق: الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، 2004، ص 30.

TALEB (T) : Le président de la république..., op.cit., p. 609.

4 - راجع:

## ب - الطبيعة القانونية لعملية الإصدار:

هل يعتبر الإصدار امتداداً للعمل التشريعي، أي مرحلة من مراحل العمل التشريعي؟

يعتبر الإصدار مرحلة هامة وأساسية من مراحل اكتمال العمل التشريعي، إلا أن الفقه اختلف في تكيف عملية الإصدار، فهناك من يرى فيه عملاً تشريعياً، والبعض الآخر يكيّفه على أنه مجرد عمل تنفيذي، وأخيراً هناك من يرى أن الإصدار عمل من نوع خاص.

## 1 - الإصدار عمل تشريعي:

يذهب "لاباند" إلى أن إصدار الملك للقانون يعتبر شرطاً لوجود إرادة المشرّع، وذلك لأنّ الإرادة لا يكون لها وجود إلا بمقدار ظهورها إلى الخارج بصورة ملموسة، وهذا الوجود لا يتأتى بالنسبة للقانون إلا في شكل الإصدار، فإن لم يتم الإصدار، يعتبر القانون غير موجود.

كما يرى "جيلنيك"، أن الإصدار عمل تشريعي، وهو ليس مجرد عمل يقوم به الملك لإثبات رسمية القانون، لأنّ الملك يعترف عن طريق الإصدار بأنّ القانون قد تمّ وفق الإجراءات التي يقتضيها الدستور.

أما "دوجي"، فإنّه يعرف الإصدار بأنّه العمل الذي بمقتضاه يعترف رئيس الجمهورية، بأنّ القانون قد تمّ التصويت عليه من قبل المجلسين، ومن ثمّ يعتبر ممكن التطبيق، وأن الجميع أصبحوا خاضعين له<sup>(1)</sup>، والإصدار تكملة ضرورية للقانون، فهو إجراء قانوني شرطي، وبدون الإصدار، فإنّ النص الذي وافق عليه البرلمان لا يلزم المحاكم بتطبيقه، ولا الإدارة بتنفيذه ولا المواطنين باحترامه.

« فإنّ الإصدار هو الإجراء الوحيد الذي يعطي للقانون قوته الإلزامية وأنّ التصويت البرلماني لا يعدو أن يكون مجرد اتخاذ مقررات دون أن يحق للبرلمان منحها القوة الإلزامية التي ينفرد بها الجهاز التنفيذي »<sup>(2)</sup>.

1 - راجع: فاوي إبراهيم: دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي...، مرجع سابق، ص 51 وما يليها.

2 - بوالشعير السعيد: علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 53.

## 2 - الإصدار عمل تنفيذي:

إنّ الإصدار إجراء بموجبه يقرر رئيس السلطة التنفيذية وجود قانون تمت الموافقة عليه من قبل الهيئة التشريعية، ويقوم بنقل القانون إلى المرحلة التنفيذية.

يتزعم هذا الاتجاه الفقيه "إسمان" الذي يعرف الإصدار بأنه العمل الذي بمقتضاه يقرر رئيس الجمهورية أن القانون يعتبر نافذاً، وأن التصويت عليه قد تمّ بطريقة قانونية. فالإصدار هنا ذو أثر كاشف، وليس منشئاً للقوة التنفيذية. وعليه لا يعتبر الإصدار عملاً تشريعياً، بما أن القانون مكتمل قبل إصداره<sup>(1)</sup>. ولا ينشئ الإصدار قاعدة، وإنما يلاحظها بإصدار مرسوم الإصدار، أي أن رئيس الجمهورية عند قيامه بعملية الإصدار لا يشارك في ممارسة العملية التشريعية، والدليل على ذلك، أن الإصدار يتم في صيغة شكلية أساسها الاعتماد على الدستور وموافقة البرلمان، ثم نجد عبارة أن رئيس الجمهورية أو الدولة، يصدر القانون التالي نصه، وفي الأخير نجد عبارة ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، والإصدار والنشر هي أعمال تنفيذية نابعة من الالتزام بتنفيذ الإرادة التشريعية للبرلمانات المستمدة من الدستور أو القوانين<sup>(2)</sup>.

## 3 - الإصدار عمل من نوع خاص:

يرى "كاري دي مالبرغ" وأنصاره، أن الإصدار لا يعتبر عملاً تشريعياً، وإنما يقوم بموجبه الرئيس بالالتزام بواجب تجاه السلطة التشريعية التي يصدر عملها، وهو الالتزام الذي يدخل في وظيفته التنفيذية<sup>(3)</sup>. والإصدار ما هو إلا نتيجة قانونية وضرورية للموافقة على القانون الموضوع من قبل الهيئة التشريعية.

إنّ القانون هو ذلك العمل الذي يتم إعداده اتباعاً لإجراءات تشريعية، أي العمل المصادق عليه من قبل البرلمان والمستصدر من قبل رئيس الجمهورية. وهذا يعني أن

1 - قاوي إبراهيم: دور السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 53.

2 - بو الشعير السعيد: علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 293.

3 - راجع: CARRE DE MELBERG (R) : Contribution à la théorie générale de l'Etat, T 1, op.cit., p. 422.

القانون لا يمكنه أن يلج النظام القانوني الوضعي، ما لم يتول رئيس الجمهورية إصداره، وبهذا المفهوم، يتخذ إجراء الإصدار أهمية قصوى وإن تضاربت الآراء حول تحديد طبيعة هذه السلطة، إلا أنه في الواقع العملي، لا وجود للقانون قبل الإصدار، وإنما يوجد فقط نص في شكل تشريعي<sup>(1)</sup>، وبالتالي يعتبر الإصدار من بين المراحل المهمة التي يمر بها العمل التشريعي، ومن هنا يتضح مركز ودور رئيس الجمهورية، صاحب هذا الحق، في اكتمال القواعد التشريعية.

### الفرع الثاني

#### الإصدار إجراء ضروري لميلاد القانون

بعد مصادقة مجلس الأمة، يرسل رئيسه النص النهائي إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام من إشعار رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة بذلك. وتتولى الأمانة العامة للحكومة تقديم هذا النص إلى رئيس الجمهورية قصد إصداره، بعد أخذ رأي المجلس الدستوري عند الاقتضاء.

يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً من تسلمه إياه، غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المجلس الدستوري قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري، الذي سيتدخل لإبداء رأيه في ظرف عشرين (20) يوماً من تاريخ الإخطار<sup>(2)</sup>.

ويمكن لرئيس الجمهورية في خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه النص، أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني إجراء مداولة ثانية أو يقوم بإصدار القانون، لكن هل سلطة رئيس الجمهورية في الإصدار هي سلطة تقديرية أو اختصاص مقيّد؟

1 - راجع: جبار عبد المجيد: الرقابة الدستورية للقوانين العضوية...، مرجع سابق، ص 61 و 62.

2 - المادة 167 من دستور 1996.

## أ - الإصدار حق أو واجب:

نصّت بعض الدساتير صراحة على أن مضي المدة المحددة للاعتراض الرئاسي، دون أن يستعمل رئيس الجمهورية حقه، يعتبر تصديقاً ضمناً على القانون، وبالتالي يلتزم هذا الأخير بإصدار القانون ونشره، وفقاً للإجراءات المحددة، ومن ذلك دستور مصر والكويت والأردن<sup>(1)</sup>. ويعتبر الإصدار واجباً دستورياً، ويشكل تخلف رئيس الجمهورية عن القيام بهذا الواجب مخالفة دستورية ومثاراً لمسؤوليته السياسية<sup>(2)</sup>.

أما في النظام السياسي الجزائري، فكان الإصدار واجباً، ثم أصبح فيما بعد اختيارياً. يكلف رئيس الجمهورية، في دستور 1963، بإصدار القوانين ونشرها خلال الأيام العشرة الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الوطني<sup>(3)</sup>. وفي حالة تخلف رئيس الجمهورية عن إصدار القانون في المدة المقررة قانوناً، يتدخل رئيس المجلس الوطني للقيام بذلك<sup>(4)</sup>.

وابتداءً من دستور 1976، لم ينظم المؤسس حالة تخلف رئيس الجمهورية عن إصدار القانون<sup>(5)</sup>، بل أصبحت سلطته في الإصدار سلطة تقديرية شخصية، حيث تنص المادة 126 من دستور 1996 « يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً ابتداءً من تاريخ تسلمه إياه ».

ولا يملك النواب، في نظام دستور 1976، أية وسيلة للتصدي لحالة رفض رئيس الجمهورية إصدار القانون<sup>(6)</sup>، لكن ابتداءً من دستور 1989 ثم دستور 1996، يمكن

1 - محمد سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية...، مرجع سابق، ص 222.

2 - رمضان أبو السعود وهمام محمد محمود: المبادئ الأساسية في القانون، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1996، ص 93.

3 - راجع المادة 49 من دستور 1963.

4 - راجع المادة 51 من دستور 1963.

5 - راجع المادة 154 من دستور 1976 والمادة 117 من دستور 1989 والمادة 126 من دستور 1996.

6 - تبين لنا عدة أمثلة السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في الإصدار في دستور 1976. راجع:

- TALEB (T) : Le président de la république..., op.cit., p. 603.

- LECA (J) et VATIN (J.C): "Le système politique algérien 1976, 1978", AAN, 1977, p. 15 et s.

لرئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة أن يخطروا المجلس الدستوري بعدم احترام رئيس الجمهورية واجبه الدستوري، لكن ما عسى أن يفعله المجلس الدستوري؟ إما أن يطلب المجلس الدستوري من رئيس الجمهورية إصدار القانون وقد يرفض هذا الأخير الإصدار متمسكاً بموقفه، وإما أن يقوم المجلس الدستوري بإصدار القانون، لكن يعتبر تدخل المجلس غير دستوري في غياب نص صريح يؤهله لإصدار القوانين في حالة تخلف رئيس الجمهورية عن القيام بذلك.

يعتبر الإصدار إذن سلطة تقديرية وشخصية في يد رئيس الجمهورية حتى بعد تأسيس المجلس الدستوري المختص بالسهل على احترام الدستور، ولا يكون لتدخل المجلس الدستوري أية فعالية، إلا في حالة ما إذا قام رئيس الجمهورية بتغيير الأحكام التي جاءت في القانون الذي قدّم له للإصدار.

فيتدخل المجلس الدستوري، بعد إخطاره، ويقرر عدم دستورية تدخل رئيس الجمهورية مستنداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات وإلى نص المادة 98 من دستور 1996 « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه<sup>(1)</sup> ».

كما لم يعمل دستور 1996 على تنظيم حالة طلب البرلمان الاستعجال، وذلك خلافاً لما جاءت به المادة 49 من دستور 1963 والتي تقضي بأن « يكلف رئيس الجمهورية إصدار القوانين ونشرها، وهو يصدر القوانين خلال الأيام العشرة الموالية لتحويلها إليه من طرف المجلس الوطني، كما يقوم بتوقيع المراسيم التطبيقية، ويمكن التخفيض من أجل الأيام العشرة، عندما يطلب المجلس الوطني بالاستعجال ».

ويعتبر الإصدار في دستور 1996 عملاً سيادياً، وسلاحاً مهماً في يد رئيس الجمهورية وذلك لكونه سلطة تقديرية وبالنظر أيضاً إلى المدة الطويلة (شهر) المخولة لإصدار القانون<sup>(2)</sup>.

1 - راجع: لونساي جقيقة: في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 143 وما يليها.

2 - على خلاف ذلك عملت المادة 10 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على تحديد مدة الإصدار بخمسة عشر (15) يوماً الموالية لتاريخ تسلم رئيس الجمهورية للنص.

## ب - نفاذ القانون: النشر

يصبح التشريع الجديد بمجرد إصداره موجوداً من الناحية الرسمية، غير أن هذا وحده غير كافٍ لإتمام نفاذه، إذ لا بدّ من إعلانه ونشره ليصبح معلوماً للعامة.

ويمكن تعريف إجراء النشر بأنه « مجرد عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون في تاريخ محدد، أي إبلاغ القانون إلى كافة وإعلامهم بأحكام هذا التشريع، « إذ لا تكليف إلا بمعلوم »<sup>(1)</sup>. فالعبرة في نفاذ القانون وسريان أحكامه تكون بتاريخ النشر لا بتاريخ الإصدار. ولم يحدد دستور 1996 تاريخ نشر النصوص القانونية، بل نجد أن المادة الرابعة (4) من القانون المدني الجزائري<sup>(2)</sup> تنص على أن « تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداءً 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 ».

ويمكن التمييز بين عملية الإصدار وعملية النشر، بأن الإصدار هو ذلك الإجراء القانوني الذي يجعل القانون قابلاً للتنفيذ. أما النشر فيجعل القانون قابلاً للمعارضة لكونه أصبح معلوماً من قبل المخاطبين له.

ويعتبر النشر فعلاً قانونياً متميزاً عن الإصدار، بحيث يمثل الإصدار المرحلة الأخيرة لاكتمال العمل التشريعي، أما النشر فيجعل القانون قابلاً للتنفيذ<sup>(3)</sup>.

1 - محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971، ص 465.

2 - صدر القانون المدني الجزائري المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975.

3 - "La publication ne fait pas partie du processus législatif. Elle est la condition matérielle de l'opposabilité de la loi aux justiciables". TALEB (T) : Le président de la république..., op.cit., p. 609.

## المطلب الثاني

### سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الشعب وتجنيد

مبدئيًا، يظهر الالتجاء إلى الشعب من أهم الوسائل الديمقراطية لممارسة السلطة، حيث يتوجه رئيس الجمهورية لأخذ رأي الشعب مباشرة. وذلك سواء عند عرضه للمشروع على الشعب للاستفتاء فيه، أو عند حله للمجلس الشعبي الوطني. لكن من ناحية أخرى، يعتبر الاستفتاء والحل من أشد الإجراءات التي يمكن أن يستعملها رئيس الجمهورية إزاء البرلمان عامة، وإزاء العمل التشريعي خاصة<sup>(1)</sup>.

ويمكن لرئيس الجمهورية أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء (الفرع الأول)، كما يمكن له أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها (الفرع الثاني).

ويظهر حق الاعتراض في هذه الحالات، كسلطة وليدة ولصيقة بشخص الملك، يمارسها ويقررها بصفة شخصية وتقديرية ولا يمكن لأية مؤسسة أخرى في الدولة معارضة ذلك القرار.

## الفرع الأول

### الاستفتاء وسيلة للحد من سلطة البرلمان في التشريع

طبقاً للمادة 7 الفقرة الأخيرة من دستور 1996، لرئيس الجمهورية أن تلجئ إلى إرادة الشعب مباشرة<sup>(2)</sup>، كما أضافت المادة 77 في فقرتها الثامنة « يمكنه (رئيس الجمهورية) أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء ».

1 - "La consultation du peuple par referendum, permet au president de la république de palier le refus de concours du parlement et d'obtenir les moyens d'appliquer son programme, même dans un contexte de majorité parlementaire défavorable". Cf. HARTANI (A.K) : Le pouvoir présidentiel..., op.cit., p. 324.

2 - لم يعتمد دستور 1963 إجراء الاستفتاء، على خلاف ذلك نظمه دستور 1976 في المادة 111 الفقرة 14، ودستور 1989 في المادة 74 الفقرة 9.

ويستعمل هذا الإجراء، الاستفتاء، أيضاً عند اقتراح رئيس الجمهورية أو ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء البرلمان إجراء التعديل الدستوري.

فيعتبر الالتجاء إلى الاستفتاء سلطة مقررة لرئيس الجمهورية يمارسها دون قيد أو شرط (أ)، ونظراً لأهميته، فيمكن من خلاله إبعاد البرلمان من ممارسة صلاحياته الدستورية، وفتح المجال أمام تدخل رئيس الجمهورية لتوسيع في اختصاصاته التشريعية (ب).

#### أ - سيادة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء:

يعتبر الاستفتاء وسيلة قانونية يلجأ إليها رئيس الجمهورية للاتصال المباشر بالشعب واستطلاع رأيه حول بعض المواضيع الهامة التي يرى صاحب الاختصاص فيها ضرورة الرجوع إلى الشعب بشأنها. كما أنها وسيلة تمكن الشعب من ممارسة السيادة الوطنية، وتمكن رئيس الجمهورية من اللجوء إلى التحكيم الشعبي<sup>(1)</sup>.

وينقسم الاستفتاء من حيث موضوع التصويت إلى ثلاثة أنواع: الاستفتاء الدستوري والاستفتاء التشريعي والاستفتاء السياسي. ويتصل كل من النوعين الأول والثاني بوضع قواعد عامة مجردة لتنظيم السلوك في المجتمع. ويكون موضوع الاستفتاء الدستوري تشريعاً دستورياً، أما الاستفتاء التشريعي فيكون موضوعه تشريعاً عادياً أو عضوياً، وأما الاستفتاء السياسي فلا يكون الهدف منه وضع قواعد عامة ومجردة أياً كان نوعها، وإنما الفصل في مسألة مختلف فيها، أو اتخاذ قرار في أمر تتباين بشأنه الآراء<sup>(2)</sup>. وفيما يتعلق بالاستفتاء الدستوري، تكون دعوة الشعب، صاحب السلطة التأسيسية الأصلية، إما لاتخاذ موقف بالتصويت على مشروع دستور أو مشروع تعديل دستوري. وفقاً للمادتين 174 و 177 من دستور 1996، يعود حق المبادرة باقتراح التعديل الدستوري إلى كل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان<sup>(3)</sup>.

1 - بوالشعير السعيد: علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية...، مرجع سابق، ص 242.

2 - فراوي إبراهيم: دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي...، مرجع سابق، ص 93.

3 - حول حق اقتراح تعديل الدستور لنواب البرلمان لأول مرة في النظام الجزائري بموجب دستور 1996.

حيث تنص المادة 177 « يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معاً، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي. ويصدره في حالة الموافقة عليه ».

لكن ما يلاحظ على سلطة النواب في المبادرة بالتعديل الدستوري صعوبة تحقيق النصاب (ثلاثة أرباع أعضاء البرلمان)، مما يجعل المبادرة شبه مستحيلة من جهة، ومن جهة أخرى، فإن المادة 177 من الدستور منحت السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في عرض اقتراح النواب على الاستفتاء، فهو غير مجبر، حتى إذا تحققت تلك النسبة المطلوبة، لأنّ المؤسس لم يستعمل عبارة « ... الذي يعرضه على الاستفتاء الشعبي »، بل استعمل عبارة « ... الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي ».

إذا كان الاستفتاء الدستوري محدد المجال وواضحاً، فإنّ المادة 77 الفقرة الثامنة والتي تنص « يمكنه (رئيس الجمهورية) أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء »، لم تضع أي حدود للميدان الاستفتائي. كما لم تخضع اللجوء إليه إلى أي قيد أو شرط. يمكن أن تأخذ عبارة كل قضية ذات أهمية وطنية عدّة تفسيرات. فإنّ كل القضايا اليومية والعادية التي تمس بحياة الشعب هي مسائل ذات أهمية وطنية، وقد تعتمد المؤسس الدستوري تلك العمومية، مما يفتح مجالاً كبيراً أمام رئيس الجمهورية لاستعمال هذا الإجراء.

إنّ سلطة رئيس الجمهورية للجوء إلى الاستفتاء الشعبي على القوانين سلطة شخصية غير مرتبطة بشرط كما هو الحال في الدستور الفرنسي لسنة 1958، الذي يشترط أن التجاء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء، يجب أن يكون بناء على اقتراح من الحكومة أو من المجلسين معاً. كما حدد هذا الدستور المواضيع التي يمكن الرجوع فيها إلى الشعب<sup>(1)</sup>. أما المادة 8/77 من دستور 1996، فإنّها تفتح مجالاً واسعاً من حيث اللجوء إلى الاستفتاء في مجالات غير محدودة خاصة تلك التي تُعدّ من اختصاص البرلمان، ويمكن لرئيس الجمهورية، حين يقرّر أن المسألة هي ذات أهمية وطنية، أن تلجئ إلى

1 - المادة 11 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

الشعب عن طريق الاستفتاء. وهذا ما يمكن رئيس الجمهورية من التدخل في جميع المجالات لاسيما تلك المخصصة دستورياً للبرلمان.

إلا أنه من الناحية العملية، فإنّ اللجوء إلى الديمقراطية المباشرة أي الاستفتاء، سيكون في حالات استثنائية أي عندما تكون المسائل خطيرة<sup>(1)</sup>. لكن أكدت التجربة الفرنسية لدستور 1958، خلاف ذلك. إنّ اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي لا يقتصر فقط على رغبة تجاوز حالات الأزمة، فجرت في فرنسا عدّة استفتاءات على القوانين مما يؤكد أن هذا الإجراء لم يعد يتمتع بخاصية استثنائية وإنّما العكس من ذلك « بات يمثل أسلوباً مألوفاً يلجأ إليه رئيس الدولة، مما يهيئ له، بالتالي، إمكانية مألوفة في تجاوز سلطة البرلمان »<sup>(2)</sup>، عند وجود خلاف بين رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية.

وما يزيد من أهمية هذا الإجراء، أن القرار الذي بموجبه يتم اللجوء إلى الاستفتاء، يعتبر من "أعمال السيادة"، وبالتالي لا يمكن منازعته أمام المحاكم<sup>(3)</sup> و<sup>(4)</sup>.

### ب - الاستفتاء وسيلة للحد من سلطة البرلمان في التشريع:

إنّ خضوع إجراء الاستفتاء للسلطة التقديرية الرئاسية، يجعله وسيلة يتم بها تجاوز حق البرلمان في التشريع. لذا ذهب أحد الكتاب إلى القول، « إذا كان الاستفتاء الذي من شأنه أن يزيل كلّ وسيط بين الحكام والمحكومين، يبدو مرادفاً للديمقراطية فإنّ استعماله من قبل رئيس الدولة حوّله إلى نوع من الاستفتاء الشخصي الموجه ضد البرلمان، وربما ضد البرلمان والهيئة التأسيسية المؤسسة »<sup>(5)</sup>.

أما الأستاذ بيردو Burdeau، فيرى أن سبب تضائل سلطة البرلمان لا يعود فقط إلى تحديد اختصاصاته فقط، بل يعود أيضاً إلى أنّ البرلمان لم يعد هو السلطة الوحيدة لسنّ القانون، من هنا فإنّ إمكانية الاستفتاء على القوانين قد جرّدت البرلمان من

1 - مثل مسألة الوثام المدني في الجزائر.

2 - عبد الرضا حسين الطغات: تركّز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 277.

3 - DELAUBADERE (A) : Traité élémentaire de droit administratif, T 1, op.cit., p. 227 et s.

4 - سنتعرض لنظرية أعمال السيادة، أعلاه ص 263 وما يليها.

5 - راجع: LEMASURIER (J) : La primauté de l'exécutif en France, op.cit., p. 471.

الامتياز في أن يكون الجهة الوحيدة المؤهلة للتعبير عن الإرادة العامة<sup>(1)</sup>. وهذا ما ذهب إليه أيضاً كاري دي مالبرغ الذي يرى في الاستفتاء أداة من أدوات الحد من السيادة البرلمانية<sup>(2)</sup>، ويستطيع رئيس الجمهورية استعمال هذا الامتياز الشخصي، الاستفتاء، ضد البرلمان، في أي وقت، وفي كل لحظة يشعر فيها بمعارضة البرلمان لسياسته.

ويظهر من تنظيم الدستور للاستفتاء، كإجراء يعمل من خلاله رئيس الجمهورية على إزاحة البرلمان والسماح بامتداد اختصاصات السلطة التنفيذية، ولا يوجد أي ضمان لاحترام المجال التشريعي من أن يكون محلاً للاستفتاء، بسبب عدم تحديد ميدان الاستفتاء وعدم وجود استشارة إلزامية للمجلس الدستوري، تسمح له بمعارضة موضوع الاستفتاء.

ويمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل للاستفتاء في أي موضوع يدخل في المجال التشريعي، سواء كان ذلك المجال، مجال القوانين العادية أو القوانين العضوية. فلا يوجد أي عائق من اقتحام مجال القانون العضوي رغم خصوصية إجراءاته عن طريق الاستفتاء<sup>(3)</sup>.

#### ما هي القيمة القانونية للتشريع الاستفتائي؟

إنّ تحديد القيمة القانونية للتشريع الاستفتائي له أهمية بالغة في تحديد مكانة المؤسسات الدستورية، وأهمية السلطات المخولة لها. إنّ القانون الاستفتائي يصبح نصاً له قيمة متغيرة حسب الموضوع الذي عالجه الاستفتاء. ففي فرنسا مثلاً، يمكن أن يكون التشريع الاستفتائي قانوناً دستورياً، أو قانوناً عادياً أو لائحة. فهناك جانب من الفقه، يرى أن القانون الاستفتائي له قيمة القانون العادي<sup>(4)</sup>.

BURDEAU (G) : Traité de science politique, T VIII, op.cit., p. 471.

1 - راجع:

CARRE DE MALBERG (R) : Théorie générale de l'Etat, op. cit, p. 506.

2 - راجع:

3 - سلاماني ليلي: الاستفتاء في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 1998، ص 101.

4 - فاوي إبراهيم: دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي...، مرجع سابق، ص 98.

أما فريق آخر من الفقهاء، فيرى أن الاستفتاء يجب أن يقتصر على الإجراءات ذات الطابع العام، فإذا كانت القاعدة تقول إنّ الإجراءات التي تصدر استناداً إلى الاستفتاء لا يمكن المساس بها، إلا بإجراء مضاد أي باستفتاء آخر يؤدي إلى تحصين المواضيع التي تكون محلاً له ضد الرقابة القضائية، إذا كانت تدخل في الاختصاص اللائحي لرئيس الجمهورية ويحول دون تعديلها أو سحبها من قبل الرئيس أو البرلمان أو أي سلطة أخرى لها حق الرقابة، إذا كانت المواضيع من اختصاص المجال التشريعي<sup>(1)</sup>.

فإنّ تدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي أو التنظيمي، يجعل تلك المجالات، بعد موافقة الشعب عليها، طائفة مميزة من الأعمال القانونية تسمو بحكم مصدرها على غيرها من الأعمال<sup>(2)</sup>.

وذهب فريق آخر إلى التفرقة بين تدخل الشعب باعتباره سلطة تأسيسية وبين تدخله باعتباره سلطة تشريعية، « على الرغم من عرض المواضيع التشريعية على الاستفتاء الذي يضيف على الإجراء موضوع الاستفتاء حماية معينة مصدرها الشعب، إلا أنه بديل للرجوع إلى البرلمان، بعبارة أخرى، تعتبر إرادة الشعب التي يعبر عنها في الاستفتاء من قبيل إرادة المشرّع العادي لا المشرّع التأسيسي. ذلك أن الشعب عندما يدلي برأيه في مثل هذا الاستفتاء لا يدلي به باعتباره سلطة تأسيسية، وإنما باعتباره سلطة تشريعية »<sup>(3)</sup> فنستنتج من هذا الرأي أن التشريع الاستفتائي يمكن أن يكون تشريعاً عادياً، لذا نتساءل حول إمكان تدخل البرلمان لتعديل التشريع الاستفتائي؟

إنّ الإجابة عن هذا السؤال صعبة، لغياب نص يعالج هذه المسألة حتّى وإن كان البرلمان هو الذي يملك أساساً سلطة التشريع في المجال المخصص له والذي كان موضع الاستفتاء الشعبي. إلا أننا يجب أن لا ننسى أن الشعب هو مصدر كلّ سلطة،

1 - الطماوي محمد سليمان: النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1988، ص 478.

2 - عمر حلمي فهمي: الوظيفة التشريعية في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص 401.

3 - يحيى الجمل: نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص 221.

وبالتالي فإنّ تدخل البرلمان للتعديل أو الإلغاء صعب جدًّا، وينطوي على مخاطر سياسية كبيرة إلى جانب الصعوبات القانونية للقيام بذلك.

وعند لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء، فإنّه يتدخل لممارسة السلطة التشريعية، ويأخذ مكان البرلمان، بل يعتبر أقوى من البرلمان، نظرًا لأن القوانين الاستثنائية تفلت من رقابة المجلس الدستوري عليها، إذ لا تدخل في اختصاصاته الدستورية<sup>(1)</sup>. حيث قرر المجلس الدستوري الفرنسي بعدم اختصاصاته في النظر في القوانين الاستثنائية خلافًا للقوانين التشريعية، وبذلك فإنّ السلطة الإنشائية الشعبية تفلت من كلّ أنواع الرقابة<sup>(2)</sup>، لاعتبارها من أعمال السيادة، بالتالي لا يمكن أن يتدخل القضاء للنظر فيها.

إنّ تخويل التشريع الاستثنائي قيمة قانونية أكبر من قيمة التشريع البرلماني، تترتب عليه نتائج بالغة، إذا أسرف رئيس الجمهورية في استعمال هذه الوسيلة، الاستفتاء، حيث يؤدي ذلك إلى النقل التدريجي لدور البرلمان، إذ كلما عالج الاستفتاء موضوعًا يندرج في مجال القانون، لن يصبح بإمكان البرلمان مخالفته. ولكن، يعتبر الاستفتاء، إجراءً يستعمله رئيس الجمهورية في حالة وجود معارضة برلمانية، ما دام النظام الحزبي نظام وحدة الأغلبية، فلا يحتاج رئيس الجمهورية إلى استعمال هذه الوسيلة، لأنه يتدخل في التشريع دون حاجة للالتجاء إلى الاستفتاء الذي له أيضًا مخاطره السياسية.

إنّ تطبيقات هذا الإجراء في النظام السياسي الجزائري نادرة، وذلك رغم الصعوبات التي واجهت الدولة الجزائرية عبر مختلف تطورها، فلجأ رئيس الجمهورية إلى استعمال هذا الإجراء في سبتمبر 1999، حيث عرض قانون الوئام المدني على الشعب للاستفتاء عليه<sup>(3)</sup>.

BURDEAU (G) : Traité de science politique, op.cit., p. 472.

1 - راجع:

2 - القرار رقم 92-20 المؤرخ في 06 نوفمبر 1962 والقرار رقم 92-313 المؤرخ في سبتمبر 1992. راجع:

- JEAN (Pascal) : L'accès au juge constitutionnel français..., op.cit., p. 456 et 457.

3 - إعلان رقم 02/م.م.ع/99 المؤرخ في 19 سبتمبر 1999، المتعلق بنتائج استفتاء يوم 16 سبتمبر 1999، أحكام

الفقه الدستوري رقم 4، 1999، ص 51.

ولم يكن لجوء رئيس الجمهورية للاستفتاء في قانون الوئام المدني غرضه إبعاد البرلمان من هذا القانون، أو تعبيراً عن أية معارضة داخل السلطة، لأن قانون الوئام المدني، صوّت عليه البرلمان بأغلبية ساحقة قبل عرضه على الاستفتاء الشعبي، وأصدره رئيس الجمهورية يوم 13 جويلية 1999<sup>(1)</sup>.

وعمل رئيس الجمهورية بضعة أيام فقط بعد صدور قانون الوئام المدني على استدعاء الهيئة الانتخابية لاستفتاء 16 سبتمبر 1999<sup>(2)</sup>. لكن ما يلاحظ هنا، أن موضوع الاستفتاء في حد ذاته، لم يكن أساسه نص قانون "الوئام المدني"، بل كان أساساً حول "المسيرة العامة" التي انتهجها رئيس الجمهورية لوضع حد لآفة الإرهاب، والدليل على ذلك السؤال المطروح على الشعب يوم الاستفتاء: « هل أنتم مع أو ضد المسعى العام لرئيس الجمهورية الرامي إلى تحقيق السلم والوئام المدني؟ »، إضافة إلى ذلك، صدرت المراسيم التنفيذية لقانون الوئام المدني، وبدأت الحكومة في تنفيذها، قبل ظهور نتائج الاستفتاء<sup>(3)</sup>.

ونجد أنّ أغلبية الكتاب يتفقون على أن الطبيعة القانونية للاستفتاء حول قضية الوئام المدني هي استفتاء تشريعي، نظراً لتعهد رئيس الجمهورية بإلغاء ذلك القانون إذا رفض الشعب مسيرة رئيس الجمهورية يوم الاستفتاء<sup>(4)</sup>. ويعتبر إجراء الاستفتاء سلطة شخصية تقديرية، فرئيس الجمهورية هو الذي يقرر اللجوء إليه وهو الذي يحدد مضمون النص المعروض للاستفتاء، والذي قد يكون من المجالات المحددة دستورياً للبرلمان، بالتالي فهو من الوسائل التي تؤدي إلى سلب البرلمان سيادته في إعداد القوانين والتصويت عليها. وفي مقابل ذلك، يعتبر وسيلة لحصول رئيس الجمهورية

1 - القانون رقم 99-08 المؤرخ في 13 جويلية 1999، المتعلق باستعادة الوئام المدني، الجريدة الرسمية، رقم 46، المؤرخة في 13 جويلية 1999، ص 3.

2 - المرسوم الرئاسي رقم 169/99 المؤرخ في 01 أوت 1999، المتعلق باستدعاء الهيئة الانتخابية لاستفتاء 16 سبتمبر 1999، الجريدة الرسمية، رقم 51، المؤرخة في 02 أوت 1999، ص 12.

HARTANI : Le pouvoir présidentiel..., op.cit., p. 327.

3 - راجع:

4 - MANSOUR (M): La fonction gouvernementale en Algérie (p. 163), cité par HARTANI, op.cit., - 4 p.327.

على مساندة الشعب لبرنامج السياسي، حيث يعتبر الاستفتاء طرحاً لمسألة ثقة الشعب في سياسة الرئيس. لذا يكون الاستفتاء وسيلة فعالة لاعتراض رئيس الجمهورية على المبادرات التشريعية، إلا إذا تلقى مساندة من جهة، وإذا كانت الظروف السياسية تبرر ذلك<sup>(1)</sup>. يمثل رفض الشعب لمشروع قانون عرض للاستفتاء، تعبيراً عن سحب ثقته من رئيس الجمهورية، فيكون هذا الأخير، سياسياً، مجبراً على تقديم استقالته<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني

#### حل المجلس الشعبي الوطني وسيلة لفرض هيمنة السلطة الرئاسية

تعتبر سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان إلى جانب المسؤولية السياسية للحكومة من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام البرلماني<sup>(3)</sup>. فهي السلاح المقابل لسلطة البرلمان في إثارة مسؤولية الحكومة قصد تحقيق التوازن بين السلطتين.

كما يعتبر الحل، أخطر سلاح يملكه رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان، ويقصد به إنهاء نيابة المجلس النيابي قبل الميعاد المحدد دستورياً، ويستوجب الاستعمال الفعلي لحق الحل أن يكون النظام الدستوري قائماً على أساس مبدأ الفصل بين السلطات أولاً، وثانياً وهو الأهم، أن يكون الخلاف ممكناً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية<sup>(4)</sup>.

لقد اعتمد النظام السياسي الجزائري عبر جميع دساتيره سلطة حل البرلمان، لكنه لم يسند لها إلى نفس الجهة. ففي دستور 1963 ينتج حل الجمعية الوطنية تلقائياً عن

1 - CONAC (G): L'article 11, in la constitution de la republique française, Analyse et commentaires, Economica, 2 tomes, Paris, 1979, p. 310.

2 - خير مثال على ذلك استقالة "ديجول" في فرنسا بسبب رفض الشعب الفرنسي لموضوع عرضه عليهم للاستفتاء في سنة 1969.

- وهذا ما أعلن به الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة"، أنه في حالة ما إذا رفض الشعب الجزائري مسيرته حول قضية استرجاع السلم عن طريق قانون الوئام المدني، سيقدم استقالته.

El Watan du Jeudi 16 Septembre 1999, p. 11.

3 - BRAHIMI (M): "Le droit de dissolution dans la constitution de 1989", RASJEP, N° 1, Mars 1990, p. 47 et s.

4 - بوالشعير السعيد: علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 228.

تصويت هذه الأخيرة على ملتزم الرقابة<sup>(1)</sup>، ولا يقتصر نتيجة هذا التصويت على الحل التلقائي للجمعية الوطنية، بل يؤدي أيضاً إلى تقديم رئيس الجمهورية استقالته<sup>(2)</sup>. أصبحت سلطة الحل في كل من دستور 1976 ودستور 1989<sup>(3)</sup> وأخيراً دستور 1996 مخولة لرئيس الجمهورية، حيث يمكن له قانوناً استعمال هذه السلطة في أي وقت شاء.

فجاء في نص المادة 129 من دستور 1996 « يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة ».

#### أ - نطاق سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني:

لقد عملت معظم دساتير الأنظمة الحالية على إسناد سلطة الحل إلى رئيس الجمهورية<sup>(4)</sup>. وتعود الغاية من ذلك حسب الأستاذ "أفريل"، إلى تفادي أن يكون الحل وسيلة في يد الحكومة ضد البرلمان، وسبب إسناده لرئيس الجمهورية، يرجع إلى كون هذا الأخير حامياً الدستور<sup>(5)</sup>. ولا يجب الخلط بين السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في حل البرلمان المنظمة بموجب المادة 129 من دستور 1996، والحل التلقائي للمجلس الشعبي الوطني الذي نظمته المادة 82 من نفس الدستور والذي سببه رفض المجلس الشعبي الوطني لبرنامج الحكومة المقدم أمامها للمرة الثانية<sup>(6)</sup>. ويكون حل

1 - المادة 56 من دستور 1963.

2 - للمزيد من المعلومات حول إجراء الحل في دستور 1963. راجع:

- TALEB (T) : Le président de la republique..., op.cit., p. 281 et s.

3 - المادة 163 من دستور 1976 والمادة 120 من دستور 1989.

4 - على خلاف ذلك، أسندت بعض دول العالم هذا الحق لأجهزة أخرى مثلاً في كمبوديا، فإن حل البرلمان من صلاحيات مجلس الوزراء، وفي كوريا الجنوبية، فهو من صلاحيات مجلس الدولة، راجع:

- ROY (P) : Les regimes politiques du tiers monde, LGDJ, Paris, 1977, p. 92.

5 - AVRIL (P): "L'article 12", in la constitution de la republique française, Ananlyses et commentaires", sous la direction de LUCHAIRE (F) et CONAC (G), Economica, 2 tomes, Paris, 1979, p. 319.

6 - تنص المادة 82 من دستور 1996 « إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً ».

هذا ما حصل مثلاً في فرنسا في 1962، بمجرد تصويت الجمعية الوطنية على ملتزم الرقابة في 04 أكتوبر

1962، حل رئيس الجمهورية الجمعية الوطنية في 09 أكتوبر 1962. راجع:

AVRIL (P) : Le regime politique de la 5<sup>ème</sup> republique, 4<sup>ème</sup> éd., LGDJ, Paris, 1979, p. 7.

المجلس الشعبي الوطني في هذه الحالة تلقائيًا وليس بناءً على تدخل رئيس الجمهورية. وهو إجراء معروف في الأنظمة البرلمانية هدفه تحقيق الاستقرار الحكومي، ويعتبر كوسيلة مقابلة لمسؤولية الحكومة أمام البرلمان. أما سلطة الحل المنظمة بموجب المادة 129 من الدستور فهي سلطة شخصية تقديرية لرئيس الجمهورية.

### شروط ممارسة سلطة الحل:

لقد عملت بعض الأنظمة الدستورية على إخضاع ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة الحل إلى بعض القيود منها:

- صدور قرار الحل مسبقًا: كما هو في سوريا، البحرين واليمن، معناه أن يتضمن مرسوم الحل الأسباب التي أدت إلى ذلك ليتمكن الرأي العام من الحكم على سلامة إجراء الحل.

- كما قيدت بعض الدساتير ممارسة هذا الحق بمدة زمنية معينة، مثلاً حددت المادة 12 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 استعمال رئيس الجمهورية لسلطة حل الجمعية الوطنية بمرّة واحدة في السنة. وفي سوريا، لا يمكن حل البرلمان إلا بعد مرور 18 شهرًا من يوم الانتخابات التشريعية، أما في الصومال، فلا يمكن حل البرلمان في السنة الأولى للانتخابات التشريعية، كما لا يمكن حلّه أيضًا خلال السنة الأخيرة للنيابة الرئاسية<sup>(1)</sup>.

أما في النظام الجزائري، فتعتبر سلطة حل المجلس الشعبي الوطني سلطة شخصية وتقديرية يستأثر بها رئيس الجمهورية، حيث لا تخضع ممارستها لأية شروط موضوعية، باستثناء شرط استشارة رئيس الحكومة ورؤساء الغرفتين البرلمانيتين. اقتصر نص المادة 129 من دستور 1996 على شرط "الاستشارة" بالتالي إن رئيس الجمهورية غير مجبر بأخذ رأيهم. فتنظيم دستور 1996 لسلطة الحل، تجعل منها وسيلة لفرض رئيس الجمهورية تفوقه في ممارسة الوظيفة التشريعية<sup>(2)</sup>. لأنّ قراءة أولية لنصوص الدستور، تظهر رئيس الجمهورية بعيدًا عن السلطة التنفيذية عامة وعن العمل الحكومي خاصّة، حيث يعتبر حامي الدستور، إلا أنه في الحقيقة، هو الشخص

ROY (M.P) : Les régimes politiques du tiers monde, op.cit., p. 92.

- 1

HARTANI (A) : Le pouvoir présidentiel..., op.cit., p. 322.

2 - راجع:

الأول في السلطة التنفيذية وهو الذي يقودها<sup>(1)</sup>. فلا يمكن اعتبار حق حل المجلس الشعبي الوطني حقاً حيادياً نتيجة لممارسة رئيس الجمهورية سلطته باعتباره حكماً بين المؤسسات الدستورية الأخرى، إلا أنه وسيلة للضغط والتأثير على البرلمان.

يعتبر حق الحلّ سلاحاً يملكه رئيس الجمهورية للحصول على ثقة البرلمان عند تطبيق سياسته، حتى ولو كان هذا الأخير متكوناً من أغليات معارضة.

يتمتع رئيس الجمهورية عن طريق سلطة الحل، بحق المبادرة فيما يخص علاقاته مع جمهور الناخبين، فإنّ الحل بدون تصديق من قبل مؤسسة أخرى في الدولة، يجعل من رئيس الجمهورية سيد العمل البرلماني<sup>(2)</sup>. لذا فإن حق الحل في الأنظمة الحالية، « لا يعتبر وسيلة موازية لحق البرلمان في سحب ثقة الحكومة، كما كان ذلك معتمداً في المبادئ الأساسية للأنظمة البرلمانية، بما أن الحل لا يعتبر وسيلة تستعملها الحكومة، فإنّ حق الحل قد فقد دلالاته المعهودة في النظام البرلماني، ليكتسب دلالة جديدة من شأنها أن تعزز مركز رئيس الجمهورية، أي أن حق حل البرلمان أصبح يمثل امتيازاً أساسياً بالدرجة الأساسية، يتمتع به رئيس الدولة »<sup>(3)</sup>.

### ب - الحل وسيلة للجوء إلى التحكيم الشعبي:

تقرر حق الحل في النظام البرلماني، لتمكين السلطة التنفيذية من الرجوع إلى الناخبين في حالات متعددة منها:

1 - للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، راجع: لوناسي جقيقة: في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية...، مرجع سابق.

2 - كانت سلطة الحل في فرنسا في ظل الجمهورية الثالثة مقيدة بشرط توقيع رئيس الوزراء على مرسوم الحل، وبرأي مجلس الشيوخ، كما كانت مقيدة بشروط مشددة في ظل الجمهورية الرابعة، وأصبحت في دستور 1958 امتيازاً رئاسياً محرراً من كلّ الإجراءات. راجع:

- Avril (P) : Le regime politique de la V<sup>ème</sup> republique, 1<sup>er</sup> éd., LGDJ, Paris, 1964, p. 219.

- وهذا ما أكدّه الأستاذ "مياني"، « إنّ حق الجمعية الوطنية في فرنسا قد تحرر من كلّ إجراء مقيد، ليصبح سلاحاً بيد الهيئة التنفيذية، وعلى رأسها رئيس الجمهورية، حيث يستطيع أن يستخدمه بكل سهولة ضد البرلمان ».

- MIALLE (M) : L'Etat et le droit, François Maspero, Paris, 1978, p. 107.

- MOULIN (R) : Le presidentialisme et la classification des régimes politiques, LGDJ, Paris, 1978, p. 191 et s.

3 - عبد الرضا حسين الطغات: تركّز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 243.

- أنه وسيلة لتحكيم الأمة في نزاع قائم بين المجلسين والوزارة. فتطلب الوزارة من رئيس الجمهورية حل البرلمان، تخوفاً من سحب الثقة منها.
- أنه وسيلة يستعملها رئيس الجمهورية للرجوع إلى احتكام الشعب<sup>(1)</sup>.
- يستعمل أيضاً حق الحل في حالة الرغبة في إدخال تعديلات جوهرية في نظام الحكم.

كما قد يحل البرلمان قصد إيجاد أغلبية برلمانية ثابتة تكفل استقرار نظام الحكم، وتقدياً للآزمات الوزارية المتكررة خاصة في حالات الحكومات الائتلافية. كما يستعمله رئيس الجمهورية ليكون بمثابة وسيلة ضغط ضد البرلمان وذلك من أجل ضمان الاستقرار الوزاري<sup>(2)</sup>، أو من أجل زيادة في المساندة التي تحظى بها سياسة رئيس الجمهورية من قبل الرأي العام، أي الشعب، وهذا ما حصل في فرنسا سنة 1968، حيث استعمل حق الحل دون أن يكون هناك نزاع بين الحكومة والأغلبية البرلمانية، بل من أجل تقوية الثقة الشعبية في سياسة رئيس الجمهورية فقط، وفعلاً ناصر الشعب تلك السياسة.

يستوجب اللجوء إلى الحل، عملياً، وجود خلاف بين رئيس الجمهورية والبرلمان من جهة، ومن جهة أخرى، يعتبر حق الحل وسيلة للجوء إلى التحكيم الشعبي، ويكون ذلك إما بانتخاب الشعب لأغلبية برلمانية جديدة، وبالتالي، فإن الحل يعتبر حقاً وسيلة لإبراز السمو الرئاسي، وإما أن يتمسك الشعب بنفس الأغلبية البرلمانية، وذلك يعني أن التحكيم الشعبي جاء ضد رئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة لا يكون أمام هذا الأخير إلا الخيار بين قبول سياسة الأغلبية البرلمانية أو تقديم استقالته. فمن الصعب تصوّر بقاء رئيس الجمهورية في منصبه، بعد أن يختار الشعب من جديد أغلبية معارضة له.

1 - لا يمكن اعتبار تدخل الرئيس "الشانلي بن جديد" لحل المجلس الشعبي الوطني في جانفي 1992، هدفه الرجوع إلى احتكام الشعب، لأن قرار الحل صدر في الجريدة الرسمية بعد استقالة الرئيس من منصبه.

2 - هذا ما أكدّه الجنرال "ديقول" في فرنسا، حيث أعلن إذا ما تجرأت الجمعية الوطنية بالتصويت بعدم الثقة على الوزارة القائمة فإن الحل سيكون نصيبها. وفعلاً قام بحل الجمعية الوطنية في أكتوبر 1962. راجع:

- DUVERGER (M) : Institutions politiques et droit constitutionnel, op.cit., p. 521.

وتعتبر سلطة الحل سلاحاً خطيراً غير مضمون، بسبب كون نتائجه مشروطة بعدة مسائل أخرى ذات طبيعة قانونية وسياسية<sup>(1)</sup>، ولن يلجأ رئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني، إلا إذا كان على يقين من أن الانتخابات الجديدة ستكون في صالحه.

إنّ اللجوء إلى استعمال سلطة الحل، إن كانت تظهر عملاً اختياريًا وامتيازياً، إلا أنه يجب أن يأخذ رئيس الجمهورية بعين الاعتبار الساحة السياسية.

أخيراً، فالإلى جانب جميع الوسائل التي يملكها رئيس الجمهورية للتعبير عن اعتراضه على القوانين التي صوت عليها البرلمان، يضيف بعض الكتاب وسيلة أخرى لتفوق رئيس الجمهورية على البرلمان<sup>(2)</sup>، وتتمثل في الإجراء المتضمن في المادة 128 من الدستور والتي تنص «**يمكن لرئيس الجمهورية أن يوجه خطاباً إلى البرلمان**».

والخطاب الذي يوجهه رئيس الجمهورية إلى البرلمان كمؤسسة في غاية الأهمية<sup>(3)</sup>، يمكنه من التعبير صراحة عن سياسته واختياراته وقراراته. فالخطاب هو عمل صادر من رئيس الجمهورية لإعلام المنتخبين بما يريد تحقيقه، وما هو منتظر منهم. لم يعمل الدستور ولا الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية على تنظيم هذا الإجراء، وذلك خلافاً للخطاب الموجه إلى الأمة<sup>(4)</sup> الذي يعتبر إجبارياً في حالة الحرب.

1 - لوناسي ججيقة: في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 148. راجع أيضاً:

WALINE (M) : "Quelques reflexions sur les institutions de la V<sup>ème</sup> république", RDP, N° 3, 1982, p. 598 et s.

HARTANI (A) : Le pouvoir présidentiel..., op.cit., p. 114 et s. 2 - راجع:

"En effet, le message est l'acte présidentiel par excellence". 3 -

Cf : MAESTRE (J.C) : "Les messages présidentiel en France", RDP, 1964, p. 423.

4 - راجع المادة 95 الفقرة الأخيرة من دستور 1996.

## الفصل الثاني

### توسيع نفوذ رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التشريعية

يتميّز القانون المعاصر بالطابع التقني والفني، حيث يزداد تقنية يوماً بعد يوم. وهذا التطور قد غير تغييراً جذرياً مبادئنا كنا يشكلان أسس الحياة الدستورية في الدولة في العهود الماضية، ولم يكونا يقبلان أي جدل أو نقاش، هما:

- مبدأ السيادة يمثلها البرلمان الذي يحتكر حق التعبير عن هذه السيادة بواسطة القانون.
- مبدأ احتكار البرلمان لصياغة القواعد العامة المجردة، والتي تؤثر على المراكز القانونية للأفراد، أي التي تتعلق بحقوقهم وحرّياتهم والالتزامات المفروضة عليهم، سواء في علاقاتهم بينهم أو في علاقاتهم مع الدولة وإدارتها وعمّالها.

لكنّ بتطور الدولة الحديثة، أصبحت للسيادة وظائف مختلفة، يتولّى البرلمان الجانب التشريعي من هذه الوظائف، وتتولّى الحكومة وظيفة التنظيم الإداري لهذه السيادة داخل الدولة<sup>(1)</sup>. كما أصبح مجال تدخل البرلمان محدّد على سبيل الحصر، أي احتكار البرلمان لصياغة القواعد العامة المجردة انقلب من قاعدة عامة إلى استثناء محصور ومنكمش في مجالات محدّدة، وكان هذا الانقلاب الثوري لصالح السلطة التنفيذية. فالأصل هو التنظيم الحكومي، والاستثناء هو "التنظيم" البرلماني.

وإلى جانب التطورات التي عرفتتها الدولة الحديثة، فإنّ الدولة الجزائرية، دولة في طور الإنشاء والبناء، وهي في محاولة مستمرة للبحث عن نظام سياسي، اجتماعي واقتصادي يستجيب لمتطلبات المجتمع الجزائري خاصة، ومتطلبات المجتمع الدولي عامة. وهذا البناء يتطلّب من المؤسسات الجزائرية اتّخاذ عدّة إجراءات وقواعد

1 - حول تطور وظائف الدولة، وظهور المبادئ الدستورية الجديدة التي تحكم علاقة البرلمان والسلطة التنفيذية راجع: JANOT (R) : « Les origines des articles 34 et 37 » in vingt ans d'application de la constitution de 1958, le domaine de la loi et du règlement, colloque organisé par la faculté de droit et de science politique d'aix Marseille, sous la direction de Louis FAVOREU, Presse Universitaire d'aix - Marseille, 1978 p 62 et s.

قانونية، لا يمكن للقانون وحده اتّخاذها، نظراً لطبيعة إجراءاته<sup>(1)</sup>، لذا تظهر أهمية الآليات القانونية التي اعتمدها المؤسس الجزائري إلى جانب التشريع البرلماني في المنظومة القانونية الجزائرية.

خُصّ رئيس الجمهورية بمجال إنشائي مهمّ جدّاً، إذ يتدخّل كسلطة إنشائية للقواعد القانونية عن طريق المراسيم أو اللوائح المستقلة. وتعتبر المراسيم الرئاسية بمثابة تشريع حكومي موازٍ للتشريع البرلماني طبقاً لما جاء به نص المادة 125 من دستور 1996.

وتكمن جدوى وضع القواعد التشريعية في تطبيقها في الميدان لكي لا تبقى مجرد حبر على ورق، ويكون ذلك بتدخل التنظيم التنفيذي الذي يعمل على تجسيد النصوص التشريعية البرلمانية والرئاسية على أرض الواقع. فينقل التنظيم التنفيذي العمل التشريعي من مجرد نصوص إلى آليات قانونية لتطبيق السياسة الحكومية في الميدان (المبحث الأول).

تشارك السلطة التنفيذية البرلمان في العمل التشريعي عبر جميع المراحل التي يمر بها النص، كما مُنحت لها عدّة آليات قانونية ليمتد مجال مشاركتها في التشريع، بعيداً عن حق الاقتراح، ومختلف الإجراءات التي تتبعها المبادرة التشريعية، إلى إمكانية التدخل في ممارسة الوظيفة التشريعية سواء في الحالة العادية أو في الحالات الاستثنائية وذلك عن طريق التشريع بالأوامر.

إلى جانب ذلك، يتمتع رئيس الجمهورية، رئيس السلطة التنفيذية، بسلطة إنشائية هامة تتمثل في القواعد الدولية، حيث تسمو نصوص المعاهدة التي صادق عليها رئيس الجمهورية على القانون، وبالتالي تأتي ضرورة احترام المشرّع عند صياغته للقواعد القانونية نصوص المعاهدة.

ويعتبر كل من التشريع عن طريق الأوامر، والتشريع عن طريق المعاهدات الدولية بمثابة تشريع منافس للتشريع البرلماني في الظروف العادية، أمّا في الظروف الإستثنائية، فيستحوذ رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية، حيث يصبح المشرّع الوحيد في الدولة بواسطة الأوامر (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع الموازي

نظرا لتطور وظيفة القاعدة القانونية بتطور وظيفة الدولة، فلم يعد بمقدور البرلمان التحكم في كل مجالات الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، خاصة ما يتعلق بالمجالات التكنولوجية والتقنية.

وقد ساهمت هذه العوامل في تغيير المفاهيم التقليدية المتعلقة بكل من وظيفة الحكومة ووظيفة البرلمان، وخاصة تلك المتعلقة بكل منهما في تنظيم الأمور العامة في الدولة الحديثة. وكان من نتائج ذلك الاعتراف للحكومة بصفة الشريك الكامل في وضع النظام القانوني الخاص بكل جانب من جوانب الحياة القانونية في الدولة أو على الأقل الخاص بأغلبية هذه الجوانب إن لم نقل كلها، وأصبحت الحكومة تلعب في الوقت الحاضر هذا الدور المهم من خلال الاعتراف لها بما أسماه الفقه السلطة التقريرية المستقلة. فبعد تحديد مجال القانون أصبح اختصاص البرلمان اختصاصاً استثنائياً، يتدخل على سبيل الحصر لتنظيم بعض المجالات المحددة له بموجب الدستور، وما عدا ذلك يعود إلى السلطة التنظيمية الرئاسية، يمارسها بواسطة المراسيم الرئاسية.

وأدى هذا التطور إلى تغيير معايير تحديد القانون واللائحة فلم يعد المعيار العضوي هو الأساس المعتمد عليه، بل أصبح المعيار المادي أو الموضوعي هو المعتمد عليه، فما لا يدخل في مجال القانون هو من مجال التنظيم (المطلب الأول).

كما أدى تطور مفهوم القانون واللائحة إلى تغيير مفهوم اللوائح والطبيعة القانونية لها، بحيث تعتبر المراسيم الرئاسية سلطة أصلية وغير مشروطة، أي لا تتوقف على تدخل المشرع في شكل صريح أو إذن، ودون أن تكون تابعة أي أن تتدخل في شكل إجراءات تنفيذية ثانوية، بل يتدخل التنظيم المستقل كالمشرع لوضع قواعد عامة مجردة وغير شخصية. وتظهر أهمية المراسيم الرئاسية، كسلطة تنظيمية مستقلة ليس بالنظر إلى صاحبها، أي على أنها سلطة من سلطات رئيس الجمهورية، بل لكونها تتدخل لتنظيم قواعد عامة، فهي وإن كانت تعتبر أعمالاً إدارية تنظيمية من حيث الشكل، لكن

من حيث موضوعها وطبيعتها، تُعدّ أعمالاً تشريعية، وتتسم القواعد التي تتدخل المراسيم الرئاسية لتنظيمها، بطابع العمومية والتجريد (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### السلطة التنظيمية المستقلة سلطة إنشائية

بعد انهيار المبدأ الذي كان مستقرا في أعقاب الثورة الفرنسية، والذي كان أساسه أنّ البرلمان هو صاحب السلطة الأصلية في التشريع، وضعت دساتير الأنظمة الحالية قيودا على سلطة البرلمان في التشريع. وتظهر هذه القيود خاصة في تحديد مجال القانون، حيث أصبحت مجالات تدخل القانون محدّدة على سبيل الحصر، وما عداه يندرج في مجال التنظيم<sup>(1)</sup>.

يتطلب بناء دولة حديثة، تخويل الجهاز التنفيذي سلطات واسعة للتدخل السريع في الحياة الاقتصادية وذلك بموجب قواعد سريعة وفعالة. فيعتبر التنظيم الإجراء القانوني الأساسي لتأطير النشاط الدولي، أمّا القانون فهو عمل استثنائي وذلك لكونه مجرد منح لاختصاص<sup>(2)</sup>.

وطبقا للمادة 1/125 من دستور 1996 « يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون »<sup>(3)</sup>.

بموجب هذه المادة خول المؤسس الجزائري رئيس الجمهورية جزءاً مهماً من "السلطة التشريعية"، وجعلته جهازاً إنشائياً، حيث يتدخل البرلمان لصنع القانون ويتدخل رئيس الجمهورية لصنع التنظيم.

---

1 - « La délimitation matérielle du domaine de la loi et, plus encore, peut être la technique de répartition utilisée : elle assignait au législateur parlementaire une compétence d'attribution en quelque sorte résiduelle, alors que le pouvoir réglementaire se voyait reconnaître une compétence générale dans l'édiction des normes » AVRIL (P) : Le régime politique de la V<sup>ème</sup> république, 4<sup>ème</sup> éd, LGDJ 1979 p 64.

2 - راجع: DUBOIS (J.M) et ETIEN (B) : « L'influence de la constitution Française de 1958... », op.cit, p 495.

HARTANI (A.K) : Le pouvoir présidentiel..., op.cit, p 265.

3 - راجع:

وقد عمل دستور 1996 متأثراً بالتجارب العالمية عامة، وبالذات بالجزائرية السابقة له خاصة على تحديد مجال القانون، حيث يعتبر هذا الأخير وسيلة إنشائية استثنائية، ومجرد منح لاختصاص (الفرع الأول).

وخلافاً لذلك، منح المؤسس الجزائري لرئيس الجمهورية اختصاصاً إنشائياً عاماً، فيتدخل رئيس الجمهورية بواسطة المراسيم الرئاسية لتنظيم جميع المجالات ما عدا تلك المخصصة حصراً للقانون (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### القانون اختصاص مقيد

إنّ القانون وفقاً للأفكار الديمقراطية الحديثة، هو التعبير عن إرادة الشعب ممثلاً في برلمانه. وبما أنّ إرادة الشعب هي الإرادة العليا فإنّ السلطة التشريعية تتدخل لصياغة قانون متى شاعت باستثناء بعض القواعد التي يتضمنها الدستور في حدّ ذاته<sup>(1)</sup>.

يتمثّل التعريف التقليدي للقانون في الوثيقة التي توضع من قبل الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية، وطبقاً لذلك، فإنّ إقامة ميدان محدّد لا يمكن التصويت ضمن إطاره من قبل الهيئة التشريعية، يعتبر اعتداءً على مبدأ السيادة الوطنية. فلم يكن من الممكن في المفهوم التقليدي، تعيين ميدان محدّد يختصّ به القانون. يستطيع المشرّع بصفته صاحب السيادة، أن يقرّر أي موضوع كان، وأن يضع القواعد التي يستلزمها هذا الموضوع<sup>(2)</sup>.

والقانون بمفهومه الشكلي، بوسعه أن ينصبّ على أي موضوع، بالإضافة إلى أنّ بعض الموضوعات تكون قاصرة عليه<sup>(3)</sup>، فلا توجد هنالك موضوعات يكون تنظيمها قاصراً على هيئة أخرى من هيئات الدولة غير البرلمان. مراعاة لهذا المبدأ، فإنّ تحديد

1 - هناك بعض المبادئ منظمّة بموجب الدستور مباشرة مثلاً: تحريم رجعية قانون العقوبات. تنص المادة 46 من الدستور الجزائري لسنة 1996: « لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم ».

2 - راجع: RIVERO (J) : Droit administratif, op.cit , p 56.

3 - DE LAUBADERE (A) : Cours de droit constitutionnel et institutions politiques, les cours de droit, Paris 1955, 1956, p 520.

ذكر من قبل عبد الرضا حسين الطغات: تركّز السلطة السياسية... مرجع سابق، ص 313.

مجال القانون، وبالتالي الميدان التشريعي، قد استبعد في كل من دستور الجمهورية الثالثة والرابعة في فرنسا، وكانت أول محاولة لهذا التحديد بموجب قانون 17 أوت 1948 المتعلق بتحديد ميدان معين كميدان تشريعي بطبيعته، وإعطاء الحكومة الحق في تنظيم الميادين الأخرى باللوائح. ويتمثل الجانب الأساسي لهذا القانون في « العودة نحو نوع من التقسيم العقلاني والمنطقي للاختصاصات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وذلك للسماح للبرلمان في أن يتابع في ظل شروط جيدة الأعمال المكلف بها من جهة، ومن جهة أخرى تسهيل مهمة إدارة الحكومة في التعامل مع القضايا المطروحة التي تتميز معطياتها بالتغير السريع»<sup>(1)</sup> لكن مع ذلك، احتفظ البرلمان بإمكانية التدخل في كل لحظة من أجل التصويت على قانون يتعلق بموضوع اعتبر كما لو أنه يدخل في إطار الاختصاص اللائحي التابع للحكومة. إن البرلمان بقي صاحب السيادة فكان بإمكانه أن يغير بالشكل الذي يناسبه في قائمة الموضوعات التي تعتبر من قبيل الموضوعات التي من الممكن أن تنظم من قبل الحكومة.

أما دستور 1958، فعمل بموجب المادتين 34 و37 على تحديد مجال القانون واللائحة<sup>(2)</sup>. ويمثل إضعاف البرلمان في اختصاصه التشريعي لصالح الحكومة من أهم السمات التي يتميز بها دستور 1958. إن واضعي هذا الدستور عملوا كل ما في وسعهم من أجل التقليل من سلطة الجمعية الوطنية والتقليل من هيمنتها<sup>(3)</sup>.

فلقد عمل دستور 1958 على قلب القاعدة السائدة من قبل رأساً على عقب، حيث بموجبه حدّد مجال القانون. أطلق المشرّع الدستوري يد الهيئة التنفيذية في مجال

1 - عبد الرضا حسين الطغات: تركّز السلطة السياسية...، مرجع سابق، ص 318.

2 - رأى الجنرال ديغول "Degaulle" الذي له تأثير كبير في وضع هذا الدستور، أن سلطة الدولة ينبغي أن لا تكون موضوع احتكار من قبل البرلمان، وإنما ينبغي أن تكون موضع ممارسة من قبل مؤسسات الدولة المختلفة. راجع عبد الرضا حسين الطغات: تركّز السلطة السياسية...، مرجع سابق، ص 319.

- راجع أيضاً حاتم حسين أبو الفتوح: العلاقة بين القانون واللائحة التنفيذية في الظروف العادية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة 1985، ص 19 وما يليها.

3 - راجع: RFSP، «Institutions politiques de la cinquième république»، DUVERGER (M) : Paris, 1959, pp 115 et 116.

التشريع ليقيد بالمقابل يد الهيئة التشريعية. فكان النظام السابق لصدور دستور 1958 يعمل على حماية الهيئة التشريعية من تجاوزات الهيئة التنفيذية، أصبح مجال البرلمان مغلقاً، لا يمكن للبرلمان أن يغامر خارجه، هكذا بعد أن كان هذا الميدان هيكلاً مقدساً أصبح سجناً<sup>(1)</sup>.

وطبقاً للمادة 34، يتدخل القانون من جهة لوضع القواعد المتعلقة بموضوعات محدّدة، ومن جهة أخرى يتدخل ليضع المبادئ الأساسية لموضوعات أيضاً معيّنة. وفي هذا الصدد، ثار خلاف فقهي كبير يتمثل في مدى وجود مجال محدّد لكل من القانون واللائحة.

**الفريق الأول:** ذهب فريق من الفقهاء إلى تحديد مجال خاص ومستقل لكل من القانون واللائحة، بحيث لا يمكن لأحدهما التدخل أو التعدي على مجال آخر، ويكون أساس أو معيار هذا التحديد هو مبدأ "مونتسكيو" المتمثل في الفصل بين السلطات. فأساس أو سبب ظهور هذا المبدأ هو حماية الأفراد من طغيان الهيئة الحاكمة. وضمّاناً لذلك، وضع التشريع في يد البرلمان، وتعتبر حالة الأفراد الحد الفاصل بين مجال القانون واللائحة، وكل قاعدة عامة تقتضي مساساً بالحالة القانونية للأفراد، فيما يخص حرياتهم أو أموالهم، يجب أن يصدر بها قانون، أمّا اللائحة فيقتصر تدخلها على وضع قواعد لا تمس ولا تؤثر في الأفراد. ومن أنصار هذا الرأي نجد **لاباند** الذي يفرّق بين نوعين من القواعد<sup>(2)</sup>.

أ - القواعد الخاصة بالحالة القانونية للأفراد، وتلك المتعلقة بزمّتهم المالية أو حريّتهم الفردية أو علاقاتهم مع الهيئات الحاكمة حيث تنظّم تلك القواعد بقانون.

ب - القواعد الخاصة بالتنظيم الداخلي للجهاز الحكومي، بحيث لا تؤثر هذه الأخيرة في الأفراد مباشرة، وتنظّم بموجب لوائح. والتحليل نفسه اعتمده "هوريو" حيث

1 - راجع: AVRIL (P) : Le régime politique de la V<sup>ème</sup> république, op.cit, p 30.

2 - سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص 159.

يرى أنّ مجال القانون هو تنظيم الحقوق الفردية والحقوق المدنية، بينما تتدخل اللائحة لتنظيم الحقوق الإدارية التي تعتبر أقلّ ثباتاً لسهولة تغييرها<sup>(1)</sup>.

نستنتج ممّا ذهب إليه هذا الفريق من الفقهاء، أنّ تحديد مجال مستقل لكل من القانون واللائحة، لا يعني تقسيم المجال الإنشائي للقواعد القانونية بينهما، كما هو الحال في الأنظمة الدستورية الحالية، وإنّما تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، بحيث تتدخل السلطة التشريعية لوضع القواعد الأساسية، ويقتصر تدخل السلطة التنفيذية أو اللائحة في تنفيذ هذه القواعد الأساسية.

أمّا الفريق الثاني: فيرفض تحديد مجال لكل من القانون واللائحة، حيث يرى "كاري دي مالبرغ" ضرورة هدم كل حد فاصل بين مجال القانون واللائحة، فالقانون مصدره البرلمان، وهذا الأخير لا يمثّل الأمة فحسب، بل هو الوسيلة الوحيدة التي تستطيع الأمة أن تتال عن طريقه ما تريد، وبالتالي، فإنّ سلطة القانون غير محدودة فلا يوجد مجال لللائحة لا يمكن أن يتناوله القانون، بل يستطيع كل منهما أن يتناول جميع الموضوعات، لأنّ الفرق بين القانون واللائحة ليس من حيث الموضوع، بل الفرق بينهما يكمن في القوة، فاللائحة هي في موضع تبعية بالنسبة إلى القانون، لأنّ مهمتها مقصورة على تنفيذه، ويجب فهم التنفيذ فهما واسعا<sup>(2)</sup>.

منذ صدور الدستور الفرنسي لسنة 1958، أصبح الحق العام في ممارسة سلطة وضع القواعد الملزمة يعود إلى الحكومة طالما أنّ البرلمان لم يعد يتمتع إلاّ باختصاص محدود يقوم على صلاحيات محدودة<sup>(3)</sup>.

أمّا في النظام الجزائري، فلا يمكن الكلام عن إضعاف سلطة البرلمان أو كسوفها، نظراً لتأثير المؤسس الجزائري في أوّل تجاربه بما وصلت إليه التجربة

1 - سليمان محمّد الطماوي: السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص 160.

2 - راجع: CARRE DE MALBERG (R) : Contribution à la théorie générale de l'Etat, op.cit, p 326 et s.

3 - راجع: BURDEAU (G) : Traite de science politique, op.cit, pp 568 et 569.

الفرنسية في دستورها لسنة 1958 من تطور في هذا المجال<sup>(1)</sup>، باستثناء دستور 1963 الذي نصّ في المادة 52 على أن: « **يضمن رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين** ». ولم يعرف هذا الدستور مجالا خاصا ومستقلا للتنظيم، بل يتدخل هذا الأخير فقط لتنفيذ القوانين. وكانت للمجلس الوطني سلطة عامة في مجال إعداد القواعد القانونية.

على خلاف ذلك، ومنذ دستور 1976، اعتمد المؤسس الجزائري مبدأ تحديد مجال القانون، وإطلاق مجال اللائحة<sup>(2)</sup>، وقد نصّت المادة 151 من دستور 1976 بتحديد مجال القانون، وفي مقابل ذلك، يتدخل رئيس الجمهورية بموجب المادة 152 لممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. والمبدأ نفسه ذهبت إليه المادتان 115 و 116 من دستور 1989<sup>(3)</sup> والمواد 122 و 123 و 125 من دستور 1996.

فعمل دستور 1996 كنظيره الفرنسي لسنة 1958 على التمييز بين اختصاصات السلطة التنظيمية الرئاسية، وقام بتوزيع هذه الاختصاصات بشكل يجعل رئيس الجمهورية صاحب مجال واسع في ممارسة السلطة الإنشائية للقواعد القانونية. فقامت المادتان 122 و 123 بتحديد مجال القانون، وأصبح باقي الوظيفة الإنشائية، بموجب المادة 125، في يد رئيس الجمهورية.

فقد ميّز دستور 1996 بين اختصاصات المؤسستين، فبينما يتمتع البرلمان باختصاص مقيّد، يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة إنشائية عامة أو باختصاص عام في

---

1 - لم تتأثر جميع الدساتير، خاصة العربية منها، بالثورة التي أدخلها الدستور الفرنسي لسنة 1958. فقد انتهجت معظم الدول العربية القواعد العامة التي يجمع عليها الفقهاء، من حيث جعل مجال القانون هو المجال الأصلي، ومجال اللائحة هو الاستثناء باستثناء دساتير المملكة المغربية، الدستور الموريطاني والدستور الجزائري. راجع سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص 164.

2 - راجع: DUBOIS (J. M) et ETIENNE (R) : L'influence de la constitution Française... », op.cit, p 493.

3 - راجع: العيد العاشوري ويوسف براهيم: المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الاستقلال، مرجع سابق، ص 15.

- تنص المادة 115 من دستور 1989 على: « **يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي حوّلها إياه الدستور. ويدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي...** ».

أمّا المادة 116 فتتص: « **يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون...** ».

صنع القواعد القانونية<sup>(1)</sup>، بل أكثر من ذلك، فلا يقتصر دور البرلمان في المجال الإنشائي على كونه اختصاصاً مقيّداً، بل هو اختصاص استثنائي، وهذا ما تؤكد أحكام المادة 122 من الدستور التي حدّدت تدخل المشرّع في 30 مجالاً، رغم إناطة المؤسّس مجالات هامة لمجال القانون كانت في السّابق غير مخصّصة له، منها:

- الضمانات الأساسية للموظّفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومي.
- القواعد العامة المتعلقة بالدّفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوّات المسلّحة، حيث كان هذا المجال من اختصاص التنظيم المستقلّ باستثناء التّصويت على ميزانية الدّفاع الوطني.
- تنظيم حالة الطّوارئ وحالة الحصار.
- قواعد نقل الملكيّة من القطاع العام إلى القطاع الخاص، مع العلم أنّ هذا المجال في الواقع تمّ تنظيمه بمرسوم رئاسي عوضاً أن يتدخل القانون لتنظيمه.

ورغم التّوسيع النسبي لمجال القانون في دستور 1996 بالمقارنة مع دستور 1989، إلّا أنّ المادة 122 من دستور 1996، تؤكد على الاختصاص الاستثنائي للبرلمان. ويقتصر تدخل البرلمان على وضع القواعد الخاصة بحقوق الأفراد وواجباتهم وتنظيم الحياة الخاصة، والحريّات العامة، وكذا تنظيم العلاقات بين المواطنين والحكومة، التّظيم القضائي والضرائب، والقواعد العامة الخاصة بالحياة الاقتصادية والاجتماعيّة، إلى جانب تلك المجالات المحدّدة بموجب المادة 123 من الدستور التي يتدخل المشرّع العضوي لتنظيمها. كما أنّ تحديد مجال القانون بصفته وسيلة من أجل إضعاف السّطة التشريعية للبرلمان، لم يفرض احترامه إلّا على البرلمان، في الوقت الذي كان مفترضاً فيه أن يفرض احترامه بالتساوي على البرلمان والحكومة. بما أنّ المبادرة التشريعية للبرلمان مقيّدة ينبغي أن تكون مبادرة الحكومة هي الأخرى مقيّدة. فالنقيّد المفروض من قبل الدستور، يمارس فقط لمصلحة الحكومة التي تستخدمه أو لا تستخدمه، فتستطيع الحكومة أن تلتجئ إلى المجلس الدّستوري في أيّ وقت للإعلان بأنّ

HARTANI (A . K) : Le pouvoir Présidentiel ..., op.cit, p 267.

1 - راجع:

النص الذي تمّ التصويت عليه من قبل السلطة التشريعية يدخل في الميدان اللأحي وليس التشريعي<sup>(1)</sup>.

كما تجب الإشارة أيضاً إلى أنّ مجال القانون غير محدّد فقط في المواضيع التي تضمّنتها المادتان 122 و 123 من الدستور، فلقد استعمل المؤسّس عبارة "يشرّع البرلمان في الميادين التي يخصّصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية..." أي أنّ هناك عدّة مصادر للاختصاص التشريعي في الدستور مثلاً نصّ المادة 92 من دستور 1996 "يحدّد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي".

ولقد أكّد المجلس الدستوري الفرنسي على أنّ أساس اختصاص البرلمان يمكن أن ينتج من التدابير الدستورية غير تلك التي حدّتها المواد الخاصة بمجال القانون، بل أيضاً من ديباجة الدستور، وبالتالي من النصوص التي تشير إليها<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني

#### المرسوم الرئاسي وسيلة دائمة "للتّشريع"<sup>(3)</sup> الرئاسي

إنّ تعميق الديمقراطية وتطويرها، يقتضيان أن يكون البرلمان ممثّل الأمة، لذا فإنّ وضع أي قيود على سلطات وقدرات البرلمان يعني في الوقت نفسه تقييد قدرات وسلطات الأمة ذاتها. لذلك اعترف رجال الثورة الفرنسية للبرلمان بسلطة تشريعية أصلية وغير مقيدة بحدود معينة، فسلطة البرلمان هي سلطة أصلية وغير مشروطة، فهي سلطة لا تحتل بطبيعتها أي قيود، وهي تتنافر وفكرة الحدّ منها أو تقييدها، لدرجة أن مشروعات القوانين التي كانت تقدّمها الحكومة للبرلمان كانت تخضع لرقابة مشدّدة من قبل اللجان الموجودة في البرلمان. وكانت الدولة تمثّل الرّجل الشرطي مهمّتها

1 - تقوم الحكومة بدعوة البرلمان للتصويت على موضوع لا يدخل في عداد الميدان التشريعي، لتعود في وقت لاحق لتغيير رأيها، وتعلن بأن الموضوع الذي ينصبّ عليه القانون يدخل في عداد الميدان اللأحي، راجع في

هذا الصّدّد: RIVERO (J) : Droit administratif, op.cit, p 62.

2 - La décision N° 65 – 342 du 02 juillet 1965 cité par PEZANT (J . L), « contribution à l'étude du pouvoir... », op.cit, p 467.

3 - يعتبر المرسوم الرئاسي وسيلة دائمة للتشريع باعتباره منشأ للقواعد القانونية، راجع ص 213 وما يليها، النظام القانوني للمراسيم الرئاسية.

الحفاظ على الأمن داخليًا وخارجيًا، ولم تكن في حاجة إلى قوانين كثيرة، ولم تكن مهمة صناعة القانون معقدة<sup>(1)</sup>. أمّا حاليًا، فالبرلمان عاجز لوحده عن مواجهة التغيير الجذري لدور الدولة الحديثة سواء من حيث الكمّ أو من حيث الكيف. فالدولة الحديثة تتدخل في شتى مجالات الحياة، وأصبحت لذلك تواجه صعوبات متعدّدة ومتنوّعة أمام تعقيدات الحياة العصريّة، ومسايرة ركب السرعة. وهذا ما استوجب إعادة توزيع المهام التنظيميّة في الدولة بين الحكومة وبين البرلمان فلا يمكن الاستغناء عن البرلمان كسلطة تشريعيّة، لكن لا يمكن الاكتفاء به<sup>(2)</sup>.

بسبب كلّ هذه التّطورات، عملت معظم دساتير الأنظمة الحالية على ترجيح كفة الحكومة من حيث توسيع نطاق دورها، والاعتراف لها بسلطة إنشائيّة عامة في مجالات كانت في الأصل من اختصاص البرلمان. وتتجاوز السّلطة المخوّلة للحكومة النطاق المعترف به أصلا لها، كسلطة تابعة للبرلمان، أي عندما تتدخل الحكومة لتنفيذ القوانين. فلم يعد البرلمان يحتكر سلطة وضع قواعد ابتدائيّة، ولم تعد سلطته غير مقيدة<sup>(3)</sup>، لذا يرى الفقهاء أنّ جوهر الثّورة القانونيّة لسنة 1958 لا يمكن في تحديد مجال القانون بل في:

- 1 - إنشاء مجال مخصّص دستوريًا للحكومة.
- 2 - المبدأ القاضي بأنّ مجال التنظيم هو الأساس ومجال التشريع هو الاستثناء.
- 3 - وجود إجراءات تمكن الحكومة من حماية سابقة ولاحقة من إعتداءات البرلمان على مجالها<sup>(4)</sup>.

1 - راجع: رأفت فودة: سلطة التقرير المستقلّة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربيّة، 1994، ص 145.

2 - راجع: De SOTO (J) : « La loi et le règlement dans la constitution du 04 octobre 1958 », RDP, 1959, p 264.

3 - « Ce dernier (le parlement) n'a donc plus le monopole des actes à caractère initial et inconditionné » : cf : De SOTO (J) : « La loi et le règlement... », op.cit, p 259.

4 - راجع: VEDEL (G) DELVOLLE (P) : Droit administratif, 8<sup>ème</sup> ed, PUF Paris, 1982, p 295.

ويعتبر الإجراء القانوني تنظيمًا مستقلاً عندما يتخذ من قبل السلطة التنفيذية في مجالات خالية من إجراءات تشريعية سابقة<sup>(1)</sup>، وتمتاز التنظيمات المستقلة أو ما يسميه الفقه أيضاً التنظيمات القائمة بذاتها بكون القواعد التي تصوغها هي قواعد عامة ودائمة تجد أساسها في نص شكلي هو الدستور. فالمرسوم الرئاسي في الجزائر يجد أساسه الدستوري في نص المادة 125<sup>(2)</sup>.

يتوقف تحديد مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة، وبالتالي تحديد نطاقها والمجالات المحتمل تدخلها فيها على الفلسفة التي يتبنّاها النظام السياسي في كل دولة عند رسم الحدود الفاصلة بين الحكومة وبين البرلمان، كما يتوقف أيضاً على مدى تبني هذا النظام للمفهوم التقليدي للإدارة أو للمفهوم الحديث لها.

فلقد اختلف الفقهاء عند تحديدهم لمفهوم السلطة التنظيمية المستقلة بين مفهوم ضيق ومفهوم واسع لهذه السلطة.

- **المفهوم الضيق:** يذهب أنصار هذه المدرسة إلى ضرورة إبعاد الإدارة كلما أمكن من صياغة "القواعد العامة المجردة"، فهذه المهمة تعتبر محجوزة للسلطة الممثلة للإرادة العامة، أي البرلمان. فهذا الأخير هو وحده الذي يملك تنظيم المراكز العامة بواسطة القواعد القانونية الصادرة في شكل تشريع أو قانون. والإدارة تظل تابعة للبرلمان عضوياً وموضوعياً، لأنها أدنى درجة من الناحية العضوية حيث لا تتمتع بالصقة التمثيلية، فالبرلمان يريد والحكومة تفعل، ويرتكز هذا الفريق على أساس الفصل المطلق بين السلطات، فالبرلمان التشريع وعلى الحكومة التنفيذ<sup>(3)</sup>.

1 - « Le règlement est dit autonome quand il est édicté par l'autorité administrative en l'absence de dispositions législatives pré-existantes ». cf: HARTANI (A . K) : Le pouvoir présidentiel..., op.cit, p 270.

2 - يوجد في الفقه الفرنسي فريق محدود ينكر وجود ما يعرف في الفقه باللوائح المستقلة، ومنهم الأستاذ FAVOREU الذي يرى أنّ هذه اللوائح ماهي إلا "صرحاً بناء الفقهاء، فهو لا يوجد إلا في خيالهم « Les règlements autonomes existent-ils ? », in : Mélange offerts à Georges Baudeau, le pouvoir, LGDJ, 1977, p 405.

3 - رأفت فودة: سلطة التقرير المستقلة، مرجع سابق، ص 162.

والمفهوم الضيق، لا يعترف بوجود اللوائح المستقلة، بل يقتصر تدخل اللائحة على تنفيذ القانون، والسلطة الإنشائية محدّدة فقط في البرلمان. ففي مصر مثلاً، يعتبر اختصاص السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح المستقلة اختصاصاً استثنائياً من قاعدة تولي السلطة التشريعية وحدها الوظيفة التشريعية. والسلطة التنظيمية هي سلطة استثنائية، تتدخل فقط في موضوعين محدّدين على سبيل الحصر في الدستور وهما الضبط والمرافق العامة<sup>(1)</sup>.

- **المفهوم الواسع:** يرى أصحاب هذا المفهوم، إذا كانت اللوائح التنفيذية، تعد تشريعاً ثانوياً لا يوجد إلاّ مستنداً إلى تشريع قائم، فإنّ هناك نوعاً من اللوائح يعد بمثابة التشريع الأصل تصدّره السلطة التنفيذية دون حاجة إلى الاستناد إلى تشريع قائم، ومن ثمّ فإنّه يتضمّن أحكاماً مبتدأة، ومن هنا جاءت تسمية "اللوائح المستقلة"، و"القائمة بذاتها"<sup>(2)</sup>.

لقد عمل دستور 1958 الفرنسي على الاعتراف بمجال خاص بالتنظيم المستقل، وأصبحت للإدارة وفقاً لهذا الدستور سلطة ذات سيادة مشاركة في هذا البرلمان، ولا يعني ذلك أنّ السيادة أصبحت محلّ تجزئة، بل السيادة واحدة وهي للأمة، ولكنّ وظائفها أصبحت تتخطى أسوار البرلمانات، وممارستها تتمّ بواسطة هيئات الدولة المختلفة، وذلك تفاعلاً مع التطورات التي تطلبها الدولة العصرية الحديثة.

وعلى إثر ذلك ظهر مفهوم جديد لسلطة التقرير المستقلة، مقتضاه أن للحكومة تنظيم كلّ موضوع لم يتعرّض له المشرّع، إمّا لكونه لا يدخل أصلاً في اختصاصه، وإمّا لأنّه يدخل في اختصاصه، ولكنّه اقتصر على ذكر المبادئ الأساسية المتعلقة به، فحيث يوجد مجال خال من أي تنظيم تشريعي، يكون لسلطة التقرير المستقلة حقّ التدخل في تنظيم هذا المجال، أو تكملته إذا رأت أنّه يحتاج إلى تكملة<sup>(3)</sup>.

1 - المرجع ذاته، ص 164.

2 - سليمان محمّد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص 430.

RIVERO (J) : Droit administratif, op.cit, p 57.

3 - راجع:

لقد اعتمد المؤسس الجزائري في دستور 1963 المفهوم الضيق لللائحة، حيث يتدخل التنظيم فقط لتنفيذ القانون، لكن ابتداءً من دستور 1976 هجر المؤسس هذا المفهوم، حيث اعترف للسلطة التنفيذية بسلطة لائحية واسعة النطاق، فحرص على تقوية السلطة التنفيذية وتعزيزها بصلاحيات دستورية عديدة. فلم يعد دور الحكومة محصوراً في تنفيذ القوانين، كما كان ذلك في دستور 1963، وإنما أصبح للحكومة دور كامل في تنظيم الأمور العامة وذلك نتيجة للرغبة الملحة للمؤسس في تبني مفهوم جديد للإدارة تتماشى ومتطلبات العصر الحديث، فحوّلت الإدارة سلطة تقريرية عامة، جعلتها صاحبة الاختصاص العام في مجال إنشاء القواعد القانونية، فأصبحت سلطة التقرير تحتل قمة التنظيم القانوني من حيث مجالات تدخلها، ونطاق هذا التدخل، وتمارس الإدارة برئاسة رئيس الجمهورية هذه السلطة بصورة تلقائية وغير مشروطة، وتتدخل لممارستها سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية.

ويمكن تقسيم المواضيع التي يجب تنظيمها إلى ثلاثة أقسام:

- **القسم الأول:** يتعلق بموضوعات ينظمها المشرع كلية وفي مجملها بقواعد تفصيلية لا تحتاج من السلطة التنفيذية إلا أن تتولى تنفيذها مباشرة.

- **القسم الثاني:** يضم الموضوعات المقصورة أصلاً على القانون، والتي ذكرتها المادة 125 من الدستور والتي يتدخل فيها رئيس الجمهورية بحرية كاملة لتنظيمها بواسطة مراسيم رئاسية.

- **القسم الثالث:** يضم موضوعات يتولى فيها المشرع فقط ذكر المبادئ الأساسية، فيتدخل المرسوم الرئاسي إذن لتنظيم المجالات التي هي أصلاً من مجال القانون، فمثلاً يكتفي القانون فقط بتحديد القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب والقواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ، والقواعد العامة المتعلقة بالتعليم... إلخ، ويتدخل المرسوم الرئاسي لتنظيم جميع التفاصيل التي لم ينظمها المشرع أو التي لم يتنبه لها المشرع. ففي المجالات المحددة للقانون، يرى أغلبية الفقهاء أن اللائحة المستقلة مجالاً مهماً ليس بالهين في هذه الموضوعات.

ويفرق الفقه بين نصّ المؤسّس على أن يتدخل القانون لتحديد القواعد المنظّمة لها وبين ذكره "المبادئ الأساسية" فقط، وعندما نتكلّم عن الموضوعات التي يتدخل فيها المشرّع لتحديد القواعد، فإنّ للمشرّع بصدد هذه الموضوعات سلطة مطلقة، إذ يمكن له أن ينظّمها في أدقّ خصائصها كلّما رأى ضرورة وفائدة لهذا التنظيم، ولا يترك للحكومة إلّا مهمّة وضع ما فصله موضع التنفيذ<sup>(1)</sup>. أمّا إذا حصر المؤسّس دور القانون في تحديد "المبادئ الأساسية"، فيجب على المشرّع أن يتدخل فقط لتحديد هذه المبادئ، أمّا القواعد المكملّة للمبادئ الأساسية، فتكون من اختصاص السلطة التنظيمية المستقلّة. وإنّ سلطة الحكومة هنا ليست بحال من الأحوال سلطة تابعة وإنّما هي سلطة مستقلّة. وإنّ تبنيّ المؤسّس فكرة الموضوعات التي يتدخل فيها المشرّع فقط لتحديد المبادئ الأساسية، يرجعنا إلى فكرة قوانين برنامج *les lois cadres* التي ابتكرها برلمان الجمهورية الرابعة في فرنسا، فقد قرّر المجلس الدّستوري الفرنسي في حكم صادر عنه بتاريخ 20 ديسمبر 1960، أنّ المشرّع يختص بتنظيم التّأمينات الاجتماعية في مبادئها الأساسية، بالتّالي فإنّ تحديد الاشتراكات ومقدارها لا تُعدّ من المبادئ الأساسية، ويكون الاختصاص فيها للحكومة، أي أنّها تنتمي إلى المجال اللّائحي وليس إلى المجال التّشريعي<sup>(2)</sup>. ويستنتج من ذلك، أنّه في داخل المجال المخصّص دستوريّاً للقانون يتمّ توزيع آخر للاختصاص سواء أفقيّاً أو رأسيّاً لبيان ما للحكومة وما للبرلمان<sup>(3)</sup>.

يتجلّى من كلّ ما سبق، أنّ مجال تدخل القانون ما هو إلّا مجال استثنائي مقارنة بمجال التنظيم المستقل، الذي إلى جانب كونه واسعاً جدّاً، فإنّه يتدخل أيضاً في العديد

VEDEL (G) et DELVOLLE (P) : Droit administratif, op.cit, p 289.

1 - راجع:

COTTENET (J . M) : Le pouvoir législatif en France, op.cit, p 104.

2 - راجع:

3 - راجع: رأفت فودة: سلطة التقرير المستقلّة، مرجع سابق، ص 184.

من الحالات لتنظيم مجالات تدخل في تعداد المجال المحصور للبرلمان.  
والى جانب أهمية المراسيم الرئاسية كسلطة تنظيمية مستقلة بالنظر إلى مجالها،  
تتبين لنا هذه الأهمية أكثر عند دراستنا لخصائصها، وبالتالي مكانتها في تدرج القوانين.

### المطلب الثاني

#### تعزيز السلطة الإنشائية الرئاسية: النظام القانوني للمراسيم الرئاسية

يستند تحديد مكانة المراسيم الرئاسية أو اللوائح المستقلة أساسا على تحديد الاختلاف  
الموجود بين كل من القانون واللائحة، وذلك بدراسة المعيار المميز لهما وإطار تدخلهما.  
يقوم البرلمان طبقا للمادة 98 من دستور 1996، باعتباره ممثلا للسيادة، على إنشاء  
القواعد القانونية التشريعية. لكن تقتصر هذه المادة على المفهوم التقليدي للقانون، حيث  
تمنح المادة 125 رئيس الجمهورية سلطة إصدار تنظيمات مستقلة، تعتبر في عصرنا  
الحالي من بين الوسائل الإنشائية المهمة للقواعد القانونية.

فمن الجانب الموضوعي، فإن لكل من القانون واللائحة نفس المحتوى، حيث  
يتدخلان لإنشاء قواعد عامة لا شخصية، أما من الجانب الشكلي والإجرائي، فتمتاز اللوائح  
المستقلة بسهولة إجراءاتها والسرعة في اتخاذها، وفي قوتها التنفيذية (الفرع الأول).

لم يحدّد دستور 1996 أية علاقة تدرجية بين القانون واللائحة، بل هناك بعض  
الأسباب التي تؤدي إلى اعتناق فكرة سمو المراسيم الرئاسية على القانون المصوت  
عليه من قبل نواب الشعب، وذلك بالنظر إلى أهمية وطبيعة المراسيم الرئاسية (الفرع  
الثاني).

## الفرع الأول

### المركز القانوني للمراسيم الرئاسية

إنّ الاعتراف بمجال محدّد حصراً للنشاط البرلماني، جعل الحكومة صاحبة الاختصاص التقريري العام باستثناء بعض الحالات<sup>(1)</sup>، وقد ظهرت صعوبة التمييز داخل بوتقة القواعد العامة بين ما ينتمي منها للعمل التشريعي، وما ينسب إلى المجال التقريري، وباتت مسألة التفرقة بين القانون واللائحة في غاية الصعوبة بسبب الاعتراف للسلطة التنفيذية بسلطة إصدار قواعد عامة مجردة أصلية وغير مشروطة.

وقد عرفت معايير تحديد كل من القانون واللائحة تطوّراً، حيث لم يعد المعيار العضوي صالحاً، بل أصبح هذا المعيار أكثر تناسباً مع التطوّر الذي عرفه كل من القانون واللائحة (أ) كما أدّى تغير المبادئ التي كانت تحكم كلا الآليتين إلى إعادة النظر في مبدأ تدرج القواعد القانونية، فلا يمكن وضع اللائحة في مركز تبعي وفي مرتبة أدنى من القانون (ب).

#### أ - معيار تمييز المرسوم الرئاسي عن العمل البرلماني:

عرف معيار التفرقة بين القانون واللائحة تطوّراً، وذلك عبر مرحلتين أساسيتين:

#### 1 - مرحلة سيادة المعيار العضوي: عرفت الجمهورية الثالثة الفرنسية مرحلة

الهيمنة البرلمانية، ويتمتع البرلمان باعتباره الممثل الوحيد لسيادة الأمة، بسلطة غير محدودة في وضع القواعد العامة، وينحصر دور الحكومة في وضع هذه الإرادة القاعدية

---

1 - لا تُثار صعوبة في التفرقة بين العمل التشريعي والعمل اللائحي في الحالات التالية:

- في العلاقة بين القانون وبين الأعمال الحكومية القانونية الفردية والتعاقدية، إذ يبقى القانون بصفته صادراً من البرلمان "عضوياً" ووفقاً لإجراءات معينة "شكلية" ومحتوياً على قواعد عامة مجردة تؤثر في المراكز القانونية للأفراد "موضوعياً"، متميّزاً عن القرارات الفردية التنفيذية الصادرة عن الإدارة، وعن العقود التي تبرمها الإدارة. فلا تختلط العقود الإدارية أو التي تكون الإدارة طرفاً فيها مع العمل التشريعي.

- في حالة وضع سلطة تقريرية تنفيذية تأتي تنفيذاً إمّا لقانون أو مرسوم رئاسي، فالقانون عمل قاعدي أصلي وغير مشروط، في حين أنّ الأعمال الناجمة عن السلطة التقريرية التابعة هي أعمال عامة تتبع صدور القانون، ولا تملك سلطة تنظيم الموضوع ابتداءً.

موضع التنفيذ. فكان التمييز بين القانون واللائحة يعتمد أساسا على المعيار العضوي فقط<sup>(1)</sup>. أمّا في ظل الجمهورية الرابعة، فقد عمل دستور 1946، على تخصيص موضوعات معينة وجعلها لائحة بطبيعتها، لكن مع إمكانية المشرّع من إعادة تنظيم هذه الموضوعات. بقي المعيار العضوي هو المهيمن على قاعدة التمييز بين اللائحة والقانون.

## 2 - مرحلة المعيار الموضوعي:

لقد أحدث دستور 1958 تغييرات جذرية ثورية، قلبت كل الموازين والمعارف التقليدية، ليس فقط في علاقة القانون بسلطة التقرير المستقلة، وإنما أيضا في مدلول القانون وتعريفه.

استقر تعريف القانون، ولمدة قرون طويلة على أنه القاعدة العامة المجردة الصادرة من البرلمان، مع التطورات التي طرأت على المبادئ التقليدية، لم يعد القانون حكرا على البرلمان، فهناك قوانين صادرة عن الشعب مباشرة (القوانين الاستثنائية)، والأخرى صادرة عن الحكومة (قوانين المالية)، ويفهم أيضا أنّ هناك تدرجا بين هذه القوانين المختلفة، في قمة هذا التدرج، القوانين الاستثنائية التي لا تخضع لرقابة المجلس الدستوري. لم يعد القانون واحدا، ويعتبر ذلك تغييرا للمفهوم التقليدي للقانون<sup>(2)</sup> و<sup>(3)</sup>. كما لم يعد المعيار العضوي والشكلي وحده كافيا للتمييز بين القانون واللائحة، بل أصبح من الضروري اللجوء إلى المعيار الموضوعي لحسم هذه التفرقة. ولاعتبار أي تصرف قانونا يجب أن يصدر الإجراء عن البرلمان، ويجب أن يكون متعلقا بموضوع من الموضوعات المحددة على سبيل الحصر للقانون، ويؤدي

1 - « Dans le Droit positif Français, la loi ne se caractérise pas par son contenu, mais par sa forme... La loi c'est donc toute décision émanant des assemblées législatives et adoptées par elles en forme législative ». CARRE DE MALBERG (R) : Théorie générale de l'Etat, T 1..., op.cit, p 285.

2 - STILLMUNKES (P) : « La classification des actes ayant force de loi en droit public français », - 2 op.cit, p 261 et ss.

3 - يمكن أن يقع التمييز بين عدة أنواع من القوانين: القوانين الدستورية، القوانين العضوية، القوانين الاستثنائية، القوانين المالية، القوانين المتعلقة بالمصادقة على معاهدة دولية وأخيرا القوانين العادية، للمزيد من المعلومات راجع: شيهوب مسعود: "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، النائب، العدد 2، 2003، ص 11-12.

تخلف أحد الشرطين حتما وبالضرورة إلى انعدام وجود القانون، ولا يعتبر العمل قانونا بل عملاً إدارياً صادرًا عن أعضاء السلطة التنفيذية وعلى رأسهم رئيس الجمهورية.

ويترتب على اعتماد المعيار المادي في تحديد مفهوم القانون، أنّ الحدود الفاصلة بين القانون والتشريع الحكومي منعدم، والقانون الذي يتم التصويت عليه من قبل البرلمان، والقواعد التي تحضر وتعتمد من قبل الحكومة، يتمتعان بنفس المحتوى العام واللاشخصي، لذا يرى الأستاذ RIVERO، أنّه يوجد صنفان من الهيئات يملكان داخل الدولة اختصاصا في وضع قواعد عامة، فهناك المشرّع من جهة، ومن جهة أخرى هنالك بعض الجهات المرتبطة بالهيئة التنفيذية. إنّ هذا الاختلاف في الأصل هو الذي يقيم التمييز بين القانون واللائحة. إنّ القانون هو الوثيقة التي يتم تحضيرها من قبل الهيئة التشريعية، بينما اللائحة هي الوثيقة التي يتم تحضيرها من قبل الهيئة التنفيذية، ويقوم التمييز إذن على أساس الجهة التي تصدر عنها الوثيقة، أمّا من الناحية المادية، فإنّ القانون واللائحة يتمثلان في أنّهما من طبيعة واحدة كلاهما يتضمنان قواعد عامة<sup>(1)</sup>.

وتعتبر المراسيم الرئاسية التي نظمها المادة 125 من دستور 1996 من حيث الشكل قرارات إدارية بالدرجة الأساسية مما يميزها عن القانون، لكنها تستجيب للمعيار الأساسي مع القانون، بكونها أعمالاً قانونية غير مشروطة، حيث يملك رئيس الجمهورية الحرية الكاملة في المبادرة بها، ولا يستلزم الإحالة إلى قانون سابق الوجود، ودائماً تقرر بصفة أصلية، ولهذا السبب فإنّ المراسيم الرئاسية أساساً لا تخضع لرقابة المشروعية، أمّا فيما يخص محتواها، فإنّ الفرق الوحيد الذي يميّزها عن القانون الصادر عن البرلمان خضوعها لمبدأ احترام المبادئ القانونية العامة.

#### ب - مكانة المراسيم الرئاسية في النظام القانوني:

تتولى اللائحة المستقلة تنظيم موضوعات محدّدة لها بموجب الدستور تخلق من تنظيم تشريعي كلياً. وتنص المادة 125 من دستور 1996 على « يمارس رئيس

1 - هذا ما جاء في قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 26 يونيو 1959. راجع:

- BURDEAU (G) : Traite de science politique, Tome VIII, op.cit, pp 568 et 569.

الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون» وقد يخلو الموضوع جزئيا من التنظيم التشريعي والتي يتدخل فيها المشرع لتحديد المبادئ الأساسية فقط، تاركا للحكومة تنظيمها بمراسيم رئاسية.

وفي جميع الحالات التي تتدخل فيها سلطة التقرير المستقلة، يجوز في النظام الفرنسي للحكومة أن تخالف القانون العادي، كما هو الحال عند تطبيق المادة 38 من دستور 1958 والمتعلقة بإصدار قانون المالية بأمر، أو الحالة التي تنظمها المادة 16 من نفس الدستور والخاصة بالسلطات الاستثنائية.

ويتساءل الفقهاء حول مدى تمتع السلطة اللائحية المستقلة بنظام قانوني مغاير لسائر الأعمال الإدارية الأخرى، ومدى سمو مرتبتها عن مرتبة القوانين التشريعية لأنها تملك مخالفة هذه القوانين أو إلغائها<sup>(1)</sup>. ولا يمكن مهاجمة اللوائح المستقلة، ولا يمكن أن تكون موضوع دعوى الإلغاء لعدم اعتراض القانون الصادر من البرلمان، لأنه لا يوجد قانون أصلا حتى تخالفه. فهي تنظم الموضوع ابتداءً ولا يمكن الدفع بصدها بعدم المشروعية<sup>(2)</sup>.

لقد اعتمد المؤسس الجزائري على ما وصلت إليه التجربة الفرنسية من تطور، حيث اعترف للتنظيم المستقل بمجال خصوصي<sup>(3)</sup>، وما يميز هذا المجال الخصوصي أنه مجال أصلي وليس تبعياً، كما أنه مجال واسع وممتد.

### 1 - المرسوم الرئاسي سلطة أصلية:

إذا كان المرسوم التنفيذي يعد تشريعاً ثانوياً، لا يوجد إلا استناداً لتشريع سابق صادر عن البرلمان، فإنّ المرسوم الرئاسي هو بمثابة تشريع أصيل يصدره رئيس

1 - راجع: رأفت فودة: سلطة التقرير المستقلة، مرجع سابق، ص 238.

2 - راجع: WALINE (M) : « Les rapports entre la loi et le règlement... », op.cit, p 711.

3 - راجع: DEBBASCH (Ch) : Institutions et droit administratif: l'action et le contrôle administratif, PUF Paris 1978, pp 86 et 87.

- حتى في فرنسا لم يقتنع بعض الكتاب بفكرة المجال الخصوصي للتنظيم المستقل، بل يمكن للقانون التدخل في المسائل المسندة للتنظيم المستقل. راجع:

FAVOREU (L) : « Les règlements autonomes existent-ils ? » op.cit, p 414 et s.

الجمهورية دون حاجة إلا الاستناد إلى تشريع قائم، ومن ثمّ، فإنّ أحكام المرسوم الرئاسي هي أحكام أصلية<sup>(1)</sup>، فهو "لائحة مستقلة" أو "قائمة بذاتها"، وبالتالي يشترك كل من القانون والمرسوم الرئاسي في كونهما مصدرين للقواعد القانونية<sup>(2)</sup>. كما يعتبر المرسوم الرئاسي تنظيمًا أصليًا وغير مشروط، أصلي لأنه لا يجد مصدره في القانون، بل تنبثق أحكامه مباشرة من الدستور، وهو غير مشروط لأنه مثل القانون لا يخضع إلا للدستور<sup>(3)</sup>.

لكن هل الاعتراف للمرسوم الرئاسي بسلطة منشئة وأصلية تجعله في نفس المرتبة مع القانون؟ أو ما هي المكانة القانونية للمراسيم الرئاسية في مبدأ تدرج القوانين؟

إذا اعتمدنا على النظرية التقليدية للوائح، نجد كاري دي مالبرغ مثلاً، يرى أنّ وجود اللائحة في موضوع تبعية بالمقارنة مع القانون، لا يرجع إلى سبب موضوعي، بل إلى القوة القانونية التي يستند عليها، فبينما تقتصر اللائحة على تنفيذ القانون، يتدخل هذا الأخير لإنشاء القواعد القانونية<sup>(4)</sup>، فالاعتراف للمرسوم الرئاسي بسلطة إنشائية للقواعد القانونية تجعله في نفس المرتبة مع القانون. لكن، في الحقيقة، أثار موضوع المكانة القانونية للوائح المستقلة، خلافاً فقهياً كبيراً، يختلف باختلاف الأنظمة الدستورية، ويمكن جمع مختلف هذه الآراء في موقفين أساسيين:

- **الموقف الأول:** يرفض أصحاب هذا الاتجاه مساواة المرسوم المستقل مع القانون، فلا يمكن حسب رأيهم إعادة النظر في مبدأ تدرج القوانين. يبقى القانون قانوناً، وتبقى اللائحة لائحة<sup>(5)</sup>. وينحصر التغير الوحيد الذي طرأ فقط في زوال المبدأ الكلاسيكي المتمثل

1 - راجع: لوناسي ججيقة: في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 160 وما يليها.

2 - DOUENCE (J) : Recherche sur le pouvoir réglementaire de l'administration, thèse de droit public, LGDJ, Paris, 1968, p 201.

3 - HABAS (J) : La fonction législative en Algérie..., op.cit, p 439.

4 - راجع: CARRE DE MALBERG (R) : Contribution à la théorie générale de l'Etat, op.cit, p 326.

5 - « Il faut donc admettre que comme par le passé quelque soient les extensions de la compétence réglementaire, le règlement demeure une variété d'acte administratif insusceptible comme tout autre acte administratif d'acquérir l'autorité de la chose légiférée ». cf VEDEL (G) : Droit administratif, 7<sup>ème</sup> ed, PUF, Paris, 198 et p 72.

في خضوع التنظيم للقانون، بل يرى الأستاذ Favoreu عدم إمكانية التفرقة بين التنظيم المستقل والتنظيمات الأخرى، لا من حيث النظام القانوني ولا من حيث المركز<sup>(1)</sup>، وتعتبر اللائحة المستقلة قراراً إدارياً، تحتل نفس المرتبة مع القرارات الإدارية الأخرى<sup>(2)</sup>.

وفي النظام الدستوري المعاصر مثلاً، لا يوجد اختلاف بين الأعمال الإدارية الناجمة عن ممارسة الحكومة لسلطة اللائحية المستقلة وسائر الأعمال الإدارية الأخرى. فهذه الأعمال لها ما لسائر أعمال الإدارة من مرتبة في سلم التدرج القانوني، فهي تخضع لرقابة القاضي الإداري، الذي يفرض عليها احترام القانون والدستور والمعاهدات والمبادئ العامة للقانون، وسائر المصادر القانونية الأخرى، حيث يمكن للمشرع أن يتدخل لتنظيم مسائل تدخل في مجال اللائحة<sup>(3)</sup>.

- **الموقف الثاني:** يرى أصحاب هذا الاتجاه أن إخضاع التنظيم المستقل لنفس النظام القانوني للقرارات الإدارية الأخرى غير صحيح، إذ لا يمكن اعتبار اللوائح المستقلة أعمالاً إدارية، لأن سبب وجودها يختلف عن سبب وجود القرارات الإدارية. فالتنظيم المستقل مبتكر للقانون<sup>(4)</sup>، ويرجع الفرق الوحيد بين التنظيم المستقل والقانون إلى السلطة التي تصدرهما فقط، لذا ذهب بعض الكتاب إلى تسمية التنظيمات المستقلة "بقوانين مادية"<sup>(5)</sup>.

ونظراً للتطورات التي حصلت ومست مجال القانون<sup>(6)</sup>، أصبح هذا الأخير مساوياً للتنظيم المستقل، حيث منح الدستور الفرنسي لسنة 1958 أعمال الحكومة الناجمة عن

1 - راجع: FAVOREU (L) : « Les règlements autonomes existent-ils ? », op.cit, p 420.

2 - راجع: MOULIN (R) : Le présidentielisme et la classification des régimes politiques, op.cit, pp 129 et 130.

3 - رأفت فودة: سلطة التقرير المستقلة، مرجع سابق، ص 238.

4 - راجع: BENOIT (F . P) : Le droit administratif Français, Dalloz, Paris, 1968, p 538.

5 - راجع: RIVERO (J) : Droit administratif, 11<sup>ème</sup> ed, Dalloz, Paris, 1985, p 55.

6 - مرت مكانة التنظيمات المستقلة في النظام الفرنسي بمرحلتين:

- المرحلة الأولى: قبل صدور دستور 1958. فرغم اعتراف دستور الجمهورية الرابعة للحكومة بسلطة التقرير المستقلة، إلا أن هذه السلطة لم تمنح نظاماً قانونياً متميزاً عن النظام المتبع بالنسبة لجميع أعمال الإدارة العادية.=

استخدام سلطة التقرير المستقلة، مركزا يعادل في قوته مركز القانون العادي. وهذه القواعد لا تخضع لأي قانون، وبالتالي فهي تساويه في المرتبة في سلم التدرج الهرمي القاعدي في النظام القانوني<sup>(1)</sup>.

وعلى حدّ تعبير الأستاذ Vedel، فمنذ صدور دستور 1958 توجد سلطة موازية للسلطة التشريعية تتمتع بخاصية "الأصليّة" وغير "المشروطة" ترتبط بالأصل المشرّع. إنّ هذا الدستور قد فسح المجال لظهور سلطة لا يعلم أحد على وجه الدقة من أين تنأى مشروعيتها، وأطلق عليها الأستاذ Vedel اسم "السلطة القواعدية المستقلة"<sup>(2)</sup> "Le pouvoir nominatif autonome"، في حين أطلق عليها الأستاذ Rivero اسم "السلطة القواعدية العامة"<sup>(3)</sup> "Le pouvoir nominatif général". ولم يجعل دستور 1958 من السلطة التنفيذية سلطة منافسة للقانون فقط، بل أكثر من ذلك، جعلها "مشرّع اختصاص"<sup>(4)</sup> أو مشرّع الحق العام في وضع القواعد القانونية<sup>(5)</sup>، ولم تعد السلطة التنفيذية منافسة للبرلمان في العمل التشريعي، بل أصبحت المشرّع العام للقانون، في مقابل ذلك يقتصر دور البرلمان في كونه مجرد مشرّع استثنائي.

= - المرحلة الثانية: بعد صدور دستور 1958 والتغيرات الجذرية التي أدخلها على الرابطة بين البرلمان والحكومة، أصبح للسلطة التقريرية المستقلة موقعا مميزا عن ذلك الذي تحتله سائر أعمال الإدارة الأخرى. فتدخل السلطة التنفيذية لتقرر وتشرع استقلالا عن أي قانون فهي لا تتدخل تنفيذا لأي قانون، كما أنها غير ملزمة بمطابقة أعمالها مع نصوص القانون العادي.

« Par l'article 37, c'est un des principes le plus élevé et le plus pratique du droit administratif qui est battu en brèche, celui de la soumission générale de l'activité administrative à la loi ». cf : CHAPUS (R) : « De la soumission en droit des règlements autonomes », 1960, CHRON XXII.

ذكر من طرف رافت فودة: سلطة التقرير المستقلة، مرجع سابق، ص 119.

1 - لكن حتى في الفقه الفرنسي، هناك من يرفض هذا الاستنتاج. راجع:

RIVERO (J. L) : « Le domaine de la loi et du règlement : l'application des articles 34 et 37 de la constitution depuis 1958. Bilan et perspectives (Actes du colloque organisé les 2 et 3 Décembre 1977 à Aix en Provence), Presses universitaires d'Aix Marseille, 1978, pp 262 et 263.

2 - راجع: VEDEL (G) : « Le problème des rapports du législatif et de l'exécutif », *Revue Française de science politique*, 4<sup>ème</sup> éd, Paris, 1958, p 631 et s.

3 - راجع: RIVERO (J) : *Droit administratif* (1975), op.cit, p 259.

4 - Ibid, p 259.

5 - راجع: VEDEL (G) : « Le problème des rapports du législatif et de l'exécutif », op. cit, p 631.

يرفض بعض الفقهاء إعادة النظر في مبدأ تدرّج القوانين رغم اكتساب المرسوم الرئاسي لبعض سمات القانون، إلا أن هذا لا يجعله في نفس مرتبة القانون، ويبقى هذا الأخير هو القاعدة القانونية السامية، فلا يكون موضوع طعن أمام المحاكم المختصة. أمّا المرسوم الرئاسي، ورغم ما يمتاز به، فإنه يعتبر قراراً إدارياً قابلاً للطعن فيه أمام مجلس الدولة<sup>(1)</sup> باستثناء بعض القرارات الإدارية بسبب خروجها عن مجال المنازعات الإدارية<sup>(2)</sup>.

لكن لا تعد المراسيم الرئاسية كسائر التصرفات الإدارية الأخرى موضوع دعوى الإلغاء لمخالفتها للقانون، بسبب تدخل المراسيم الرئاسية لتنظيم مجالات بصفة مبتدأة، لم ينظمها القانون أو التشريع من قبل، لذا يجب التفرقة في هذا الموضوع بين مخالفة القانون بمفهومه الضيق أي التشريع la loi، وبين مخالفة القانون بمعناه الواسع la violation des règles de droit، يجب على المرسوم الرئاسي احترام القواعد العامة للقانون.

- 1 - تنص المادة 143 من دستور 1996 "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية". كما تنص المادة 9 الفقرة الأولى من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله على: « يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في: - الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية ». - كان الاختصاص سابقاً في النظر في دعاوي الإلغاء راجعاً للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا. وقد جاء في نص المادة 247 من الأمر رقم 66 - 154 المؤرخ في 8 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية ( المعدل والمنتم عدة مرات): « تنظر الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ابتدائياً ونهائياً: - الطعون بالبطالان في القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية » الصادرة من السلطة الإدارية المركزية. - الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى مشروعية الإجراءات التي تكون المنازعة فيها من اختصاص المحكمة العليا... ». راجع أيضاً المادة 7 من هذا الأمر. - عالج دستور 1976 بشكل صريح هذه المسألة، فقد نصت المادة 178 منه: « ينظر المجلس الأعلى في قضايا الطعن في النصوص التنظيمية ». على خلاف ذلك، نظم كل دستور 1989 (المادة 134) ودستور 1996 (المادة 143) الموضوع في صبغة عامة.

- 2 - « Il s'agit des actes pris par des autorités gouvernementales en qualité d'organes législatifs et ceux qualifiés d'actes de gouvernement, à qui, il faut ajouter certains actes pris par l'administration sous l'empire des circonstances exceptionnelles ». cf : LAPANNE JOINVILLE (J) : Organisation et procédure judiciaire, Tome 3 « Contentieux administratif et procédure administrative », ed Direction générale de la fonction publique, Alger, 1972, pp 209 et 210.

أمّا إذا تدخل المرسوم الرئاسي لتكملة القواعد الأساسية التي نظمها القانون، فيكون المرسوم الرئاسي في هذه الحالة ملزماً باحترام هذه القواعد الأساسية<sup>(1)</sup>. هل يعني عدم خضوع المرسوم الرئاسي للقانون، أنّ المرسوم الرئاسي بدون حدود؟

إنّ عدم خضوع المرسوم الرئاسي للقانون، لا يرجع إلى سموه على القانون، أو لكون كلّ من المرسوم الرئاسي والقانون في نفس المرتبة، بل يرجع أساساً إلى عدم وجود قوانين في مجال اختصاص المرسوم الرئاسي، أو بمعنى آخر، لأنّ مجال المرسوم الرئاسي مستقل عن مجال القانون، يعتبر تدخل القانون للتشريع في مجال المرسوم الرئاسي خرقاً للدستور. لكن يرفض بعض الفقهاء استقلال التنظيم المستقل عن القانون، خاصة في المسائل التي يقوم فيها القانون بتحديد المبادئ الأساسية، يجب على التنظيم المستقل أن يحترم القانون، وفي ما عدا هذه الحالة، لا يمكن الكلام عن خضوع المرسوم الرئاسي للقانون. ولا يعني ذلك إعفاء المرسوم الرئاسي من احترام المشروعية التي مفادها احترام القانون، بل تتعدّى ذلك إلى احترام قواعد أخرى غير تلك الموضوعة في شكل قوانين، وهي ما تسمّى بالمبادئ العامة للقانون<sup>(2)</sup>. وقد تكون هذه الأخيرة، إمّا محتواة في الدستور، على أنّها مبادئ وقواعد دستورية مثل تلك التي جاءت في الباب الأوّل من دستور 1996 تحت عنوان "المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري"، أو تكون داخلة في المبادئ العامة للقانون التي لم توضع في نص

---

1 - ذهب القانون التّونسي لـ 1 جوان 1972 الخاص بالمحكمة الإداريّة (الجريدة الرّسمية لسنة 1972 العدد 23، ص 738) في مادته الثّالثة إلى النّص على أنّه لا يمكن أن تكون المراسيم موضوع دعوى تجاوز السّلطة، وبالتالي تتمتع بالحصانة القضائيّة كالقانون.

- راجع: LADHARI (M) : « Le décret réglementaire en Tunisie. Quelques aspects à la lumière du droit comparé », RJPIC, N° 2, Ediena, Paris, 1980, p 578.

- للمزيد من المعلومات حول موقف الأنظمة السياسيّة من هذا الموضوع عامّة، والاتّجاه المتبعة في الدّول الإفريقيّة خاصّة، انظر المرجع ذاته، ص 580 وما يليها.

2 - حول ظهور مصطلح "المبادئ العامة للقانون" راجع: BENOIT (F.P) : Le droit administratif Français, op.cit, p 523.

دستوري<sup>(1)</sup>، في الواقع، إنه من الصعب تصور مجال مخصص للمرسوم الرئاسي لا يستلهم بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مقتضياته من المجال التشريعي، لذلك يجب عليه احترام التشريعات، لكن الاستلham غير التنفيذ، بل يبقى للمرسوم الرئاسي مجال واسع وأصلي، يمكن له فيه أن يعمل على خلق القواعد القانونية.

#### ب - امتداد مجال المرسوم الرئاسي:

على خلاف مجال القانون الذي حدده المؤسس على سبيل الحصر، حيث لا يمكن للبرلمان أن يشرع خارج المجال الممنوح له بمقتضى الدستور<sup>(2)</sup>، يتمتع المرسوم الرئاسي بمجال واسع جدًا، فيتدخل لتنظيم جميع المسائل، باستثناء تلك المخصصة للقانون، وهي مجالات عديدة وغير محصورة، بل يخضع إمتدادها لرغبة رئيس الجمهورية صاحب السلطة التنظيمية عن طريق المراسيم الرئاسية.

فرغم إدخال دستور 1996 ضمن مجال القانون لموضوعات مهمة، كانت تابعة من قبل للمجال التنظيمي الرئاسي<sup>(3)</sup>، إلا أن المرسوم الرئاسي يتمتع بمجال واسع وممتد، خاصة أن الجزائر دخلت في إصلاحات تمس جميع الميادين، فإنها تحتاج إلى العديد من النصوص القانونية لتكريس وتجسيد هذه الإصلاحات. وبسبب عجز القانون

1 - راجع: FAVOREU (L) : « Les règlements autonomes... » op.cit, p 417.

حول مفهوم المبادئ العامة للقانون في النظام السياسي الجزائري راجع:

MAHIOU (A) : « Les principes généraux du droit et la constitution Algérienne, RASJEP, n° 3 1978, p 429 et s.

2 - راجع: BENSALAH (T) : La république Algérienne, LGDJ, Paris 1979 p 185 et s.

3 - على سبيل المثال نخص بالذكر القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني، واستعمال السلطات المدنية القوات المسلحة، قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار. راجع المواد: 89، 92، 153، 157 و 158 من دستور 1996.

**ملاحظة:** سابقا كان "نزع الطابع التشريعي" la délégalisation من أسباب امتداد مجال التنظيم المستقل. لم ينظم المؤسس الجزائري، خلافا لنظيره الفرنسي في دستور 1958 (المادة 37 الفقرة الثانية) "نزع الطابع التشريعي"، بل ينتج هذا الأخير تلقائيا، دون تدخل أي جهاز في الدولة، كما لا يخضع نزع الطابع التشريعي إلى أي إجراء خاص، فهو ناتج ضمنا من أحكام الدستور، ونجد عدة أمثلة حول توسع مجال التنظيم المستقل بفعل هذا الإجراء في دستور 1976 ذكرت من قبل:

BENHEZIA (M) : « Le pouvoir réglementaire dans la constitution du 22 Novembre 1976, mémoire de Magister en droit, Université d'Alger, 1985 p 110.

أي التشريع، نظرا لظاهرة تقنية القواعد القانونية، عن تنظيم معظم نشاطات الدولة، أصبح التنظيم المستقل الوسيلة الأساسية لتجسيد هذه الإصلاحات.

وعلى غرار ما ذهب إليه الدستور الفرنسي لسنة 1958 في استعمال مصطلحات عامة لتحديد مجال القانون كعبارة "القانون يحدد المبادئ العامة، المبادئ الأساسية"، اعتنق المؤسس الجزائري عند تحديده مجال اختصاص البرلمان مصطلحات عامة أيضا تتمثل في "نظام، القواعد العامة، التشريع الأساسي، القواعد، النظام العام، القانون الأساسي...." ميّز المؤسس الجزائري عند تحديده مجال القانون بين طائفتين من القوانين:

- الطائفة الأولى: يتدخل فيها البرلمان لتحديد القواعد التي ينظمها ومثالها "حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين، الضمانات الأساسية للموظفين، قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص".

- أما الطائفة الثانية: فيكتفي فيها البرلمان بتحديد القواعد العامة ومثالها، القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي، "القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان، القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ..."، فلا يتدخل القانون لتنظيم كل جوانب الموضوع، وهذا ما يسميه الفقه بالمسائل "النصف التشريعية أو المختلطة"، ويدخل في هذا النطاق جميع المسائل التي يقتصر تدخل المشرع فيها على تحديد النظام العام، أو القواعد العامة، ويتدخل المرسوم الرئاسي لتنظيم الجزئيات الأخرى.

وقد نفهم من أحكام المادة 122 الفقرة الرابعة، أن التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية، مسألة نصف تشريعية، بحيث يتدخل المرسوم الرئاسي لتنظيم الجزئيات، لكن موضوع الجنسية تنظمه أحكام أخرى في الدستور، تجعل التدخل فيه حكرا على القانون، وهذا ما تؤكد لنا المادة 30 من الدستور، والتي تنص « الجنسية الجزائرية معرفة بالقانون. شروط اكتساب الجنسية الجزائرية، والاحتفاظ بها، أو فقدانها، أو إسقاطها محدد بالقانون »، ونفس الحكم جاءت به المادة 29 من دستور 1989، لكن رغم ذلك صدرت عدة مراسيم رئاسية، منها مرسومان رئاسيان مؤرخان في 12

ديسمبر 1989<sup>(1)</sup> يتضمّنان التّجنس بالجنسيّة الجزائرية، وكان من المفروض إصدار مراسيم تنفيذية، لأنّ مجال الجنسيّة مجال مخصّص فقط للقانون، والشّيء نفسه بالنسبة لما تضمّنته المادة 122 الفقرة 28 من دستور 1996 الخاصة بقواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، التي تتطلّب إصدار مراسيم تنفيذية، لكنّ نجد مثلاً أنّ لجنة مراقبة عمليّات الخصخصة وصلاحيّاتها وكيفيات تنظيمها، نظّمت بموجب مرسوم رئاسي وليس بموجب مرسوم تنفيذي<sup>(2)</sup>.

ويرفض بعض الكتاب تسمية التّنظيمات التي تتّخذ عندما يكتفي المشرّع في مجال من المجالات بتحديد المبادئ العامة، مراسيم مستقلة، ففي هذه الحالة، يجب أن تكون تلك التّنظيمات مطابقة كلياً للقانون، وبالتالي فهي ليست مراسيم مستقلة بل هي تبعيّة<sup>(3)</sup>، بينما يذهب كاتب آخر، إلى القول إنّ المراسيم المستقلة تتدخل في المسائل التي يكتفي فيها المشرّع بتحديد "المبادئ الأساسية"، أمّا المراسيم التنفيذية، فيجب أن تتدخل في المسائل التي يكتفي فيها المشرّع بتحديد "القواعد العامة"<sup>(4)</sup>.

كما يعتبر البعض التّشريع عن طريق الأوامر مظهرًا من مظاهر امتداد واتّساع مجال اللائحة على حساب مجال القانون، وذلك بموجب النصّ الدّستوري، بمعنى يجوز لرئيس الجمهورية صاحب السلطة التّنظيميّة أن ينظّم أموراً تدخل في مجال القانون بموجب أوامر<sup>(5)</sup>.

1 - الجريد الرّسمية لسنة 1989، ص 1449 وما يليها.

- عدّة أمثلة أخرى في الموضوع نفسه مثلاً المرسوم الرّئاسي المؤرّخ في 23 ماي 1989 المتعلّق بالتّجنس بالجنسيّة الجزائرية، الجريدة الرّسمية لسنة 1989، ص 559.

2 - مرسوم رئاسي رقم 2006 - 187 المؤرّخ في 31 ماي 2006 يعدّل المرسوم التّنفيذي رقم 2001 - 354 المؤرّخ في 10 نوفمبر 2001 الذي يحدّد تشكيلة لجنة مراقبة عمليّات الخصخصة وصلاحيّاتها وكيفيات تنظيمها وسيرها، الجريدة الرّسمية رقم 36 المؤرّخة في 31 ماي 2006.

3 - راجع: CHANTEBOUT (B) : Droit constitutionnel et science politique, op.cit, p 607.

4 - LEMIRE (P) : « La reforme du pouvoir réglementaire », RDP, 1981, p 1244.

5 - بدران مراد: "الاختصاص التّشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدّستور، النظام القانوني للأوامر"، إدارة، العدد 2، سنة 2000، ص 15.

ويمتدّ المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية بإرادته، وهذا ما يتبين لنا في عدّة مجالات مثلاً:

أ - في مجال التعيين في الوظائف العليا للدولة: يتمتع رئيس الحكومة دستورياً بسلطة التعيين في الوظائف العليا للدولة<sup>(1)</sup>. وطبقاً لذلك صدر المرسوم الرئاسي 44/89<sup>(2)</sup> المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الذي منح رئيس الحكومة بعض الصلاحيات في مجال التعيين، لكنّ بعد إلغاء هذا المرسوم الرئاسي، واستبداله بمرسوم رئاسي جديد تحت رقم 240/99، احتكر رئيس الجمهورية بمقتضاه سلطة التعيين<sup>(3)</sup>، وبالتالي امتدّ مجال المرسوم الرئاسي لكي يشمل كلّ ما يتعلّق بمجال التعيين.

ب - في المجال الاقتصادي: كان مجال الصفقات العمومية يدخل في الاختصاص التنظيمي التنفيذي<sup>(4)</sup>، أصبح بموجب المرسوم الرئاسي 250/02 يدخل في الاختصاص التنظيمي الرئاسي<sup>(5)</sup> والشيء نفسه بالنسبة لتنظيم لجنة المراقبة ومجلس مساهمة الدولة التي كانت منظمة بموجب مراسيم تنفيذية، وأصبحت منظمة بموجب مراسيم رئاسية<sup>(6)</sup>.

- 1 - المادة 5/81 من دستور 1989 والمادة 5/85 من دستور 1996.
- 2 - مرسوم رئاسي رقم 44/89 مؤرّخ في 10 أبريل 1989 يتعلّق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية، عدد 15، المؤرّخة في 12 أبريل 1989 (ملغى).
- ملاحظة:** رغم أنّ سلطة رئيس الحكومة في التعيين هي سلطة دستورية إلا أنّ حدود هذه السلطة محدّدة بموجب مرسوم رئاسي. خلافاً لذلك، حدّدت في الدستور الفرنسي لسنة 1958 المناصب التي يقوم رئيس الجمهورية بالتعيين فيها طبقاً للمادة 13 و 21 و 92 بموجب الأمر رقم 58 - 1136 المؤرّخ في 28 نوفمبر 1958، الجريدة المؤرّخة في 09 ديسمبر 1958.
- 3 - المرسوم الرئاسي 240/89 المؤرّخ في 27 أكتوبر 1989، يتعلّق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية عدد 76 مؤرّخة في 31 أكتوبر 1989.
- 4 - المرسوم التنفيذي 434/91 المؤرّخ في 09/11/1991 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 57 المؤرّخة في 13 نوفمبر 1991، بينما كانت الصفقات العمومية من قبل داخلة في الاختصاص التنظيمي الرئاسي (المرسوم 82 - 145 المؤرّخ في 10 - 04 - 1982 ينظّم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي)، الجريدة الرسمية، عدد 15 المؤرّخة في 13 أبريل 1982.
- 5 - مرسوم رئاسي 250 /02 مؤرّخ في 24 جويلية 2002 ينظّم للصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 52 المؤرّخة في 28 جويلية 2002.
- 6 - مرسوم رئاسي رقم 187-2006 مؤرّخ في 31 ماي 2006 يعدّل المرسوم التنفيذي رقم 354/2001 المؤرّخ في 10 نوفمبر 2001 الذي يحدّد تشكيلة لجنة مراقبة عمليّات الخصخصة وصلاحياتها وكيفيات تنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية رقم 36 المؤرّخة في 31 ماي 2006.

ج - في مجال التربية: تمّ تنظيم المدارس الخاصة بموجب مرسوم تنفيذي في 2004<sup>(1)</sup>، لكي يصبح في 2005 منظماً بموجب الأمر رقم 07/2005 الذي يحدّد القواعد العامة التي تحكم التعليم في مؤسسات التربية والتعليم الخاصة<sup>(2)</sup>.

كما آلت عملية ضبط سياسة الأجور منذ 2002 إلى رئيس الجمهورية حيث صدرت عدّة مراسيم رئاسية لإقرار الزيادة في الأجور وبلغ عددها عشرين (20) مرسوماً رئاسياً<sup>(3)</sup>.

يتّضح لنا ممّا سبق، أنّ توزيع الاختصاص التنظيمي بين مؤسسة رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة، لا يتمّ فقط وفقاً لقراءة ثابتة لأحكام الدستور، بل يتدخل فيه عوامل سياسية أخرى تؤثر فيه بصورة فعّالة، وخير مثال على ذلك، حالة تدخل كلّ من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة لممارسة السلطة التنظيمية في نفس المجال مثلاً نقل اعتمادات في ميزانية تسيير وزارة التربية<sup>(4)</sup> و<sup>(5)</sup>.

= - ومرسوم رئاسي رقم 184/2006 مؤرّخ في 31 ماي 2006 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 253/2001 المؤرّخ في 10 سبتمبر 2001 المتعلّق بتشكيلة مجلس مساهمة الدولة وسيره، الجريدة الرسمية رقم 36 المؤرّخة في 31 ماي 2006.

1 - مرسوم تنفيذي رقم 90/2004 مؤرّخ في 24 مارس 2004 يحدّد شروط إنشاء مؤسسات التربية والتعليم الخاصة وفتحها ومراقبتها، الجريدة الرسمية عدد 19 مؤرّخة في 28 مارس 2004.

2 - أمر رقم 07/2005 مؤرّخ في 23 أوت 2005 يحدّد القواعد العامة التي تحكم التعليم في مؤسسات التربية والتعليم الخاصة، الجريدة الرسمية عدد 59 مؤرّخة في 28 أوت 2005.

3 - نشرت كلّها في الجريدة الرسمية، عدد 69 المؤرّخة في 20 أكتوبر 2002 على سبيل المثال المرسوم الرئاسي رقم 49/92 المؤرّخ في 16 أكتوبر 2002 الذي يعدل المرسوم التنفيذي رقم 49/92 المؤرّخ في 12 فيفري 1992.

4 - مرسوم رئاسي رقم 208/89 المؤرّخ في 12 نوفمبر 1989 يتضمّن نقل اعتمادات وزارة التربية، الجريدة الرسمية، عدد 49 المؤرّخة في 22 نوفمبر 1989.

- مرسوم تنفيذي رقم 229/89 المؤرّخ في 12 ديسمبر 1989 يتضمّن نقل اعتمادات في ميزانية وزارة التربية، الجريدة الرسمية، عدد 53 مؤرّخة في 13 ديسمبر 1989.

- مرسوم تنفيذي رقم 89 - 230 مؤرّخ في 12 ديسمبر 1989 يتضمّن نقل اعتمادات وزارة التربية، الجريدة الرسمية عدد 53 مؤرّخة في 13 ديسمبر 1989.

5 - أمّا المثال الثاني، فيتمثّل في المرسوم الرئاسي رقم 228/89 المؤرّخ في 12 ديسمبر 1989 المتضمّن نقل الاعتماد في ميزانية وزارة الاقتصاد، الجريدة الرسمية لسنة 1989، ص 1443، والمرسوم التنفيذي رقم 229/89 المؤرّخ في 12 ديسمبر 1989 المتضمّن نقل اعتماد في ميزانية وزارة التربية، الجريدة الرسمية لسنة 1989، ص 1443.

وطبقا للدستور، فإنّ المرسوم الرئاسي عمل قانوني يوجد بجانب القانون في تدرّج القواعد القانونية، وهو عمل مواز ومنافس للقانون، ومن الناحية المادية، فإنّ التنظيم المستقل "قانونا" يخضع فقط للدستور. والتنظيم المستقل سلطة "مبتدأة" وسلطة قائمة بذاتها، خول الدستور رئيس الجمهورية ممارستها. فلا يمكن لأية مؤسسة أخرى في الدولة أن تتدخل لممارسة سلطة وضع القواعد العامة، باستثناء تلك المخصصة على سبيل الحصر للبرلمان. وفقا لذلك، فهي سلطة تدخل في إطار ممارسة رئيس الجمهورية سلطة تشريعية حقيقية، تظهر، بالنظر إلى مداها، أكثر أهمية من السلطة الإنشائية المخولة للبرلمان، ويجد هذا التفسير مكانته في طريقة تنظيم المؤسّس الجزائري للسلطات، حيث جعل من مؤسسة رئيس الجمهورية حجر زاوية النظام السياسي.

وفي مجال العلاقة بين رئيس الجمهورية والبرلمان، يخولهما الدستور سلطة التعبير عن السيادة الوطنية، وتطبيقا لذلك، اعترف لهما بسلطة إنشائية، حيث يتدخلان لوضع مبادئ أساسية وسيادية، لكنّ نظرا لامتنياز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، تعتبر السلطة التنظيمية الرئاسية سلطة واسعة، تؤكد وتظهر تفوق المرسوم الرئاسي على القانون. بينما يحدّد الدستور مجال القانون، يحدّد رئيس الجمهورية مجال اختصاصه.

إلى جانب كلّ ما سبق، تتمتع المراسيم الرئاسية بحصانة، حيث لم يُعرف في التجربة الدستورية الجزائرية، أي منذ 1989، أن يكون موضوع إخطار المجلس الدستوري مرسوماً رئاسياً<sup>(1)</sup>، وقد يعود سبب ذلك إلى صعوبة تصوّر تدخل رئيس الجمهورية لإخطار المجلس الدستوري، كما يصعب على رؤساء الغرف البرلمانية التابعين إلى الأغلبية البرلمانية الرئاسية، أن يخطرأوا المجلس الدستوري بعدم دستورية المراسيم الرئاسية. ويذهب أحد الكتاب إلى اعتبار تدخل المجلس الدستوري في 2000<sup>(2)</sup> نتيجة توسيع الاختصاص التنظيمي الذي يتمتع به رئيس الجمهورية، « في ظلّ الاجتهاد الجديد للمجلس الدستوري يؤدي حتما، احتراماً لمبدأ الفصل بين

1 - راجع الجدول المخصّص لنشاط المجلس الدستوري الجزائري في الفترة الممتدة ما بين 1989 و 2007.  
2 - راجع المذكرة التفسيرية المؤرخة في 25 فيفري 2000 التي أصدرها بخصوص التجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعيّنين بناء على إخطار وجه له من قبل رئيس الجمهورية. أحكام الفقه الدستوري لسنة 2000.

السلطات، إلى تقوية السلطة التنظيمية الرئاسية»<sup>(1)</sup>.

كما يعتبر اخضاع المرسوم الرئاسي لرقابة القضاء<sup>(2)</sup> أمراً وهمياً، وخير مثال لذلك، الحكم الصادر من المحكمة العليا الغرفة الإدارية في 18 جوان 1978، حيث قضى القاضي بعدم الاختصاص، وتكييف الموضوع على أنه من أعمال السيادة<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثاني

#### السلطة التنظيمية التنفيذية: تجسيد القواعد الإنشائية في الواقع

يرى كاري دي مالبرغ أن الخصائص التي يمتاز بها القانون على اللائحة تعود أساساً إلى عدم المساواة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، أي إلى سمو الأولى على الثانية، لكن وبسبب التطور الذي طرأ على النظرية التقليدية في مجال القانون واللائحة، فإن امتياز السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الأنظمة الحالية قلب مقولة الكاتب<sup>(4)</sup>، والقول إن القوة التنفيذية التي يكتسبها التنظيم المستقل يرجع إلى سمو السلطة التي يصدر عنها على السلطات الأخرى في الدولة.

ويصبح التنظيم المستقل مرسوماً رئاسياً نافذاً بمجرد إمضاء صاحبه عليه، لكن يتوقف تطبيق معظم القوانين، التي لم يبدِ رئيس الجمهورية اعتراضاً توفيقياً أو مطلقاً عليها على صدور مراسيم تنفيذية<sup>(5)</sup>.

#### أ - توقف نفاذ القانون على صدور اللوائح التنفيذية:

1 - للمزيد من المعلومات راجع: عبد المجيد زعلاني: "سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، رقم 2 سنة 1999 ص 9 وما يليها.

2 - راجع المادة 143 من دستور 1996.

3 - Cour suprême – chambre administrative, 18 juin 1978, Wali d'Alger, C/S . A.I.D, - BOUCHAHDA (H) et KHELOUFI (R) : Recueil d'arrêts de jurisprudence administrative , Alger, OPU, 1979, p 158.

MAHIOU (A) : « La constitution Algérienne et le droit international ». RGDIP, راجع أيضاً: 1990, N° 2, Tome 94, p 425.

4 - راجع: CARRE DE MALBERG (R) : Contribution à la théorie générale de l'Etat, op.cit, p 326.

5 - راجع: CHEROT (J . Y) : « Le premier Ministre exerce le pouvoir réglementaire », cahiers de méthodologie juridique, RDJ, N° 05, 2001, p 2191 et s.

إنّ القانون تصرف محدود ليس أفتياً فحسب، حيث ما هو غير مخصّص له بنصّ صريح يعود إلى التنظيم المستقل في شكل المرسوم الرئاسي، وإنّما عمودياً أيضاً، حيث يكفي القانون بتحديد القواعد العامة وهذا ما يفرض ضرورة وجود قواعد للتنظيم التكميلي أو التنفيذي، لتمكينه من الدّخول حيّز التطبيق. يعتبر إذن كلّ من القانون والمرسوم الرئاسي أداتين لإعداد السياسة الحكوميّة وإعطائها الطّابع القانوني، بينما يشكّل المرسوم التنفيذي أداة لتنفيذ هذه السياسة ولوضعها موضع التنفيذ.

نتيجة لتغيير وظيفة الدولة بصورة جذريّة بسبب ظاهرة تقنيّة القانون النّاجمة عن التطّور العلمي والتّكنولوجي، لم يعد بإمكان النّصوص التشريعية للدّخول حيّز التنفيذ بالأحكام المنصوص عليها في متنها، بل تحتاج إلى الدّقة اللّازمة التي لا توفرها سوى الإدارة بواسطة لوائحها وتنظيماتها، وأمام عموميّة وتجريد النّصوص القانونيّة التشريعية، زادت دقّة وخصوصيّة وجزئيّة تجريد النّصوص التنظيمية، لذلك كان وجودها أمراً ضرورياً لا محاله<sup>(1)</sup>.

تتمثّل اللوائح التنفيذية في التنظيمات التي تأتي لتجسيد القانون ووضعه حيّز التنفيذ، ولقد أسندت السّلطة التنظيمية التنفيذية في كلّ من دستور 1963<sup>(2)</sup> ودستور 1976 لرئيس الجمهورية، رغم تأسيس هذا الأخير لمنصب الوزير الأوّل<sup>(3)</sup>. أمّا دستور 1989 ودستور 1996، نظراً لاعتناقهما لمبدأ ازدواجية السّلطة التنفيذية، فأسند السّلطة التنظيمية المستقلّة لرئيس الجمهورية، ويندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة<sup>(4)</sup>.

ولا يقتصر الاختصاص التنظيمي لرئيس الحكومة على تنفيذ القوانين، بل يتدخّل أيضاً لتنفيذ ولتطبيق المراسيم الرئاسية التي تدخل ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية. لكنّ لا

1 - كايّس شريف: ظاهرة عدم فعليّة القواعد القانونيّة في القانون الوضعي الجزائري، مرجع سابق، ص 157.  
2 - راجع أيضاً: RDP, N° 4, 1974, pp : « Le retard des textes d'application des lois », GUIBAL (M) : 1039 à 1078.

- تنصّ المادة 52 من دستور 1963 على أن « يتولّى رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين ».  
3 - تنصّ المادة 11/111 من دستور 1976 « يسهر (رئيس الجمهورية) على تنفيذ القوانين والتنظيمات ».  
4 - راجع المادة 116 من دستور 1989 والمادة 125 من دستور 1996.

يتدخل المرسوم التنفيذي لتنفيذ جميع المراسيم الرئاسية، إذ هناك بعض القطاعات الحيوية تكون مجالا مخصصا للمراسيم الرئاسية فقط، ويعتبر كل من مجال الشؤون الخارجية والدفاع الوطني<sup>(1)</sup> مجالين مخصصين لرئيس الجمهورية، وبالتالي لا نجد أي أثر للمراسيم التنفيذية فيهما، بل يقوم رئيس الجمهورية بتنظيم جميع التفاصيل المتعلقة بها<sup>(2)</sup>. وتتمثل السلطة التنظيمية التنفيذية في تنظيم الجزئيات والتفاصيل اللازمة لنفاذ الأحكام التي يتضمنها إما القانون أو المرسوم الرئاسي. وتعتبر السلطة التنفيذية بطبيعة وظيفتها، ووسائلها المادية والبشرية أجدر بإعداد التفاصيل اللازمة لوضع هذه المبادئ العامة موضع النفاذ<sup>(3)</sup>.

وقد وضع دستور 1996 في يد رئيس الجمهورية عدة وسائل دستورية تمكنه من الضغط على رئيس الحكومة لإتخاذ التدابير اللازمة لوضع المرسوم الرئاسي موضع التنفيذ، سواء كان النظام الحزبي نظام وحدة الأغلبية أو نظام معاشية<sup>(4)</sup>، لذا فإن التساؤل يطرح فقط حول مدى التزام الحكومة بتنفيذ القوانين؟

#### ب - مدى التزام الحكومة بتنفيذ القوانين:

طبقا للمادة 122 من دستور 1996، يتولى البرلمان وضع المبادئ والقواعد العامة للمجالات المخصصة له بمقتضى الدستور، بمعنى أن السلطة التشريعية لا تضع التفاصيل ولا تتناول المواضيع بالدقة اللازمة لها، بل تكتفي فقط بوضع الأطر العامة والشاملة لها<sup>(5)</sup>. لذا تشير أغلبية القوانين الصادرة عن البرلمان إلى ترك التفاصيل

---

1 - عمل دستور 1996، خلافا لسابقه، على جعل تحديد القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني مجالا من مجالات القانون، لكن رغم ذلك وطبقا للمادة 2/77 يبقى رئيس الجمهورية هو المسؤول عن الدفاع الوطني وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية.

2 - راجع المادة 78 الفقرة الأخيرة والمادة 97 والمادتين 130 و131 من دستور 1996.

- ملاحظة: كما يتدخل المرسوم التنفيذي لا لتطبيق القانون، أو المرسوم الرئاسي بل لممارسة رئيس الحكومة اختصاصاته الدستورية مثل تدخل رئيس الحكومة طبقا للمادة 85 من دستور 1996 للتعيين في وظائف الدولة.

3 - راجع سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 442.

4 - راجع لونساي جيفة: في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 174 وما يليها.

5 - مسعود شيهوب: "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، النائب، العدد 2، 2003، ص 9 وما يليها.

المتعلّقة بالشروط والمعايير والمقاييس للتنظيم، الذي تتولاه السلطة التنفيذية بواسطة المراسيم التنفيذية والقرارات الوزارية المختلفة وغيرها من اللوائح العامة والفردية، لذا تظهر أهمية اللوائح التنفيذية أو النص التنظيمي في وضع أحكام النص التشريعي موضع النفاذ<sup>(1)</sup>.

تختلف النصوص القانونية من حيث موضوعها وطبيعتها في مجال عدد النصوص التنظيمية الضرورية لتنفيذها، مثلاً يشير قانون حماية البيئة الصادر في 2003 على ستة وعشرين (26) نصاً تنظيمياً، وهذا ما يبرز الدور الأساسي الذي يلعبه التنظيم في مجال تنفيذ القوانين.

تكلف الإدارة باعتبارها صاحبة الاختصاص اللائحي، بتنفيذ القانون وتجسيده في الميدان، وتتميز فكرة التنفيذ عن فكرة التطبيق، فالتطبيق يعني احترام القانون والسهر على تقديمه للخدمة العمومية، أو بصفتها سلطة ضبطية أو قمعية. أمّا التنفيذ فيعني اتخاذ جميع الاجراءات المادية منها والشكلية وكذا التنظيمية لوضع القانون حيّز التجسيد والتنفيذ<sup>(2)</sup>.

« تقوم الإدارة باعتبارها الجهاز التنفيذي للدولة بواسطة أدواتها المؤسسية المتمثلة في امتداداتها الإدارية العمومية الموزعة من المركز إلى القاعدة. وتعتبر هذه الامتدادات بمثابة التوصل الطبيعي للعمل الحكومي التنفيذي، بحيث تجسد سياستها ونشاطها وعملها »<sup>(3)</sup>. ويكون تدخل رئيس الحكومة لاتخاذ مراسيم تنفيذية إما بدعوة من المشرّع أو رئيس الجمهورية<sup>(4)</sup>، أو بدون دعوة صريحة. وفي اغلب الأحيان تكون الدعوة صريحة لتدخل السلطة التنفيذية. تفرّق بعض التشريعات بين حالتين:

1 - كايس شريف: ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية...، مرجع سابق، ص 144.

2 - المرجع نفسه، ص 144.

3 - المرجع نفسه، ص 135.

4 - مثلاً تنص المادة 40 من الأمر رقم 97 - 07 المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات (مرجع سابق): « تحدّد عن طريق تنظيم كفايات تطبيق الأحكام المذكورة أعلاه ».

الحالة الأولى: حالة نص القانون صراحة على المسائل التي يجب أن يتدخل فيها التنظيم التكميلي، ويجب أن تقف السلطة التنفيذية عندما ذكره المشرع<sup>(1)</sup>، بمعنى أن السلطة التنفيذية تكون مقيدة في تدخلها، فلا يجوز أن تحمل المراسيم التنفيذية إجراءات موضوعية، بل يجب أن تكتفي فقط بتنظيم الإجراءات التي تمكن المواطنين من الاستفادة من ذلك القانون. فلا يجوز إذن أن يضيف التنظيم التنفيذي شروطاً لتلك الشروط التي وضعها القانون للاستفادة من الحقوق المقررة فيه، كما لا يجب أن يعمل التنظيم التنفيذي على التقليل من الحريات التي سبق للقانون أن اعترف بها<sup>(2)</sup>.

ويرى الأستاذ DUGUIT، بأنه في حالة النص الصريح على وجوب صدور اللائحة أو التنظيم لتنفيذ القانون، فطالما لم تقم الحكومة بوضع اللوائح التنفيذية المنصوص عليها في التشريع، فالقانون غير قابل للتنفيذ، وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في بعض قراراته إلى اعتناق هذا الاتجاه، إذ أقرّ إنه في مثل هذه الحالة يبقى القانون القديم ساري المفعول إلى غاية صدور التنظيمات التنفيذية للقانون الجديد<sup>(3)</sup>.

الحالة الثانية: أما إذا لم تكن هناك دعوى صريحة لتدخل السلطة اللائحية، ظهر نقاش فقهي واسع، بحيث ظهر مفهومان للتنفيذ، أحدهما ضيق وآخر واسع.

- **المفهوم الضيق:** تقتصر اللائحة التنفيذية، وفقاً لهذا المفهوم، على تفصيل ما جاء في القانون، ولا تضيف إليه شيئاً جديداً وهذا هو السائد في مصر مثلاً، فقد جاء في حكم صادر عن محكمة القضاء الإداري بتاريخ 30 مارس 1954 « من المبادئ المقررة أنه يشترط لصحة صدور اللوائح والقرارات التي تكون منفذة للقانون، أن لا تكون مخالفة لقواعده، أو أن تضيف إليه جديداً، أو تعدل من أحكامه، وإلا أصبحت معيبة ويكون لكل ذي شأن المطالبة بإلغائها »<sup>(4)</sup>.

1 - وجاء المرسوم التنفيذي رقم 73/97 المؤرخ في 15 مارس 1997 يحدّد كليات تطبيق المادة 40 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

2 - راجع: WALINE (M) : « Les rapports entre la loi et le règlement... », op.cit, pp 710 et 711.

3 - كايس شريف: ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية...، مرجع سابق، ص 154.

4 - سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 449.

- أما المفهوم الواسع للتنفيذ: فيعني اتخاذ كافة التدابير والاجراءات وكذا تسخير جميع الوسائل لوضع القانون حيّز التنفيذ. ويمكن للائحة أن تضيف عناصر لم يتضمنها القانون، شرط أن تتفق مع قصد المشرّع ونيتّه وهدفه، وهذا ما ذهب إليه مختلف الدساتير الجزائرية، حيث جاء مثلاً في نصّ المادة 3/85 الفقرة من دستور 1996 « يسهر (رئيس الحكومة) على تنفيذ القوانين والتنظيمات »، فجاء الالتزام بالتنفيذ في صيغة عامة غير محدّدة.

يعتبر التزام الحكومة بتنفيذ القانون التزاماً دستورياً وذلك طبقاً لنصّ المادة 85 من الدستور، وإلى جانب التزامها الدستوري المتعلّق بالسهر على تنفيذ القانون عامة، يوجد الالتزام الذي يولّده النصّ الداعي للحكومة على إصدار اللوائح التنفيذية الضرورية لوضع ذلك القانون موضع التنفيذ، وهذا ما أكّده قرار مجلس الدولة المؤرّخ في 20 ماي 2003<sup>(1)</sup>، وذلك بمناسبة عدم اتخاذ الحكومة لوائح تنفيذية لوضع أحكام المادة 35 من الأمر المتضمّن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة موضع التنفيذ<sup>(2)</sup>.

وأكد هذا القرار على قيام مسؤولية الحكومة عند تأخيرها أو تقاعسها على القيام بمهامها الدستورية، لاسيما تلك المتعلّقة بتنفيذ القوانين<sup>(3)</sup>، واعتبر ذلك بمثابة مخالفة لمبدأ المساواة أمام القانون المعتمد عليه في المادة 29 من الدستور، وكذا مساساً وخرقاً لالتزام رئيس الحكومة المنصوص عليه في المادة 85 من الدستور، والمتعلّق بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ممّا يجعله في وضعية الإخفاق في أداء التزاماته الدستورية. ولقد اعتبر هذا القرار تقاعس وامتناع الحكومة عن إصدار المرسوم التنفيذي المشار إليه في المادة 55 من الأمر السالف الذكر، بمثابة قرار إداري ضمني

1 - قرار مجلس الدولة رقم 0139/48 المؤرّخ في 20 ماي 2003، سعدي رابح ضدّ رئيس حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قرار غير منشور.

2 - أمر رقم 23/95 المؤرّخ في 26 أوت 1995 يتضمّن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، عدد 48 المؤرّخة في 03 سبتمبر 1995.

3 - أمر رقم 23/95 المؤرّخ في 26 أوت 1995 يتضمّن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، عدد 48 المؤرّخة في 03 سبتمبر 1995.

بالرفض لإصدار النص، وفي الأخير قضى مجلس الدولة بإلغاء القرار الإداري الضمني المتضمن رفض إصدار هذا المرسوم التنفيذي<sup>(1)</sup>.

لكن متى يبدأ إلتزام الحكومة بتنفيذ القانون ؟

يبدأ هذا الإلتزام منطقياً بوضع النص موضع التنفيذ بمجرد صدور النص القانوني ونشره في الجريدة الرسمية.

لقد أجمع الفقه عامة والقضاء في فرنسا بصفة خاصة، على أنه سواء حدّد المشرّع أجلاً لقيام الإدارة بإعداد النصوص التنظيمية أم لم يقدّم بتحديد، فإنّ الإدارة تحتفظ بسلطانها التقديرية في اختيار الوقت والظرف المناسب لها لإصدار اللوائح التنفيذية للقوانين المكلفة بتنفيذها<sup>(2)</sup>.

« الأصل أنّ السلطة التنفيذية حرة في إصدار اللوائح التنفيذية في الوقت الذي تراه ملائماً، فهذا يندرج في إطار السلطة التقديرية للإدارة. ولكن متى وجّهت هذه الدّعوة من جانب السلطة التشريعية أو من صاحب السلطة التنظيمية المستقلة تحتم على الإدارة أن تصدر المراسيم اللازمة لتنفيذ القانون أو التنظيم المستقل وفي الوقت الذي تحدّده تلك السلطات إذا حدّدت وقتاً »<sup>(3)</sup>، وأساس هذا الإلتزام يكمن في مسؤولية السلطة التنفيذية أمام البرلمان وأمام رئيس الجمهورية.

وتتمثّل أهمّ النتائج المترتبة على تلك الدّعوة، وقف تنفيذ القانون الجديد أو التنظيم المستقل حتى تصدر اللوائح التنفيذية، لاحتياج الأولى لأحكام تفصيليّة تضعها الإدارة بحيث يستحيل التنفيذ بدون تلك اللوائح التنفيذية<sup>(4)</sup>.

1 - أمّا إذا تقاعست الحكومة عن تنفيذ مرسوم رئاسي، يكون لرئيس الجمهورية عدّة حلول أخرى مثل القضاء على تلك الحكومة عن طريق إنهاء مهام رئيسها مثلاً.

- راجع: لوناتسي جيققة: في مدى ازدواجيّة السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 52 وما يليها.

2 - كايس شريف: ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية...، مرجع سابق، ص 163 وما يليها.

3 - سليمان محمّد الطّماوي: النظريّة العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 489 إلى ص 491.

4 - راجع: Taleb (T) : Le président de la république..., op.cit, p 701.

طرح التزام السلطة التنفيذية بتكملة القانون في فرنسا عدّة إشكالات، وعرف تطوّراً في الفقه والقضاء الذي توصّل إلي إرساء الرقابة القضائية على تنفيذ القوانين<sup>(1)</sup>، ولا يوقف القضاء الفرنسي نفاذ القانون الجديد على صدور اللوائح التنفيذية إلا في حالتين:

- الحالة الأولى: أن ينصّ على ذلك في صلب القانون الجديد، فيكون نفاذ القانون معقّلاً على شرط صدور اللائحة<sup>(2)</sup>.

- الحالة الثانية: أن يستحيل تنفيذ القانون إلاّ بعد صدور اللائحة التنفيذية<sup>(3)</sup>، وإذا تعطلّ تنفيذ القانون الجديد في الحالتين المشار إليهما، فإنّ القانون القديم يستمر نافذاً على الأقلّ بالنسبة إلى النصوص التي لا تتعارض صراحة مع القانون الجديد<sup>(4)</sup>.

وقد منح مجلس الدولة الفرنسي للإدارة حقّ ممارسة سلطتها التقديرية<sup>(5)</sup> في مجال إصدار اللائحة التنفيذية. وعلى خلاف ذلك، حدّد مجلس الدولة الجزائري مفهوم السلطة التقديرية في القرار الذي أصدره في 20 ماي 2003، واعتبر الحكومة ملزمة بإصدار النصوص التنفيذية لتكريس ولتجسيد وتحقيق حق ما أنشأه القانون، وأكّد على التزام الحكومة الدستوري والقانوني للقيام بذلك.

أمّا عن آجال إصدار هذه النصوص التنظيمية، فلقد أكّد مجلس الدولة الفرنسي على التزام الإدارة في إصدار هذه النصوص في الأجل المعقول، واستقرّ على ذلك قضاؤه، لكنّ دون تحديد هذا الأجل المعقول، ويستنتج من بعض آرائه أنّ مدّة

1 - CE 13 juillet 1962, Kevers Pascalis, L 475, Dalloz, Paris, 1963, p 606.

2 - حكم مجلس الدولة الفرنسي الصّادر في 26 يونيو 1953 في قضية Noisillien، سليمان محمّد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 446.

3 - حكم مجلس الدولة الصّادر في 30 مايو 1947 في قضية Massier وحكمه في 23 نوفمبر 1949 في قضية Gaullard، المرجع ذاته.

4 - حكم مجلس الدولة الفرنسي الصّادر في 18 مايو 1957 في قضية "Gaz de France".

5 - حول ظهور فكرة السلطة التقديرية للإدارة، راجع كايس شريف: ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية...، مرجع سابق، ص 163.

خمس (5) سنوات من تاريخ صدور القانون هو بمثابة تجاوز الأجل المعقول<sup>(1)</sup>.

كما اعتمد مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر في 20 ماي 2003 معيار الأجل المعقول، دون تحديد مدة هذا الأجل.

لكنّ جاء في القرار أنّ « الرّفص الضمّني النّاجم عن صمت الحكومة مدّة تفوق ثلاثة أشهر تجاه إصدار النّصوص التّطبيقية المناسبة، يعدّ رفضاً غير مبرّر يحلّل على أنّه تجاوز للسلطة... ».

نستنتج من أحكام هذا القرار، اعتبار مجلس الدولة الجزائري مدّة ثلاثة أشهر هي مدّة الأجل المعقول، وما عداها، يعتبر رفضاً ضمّنيّاً لإصدار المراسيم التّفيذية<sup>(2)</sup>.

تؤكد لنا التجربة الجزائرية تباطؤ اتخاذ المراسيم التّفيذية ممّا يؤدّي في بعض الأحيان إلى مرور وقت كبير لكي يرى النصّ التشريعي التّطبيق، وفي أحيان أخرى، يعرف ذلك القانون الجمود الكلّي. مثلاً بعد جمود قانون 1983<sup>(3)</sup> المتعلّق بحماية البيئة، الذي لم تصدر كلّ النّصوص التّظيمية المجسّدة له بعد مرور ما يقارب عشرين سنة من تاريخ صدوره إلى تاريخ تعديله استبدل بقانون جديد في 2003. تقاديا للتأخّر في وضع نصوص تنفيذية، جاء في المادة 113 منه على أنّ النّصوص التّفيذية التي صدرت لتجسيد قانون 1983، تبقى سارية المفعول إلى حين صدور نصوص جديدة الذي بلغ عددها ستّة وعشرين (26) نصّاً تنظيميّاً، وحدّد المشرّع مهلة صدورها بـ 24 شهراً لاتّخاذها، لكنّ لم يصدر منها إلّا عدد قليل جدّاً.

1 - WERNER (A) : « Contribution à l'étude de l'application de la loi dans le temps en droit public », RDP, N° 3, 1982, p 766 et s.

2 - كايس شريف: ظاهرة عدم فعليّة القواعد القانونيّة...، مرجع سابق، ص 169.

3 - قانون رقم 03/83 المؤرّخ في 05/02/1983 يتعلّق بحماية البيئة، الجريدة الرّسمية، عدد 06 مؤرّخة في 08 فيفري 1983.

- راجع في هذا الصّدّد: REDDAF (A) : « Politique et droit de l'environnement en Algérie », Thèse de doctorat, université du Maine 1990 notamment : « Les risques d'ineffectivité liés à la réalisation bureaucratique », pp 235 et s.

كما يظهر لنا جمود النصوص التشريعية أيضا من القانون المنظم للمحاكم الإدارية الصادر في 1998<sup>(1)</sup>، تطبيقا لمبدأ الازدواجية القضائية الذي اعتمده المؤسس الجزائري في سنة 1996، حيث لم يجسد النص في الميدان بسبب عدم صدور النصوص التنظيمية الضرورية لتطبيقه، فنص هذا القانون في المادة الثانية<sup>(2)</sup> منه على إنشاء 31 محكمة إدارية عبر التراب الوطني، لكنّ مازال العمل بالغرف الإدارية جارياً<sup>(3)</sup>. ويظهر جمود النصوص التشريعية أيضا من خلال قانون رقم 02/89 المتعلق بالقواعد العامة لحماية المستهلك<sup>(4)</sup>، إلى جانب عدّة قوانين صدرت ولم تدخل حيّز التنفيذ بسبب عدم تهيؤ الظروف الاجتماعية والاقتصادية للدولة الجزائرية<sup>(5)</sup>.

من كلّ ما سبق، تظهر لنا أهمية السلطة التنفيذية في التحكم في آليات ترجمة النصوص القانونية، فتتحكّم في فعالية النصوص التشريعية ومصيرها، وتقوم الحكومة بتحديد الأولويات وانتقاء المجالات المستعجلة بالنسبة لها خدمة لبرنامجها الحكومي وترجمتها ميدانياً في أسرع وقت ، وتؤجّل المواضيع الأخرى إلى أن يحين موعدها.

- 1 - القانون رقم 10/2003 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، عدد 43 مؤرخة في 20 جويلية 2003.
- 2 - قانون رقم 02/98 مؤرخ في 30 ماي 1998، مرجع سابق.
- 3 - من بين النصوص التنظيمية الأربعة التي يجب إصدارها لتطبيق أحكام القانون 02/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق بالمحاكم الإدارية، صدور مرسوم تنفيذي رقم 356/98 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998، الجريدة الرسمية، عدد 85 المؤرخة في 15 نوفمبر 1998.
- 4 - قانون رقم 02/89 المؤرخ في 07 فيفري 1989 يتعلّق بالقواعد العامة لحماية المستهلك، الجريدة الرسمية، عدد 06 المؤرخة في 08 فيفري 1989.
- 5 - مثلاً المرسوم التشريعي رقم 10/93 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية، عدد 34 المؤرخة في 23 ماي 1993 ومعدّل ومكمل بمقتضى الأمر رقم 10/96 المؤرخ في 10 جانفي 1996، الجريدة الرسمية، عدد 03 مؤرخة في 14 جانفي 1996، وكذلك بمقتضى القانون رقم 04/03 المؤرخ في 17 فيفري 2003، الجريدة الرسمية، عدد 11 المؤرخة في 19 فيفري 2003.
- الأمر رقم 02/2003 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمناطق الحرة، الجريدة الرسمية، عدد 43 المؤرخة في 20 جويلية 2003.

## المبحث الثاني

### استحواد رئيس الجمهورية على سلطة التشريع المنافس

لم تقتصر الأنظمة الحالية على تحويل رئيس الجمهورية وسائل عديدة للتأثير على العمل التشريعي البرلماني، ولم تكتف بالثورة التي أحدثتها المادتان 34 و 37 من الدستور الفرنسي اللتان جعلتا من ميدان اللائحة الأصل وميدان القانون الاستثناء، بل جعلت رئيس الجمهورية عضواً أصيلاً في ممارسة السلطة التشريعية، حيث يتدخل للتشريع في المواضيع المقررة دستورياً للبرلمان، وذلك عن طريق ما يسمى بمراسيم القوانين أو الأوامر، ويستعمل رئيس الجمهورية وسيلة للتشريع عن طريق الأوامر فيما بين دورتي انعقاد البرلمان أو حالة شغوره، وذلك في الظروف العادية، أما في الظروف الاستثنائية، فيفقد البرلمان وظيفته الأساسية في صنع القوانين وسنّ تشريعات الدولة، ليستحوذ رئيس الجمهورية على ممارسة السلطة الإنشائية (المطلب الأول).

وإلى جانب مشاركة رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التشريعية عن طريق الأوامر التي يتخذها إما في غيبة البرلمان أو في الظروف الاستثنائية، يتمتع بمجال خصوصي يشرع فيه، وذلك عن طريق إبرامه ومصادقته على المعاهدات الدولية، التي تتميز بمركز راقٍ في النظام القانوني الجزائري، حيث تسمو المعاهدة التي يصادق عليها رئيس الجمهورية على القانون (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### توسيع النفوذ الرئاسي في التشريع: الأوامر

إنّ البرلمان لا ينعقد باستمرار، بل له دورات انعقاد عادية وأخرى غير عادية، تتخللها فترات راحة، لذا خول رئيس الجمهورية سلطة اتخاذ تدابير قانونية بين دورات انعقاد البرلمان. لم تتفق الأنظمة السياسية على تسمية هذه التشريعات التي تصدر عن السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان.

تعتبر الأوامر تقنية شائعة في العديد من الدساتير، حيث تركز على عدم ممانعة الدستور تفويض السلطة التشريعية إلى الحكومة رغم المقاومة الشديدة التي تبديها الأوساط البرلمانية والفقهاء الدستوري<sup>(1)</sup>. ففي فرنسا، نجد أنّ دستور الجمهورية الثالثة لسنة 1875، حصر ممارسة السلطة التشريعية في البرلمان، لكن إبان الحرب العالمية الأولى، قامت الحكومة الفرنسية بإصدار المراسيم بقوانين لمواجهة متطلبات الحرب. أما دستور الجمهورية الرابعة لسنة 1946، فقد منع اللجوء إلى هذه التقنية، إلا أنه استعمل في ظله ما يسمى بقانون التأهيل *La loi d'habilitation*. أما دستور 1958، فقد أتاح المادة 38 منه<sup>(2)</sup> إمكانية إصدار المراسيم بقوانين، حيث خولت هذه المادة البرلمان إمكانية تفويض لمدة محددة شيئاً من اختصاصه التشريعي إلى الحكومة. وأكثر من ذلك، بوسع الحكومة خلال الفترة التي تمتع بها بالتأهيل، أن تغير القوانين القائمة، كما تستطيع أن تعدّلها وأن تستبدلها بقوانين أخرى. ويعني ذلك أنّ الحكومة، تستطيع خلال فترة التفويض البرلماني أن تحلّ محلّ البرلمان في التشريع في الموضوعات التي كان الدستور قد جعلها موضوعات يتدخل فيها البرلمان<sup>(3)</sup>.

1 - يستخدم معظم الفقهاء العربي اصطلاح لوائح الضرورة للدلالة على الاختصاص التشريعي الذي يمارسه رئيس الجمهورية. راجع: بدران محمد: الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية...، مرجع سابق، ص 12.

2 - تنص المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أن « للحكومة تنفيذاً لبرنامجها أن تطلب من البرلمان التصريح لها في إصدار "أوامر" خلال فترة محددة في مواد تدخل أصلاً في مجال القانون ».

3 - لخص أحد الكتاب التجربة الفرنسية في مجال المراسيم التشريعية فيما يلي: « في ظل الجمهورية الثالثة كان التأهيل قد أدخل إلى الحياة القانونية من دون أن يكون الدستور قد نص في حينه عليه. وأعيد إدخاله في ظل = الجمهورية الرابعة على الرغم من أن الدستور كان قد حاول منع ذلك. ولكن دستور الجمهورية الخامسة

وفي النظام السياسي الجزائري، باستثناء دستور 1989، كرّس المؤسس الجزائري سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر عبر جميع الدساتير التي عرفها هذا النظام. ولقد نظمت مختلف هذه الدساتير سلطة رئيس الجمهورية لممارسة السلطة الإنشائية بواسطة الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان (الفرع الأول).

كما عمل دستور 1996، خلافاً لسابقه على تنظيم سلطة رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية حتى لو كان البرلمان موجوداً (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### التشريع عن طريق الأوامر سلطة شخصية لرئيس الجمهورية

كرّس المؤسس الجزائري مبدأ التشريع عن طريق الأوامر في أول دستور شكلي للجمهورية الجزائرية المستقلة<sup>(1)</sup>، دستور 1963، بحيث أجاز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له، ولمدة محددة، حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض لمصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر<sup>(2)</sup>.

---

يتميز في أنه كان مجيزاً له. فقد تطلع إلى رفع كل مظاهر الاعتراض التي كانت تطرح بصدده، فقد سمح بشكل صريح بالجوء إليه، كما تطلع إلى أن يمنحه قوة ملحوظة « راجع: عبد الرضا حسين الطغات، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 331.

1 - استعملت هذه الوسيلة التشريعية قبل صدور دستور 1963، بحيث أصدرت الهيئة التنفيذية المؤقتة (التي أنشئت بموجب اتفاقيات إيفيان بغرض ضمان الأمن وتنظيم انتخابات المجلس التأسيسي الذي سيتولى وضع الدستور. راجع: بوالشعير السعيد: النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة، الجزائر، 1990، ص 33 وما يليها) عدة أوامر حصرها الأستاذ محمد بوسماح في 48 أمراً. راجع:

« Contribution à une recherche sur l'Etat et le pouvoir en Algérie durant l'été 1962 », RASJEP, N° spécial, 20<sup>ème</sup> anniversaire, p. 56 et s.

2 - راجع المادة 58 من دستور 1963.

وقد أصبحت الأوامر في ظل الأمر المؤرخ في 10 جويلية 1965 هي المصدر والأداة الوحيدة للتشريع في الجزائر<sup>(1)</sup>. فتصدر جميع التدابير التشريعية التي تتخذها الحكومة في شكل أوامر<sup>(2)</sup>. لذلك ظهر تدرج جديد للقواعد القانونية، بحيث نجد في قمة هذه القواعد الأوامر المجلسية التي تتخذ من قبل مجلس الثورة، والأوامر التشريعية التي تتخذها الحكومة، ثم المراسيم التي تصدر عن الحكومة بتفويض من مجلس الثورة.

أما ابتداءً من دستور 1976، فلم يعد البرلمان صاحب الاختصاص القاصر للتشريع، بل يتقاسمه معه رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر<sup>(3)</sup>. وذلك رغم نص المادة 126 منه « يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني. للمجلس الشعبي الوطني، في نطاق اختصاصاته، سلطة التشريع بكامل السيادة ».

يتمتع رئيس الجمهورية عبر التجربة الدستورية السابقة للتعديل الدستوري بـ 3 نوفمبر 1988، بحرية كاملة، وسلطة واسعة في التشريع عن طريق الأوامر، لكن ابتداءً من هذا التعديل الدستوري، لم تعد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر سلطة تقديرية شخصية، بل اشترط أن يكون اللجوء إلى هذه الوسيلة بناء على اقتراح من رئيس الحكومة<sup>(4)</sup>.

لكن بعد الثورة التي أحدثها دستور 1989 بتبنيه مبادئ جديدة لم يعرفها النظام السياسي الجزائري من قبل، ولاسيما مبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ التعددية الحزبية، والرقابة على دستورية القوانين، لم ينظم هذا الدستور التشريع عن طريق

1 - راجع: بوالشعير السعيد: "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، رقم 1، مارس 1998، ص 351. راجع أيضاً:  
- CUBERTAFOND (B) : La république algérienne démocratique et populaire, PUF Limoges, 1979, pp 155 et 156.

2 - راجع المادة 6 من أمر 10 جويلية 1965، (مرجع سابق).

3 - تنص المادة 153 من دستور 1976 « على أن لرئيس الجمهورية أن يشرع، فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني، عن طريق إصدار أوامر تعرض لموافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة ».

4 - جاء في المادة 153 المعدلة بموجب التعديل الدستوري لـ 3 نوفمبر 1988: « لرئيس الجمهورية فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني أن يشرع بأوامر بناءً على اقتراح من رئيس الحكومة، وتعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة ليوافق عليها ».

الأوامر، بالتالي قضى على التدخل المباشر لرئيس الجمهورية في التشريع، وأصبح البرلمان هو المؤسسة الوحيدة التي تتدخل للتشريع في المسائل المحددة للقانون. وقد يعود سبب اختفاء الأوامر في دستور 1989، إلى اعتناق المؤسس لمبدأ الفصل بين السلطات، إذ اتجهت الأنظمة التي اعتنقت هذا المبدأ إلى إسناد السلطة التنفيذية وسيلة أخرى للتشريع، تتمثل في "التفويضات التشريعية"<sup>(1)</sup>.

مع صدور دستور 1996، ورغم تبنيه نفس المبادئ الأساسية التي جاء بها دستور 1989، إلا أنه عزز من جديد مركز رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية، وذلك بتحويله سلطة التشريع عن طريق الأوامر وهذا في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

#### أ - النظام القانوني للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية:

تظهر أهمية الوسيلة التشريعية الرئاسية من الشروط والإجراءات التي يجب احترامها عند اللجوء إلى استعمال هذه الوسيلة (1)، ومن نطاق سلطة رئيس الجمهورية في استعمال هذه السلطة (2).

#### 1 - الشروط التي يجب توفرها لتشريع رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر:

لقد أخضع دستور 1963 صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر لثلاثة شروط أساسية: يتمثل الشرط الأول في أن تدخل رئيس الجمهورية لا يكون من تلقاء نفسه، بل بناء على تفويض من المجلس الوطني. أما الشرط الثاني، فيكمن في إلزامية اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء. أما الشرط الأخير فيستوجب عرض هذه الأوامر على المجلس الوطني للمصادقة عليها، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر. ويلاحظ أن الأوامر التي اتخذت في تلك الفترة كانت استناداً إلى المادة 59 المتعلقة بالظروف الاستثنائية وليس في إطار المادة 58 التي عالجتها<sup>(2)</sup>.

TALEB (T): Le président de la république..., op.cit., p. 618.

1 - راجع:

2 - المرجع ذاته، ص 218.

GOURDON (H): "L'ordonnance en Algérie", AAN, 1976, p. 332.

راجع أيضاً:

أما دستور 1976، فلم يفيد رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر إلا بشرطين، يتعلق الأول بالزمان، بحيث يمارس رئيس الجمهورية، طبقاً للمادة 153 من الدستور، هذه السلطة فيما بين دورات المجلس الشعبي الوطني في جميع الحالات المحددة للقانون بدون استثناء. ويتمثل الشرط الثاني في وجوب عرض الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة للموافقة عليها.

أما في دستور 1996، وطبقاً لنص المادة 124 منه، فيجب توفر ثلاثة شروط أساسية للتشريع عن طريق الأوامر:

1 - الشرط المتعلق بشغور المجلس الشعبي الوطني أو وجود البرلمان في عطلة ما بين دورتي انعقاده:

أ - حالة شغور المجلس الشعبي الوطني: لا يمارس رئيس الجمهورية السلطة التشريعية عن طريق الأوامر، إلا إذا وجد المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور. ونعني بشغور المجلس الشعبي الوطني غيابه أو حله، وهذا إما بسبب حل المجلس وجوباً بسبب عدم موافقته على برنامج الحكومة الثانية التي جاءت بعد استقالة الحكومة الأولى التي رفض برنامجها<sup>(1)</sup>. كما ينتج شغور المجلس الشعبي الوطني عن استعمال رئيس الجمهورية سلطته في حل المجلس أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة<sup>(2)</sup>.

ب - حالة وجود البرلمان في عطلة ما بين دورتين: يشرع رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني. وإذا كانت حالة شغور المجلس الشعبي الوطني لا تطرح إشكالاً، فإن الحالة الثانية التي نظمتها المادة 124 من الدستور أي بين دورتي البرلمان، تطرح إشكالاً فهل يعتبر تجميد المجلس لجلساته حالة من حالات ما بين دورتي انعقاد البرلمان؟

لقد أقرّ الفقه في مصر خاصّة أن فترة تأجيل انعقاد البرلمان لا تعد واقعة بين دورات البرلمان، بالتالي لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يمارس الاختصاص التشريعي، لأنّ هذه الفترة تقطع دورة انعقاد البرلمان، وحينما يعود البرلمان إلى الانعقاد من جديد فإنّه يستكمل الدورة نفسها التي قطعت، ولا يعتبر في حالة انعقاد جديد، بل يطيل دورته

1 - راجع المادتين 80 و82 من دستور 1996.

2 - المادة 129 من دستور 1996.

مدة مساوية لمدة التأجيل<sup>(1)</sup>، فلا يحقّ لرئيس الجمهورية التشريع عن طريق الأوامر ما دام المجلس الشعبي الوطني في إحدى دورات انعقاده، أما فيما يخص إصدار قانون المالية، فيصدره رئيس الجمهورية بأمر حتى ولو كان المجلس الشعبي الوطني منعقدًا<sup>(2)</sup>.

## 2 - يجب أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء:

لقد نصّ دستور 1996 على هذا الشرط في الفقرة الأخيرة من المادة 124. وقد يذهب البعض إلى تفسير هذا الشرط على أنّه مقصور على الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، أي الأوامر التي تضمنتها الفقرة الثالثة من هذه المادة. لكن في الحقيقة جميع الأوامر التي تنظمها المادة 124 من الدستور، تتخذ في مجلس الوزراء. ونظرًا للدور الفعال والأساسي الذي يلعبه رئيس الجمهورية في رئاسة وتوجيه أعمال هذا المجلس، فإنّ احترام رئيس الجمهورية لهذا الشرط، لا يشكل قيدًا على ممارسته لسلطة التشريع عن طريق الأوامر<sup>(3)</sup>.

## 3 - عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له:

1 - لقد عمل المجلس الشعبي الوطني مثلاً على تجميد جلساته في شهر ديسمبر من سنة 1998 عندما اعترض مجلس الأمة على النظر في القانون الأساسي للنائب، والذي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن صادق عليه. راجع: بدران مراد: الاختصاص التشريعي...، مرجع سابق، ص 15.

2 - يتدخل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر بين دورات انعقاد البرلمان، لكن لم يحترم رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة هذا الشرط الدستوري، حيث تدخل أثناء انعقاد البرلمان وأصدر الأمر رقم 01/01 المؤرخ في 27 فبراير 2001 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990 (الجريدة الرسمية، عدد 27 لسنة 2001)، المتعلق بالنقد والقرض، وهذا في ظل افتتاح الدورة الربيعية للبرلمان، وهذا ما أدى بالبعض إلى الاستنتاج أن البرلمان غرفة للمصادقة على البريد الوارد من الحكومة. وقد أدى هذا التدخل غير الدستوري إلى إحداث استياء في البرلمان، وأدى بأحد النواب إلى القول « إنّ رئيس الجمهورية بإصدار هذا الأمر الرئاسي في ظل افتتاح أشغال الدورة البرلمانية قد مسّ بسمعة المؤسسة التشريعية، وأن حل المجلس كان أهون من القيام بهذا الفعل ».

لكن رغم ذلك، نظرًا للأغلبية البرلمانية الموجودة على مستوى غرفتي البرلمان، تمت الموافقة على هذا الأمر بالأغلبية على مستوى المجلس بتاريخ 24 مارس 2001، وتمت الموافقة عليه أيضًا بالأغلبية في مجلس الأمة بتاريخ 05 ماي 2001. راجع في هذا الصدد: أوصيف سعيد: تدهور المعيار التشريعي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 141.

3 - راجع: لوناسي جقيقة: في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 91 وما يليها.

إنّ ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التشريعية، المعهودة أصلاً للبرلمان، بموجب المادة 124 المتعلقة بسلطة التشريع عن طريق الأوامر، يعتبر استثناء وليس قاعدة. فتدخل رئيس الجمهورية لممارسة هذه السلطة عن طريق الأوامر غرضه - مبدئياً - مواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة قد تتعرض لها الدولة في فترة شغور المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup>، وهذا ما يؤكّده واجب عرض الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع ليوافق عليها أو يرفضها، ويكون عرض تلك الأوامر على البرلمان في أول دورة له<sup>(2)</sup>.

ويستثنى من هذه القاعدة العامة، أي عرض رئيس الجمهورية الأوامر التي يتخذها على غرفة البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها، قوانين المالية التي يمكن أن يصدرها رئيس الجمهورية بأمر له قوة القانون بعد خمسة وسبعين (75) يوماً من إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ولو تمّ صدور ذلك الأمر خلال انعقاد البرلمان، ويعود هذا الاستثناء للأهمية الملحة لهذا النوع من القوانين ونظراً لطبيعتها الاستعجالية.

لكن ما هو الحل في حالة ما إذا لم يحترم رئيس الجمهورية شرط عرض الأوامر على البرلمان، فهل يمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة إخطار المجلس الدستوري؟ طبقاً للمادة 165 من دستور 1996، يفصل المجلس الدستوري في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات. فبيّنت هذه المادة على سبيل الحصر النصوص القانونية التي هي موضوع رقابة المجلس الدستوري. فلا تُعرض الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية لرقابة المجلس الدستوري ما دامت لم تصبح نصوصاً تشريعية قبل موافقة البرلمان عليها. نجد أنّ الأمر المتعلق بمحافظة الجزائر الكبرى، قد عرض على المجلس الدستوري<sup>(3)</sup>، أمّا عن الطبيعة القانونية للأوامر التي لم تعرض على موافقة

1 - بدران مراد: الاختصاص التشريعي...، مرجع سابق، ص 16.

2 - ملاحظة: استعمل المؤسّس الجزائري لفظ الموافقة خلافاً للمؤسّس الفرنسي الذي استعمل لفظ المصادقة.

« La ratification est en effet, la procédure par laquelle un acte se voit pris en charge par un autre que son auteur original, et sa nature juridique en subit les conséquences ».

Cf : HABAS (J): La fonction législative en Algérie, op. cit., p

3 - أعلاه ص 167 وما يليها.

البرلمان، فتبقى أعمالاً إدارية، ما دام البرلمان لم يوافق عليها، وبالتالي ستبقى خاضعة لرقابة القاضي الإداري وحتى لو مضت عليها مواعيد الطعن القضائية، فإنه يجوز لرافع الدعوى أن يدفع بعدم مشروعيتها<sup>(1)</sup>.

لا تعرض الأوامر على البرلمان للمناقشة، بل يتم التصويت عليها على مستوى كل غرفة، للموافقة عليها، حيث « يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها<sup>(2)</sup>. فيطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور، وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل، بل يعرض النص بكامله للتصويت والموافقة عليه بدون مناقشة الموضوع، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة<sup>(3)</sup>.

سياسيا، ونظرا لمركز رئيس الجمهورية في دستور 1996، يصعب على النواب رفض الموافقة على الأمر. فسياسة الأمر الواقع، تجعل أعضاء الغرفتين في وضعية حرجية، لرفضهم للأمر، وما يترتب عليه من انعكاسات سلبية على سير المؤسسات الدستورية. لذلك، تقبل هذه النصوص جملة واحدة وكلية، رغم أنه لو تم عرضها في شكل مشاريع قوانين لتغير مضمونها ولعدل عند مناقشتها على مستوى اللجان البرلمانية المتخصصة وعلى مستوى المناقشة العامة. ومن الأمثلة الأساسية في هذا المجال، الأمر المعدل والمتمم لقانون النقد والقرض الذي، من جهة، اتخذته رئيس الجمهورية، مع أن البرلمان كان منعقدا، مما أثار استياء نواب البرلمان، ومن جهة ثانية، مسّ هذا الأمر

1 - راجع: سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985، ص 228.

ملاحظة: سنتعرض لهذه النقطة بالتفصيل، أعلاه ص 250 وما يليها.

2 - المادة 124 الفقرة الأولى من دستور 1996.

- تكتفي بعض الدساتير العربية بمجرد عرض مراسيم الضرورة على البرلمان، فهي لا تتطلب الموافقة الصريحة من البرلمان على تلك المراسيم، بل يكفي مجرد العرض لاستمرار نفاذها، على أن ينظر فيها المجلس في الوقت الذي يراه مناسباً، بل ولم تحدد الدساتير مدة قصوى للبرلمانات لكي تبدي رأيها في تلك المراسيم، ولهذا فإن معظم تلك المراسيم تظل نافذة سنين طويلة دون أن يبدي البرلمان رأيه فيها. راجع: سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص 68.

3 - المادة 38 من القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، (مرجع سابق).

بمبدأ استقلالية بنك الجزائر<sup>(1)</sup>. وكذلك الأمر المعدل والمتمم لقانون الأسرة<sup>(2)</sup>، الذي لو عرض في شكل مشروع قانون على البرلمان لأثار أزمة سياسية بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية بسبب اختلاف المواقف في شأن هذا الموضوع بين أطراف التحالف الرئاسي. تفادياً لذلك شكّل رئيس الجمهورية لجنة مكلفة بهيكله مختلف الاقتراحات حول المشروع، ثم أصدره في شكل أمر، ولم يكن أمام الأغلبية المطلقة من أعضاء البرلمان سوى الموافقة على الأمر حفاظاً على تماسك التحالف السياسي الرئاسي<sup>(3)</sup>. وتظهر وسيلة التشريع عن طريق الأوامر وسيلة مماثلة لسلطة التشريع بالقوانين، لكن تظهر الأولى أكثر سموًا من الثانية، حيث تحتاج القوانين إلى إصدارها من قبل رئيس الجمهورية، وعلى خلاف ذلك، تكون الأوامر نافذة منذ إصدارها من صاحبها.

ما عدا الشروط الثلاثة التي أدرجتها المادة 124 من دستور 1996، فإنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل للتشريع عن طريق الأوامر في جميع المجالات المحددة دستورياً للقانون. خلافاً لذلك، فإنّ المجلس الدستوري الفرنسي قيد سلطة رئيس الجمهورية عند ممارسته للسلطة المخولة له بموجب المادة 38 من الدستور. ففي حكم 26 يونيو 2003، قرر المجلس أنه، ولو أنّ طلب التعويض يمكن أن يشمل جميع الموضوعات التي تدخل في نطاق القانون العادي، إلا أنّ قانون التعويض لا يجوز أن يتضمن تدخل الأوامر في المجالات المحجوزة في الدستور للقانون الأساسي، ولقوانين الميزانية ولقوانين تمويل التأمينات الاجتماعية<sup>(4)</sup>. كما عمل هذا الحكم على التأكيد على ضرورة تبرير الحكومة لطلب التعويض، وقرّر المجلس أنّ الاستعجال أحد المبررات التي يمكن للحكومة أن تستند إليها، طالما أنّ تكس أعمال البرلمان تحول دون تحقيق برنامجها خلال مدة معقولة.

1 - الأمر رقم 01/01 المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

2 - الأمر رقم 02/05 المؤرخ في 2005/02/27 المتعلق بقانون الأسرة.

3 - راجع: كايس شريف: ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية...، مرجع سابق، ص 131.

4 - 473 DC, 26 Juin 2003, C.C. راجع: محمد محمد عبد اللطيف: القضاء الدستوري في فرنسا في خمس

سنوات (1999-2004)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 39.

## 2 - نطاق سلطة رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر وأهميتها:

يعتبر اللجوء إلى الأوامر تجاوزاً لسلطة البرلمان في التشريع<sup>(1)</sup>، لذا حرص البرلمانيون على أن يكون اللجوء إلى هذه الوسيلة في أوقات الأزمات أو الضرورة فقط، ولا يتعدى ذلك مطلقاً، ليبقى اختصاص البرلمان في مجال التشريع كاملاً<sup>(2)</sup>. ونعني بحالة الضرورة أن التشريعات الموجودة لم تتمكن من مواجهة الأوضاع غير الطبيعية التي ظهرت. فتنص مثلاً المادة 127 من الدستور المصري لسنة 1971 « ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ».

لم يشترط المؤسس الجزائري لممارسة رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر أن يكون ذلك في حالة الضرورة فقط، بل تمنح المادة 124 من دستور 1996 سلطة اللجوء إلى هذا الإجراء في الأوقات الطبيعية وفي أوقات الأزمات.

وخلافاً للدستور الفرنسي لسنة 1958 والدستور الجزائري لسنة 1963 حيث يمارس رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر بناء على تفويض من قبل البرلمان، فإن سلطة رئيس الجمهورية في دستور 1996 هي سلطة دستورية لممارسة السلطة التشريعية لمدة زمنية معينة، وبالتالي يتمتع رئيس الجمهورية بازدواجية وظيفية، فمن جهة، هو رئيس السلطة التنفيذية، ومن جهة أخرى، هو جهاز تشريعي يمكن له وضع قواعد ذات طبيعة تشريعية، ومن هنا يمكن للأوامر الرئاسية أن تتدخل في جميع المجالات الخاصة للقانون، كما يمكن لها أن تعدل وتلغي القوانين، وبالتالي عند ممارسة رئيس الجمهورية لتلك السلطة، فإنه يحلّ كلياً محل البرلمان. لذا يعتبر تدخل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر سلطة مؤثرة ومحددة لسلطة البرلمان في التشريع، علماً بأن عدد الأوامر التي أصدرها رئيس الجمهورية في العهدة

1 - راجع: MIAILLE (M): Constitutions et luttes des classes les éditions du Faubourg, Montpellier, France, 1978, pp 207 et 208.

« La meilleure illustration de l'abaissement de la fonction décisionnelle du parlement est sans doute fournie lors de l'extension du pouvoir normatif du président de la république ». cf: HARTANI (A.K): Le pouvoir présidentiel..., op.cit., p. 272.

2 - LEROY (P): L'organisation constitutionnelle et les crises, LGDJ, Paris, 1966, pp 175 et 176.

التشريعية الرابعة والخامسة، يفوق كثيرًا اقتراحات القوانين التي قدمها النواب<sup>(1)</sup>. لهذا

1 - عدد الأوامر الرئاسية في العهد التشريعية الرابعة هي تسعة (09) أوامر حازت كلها على مصادقة البرلمان. أما عدد الأوامر التي صادق عليها البرلمان في الفترة التشريعية الممتدة ما بين ديسمبر 2002 إلى غاية ديسمبر 2006 فبلغ 33 أمرًا رئاسيًا. مثلاً صادق البرلمان الجزائري في سنة 2006 على 12 أمرًا رئاسيًا وهي:

| رقم | عنوان النص                                                                                                                                                                                                               | رقم الجريدة الرسمية | تاريخ النشر    |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|----------------|
| 01  | قانون رقم 17/05 المؤرخ في 31 ديسمبر 2005 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 06/05 المؤرخ في 23 غشت 2005 والمتعلق بمكافحة التهريب.                                                                                              | 02                  | 15 يناير 2006  |
| 02  | قانون رقم 18-05 مؤرخ في 31 ديسمبر 2005 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 07/05 المؤرخ في 23 غشت 2005، الذي يحدد القواعد العامة التي تحكم التعليم في مؤسسات التربية والتعليم الخاصة.                                           | 02                  | 15 يناير 2006  |
| 03  | قانون رقم 07/06 المؤرخ في 17 أبريل 2006 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 01/06 المؤرخ في 27 فبراير 2006 والمتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.                                                                        | 27                  | 26 أبريل 2006  |
| 04  | قانون رقم 09-06 مؤرخ في 17 أبريل 2006 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 28 فبراير 2006 الذي يحدد شروط أو قواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين.                                                          | 27                  | 26 أبريل 2006  |
| 05  | قانون رقم 12-06 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 والمتضمن القانون العام للوظيفة العمومية.                                                                             | 72                  | 15 نوفمبر 2006 |
| 06  | قانون رقم 14-06 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 05-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 والمتعلق بحماية بعض الأنواع الحيوانية المهددة بالانقراض والمحافظة عليها.                                             | 72                  | 15 نوفمبر 2006 |
| 07  | قانون رقم 15-06 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 والمتعلق بالخدمة الوطنية.                                                                                            | 72                  | 15 نوفمبر 2006 |
| 08  | قانون رقم 16/06 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 07/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 والمتعلق بحماية الصحة وترقيتها.                                                                                      | 72                  | 15 نوفمبر 2006 |
| 09  | قانون رقم 17/06 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 08-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 والمتعلق بتطوير الاستثمار.                                                                                           | 72                  | 15 نوفمبر 2006 |
| 10  | قانون رقم 18/06 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 10-06 المؤرخ في 29 يوليو 2006 والمتعلق بالمحروقات.                                                                                                                          | 72                  | 15 نوفمبر 2006 |
| 11  | قانون رقم 19/06 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 11/06 المؤرخ في 30 غشت 2006 الذي يحدد شروط وكيفية منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية. | 72                  | 15 نوفمبر 2006 |
| 12  | قانون رقم 20/06 المؤرخ في 11 ديسمبر 2006 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 09/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المعدل للأمر رقم 06/05 والمتعلق بمكافحة التهريب.                                                                     | 80                  | 11 ديسمبر 2006 |

فإن الحجة التي ترى بأنّ منح التفويض التشريعي أو سلطة التشريع عن طريق الأوامر وسيلة لخلق التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في مجال التشريع هي حجة باطلة، كما أنّ القول إنّ الهدف من وجودها، هو تجنب تأخر بعض المواضيع التي تطرأ بين فترتي انعقاد البرلمان لا أساس له من الصحة<sup>(1)</sup>. فإنّ لجوء رئيس الجمهورية لاستعمال هذه السلطة، أي التشريع عن طريق الأوامر، ما هو إلا وسيلة لتجنب معارضة البرلمان لبعض النصوص القانونية التي يريد اتخاذها<sup>(2)</sup>. وبدلاً من أن يكون اللجوء إلى الأوامر الرئاسية لمعالجة مواضيع مستعجلة، تطرأ في غياب انعقاد البرلمان، أصبح وسيلة لدراسة ومعالجة مواضيع يجب أن تكون من اختصاص البرلمان نظراً لأهميتها. ففي المجال الاقتصادي مثلاً، نظمت المواضيع المتعلقة بالإصلاحات الاقتصادية، كتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية والقوانين الخاصة بالخصوصية ومجال الاستثمار، أو تلك الخاصة بتنظيم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، بموجب أوامر<sup>(3)</sup>.

أما في مجال استعادة السلم والمصالحة الوطنية، فقد صدر الأمر رقم 01/06 المؤرخ في 2006/02/27 المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية<sup>(4)</sup>. ولهذا النص أهمية بالغة حيث خولّ رئيس الجمهورية سلطة مطلقة لاتخاذ جميع التدابير الكفيلة بتنفيذ وتجسيد ميثاق السلم والمصالحة. « فبإعطاء السلطة المطلقة لرئيس الجمهورية ولإرادته بالمفهوم الواسع، يجعله في مركز أسمى من القانون وفوقه

1 - إنّ المواضيع التي عالجتها الأوامر التي تمت المصادقة عليها من قبل البرلمان تؤكد لنا عدم استعجاليتها.

2 - راجع: HARTANI (A.K): Le pouvoir présidentiel..., op.cit., p. 273 et s.

3 - ففي المجال الاقتصادي، بعد تبنيّ الجزائر للنظام الاقتصادي الليبرالي، وتجسيداً لما جاء في المادة 37 من دستور 1996 التي تنص « حرية التجارة والصناعة مضمونة وتمارس في إطار القانون »، صدرت عدة أوامر تنظم مجالات اقتصادية مهمة أهمها:

- الأمر رقم 03/03 المؤرخ في 2003/07/19 يتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية، عدد 43، المؤرخة في 2003/07/20.

- الأمر رقم 04/01 المؤرخ في 2001/08/20، يتعلق بتنظيم وتسيير وخصوصية المؤسسات العامة الاقتصادية، الجريدة الرسمية، عدد 47، المؤرخة في 2001/08/22.

4 - الجريدة الرسمية، عدد 11، المؤرخة في 2006/02/28.

وخارجه. فبمقتضاه، يمكنه اتخاذ أي ترتيب أو قرار أو إجراء مهما كانت طبيعته بغض النظر عن كونه مطابقاً أو غير مطابق للدستور والقانون الساري المفعول، وذلك بحجة وبذريعة تنفيذ وتجسيد هذا الميثاق<sup>(1)</sup>.

ويُعدّ إجراء التشريع عن طريق الأوامر، الإجراء الذي يمكن الجهاز التنفيذي من اقتصاد الوقت في إجراءات المصادقة على النص ودخوله حيز التنفيذ. بمجرد مصادقة مجلس الوزراء عليه، يصدره رئيس الجمهورية ليدخل حيز التنفيذ، كما يمكن هذا الإجراء من تقادي المناقشات الطويلة والتضارب في الآراء الذي يمكن أن يشوه مشروع النص المعروض على البرلمان للمصادقة عليه حتى لو كان مشروع قانون. فكلما كان الموضوع حساساً من حيث موضوعه أو محتواه أو كان الحال مستعجلاً، يتم اللجوء إلى التشريع بواسطة الأوامر، وذلك لتقادي النقاش الحاد بين مختلف الحساسيات المتواجدة في البرلمان. فميثاق السلم والمصالحة الوطنية مثلاً أثار العديد من النقاشات الحادة، سيؤدي إلى كثرة التعديلات فيه لو عرض في شكل مشروع قانون، ويؤدي أيضاً إلى كثرة الخلافات بين أقطاب التحالف الرئاسي حول كيفية معالجة النص المعروض أمامهم للمناقشة<sup>(2)</sup>.

1 - راجع: كايس شريف: ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية...، مرجع سابق، ص 47.

2 - المرجع ذاته، ص 133 وما يليها.

- صدرت مجموعة من الأوامر في فيفري 2006 تتعلق بمواضيع مختلفة بضعة أيام قبل افتتاح الدورة الربيعية العادية للبرلمان وهي:

- الأمر المتعلق بتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية (الأمر 01/06 المؤرخ في 2006/02/27)، مرجع سابق.

- الأمر المحدد للشروط والقواعد المتعلقة بممارسة الشعائر الدينية غير الإسلامية (الأمر 03/06 المؤرخ في 2006/02/28)، مرجع سابق.

- الأمر المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين (الأمر رقم 02/06 المؤرخ في 2006/02/28)، مرجع سابق.

## ب - الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في غياب المجلس الشعبي الوطني:

إنّ تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية أهمية خاصة، إذ على أساسها يتم تحديد النظام القانوني الذي تخضع له هذه الأوامر، ولاسيما من حيث الرقابة عليها، وبالتالي معرفة ما إذا كانت هذه الأوامر قرارات إدارية، تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية، أو إذا كانت ذات طبيعة وقيمة قانونية تشريعية، أي أنّها تعتبر قانوناً بالمفهوم الخاص والضيق للقانون، وتخضع بالتالي للنظام القانوني للقانون<sup>(1)</sup>. فلتحديد هذه الطبيعة فرّق الفقه بين حالتين:

### الحالة الأولى - قبل موافقة البرلمان على هذه الأوامر:

ترى غالبية الفقه أن هذه الأوامر رغم أنّها تستطيع تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة بذاتها، أو تشرع فيها ابتداءً إلا أنها مع ذلك تظل محتفظة بالطبيعة الإدارية، وذلك أخذاً بالمعيار العضوي في التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال التشريعية، ويترتب على ذلك إمكان الطعن في تلك الأوامر قضائياً أمام مجلس الدولة طالما أنها تعد أعمالاً إدارية<sup>(2)</sup>.

لقد حدّد مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه الطبيعة القانونية لهذه الأوامر، فهي قبل التصديق على مشروع القانون المقدم من قبل الحكومة ووفقاً للمعيار الشكلي، تعتبر قرارات إدارية مستقلة. فهي قرارات إدارية لكونها صادرة من الحكومة أي الإدارة، ومستقلة لأنها تنظم موضوعات محل التفويض دون الاستناد إلى أي تنظيم تشريعي مسبق، والدليل على كونها سلطة تقرير مستقلة، أنها، الحكومة، تستطيع الخروج على أي نصوص تشريعية منظمة سلفاً لهذه الموضوعات، إذ يمكن لها تعديلها بل إلغاؤها كلية. فلا تخضع الحكومة لأي قانون عند تنظيمها لهذه الموضوعات<sup>(3)</sup>.

1 - عوايدي عمار: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الثانية، دار هومه، الجزائر، 1999، ص 148.

2 - راجع: RIVERO (J): Droit administratif, op.cit., p. 62 et 63.

- PACTET (P): Institutions politiques et droit constitutionnel, 9<sup>ème</sup> éd., Masson, Paris, 1989, p. 527 et 528.

3 - رأفت فودة: سلطة التقرير المستقلة...، مرجع سابق، ص 186.

وقد تأثرت الدساتير التي أطلقت على هذه الإجراءات تسمية قوانين التشريعات<sup>(1)</sup> بالمعيار الموضوعي في التمييز بين القوانين والقرارات الإدارية، بينما تأثرت باقي الدساتير بالمعيار الشكلي في هذا الصدد، وهو المعيار الذي يأخذ به القضاء الإداري، سواء في فرنسا أو مصر. فهو مستقر على أن مراسيم الضرورة أو لوائح الضرورة هي قرارات إدارية يجوز طلب إلغائها، قبل أن يصادق عليها البرلمان. أما بعد المصادقة فإنها تتحول إلى تشريعات عادية، لا يمكن أن توجه إليها دعوى الإلغاء<sup>(2)</sup>.

### الحالة الثانية - بعد موافقة البرلمان على الأوامر:

يوجد خلاف فقهي حول الطبيعة القانونية للأوامر بعد موافقة ومصادقة البرلمان عليها، فقد ذهب رأي في الفقه إلى أن الأوامر تظل محتفظة بطبيعتها الإدارية رغم موافقة البرلمان عليها، وذلك أنها تكتسب، بعد موافقة البرلمان عليها، قوة التشريع بصفة نهائية، إلا أنها ليست تشريعاً بل عملاً إدارياً، وبالتالي تكون قابلة للطعن فيها قضائياً<sup>(3)</sup>. والأوامر هنا تُعد عملاً إدارياً صادراً عن سلطة تنفيذية، وأخذاً بالمعيار السائد في تحديد طبيعة الأعمال الصادرة من مختلف سلطات الدولة، لا تعتبر من هذا الوصف تدخل البرلمان للموافقة عليها، لأن العبرة في تحديد العمل هو النظر إلى الجهة التي قامت بإصداره، وليس من شأن تصديق البرلمان تأثير على الطبيعة الإدارية لتلك اللوائح، لأن هذا التصديق لا يكسب صفة القانون، إذ هو عمل رقابي، يقوم به البرلمان بممارسته للوظيفة السياسية بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وبالتالي لا يكون له سوى مدى سياسي، دون أن يكون له أي أثر قانوني على طبيعة اللائحة، بمعنى أنه ليس من أثر التصديق سوى تأكيد قوة القانون لهذه اللوائح دون أن يعدل من

1 - هناك من أعطى لها تسمية مراسيم بقوانين مثل (الكويت، تونس، الإمارات المتحدة، كما أطلق عليها تسمية قوانين مؤقتة (الأردن) أو تشريعات (سوريا) ...، راجع: سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص 67.

2 - المرجع نفسه، ص 68.

3 - عبد الرزاق أحمد السنهاوري: "مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية"، مجلة مجلس الدولة، ص 16 ذكر من قبل بدران مراد: الاختصاص التشريعي...، مرجع سابق، ص 24.

طبيعتها، فتظل مجرد لوائح تتمتع بقوة القانون نتيجة خصيصتها الاستثنائية، ومن ثم تظل هذه اللوائح خاضعة للرقابة القضائية على مشروعيتها ودستوريتها<sup>(1)</sup>.

أما الفريق الثاني، فيرى أنّ موافقة البرلمان على تلك الأوامر ستغير من طبيعتها من أعمال إدارية إلى أعمال تشريعية، شأنها شأن التشريعات الصادرة من قبل البرلمان<sup>(2)</sup>، ويعني ذلك أنه لا يجوز الطعن فيها قضائياً بعد موافقة البرلمان عليها، بالتالي ستكون خاضعة فقط لرقابة المجلس الدستوري، لكن هذه النتيجة تصلح عندما يكون موضوع الأمر الرئاسي قانوناً عادياً، لكن ماذا لو كان موضوع الأمر الرئاسي يتناول موضوعاً يدخل في مجال القوانين العضوية، حيث جاء نص المادة 123 في فقرتها الأخيرة « يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره ».

فهل يجوز دستورياً لرئيس الجمهورية التدخل للتشريع عن طريق الأوامر في مجالات القانون العضوي؟

على خلاف القوانين العادية، عمل المؤسس الدستوري على التأكيد على ضرورة توفر الشروط الشكلية والموضوعية عند اتخاذ القوانين العضوية، ويتدخل المجلس الدستوري لممارسة الرقابة الوجوبية للتأكد من توفر هذه الشروط الموضوعية والشكلية، لذا كيف يمكن لرئيس الجمهورية أن يعرض تلك الأوامر على المجلس الدستوري، بما أنّ الشروط الشكلية والتمثلة في الأغلبية التي يجب توفرها عند المصادقة على القوانين العضوية والتمثلة في الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني، غير متوفرة، وبما أنّ تلك الأوامر اتخذها رئيس الجمهورية وحده دستورياً، ولا يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل للتشريع عن طريق الأوامر في المجالات المخصصة للقوانين العضوية، لأنّ الدستور حرص على أن تكون المصادقة عليها بأغلبية خاصة.

1 - راجع: سامي جمال الدين: تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، ص 76 و 77، ذكر من قبل قاوي إبراهيم: دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي...، مرجع سابق، ص 74.

2 - راجع: BURDEAU (G): Manuel de droit constitutionnel, 23<sup>ème</sup> éd., LGDJ, Paris, 1993, pp. 623 et 624.

ونستخلص من ذلك أن سلطة التشريع في مجال القوانين العضوية هي سلطة خصوصية للبرلمان فقط دون سواه<sup>(1)</sup>، كما أن المبادرة بالتشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية يطرح إشكالاً حول مدى تطابق القيمة القانونية بين القوانين العضوية التي يصوت عليها البرلمان والأوامر العضوية التي يتخذها رئيس الجمهورية، التي ستبقى أعمالاً إدارية إلى أن تُعرض على البرلمان للموافقة عليها<sup>(2)</sup>. كما يطرح إشكالاً في مجال المنازعات التي يكون موضوعها هذه القوانين، فإن مجلس الدولة هو المختص بالنظر في الدعاوى التي تُرفع ضد الأوامر التي لم يوافق البرلمان عليها بعد<sup>(3)</sup>، لكنه لا يمكن له النظر في مدى مشروعية هذه القوانين العضوية<sup>(4)</sup>.

كما أن المبادرة بالتشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية يطرح إشكالاً حول مدى تطابق القيمة القانونية بين القوانين العضوية التي يصوت عليها البرلمان، والأوامر العضوية التي يتخذها رئيس الجمهورية، التي ستبقى أعمالاً إدارية إلى أن تعرض على السلطة التشريعية للموافقة عليها<sup>(5)</sup>.

إذا تعمقنا في تحليل طريقة تنظيم دستور 1996 لسلطة التشريع عن طريق الأوامر، يمكن القول إن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية هي أعمال ذات طبيعة تشريعية منذ صدورها وذلك لعدة أسباب:

- 1 - إن التجربة القصيرة لدستور 1996 تؤكد لنا ذلك، حيث لم يتدخل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر في مجالات القوانين العضوية إلا تطبيقاً للمادة 179 من الدستور والخاصة بالمرحلة الانتقالية.
- 2 - المادة 3/124 من دستور 1996 : «تعدّ لأغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان»
- 3 - المادة التاسعة وما يليها من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.
- 4 - رفض المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 841-134 المؤرخ في 05 جانفي 1982 التفويض التشريعي في مجال القوانين العضوية، كما رفض النظر في الأوامر التي تتخذ في مجال القوانين العضوية في الظروف الاستثنائية أو القوانين الاستثنائية. راجع:
- BERRAHMDANE (A.) : « La loi organique et l'équilibre constitutionnelle », op. cit., p. 759 et 760.
- 5 - المادة 124 الفقرة الثالثة من دستور 1996 «تعدّ "لأغية" الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان».

1 - إنّ رئيس الجمهورية لا يمارس سلطته في التشريع عن طريق الأوامر بناءً على تفويض برلماني، بل بموجب تفويض وتأهيل دستوري. وهدف المؤسس هو تمكين رئيس الجمهورية من وضع تدابير تدخل في مجال القانون، ولم يضع الدستور أية حدود لأخذ تلك التدابير، فهذه التدابير هي تنفيذية من الناحية العضوية والشكلية، لكنها تشريعية بالنظر إلى المعيار المادي للقانون.

2 - إنّ تنظيم المؤسس لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر جاء في صيغة واضحة، حيث يتدخل رئيس الجمهورية لممارسة اختصاصات تشريعية، ليست امتداداً لاختصاصه التنظيمي. وقد استعملت المادة 124 لفظ "يشرع" وذلك يعني إعداد وصنع القانون La loi. وهذا ما ذهب إليه الأستاذ محيو الذي يرى أنه « حين يتخذ رئيس الجمهورية أوامر في الفترة ما بين الدورتين، إنما يمارس الوظيفة التشريعية »<sup>(1)</sup>.

3 - إنّ تسمية هذه التدابير بأوامر لا يثير أي حكم مسبق على العمل القانوني المتخذ من قبل رئيس الجمهورية، لأنّ في الدستور عدّة أعمال قانونية تسمى أوامر، وهي قوانين بالمعنى الصحيح، فمثلاً الأوامر التي تتخذ بموجب المادة 93 من الدستور الخاصة بالظروف الاستثنائية، أو الأوامر التي تتضمنها المادة 120 من الدستور والخاصة بقوانين المالية، أمّا الإجراء المحدّد في الفترة الأخيرة من المادة 124 من دستور 1996، أي موافقة البرلمان على تلك الأوامر، فيرى أحد الكتاب أنه مجرد إجراء لإظهار وجود البرلمان<sup>(2)</sup>.

4 - أخيراً، إنّ المؤسس الدستوري لسنة 1996 أدرج الأوامر في الفصل الخاص بالسلطة التشريعية وليس في الفصل الخاص بالسلطة التنفيذية.

1 - راجع: محيو أحمد: محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثالثة مع ملحق 1979، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 529 و 530.

HARTANI (A.K): Le pouvoir présidentiel..., op.cit., p. 276.

2 - راجع:

## الفرع الثاني

### اغتياب سلطة البرلمان في التشريع في الظروف الاستثنائية

قد تكون التشريعات المعدة للظروف العادية عاجزة عن معالجة الظروف الاستثنائية الطارئة التي قد تمر بها الدولة، لذا جرى العمل على أنه عندما يتوقع المشرع ظرفاً استثنائياً معيناً، فإنه يبادر إلى وضع تنظيمات ملائمة لمواجهة، وتُعد هذه الأخيرة بمثابة حلول تشريعية لتلك الظروف الاستثنائية.

ترتكز السلطة لصالح رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية بشكل واسع، ليعني الاستيلاء على اختصاصات كل الهيئات سواء الحكومية أو البرلمانية. فإنّ سلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية تبدو هائلة جداً ولاسيما فيما يتعلق بمداها، حيث تؤهل رئيس الجمهورية لاتخاذ كل الإجراءات التي تقتضيها الظروف الاستثنائية<sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>.

وكانت سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية محور نقاش العديد من الفقهاء خاصة فيما يتعلق بموضوع اعتداء الهيئة التنفيذية على اختصاصات الهيئة التشريعية. فيرى الأستاذ VEDEL، أنّ رئيس الجمهورية يحصل بموجب المادة 16<sup>(3)</sup> على السلطة المطلقة، حيث يصبح ليس فقط الماسك بالسلطة الحكومية وإنما كذلك الماسك بالسلطة التشريعية<sup>(4)</sup>. وحسب الأستاذ Miaile فإنّ المادة 16 من شأنها أن تسمح لرئيس الجمهورية في أن يتخذ في الظروف الاستثنائية قرارات تدخل في الأيام الاعتيادية ضمن اختصاصات البرلمان<sup>(5)</sup>.

لقد تأثر المؤسّس الجزائري في جميع دساتيره بما جاء في المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، وذلك ابتداءً من دستور 1963 مروراً بدستور 1976 ودستور

1 - راجع: LEMASURIER (J): La primauté de l'exécutif..., op.cit., p. 427.

2 - حول ظهور نظرية الظروف الاستثنائية راجع: شيهوب مسعود، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، محاضرة أُلقيت في ندوة وساطة الجمهورية المنعقدة بوهان نوفمبر 1997، ص 23 ويلها.

3 - تنظم المادة 16 من دستور 1958 السلطات الاستثنائية في فرنسا.

4 - راجع: عبد الرضا حسين الطغات: تركّز السلطة السياسية...، مرجع سابق، ص 248.

5 - MIAILLE (M): Constitutions et luttes de classes, op.cit., p. 208.

5 - راجع:

1989<sup>(1)</sup>، وأخيراً دستور 1996، حيث تنص المادة 93 منه « يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ».

في النظام الجزائري، منح دستور 1996 ولأول مرة، صراحة إمكانية تدخل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر في الحالة الاستثنائية. فجاء في المادة 124 الفقرة الرابعة من هذا الدستور « يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور ». كما يفهم ذلك ضمناً من العبارة الواردة في المادة 91 من الدستور، « ... ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع ». وتنظم هذه المادة حالي الحصار والطوارئ، ويرجع سبب تخويل رئيس الجمهورية، صراحة، سلطة التشريع عن طريق الأوامر إلى المرحلة التي مرت بها الجزائر والتي ظهرت فيها الأوامر والمراسيم التشريعية من سنة 1992 إلى سنة 1996<sup>(2)</sup>.

---

1 - راجع: المادة 59 من دستور 1963 والمادة 120 من دستور 1976 والمادة 87 من دستور 1989. كان للرئيس ديغول Degaulle دوراً فعالاً في تكريس دستور 1958 لهذه المادة، على إثر الأزمة التي عرفتھا فرنسا في 03/05/1958، اجتمعت الجمعية الوطنية وقررت إسناد رئاسة الحكومة إلى ديغول، الذي اشترط لقبول هذه المهمة أن يخول كافة السلطات الإدارية لتخليص فرنسا من أزمتها في ذلك الوقت. وقد استجابت اللجنة الدستورية الاستشارية التي تشكلت لإعداد دستور 1958، حيث كرست المادة 16 من هذا الدستور سلطة الرئيس في اتخاذ الإجراءات اللازمة التي تكفل السير المنتظم للسلطات العامة واستمرار بقاء الدولة. راجع في هذا الصدد: بدران مراد: الاختصاص التشريعي...، مرجع سابق، ص 28.

2 - نظراً للاضطرابات التي عاشتها البلاد خاصة الجزائر العاصمة في نهاية شهر ماي 1991 وبداية شهر جوان من نفس السنة اضطر رئيس الجمهورية إلى إقرار حالة الحصار لمدة 4 أشهر في كافة التراب الوطني (راجع المرسوم الرئاسي رقم 91/96 المؤرخ في 04/06/1991 يتضمن إقرار حالة الحصار، الجريدة الرسمية، عدد 25 مؤرخة في 12 جوان 1991. وصدرت عدة نصوص تنظيمية تنفيذية في هذا المجال منها المرسوم التنفيذي رقم 91/201 المؤرخ في 25/06/1991 الذي يحدد شروط وحدود الإيداع في مركز أمني طبقاً للمادة 04 المذكور أعلاه.) والرسوم التنفيذية رقم 91/202 المؤرخ في 25/06/1991 الذي يحدد شروط الوضع تحت الإقامة المشروطة، الجريدة الرسمية، عدد 31، المؤرخة في 26/06/1991).

- ورفعت حالة الحصار ابتداءً من يوم 29 سبتمبر 1991 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91/336 المؤرخ في 22/09/1991، الجريدة الرسمية، عدد 44، المؤرخة في 25/09/1991.

ففي المرحلة الأولى (1992-1994) واستنادًا إلى مداولة المجلس الأعلى للدولة المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي<sup>(1)</sup>، صدر 38 مرسومًا تشريعيًا، حيث جاء في نص هذه المداولة: « يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة وتنفيذ برنامج الحكومة، حتى يعود السير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري، بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي. يعطي المجلس الاستشاري الوطني، الذي يرجع إليه المجلس الأعلى للدولة رأيه في مشاريع المراسيم ذات الطابع التشريعي الذي تعرض عليه. ويصدر المراسيم ذات الطابع التشريعي رئيس المجلس الأعلى للدولة وتنشر في الجريدة الرسمية ».

أما المرحلة الثانية (1994-1996) فصدر فيها 56 أمرًا بناءً على أرضية الوفاق الوطني التي عهد فيها الوظيفة التشريعية إلى المجلس الوطني الانتقالي، حيث جاء في المادة 25 من نص الأرضية « يمارس المجلس الوطني الانتقالي الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون بمبادرة من الحكومة أو فيما

---

= - إثر الفراغ السياسي الذي عاشته الجزائر بعد استقالة الرئيس الشاذلي بن جديد وحلّ المجلس الشعبي الوطني، اجتمع المجلس الأعلى للأمن لاتخاذ جملة من الإجراءات باسم الحالة الاستثنائية، حيث تمّ إنشاء مؤسسات جديدة غربية عن دستور 1989، [راجع:

- تصريح المجلس الدستوري بتاريخ 11 جانفي 1992 (المرجع: بوكرا إدريس: تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية: القسم الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، ص 243).

- بيان المجلس الأعلى للأمن ليوم 12 جانفي 1992، المرجع نفسه].  
عوض منصب رئيس الجمهورية بالمجلس الأعلى للدولة [إعلان 1992/01/14 الذي أنشأ المجلس الأعلى للدولة، الجريدة الرسمية، عدد 03، مؤرخة في 15 جانفي 1992]، تمّ بمؤسسة رئاسة الدولة في جانفي 1994 مرسوم رئاسي رقم 94-40 مؤرخ في 29 يناير 1994 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، الجريدة الرسمية، عدد 06، المؤرخة في 31 جانفي 1994، ص 3].

عوضت المؤسسة التشريعية بالمجلس الاستشاري الوطني ثمّ بالمجلس الانتقالي الوطني [مرسوم رئاسي رقم 92/39 مؤرخ في 04/02/1992 يتعلق باختصاصات وإجراءات تنظيم وسير المجلس الاستشاري الوطني، الجريدة الرسمية، عدد 10، المؤرخة في 09/02/1992. وعدل هذا المرسوم بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 92/257 مؤرخ في 20/06/1992، الجريدة الرسمية، عدد 47، المؤرخة في 21/06/1992.

1 - المداولة رقم 92-02 م.أ.د المؤرخة في 14 أبريل 1992، المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، الجريدة الرسمية، عدد 28، المؤرخة في 15 أبريل 1992.

يتعلق بأهداف المرحلة الانتقالية بمبادرة من ثلث (1/3) أعضاء المجلس الوطني الانتقالي بعد موافقة الحكومة»<sup>(1)</sup>.

حسب الأستاذ بوسماح، فإنّ استعمال المشرّع لمصطلح الأوامر غير صحيح بما أنّ المجلس الوطني الانتقالي يعتبر هيئة تشريعية، والمعروف بان الأمر L'ordonnance هو عمل يصدر عن السلطة التنفيذية، فالأصح أن يصحب الأمر بمصطلح القانون، الأمر بقانون Ordonnance loi، كما جاء ذلك في المادة 92 من الدستور الفرنسي لسنة 1958<sup>(2)</sup>.

أمّا المرحلة الثالثة والتي جاءت تطبيقاً للحكم الانتقالي الوارد في المادة 179 من دستور 1996، حيث صدرت فيها خمسة (5) أوامر، جاء في نص المادة 179 «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»، لكن لم يحدّد المؤسّس الجزائري طبيعة هذه الأوامر، خلافاً للمؤسّس الفرنسي لسنة 1958 الذي أكد بأنّ هذه الأوامر لها قوة القانون بمجرد إصدارها، فهي لا تتوقف على تصديق من أية جهة كانت<sup>(3)</sup>، لكن نجد أنّ المؤسّس الجزائري استعمل لفظ مهمة التشريع بأوامر، ولذلك فهي لا تعتبر قرارات إدارية ولا تخضع لرقابة مجلس الدولة.

يشرّع رئيس الجمهورية، طبقاً للمادة 124 من دستور 1996، عن طريق الأوامر في حالة الظروف الاستثنائية متى توفرت الشروط اللازمة.

1 - وتنص المادة 22 من المرسوم الرئاسي المنظم لأرضية الوفاق الوطني «يتمتع رئيس الحكومة بالمبادرة بالأوامر.

يصادق على أي مشروع أمر بمجلس الوزراء قبل أن يودع على مكتب المجلس الوطني الانتقالي».

- أما الفقرة الأخيرة من المادة 26 فتتص «يصدر رئيس الدولة الأمر المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي في مدة ثلاثين (30) يوماً ابتداءً من تاريخ المصادقة عليه».

2 - راجع: BOUSSOMRAH (M): La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998, op.cit., p. 175.

3 - تنص المادة 92 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والتي تنظم الأحكام الانتقالية على:

« Les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions et jusqu'à cette mise en place au fonctionnement des pouvoirs publics seront prises en conseil des ministres après avis du conseil d'Etat par ordonnance ayant force de loi ». (c'est nous qui soulignons).

أ - شروط التشريع عن طريق الأوامر في الحالة الاستثنائية: طبقاً لنص المادة 93 من دستور 1996، يجب أن تتوفر بعض الشروط لكي يتمكن رئيس الجمهورية من إقرار الحالة الاستثنائية. فتوجد شروط موضوعية، وأخرى شكلية أو إجرائية.

### 1 - الشروط الموضوعية:

أ - وجود خطر داهم: لكي يتمكن رئيس الجمهورية من تطبيق المادة 93 من الدستور، يجب أن يكون هناك خطر داهم، أي خطر يهدد الدولة، ويكون ذلك الخطر جسيماً، وحالاً. يمكن أن يكون ذلك الخطر خارجياً أو داخلياً، أو خارجياً وداخلياً في نفس الوقت<sup>(1)</sup>. أما عن تقدير جسامة الخطر، فهو متروك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

ب - أن يكون ذلك الخطر الداهم يمسّ بمؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. فاستعمل المؤسس الدستوري عبارة « خطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية »، فهل يعني ذلك أنّ المؤسسات الدستورية قد تتوقف عن السير المنتظم لأعمالها، أو تتوقف كلية عن القيام بأعمالها؟

إنّ تفسير أغلبية الفقه الفرنسي للمادة 16 من دستور 1958 والتي تقابلها المادة 93 من الدستور الجزائري لسنة 1996، هو أنّ اللجوء إلى الحالة الاستثنائية يستلزم فقط تعثر السلطات في سيرها، ولا يشترط أن يكون قد أصابها الشلل أو العجز الكلي، وما يؤكد هذا الموقف شرط المادة 93 من الدستور انعقاد البرلمان بقوة القانون عند اللجوء إليها، وهو ما يعني أنّ البرلمان ليس في حالة عجز<sup>(2)</sup>.

### 2 - الشروط الإجرائية للحالة الاستثنائية:

أ - استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري: تشترط المادة 93 من الدستور وجوب استشارة هذه المؤسسات عند لجوء

---

1 - يحيى الجمل: نظرية الضرورة في القانون الدستوري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 86 و 87.

« فالخطر الجسيم هو الخطر الذي يتجاوز في شدته المخاطر المعتادة والمألوفة. أما الخطر الحال فيقصد به الخطر الذي يكون قد بدأ فعلاً، ولم ينته بعد، أو أنه مستقبل ». راجع: بدران مراد: الاختصاص التشريعي...، مرجع سابق، ص 30.

2 - راجع: بدران مراد: الاختصاص التشريعي...، مرجع سابق، ص 32.

رئيس الجمهورية إلى تطبيق هذه المادة، لكن يبقى هذا الإجراء شكلياً فقط ليس له أي أثر قانوني، فمثل هذه الاستشارة لا تتمتع بقيمة جدية، فالاستشارة رغم كونها إجراءً إلزامياً، تبقى مجرد استشارة لا تلزم من الناحية الوظيفية رئيس الجمهورية بأي شكل من الأشكال، ولا يمكن أن تشكل قيداً حقيقياً على استعمال رئيس الجمهورية للسلطات الاستثنائية. وهذا التحليل لا يخص فقط استشارة رئيسي الغرفتين البرلمانيتين، بل يصلح أيضاً لاستشارة المجلس الدستوري. فرأي هذا المجلس يبقى مجرد رأي، بالتالي فإنه ليس ملزماً بالنسبة لرئيس الجمهورية طالما أن مثل هذا الرأي هو مجرد رأي استشاري لا أكثر<sup>(1)</sup>.

ب - الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء: لا يمثل هذا الإجراء أي عائق أمام رئيس الجمهورية، بما أن المادة 93 من الدستور تشترط فقط الاستماع إلى هذين المجلسين، كما أن رئيس الجمهورية هو الذي يترأس كلا من المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء<sup>(2)</sup>. وهناك من يرى أنه من الممكن لمجلس الوزراء أن يلعب دوراً مهماً في هذا المجال، لأن النظام البرلماني يقتضي توقيع رئيس مجلس الوزراء على القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية<sup>(3)</sup>، لكن نحن نعلم أن رئيس الجمهورية في دستور 1996 هو رئيس مجلس الوزراء، أما رئيس الحكومة فهو يترأس مجلس الحكومة. أضف إلى ذلك أن النظام الدستوري لسنة 1996 لا يعرف تقنية التوقيع المجاور Le contresigne الذي يقابل مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، لذا فإن سلطة رئيس الجمهورية عند تطبيقه للمادة 93 من الدستور سلطة شخصية لا تملك الحكومة في حالة ممارستها أي دور.

ج - اجتماع البرلمان وجوباً: تشترط المادة 93 من الدستور أيضاً أن يجتمع البرلمان وجوباً في حالة ما إذا أراد رئيس الجمهورية تطبيق تلك المادة، لكن لم يفسر

1 - نفس الإجراءات تناولتها المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، مع إدراج شرطين آخرين وهما توجيه رئيس الجمهورية خطاباً للأمة وعدم جواز حل الجمعية الوطنية طوال فترة استخدام السلطات الاستثنائية. راجع: COGUEL (F): Le conseil constitutionnel, op.cit., p. 15 et s.

2 - راجع المادة 77 من دستور 1996.

3 - عبد الرضا حسين الطغات: تركيز السلطة السياسية...، مرجع سابق، ص 250.

المؤسس الدستوري هذا الإجراء، هل يجتمع البرلمان لكي يناقش ضرورة تطبيق هذه المادة أم لا، ويكون ذلك بالتصويت على هذه الضرورة أم لا<sup>(1)</sup>.

يتبين لنا من الشروط التي يجب احترامها عند اللجوء إلى المادة 93 من الدستور غموض في إجراءات تطبيقها، فغموضها سيؤدي لرئيس الجمهورية إلى ممارسة سلطة تقديرية في تفسير الشروط المتعلقة بتطبيق هذه المادة. ويتمتع رئيس الجمهورية بحرية واسعة في تقرير اللجوء إلى السلطات الاستثنائية وتترتب عن ذلك نتائج مهمة:

1 - بموجب ذلك ينفرد رئيس الجمهورية في تحديد الظروف الاستثنائية التي بمناسبة يتم اللجوء إلى السلطات الاستثنائية، حيث تنص المادة على ما إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية واستقلالها أو سلامة ترابها. فإن الحالات التي تعبّر عن الظروف الاستثنائية والتي تتضمنها المادة 93 من الدستور لا تبدو محددة تحديداً دقيقاً، إذ تتضمن كل حالات التوتر السياسي مهما كانت طبيعتها. ويصبح أي تهديد مهما كان بسيطاً كافياً لتبرير اللجوء إلى السلطات الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية لمجرد أن يتم تكييفه بأنه خطير ومباشر<sup>(2)</sup>.

2 - من حيث مدة تطبيق الحالة الاستثنائية: تنص الفقرة الأخيرة من المادة 93 من الدستور، «تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات سائلة الذكر التي أوجبت إعلانها».

إنّ رئيس الجمهورية لا يمارس سلطته التقديرية فقط في مجال تكييف الظروف التي تستدعي تطبيق المادة 93 من الدستور، وإنما يمارس أيضاً مثل هذه السلطة التقديرية في مجال تقرير إيقاف تطبيق هذه المادة، فإذا كان ينبغي من الناحية القانونية أن ينتهي العمل بالمادة 93 الخاصة بالسلطات الاستثنائية التي يتمتع بها رئيس

---

1 - قد يعتبر هذا الشرط الضمانة الوحيدة التي تمنع رئيس الجمهورية من التعسف في استعمال السلطات الاستثنائية المخولة له بمقتضى المواد 123 و 124 من الدستور، حيث يمكن للبرلمان أن يحيل رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 158 إلى المحكمة العليا للدولة بتهمة الخيانة العظمى.

2 - للمزيد من المعلومات حول اثر عدم دقة عبارة "التهديد الخطير"، راجع:  
DUVERGER (M) : Institutions de la cinquième république, op.cit., p. 114 et s.

الجمهورية مع اختفاء الظروف الاستثنائية التي أدت إلى اللجوء إليها، فإنّ الأمر مرهون فقط بإرادة رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>.

وفي التجربة الأخيرة، تمّ الإعلان عن حالة الحصار في 04 جوان 1991، ورفعت هذه الحالة في 22 سبتمبر 1991 ثمّ أعلن عن حالة الطوارئ في 09 فيفري 1992<sup>(2)</sup>، وكان من المفروض أن تنتهي مدة تطبيق حالة الطوارئ بعد مضي 12 شهراً، لكن في 06 فيفري 1993 تمّ تمديد حالة الطوارئ لمدة غير محددة<sup>(3)</sup>، واستمر تطبيق هذه الحالة سنين عديدة بعد صدور دستور 1996 دون أن يتدخل البرلمان طبقاً للمادة 91 من هذا الدستور للموافقة على تمديدتها<sup>(4)</sup>. كما جعلت المادة 92 من الدستور تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار من اختصاص القانون العضوي، لكن إلى غاية سبتمبر 2007 لم يصدر هذا القانون بعد.

فمن الناحية المبدئية، يعتبر اللجوء إلى الظروف الاستثنائية إجراءً مؤقتاً، وهي إحدى خصائص تعريف السلطات الاستثنائية، وهو مرتبط أساساً بسبب وجوده، وهذا سواء من حيث تطبيق السلطات الاستثنائية، أو من حيث نهاية تطبيقها، إلاّ أنّه من الناحية الدستورية والتطبيقية، فإنّ السلطات الاستثنائية سواء من حيث الموضوع أو من حيث المدة، تخضع

---

1 - إنّ التجربة الجزائرية في دستور 1963 تؤكد لنا ذلك عند اللجوء الرئيس أحمد بن بلة إلى تطبيق المادة 59 من هذا الدستور. راجع في هذا الصدد:

CAMAU (M) : "L'évolution du droit constitutionnel en Algérie depuis l'indépendance (1962 - 1972)", in JARBUCH deotfentlichen rechets des gegenwartneue folge Band 23, 1974 Jübingen, p. 23 et s.

2 - المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 09 فيفري 1992، المتضمن إقرار حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، عدد 10، المؤرخة في 09 فيفري 1992.

3 - المرسوم التشريعي رقم 02/93 المؤرخ في 06/02/1993، يتضمن تمديد حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، عدد 8، المؤرخة في 07/02/1993.

4 - تنص المادة 91 الفقرة الثانية من دستور 1996 «ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معاً».

للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>.

ب - حصانة السلطة الإنشائية الرئاسية: الطبيعة القانونية للإجراءات المتخذة في الحالة الاستثنائية

خلافًا للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية بين دورات المجلس الشعبي الوطني أو في حالة شغوره، فإنّ الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية لا تُعرض على البرلمان ليوافق عليها، وهذا ما أكدّه الرأي رقم 8 الصادر عن المجلس الدستوري والخاص بمراقبة القانون العضوي رقم 02/99<sup>(2)</sup>، حيث جاء فيه: « يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كلّ غرفة للموافقة، وفقًا لأحكام المادة 124 من الدستور.

واعتبارًا للنتيجة، فإنّه إذا كان قصد المشرّع 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 ». نستنتج من هذا الرأي، أنّ الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية لا تعرض على غرفة البرلمان للموافقة عليها، إذ يمكن أن نقول إنّ تلك الأوامر تبقى أعمالاً إدارية تخضع لرقابة القاضي الإداري، لكن بفعل نظرية أعمال السيادة تتمتع هذه الأوامر بحصانة من أية رقابة قضائية<sup>(3)</sup>.

إنّ الأوامر أعمال إدارية وفقًا للمعيار الشكلي، بالتالي فإنّها تخضع لرقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بالإلغاء والتعويض، حتّى ولو كانت في قوة القانون أحيانًا. وما دام

---

1 - إنّ التجربة الفرنسية لتطبيق المادة 16 الخاصة بالظروف الاستثنائية في 23 أبريل 1961، الذي كان سببه التمرد العسكري في الجزائر المستعمرة تؤكد بأنّ رئيس الجمهورية يتصرف كما لو أن استعمال السلطات الاستثنائية ينبغي أن لا يتوقف بعد اختفاء الأسباب التي استدعت تطبيق هذه المادة، وإنّما ينبغي أن يستمر هذا الاستعمال حتّى ولو أن هذه الأسباب لم تعد تشكّل تهديدًا خطيرًا ومباشرًا. راجع في هذا الصدد: CAMUS (G) : L'Etat de la nécessité en démocratie, LGDJ, Paris, 1965, p. 320 et s.

2 - مرجع سابق.

3 - راجع: PRELOT (M): Institutions politiques et droit constitutionnel, 2<sup>ème</sup> éd., LGDJ, Paris, 1961, p.

القرار صادرًا عن السلطة التنفيذية فهو قرار إداري جائز الطعن فيه أمام القضاء<sup>(1)</sup> لكن أكد القضاء على ضرورة التفرقة بين نوعين من الأعمال التنظيمية، أولهما قابل للطعن أمام القضاء، وثانيهما يخرج عن اختصاص القضاء بسبب كونه من أعمال السيادة أو الأعمال الحكومية<sup>(2)</sup>. وقد تعرضت نظرية أعمال السيادة لمعارضة شديدة من قبل بعض فقهاء القانون، لدرجة أن كثيرًا منهم لا يعترف بوجود ما يعرف بنظرية أعمال السيادة وينكر وجودها<sup>(3)</sup>. فحسب الأستاذ VEDEL مثلًا نظرًا لغياب نص دستوري صريح، لا يمكن أن نسلم بإفلات بعض التنظيمات من الرقابة القضائية<sup>(4)</sup>.

ويرى العديد من الفقهاء أن نظرية أعمال السيادة تعتبر خروجًا على مبدأ المشروعية، أو على حدّ تعبير أحد الكتاب « هي نقطة سوداء في جبين المشروعية »<sup>(5)</sup>.

إنّ أعمال السيادة هي أعمال إدارية تصدر عن السلطة التنفيذية، لكنها تفلت رغم ذلك من رقابة القضاء الإداري، إذ تتصل هذه الأعمال بمصالح الدولة العليا. وتعتبر نظرية أعمال السيادة نظرية من أصل قضائي يرجع ميلادها إلى مجلس الدولة الفرنسي عندما عبّر عن موقفه بتاريخ 02 مارس 1962 من الطبيعة القانونية للإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 16 من الدستور الفرنسي وذلك في قضية Rubin et serveus إذ اعتبر أنّ قرار اللجوء إلى المادة 16 يعدّ من أعمال السيادة البعيدة عن الرقابة القضائية<sup>(6)</sup>.

1 - راجع: محمد سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 430.  
2 - راجع: MAHIOU (A): Cours de contentieux administratif (2 Fascicules) OPU, Alger, 1979 et 1980, p. 182.

- سمير عبد القادر: السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة عليها، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص 82 وما يليها.

3 - منهم مثلًا: WALINE (M): Droit administratif, 9 ème éd., Paris, 1953, p. 217.

- DELAUBADERE (A) : Traité élémentaire de droit administratif, 3<sup>ème</sup> éd., 1963, TL, p. 224.

ذكر من قبل: خليل هيكل: نحو تقوية السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 110 و 111.

4 - راجع: VEDEL (G): Droit administratif, op.cit., p. 87.

5 - محمد سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 94.

6 - للمزيد من المعلومات عن وقائع هذه القضية راجع: بدران مراد: الاختصاص التشريعي...، مرجع سابق، ص 41.

لقد وجدت نظرية أعمال السيادة صداها في القضاء الجزائري، وذلك في القرار الصادر عن المحكمة العليا في 20 جانفي 1967<sup>(1)</sup>، ثم في القرار الصادر في 07 جانفي 1984<sup>(2)</sup>. ويمكن في ضوء هذين القرارين اعتبار الأفعال التي يقوم بها رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية من أعمال السيادة في الجزائر، وعند إبرامه للمعاهدات الدولية والمصادقة عليها، وإصدار القوانين واللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الوطني وتقرير انتخابات تشريعية قبل أوانها، وعند ممارسته لحق العفو، وسلطة التعيين<sup>(3)</sup>. لكن هذا لا يعني أنّ نظرية أعمال السيادة في الجزائر، تقتصر على الأعمال التي سبق لنا أن أشرنا إليها، بل يمكن أن يمتد تطبيق هذه النظرية إلى أعمال أخرى لسببين أساسيين: يتمثل السبب الأول في كون نظرية أعمال السيادة ناتجة عن القضاء، فيصعب تحديد نطاقها، وذلك كمعظم نظريات القانون الإداري الأخرى، أما السبب الثاني، فيرجع إلى كون السلطة الخصوصية لرئيس الجمهورية هي التي تعتبر محلاً لهذه النظرية، فيمكن أن تمتد لكي تطبق على جميع السلطات الدستورية المخولة لرئيس الجمهورية شخصياً، فيمكن القول إنّ معيار التفرقة بين أعمال السيادة والأعمال الإدارية الأخرى هو أنّ أعمال السيادة هي تلك الأعمال التي تصدر عن رئيس الجمهورية باعتباره سلطة حكم، وليس سلطة إدارية. يؤدي تطبيق نظرية أعمال السيادة إلى تمتع الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية بحصانة تامة بالتالي لا يمكن الطعن فيها.

1 - القرار المؤرخ في 20 جانفي 1967 الصادر عن المحكمة العليا، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، 1972، ص 507.

2 - قضية (ي ج ب) ضد وزير المالية، قرار صادر عن المحكمة العليا الغرفة الإدارية، المجلة القضائية، العدد الرابع، تصدر عن قسم المستندات والنشر للمحكمة العليا، 1989، ص 211 وما يليها.

3 - راجع: MAHIOU (A): Cours de contentieux administratif, op.cit., p. 189.

## المطلب الثاني

### تمتع رئيس الجمهورية بسلطة خصوصية في سنّ القواعد الدولية

إذا كانت سلطة المبادرة بالقوانين، دستورياً، سلطة مشتركة بين المؤسسة التنفيذية والبرلمان، فلا يمكن لهذا الأخير أن يتدخل للمبادرة بالقوانين في جميع نشاطات الدولة، بل يحتفظ رئيس الجمهورية بمجال خصوصي، حيث يتمتع وحده بسلطة المبادرة والتشريع في مجال الشؤون الخارجية، وذلك عن طريق إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، وتعتبر المعاهدات الدولية، في العديد من دول العالم الثالث، مصدراً من مصادر التشريعية ووسيلة لـ "التشريع الرئاسي"<sup>(1)</sup>. كما يعتبر إسناد سلطة إبرام المعاهدات الدولية لرئيس الجمهورية تحديداً كبيراً لصلاحيات البرلمان في المبادرة التشريعية خاصة، وفي عملية التشريع عامة، وفي مقابل ذلك، تخول صاحبها سلطة مهمة في سنّ القواعد الدولية (الفرع الأول)، وإدخال هذه القواعد في النظام القانوني الداخلي، خاصة أن المعاهدة التي يصادق عليها رئيس الجمهورية تسمو على القانون (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### المعاهدة الدولية وسيلة "للتشريع الرئاسي"

يتمتع رئيس الجمهورية عبر جميع الدساتير التي عرفها النظام السياسي الجزائري بسلطة مهمة في تحديد السياسة الخارجية<sup>(2)</sup>، إذ يتولى في دستور 1963، تحديد السياسة الحكومية وتوجيهها، كما يقوم بتسيير وتنسيق السياسة الداخلية والخارجية للبلاد طبقاً لإرادة الشعب<sup>(3)</sup>. وكرّس دستور 1976 المبدأ نفسه، بحيث يقرر

1 - راجع: KANOUN (N) et TALEB (T): "De la place des traites internationaux dans l'ordonnancement juridique national en Algérie", El Mouhamat, N° 3, Décembre 2005, p. 05.

2 - راجع: BEKHECHI (M): "L'organisation des pouvoirs publics algériens et les compétences de l'APN en matière de politique extérieure", RDP, 1987, p. 1242.

3 - راجع المادة 48 من دستور 1963.

رئيس الجمهورية طبقاً للميثاق الوطني ولأحكام الدستور السياسة العامة للأمم في المجالين الداخلي والخارجي، ويقوم بقيادتها وتنفيذها<sup>(1)</sup>.

إذا كان تمتع رئيس الجمهورية، في الدساتير السابقة، بسلطة خصوصية في مجال السياسة الخارجية متلائماً مع التنظيم الوحدوي للسلطة التنفيذية، فاحتفظ رئيس الجمهورية في دستور 1989 ودستور 1996، رغم التنظيم المزدوج للسلطة التنفيذية، بصورة انفرادية بسلطة مهمة في السياسة الخارجية، حيث يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، ويقوم بإبرام المعاهدات الدولية ويصادق عليها<sup>(2)</sup>. وتكمن أهم وسائل قيادة رئيس الجمهورية للسياسة الخارجية في سيطرته على الوسائل البشرية والقانونية، تتمثل الوسائل البشرية في تعيين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة للخارج وإنهاء مهامهم، وتلقي أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب. أما الوسائل القانونية فتكمن في سلطته في إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها<sup>(3)</sup>.

ويطلق مصطلح معاهدة على كل اتفاق دولي يبرم كتابياً بين الدول ويخضع للقانون الدولي، سواء حرر في وثيقة وحيدة أو أكثر مهما كانت تسميتها الخاصة<sup>(4)</sup>.

لقد استقر التعامل الوطني والدولي على أن تحديد الهيئات التي يمكنها إبرام المعاهدات الدولية يدخل ضمن صلاحيات القانون الوطني، بالرغم من وجود نظريات فقهية تنادي بصلاحيات القانون الدولي في تحديد الهيئات المختصة بذلك الإبرام، وتطبيقاً لهذه القاعدة الأساسية تنص الدساتير على السلطة المختصة بإبرام المعاهدات الدولية،

1 - راجع المادة 111 الفقرة 6 من دستور 1976.

2 - راجع المادتين 67 و74 الفقرة 11 من دستور 1989 والمادتين 70 و77 الفقرة 9 من دستور 1996.

3 - راجع المادة 42 من دستور 1963، والمادة 111 الفقرة 16 و17 من دستور 1976 والمادة 74 الفقرة 10 و11 من دستور 1989 والمادة 77 الفقرة 9 والمادة 78 من دستور 1996.

4 - تعريف اتفاقية "قينا" حول قانون المعاهدات المؤرخة في 23 ماي 1969، المادة 2 الفقرة أ. وقد تمت المصادقة عليها من قبل الجزائر سنة 1977. راجع ملحق مطبوعة الأستاذ محي الدين محمد: القانون الدولي المعاصر، المعهد الوطني للتعليم العالي للعلوم الإدارية، تيزي وزو، 1985.

التي تكون غالباً إحدى هيئات السلطة التنفيذية. وتتمثل هذه السلطة في أغلب الأحيان في رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>.

ويتمتع رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، بسلطة مهمة عززت شيئاً فشيئاً في إبرام المعاهدات الدولية. ففي دستور 1963 « يوقع رئيس الجمهورية بعد استشارة الجمعية الوطنية، ويصادق<sup>(2)</sup> على المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الدولية ويسهر على تنفيذها »، أما أمر 10 جويلية 1965، فلم يتضمن أية إشارة مباشرة إلى أصول إبرام المعاهدات الدولية، لكن يمكن أن نستنتج من نص المادة الخامسة<sup>(3)</sup>، إن إبرام المعاهدات معهود للحكومة. ونظراً لمركز رئيس الحكومة، رئيس مجلس الوزراء في هذا النظام، فهو الذي يقوم بإبرام المعاهدات والمصادقة عليها.

أما في دستور 1976، فيتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تقديرية في إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها وفقاً لأحكام الدستور، لكن هذا لا يعني أن رئيس الجمهورية هو الذي يقوم بنفسه بالتفاوض والتوقيع على المعاهدات، بل يجب أن نفرق في هذا المجال بين إبرام المعاهدات التي هي فعلاً سلطة مخصصة لرئيس الجمهورية، وبين تنفيذ هذا الاختصاص في مرحلتَي التفاوض والتوقيع، يجب تفسير المادة 111 الفقرة 17 على أنها تمنح رئيس الجمهورية صلاحية تحديد الكيفيات والأشخاص الذين يمكنهم القيام بالمفاوضات، وبعد ذلك التوقيع على المعاهدات.

ومما لا شك فيه أن لا شيء يمنع رئيس الجمهورية من أن يمارس هذه المهام بذاته، ويحصل ذلك في مؤتمرات القمة التي تضم رؤساء الدول، والتي أصبحت

---

1 - راجع: إنجق فائز: "إبرام المعاهدات الدولية على ضوء الدستور الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الثالث، سبتمبر 1978، ص 597.

- MEBROUKINE (A): L'Algérie et les traites dans la constitution de 1976, Mèmoire des magister en droit, université d'Alger, 1980, p. 7.  
- GHOZALI (N.E) et BENOUNICHE (M): "Politique extérieure de l'Algérie à travers la charte nationale et la constitution", RASJEP, N° 3, 1978, p. 453 et s.

2 - راجع المادة 42 من دستور 1963.

3 - تنص المادة 5 من أمر 10 جويلية 1965 على « تحوز الحكومة بموجب تفويض مجلس الثورة السلطات الضرورية لسير أجهزة الدولة وكيان الأمة ».

متعددة<sup>(1)</sup>، غير أن التعامل الدولي المتواتر، يجعل في اغلب الأحيان، وما عدا حالات استثنائية، دور رئيس الجمهورية نظرياً في مرحلتي التفاوض والتوقيع اللتين تمارسان عادة من قبل الأجهزة المختصة في الدولة، وخاصة من قبل وزارة الخارجية<sup>(2)</sup>، والمبعوثين الدبلوماسيين وغيرهم من الأشخاص المفوضين من قبل رئيس الجمهورية لإجراء المفاوضات، ويقتصر دور رئيس الجمهورية في هذه الحالة على توجيه عملية إبرام المعاهدات وتفويض ممثليه بالصلاحيات اللازمة<sup>(3)</sup>، إذا كان الأمر يستلزم تفويضاً بالصلاحيات، علماً أن تحديد صلاحيات أعضاء الحكومة في ظل هذا الدستور من اختصاص رئيس الجمهورية<sup>(4)</sup>. ولا تشمل سلطة رئيس الجمهورية في تفويض اختصاصه في إبرام المعاهدات جميع المعاهدات، إذ يمنع عليه تفويض إبرام المعاهدات الخاصة بالهدنة أو السلم<sup>(5)</sup>، نظراً لأهمية هذا النوع من المعاهدات لكونها مصيرية، لذا حصر المؤسس إبرامها على رئيس الجمهورية شخصياً، وعدم السماح له بتفويض جهات أخرى للقيام بهذه المهمة بصفة عامة، وقد خول دستور 1976 رئيس

1 - مثلاً معاهدة مراكش التي أبرمها رؤساء دول المغرب العربي لتأسيس "اتحاد المغرب العربي" في 17 فيفري 1989. ونجد نص المعاهدة 552, 556 p. 1990, Tome 4, N° 2, RGDIIP.

2 - راجع المرسوم رقم 54/77 المؤرخ في أول مارس 1977 الذي يتضمن تحديد صلاحيات وزير الشؤون الخارجية، الجريدة الرسمية لسنة 1977، ص 476 وما يليها، لاسيّما المواد 1 و 7. والمعدل بموجب المرسوم 249/79 المؤرخ في أول سبتمبر 1979، الجريدة الرسمية لسنة 1979، ص 1328 و 1359. والرسوم رقم 165/84 المؤرخ في 14 يوليو 1984، الجريدة الرسمية لسنة 1984، ص 1119 وما يليها.

3 - لقد نصّت اتفاقية فينا حول قانون المعاهدات على فئتين من الأشخاص:  
- الفئة الأولى: الأشخاص الذين يعتبرون بموجب مناصبهم ممثلين لدولتهم في مرحلتي المفاوضات والتوثيق، دون حاجة لإبراز التفويض بالصلاحيات وهم رؤساء الدول، رؤساء الحكومات، ووزراء الخارجية.  
- رؤساء البعثات الدبلوماسية.

- ممثلو الدول المعتمدون لدى مؤتمر دولي أو منظمة دولية أو لدى إحدى الهيئات.  
- الفئة الثانية: الأشخاص الذين حصلوا على تفويض بالصلاحيات يؤهلهم لإبرام المعاهد. راجع لمادة السابعة (7) من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات.

4 - راجع المادة 111 الفقرة 7 من دستور 1976.

5 - راجع المادتين 116 و 1124 من دستور 1976.

الجمهورية سلطة مهمة في إبرام المعاهدات الدولية<sup>(1)</sup>، حيث لا تتازعه أية سلطة أخرى في الدولة<sup>(2)</sup>.

لقد نظم كل من دستور 1989 ودستور 1996 سلطة رئيس الجمهورية في مجال السياسة الخارجية، ويرجع أساس تخويل رئيس الجمهورية هذه السلطة إلى كونه، خاصة، « يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها »<sup>(3)</sup>، ويقوم طبقاً لذلك بعدة صلاحيات لاسيّما سلطة إبرام المعاهدات والمصادقة عليها.

بينما كانت معاهدة الهدنة والسلام في دستور 1976 هي الوحيدة التي يمنع تفويض رئيس الجمهورية شخصاً لإبرامها، أصبحت جميع المعاهدات في دستور 1989 ودستور 1996 من الاختصاص الشخصي لرئيس الجمهورية<sup>(4)</sup>، لا تقبل التفويض ويعود ذلك إلى النظام الحزبي الذي اعتمدته هذه الدساتير، أي نظام التعددية الحزبية والنتائج المترتبة عن تطبيقه، ولاسيّما حدوث حالة المعاشية.

وحفاظاً على المجال الخصوص لرئيس الجمهورية فيما يخص الشؤون الخارجية، جعل دستور 1989 ودستور 1996 سلطة إبرام المعاهدات سلطة شخصية لرئيس الجمهورية، إذ لا يمكن لأي شخص آخر في الدولة أن يتدخل في ممارستها، إلا أن في الواقع، يختلف التطبيق الفعلي لنص المادة 77 الفقرة التاسعة من دستور 1996 باختلاف النظام الحزبي السائد. ففي حالة وحدة الأغلبية سوف لن يتدخل رئيس الجمهورية إلا لإبرام المعاهدات ذات الأهمية الوطنية أو المصيرية أو معاهدات القمة، أما المعاهدات الأخرى، فيقوم بإبرامها الأشخاص المفوضون من قبل رئيس الجمهورية، خاصة أن هذا الأخير، سوف لن يستطيع التدخل لإبرام جميع المعاهدات

---

1 - لكن على رئيس الجمهورية عند ممارسته سلطة إبرام المعاهدات أن يحترم نص المادة 195 من دستور 1976.  
2 - لم يتحصل الوزير الأول في دستور 1976 على أية صلاحية في مجال السياسة الخارجية. راجع المرسوم 152/84 الذي يحدد صلاحيات الوزير الأول، مرجع سابق.  
3 - المادة 67 الفقرة 3 من دستور 1989، والمادة 70 الفقرة 3 من دستور 1996.  
4 - المادة 74 الفقرة 11 من دستور 1989 والمادة 77 الفقرة 9 من دستور 1996. راجع أيضاً: MAHIOU (A): "La constitution algérienne et le droit international", RGDIP, N° 2, 1990, p. 444 et s.

لكثرتها<sup>(1)</sup>، أما في حالة المعاشية، حفاظاً على مجاله الخصوصي، سوف يقوم رئيس الجمهورية بنفسه بإبرام كلّ المعاهدات التي تعقد في تلك المرحلة، دون أن يغيب عن أذهاننا، أن حالة المعاشية، حفاظاً على مجاله الخصوصي، سوف يقوم رئيس الجمهورية بنفسه بإبرام كلّ المعاهدات التي تعقد في تلك المرحلة، دون أن يغيب عن أذهاننا، أن حالة المعاشية هي حالة استثنائية لا تدوم طويلاً.

### الفرع الثاني

#### سمو القاعدة الدولية الرئاسية: المعاهدة تسمو على القانون

بعد إبرامها، قد تحتاج المعاهدة الدولية إلى تصديق. و« تشكل عملية التصديق المرحلة النهائية والأساسية في إبرام المعاهدة الدولية. فهي تمثل الموافقة النهائية للسلطات الوطنية المختصة على نص المعاهدة والإجراء الذي يضيف على المعاهدة صفتها الإلزامية »<sup>(2)</sup> كما أنه الإجراء الذي يدخل المعاهدة ضمن القانون الوطني.

خلال فترة سبتمبر 1962 إلى سبتمبر 1963، لم تكن هناك قاعدة ثابتة في مجال المصادقة على المعاهدات. فتارة كان رئيس الحكومة رئيس مجلس الوزراء هو الذي يصادق على المعاهدة بموجب مرسوم، وتارة أخرى كانت الجمعية التأسيسية هي التي تقوم

---

1 - علماً أن العديد من هذه المعاهدات ستكون معاهدات في شكل مبسط لا يحتاج إلى مصادقة من قبل رئيس الجمهورية.

- طبقاً لنص المادة 12 من اتفاقية "فيينا" حول قانون المعاهدات (مرجع سابق)، نكون بصدد معاهدة في شكل مبسط، عندما يكفي التوقيع لإتمام المعاهدة وترتيب آثارها، أو بشكل آخر، هي تلك المعاهدة التي لا تحتاج إلى تصديق من طرف رئيس الجمهورية، يمكن أن تكون كلّ المعاهدات تقريباً في شكل مبسط باستثناء المعاهدة التي يشترط الدستور، قبل تصديق رئيس الجمهورية عليها، موافقة المجلس الشعبي الوطني. ويعود ظهور هذه المعاهدات إلى النمو الكبير في العلاقات بين الدول ولتنوعها الواسع ولضرورة سرعة الاتفاق على تنظيمها. وللمزيد من المعلومات حول هذا النوع من المعاهدات راجع: د. حامد محمد سلطان: القانون الدولي العام في وقت السلم، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، بدون مكان النشر، 1976، ص 172 و 173. ولا نجد في الدساتير الجزائرية، نصاً صريحاً يتعرض إلى هذا الشكل من المعاهدات، لكن التجربة السياسية أكدت لنا وجود هذا النوع من المعاهدات في الجزائر. راجع: MEBROUKINE (A): L'Algérie et les traites..., op.cit., p.100.

2 - إنجق فائز: إبرام المعاهدات الدولية على ضوء الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 591.

بذلك بموجب قانون، ويقتصر دور رئيس الحكومة، في هذه الحالة، على إصدار القانون<sup>(1)</sup>. أما في دستور 1963، وطبقاً للمادة 42 منه، فلا يمكن رئيس الجمهورية أن يصادق على معاهدة إلا بعد استشارة المجلس الوطني<sup>(2)</sup>، لكن لا يتدخل المجلس الوطني إلا على سبيل الاستشارة فقط، بالتالي، لا يكون لهذا التدخل أي أثر قانوني<sup>(3)</sup>. وسكت دستور 1963 على تحديد القيمة القانونية ومكانة المعاهدات في النظام القانوني الوطني.

أما في فترة تطبيق أمر 10 جويلية 1965، فكانت الحكومة هي التي تقوم بالتصديق على المعاهدات. وكان التصديق يتم أحياناً بموجب أوامر، وأحياناً أخرى بموجب مراسيم، وتلك التي يتم التصديق عليها بموجب أوامر<sup>(4)</sup>. بل لا تتضمن بعض المراسيم تصديقاً على معاهدة على الإطلاق، وإنما تقوم بنشرها فقط<sup>(5)</sup>. أما عن القيمة القانونية للمعاهدة خلال هذه الفترة، ففي قرار للمحكمة العليا تمّ إبعاد تطبيق القانون

1 - مثلاً ما حصل بالنسبة لـ "ميثاق الوحدة الإفريقية" راجع القانون رقم 223/63 المؤرخ في 8 جوان 1963، الجريدة الرسمية لسنة 1963، ص 678.

2 - كان التطبيق يختلف من حالة إلى أخرى. ففي بعض الحالات كان رئيس الجمهورية يصادق على المعاهدة بموجب مرسوم يشار فيه صراحة إلى نص المادة 42 من الدستور على الشكل التالي « وبعد استشارة المجلس الوطني » كما هو الحال بالنسبة لإبرام اتفاقية تجارية مع يوغسلافيا (المرسوم 04-64 لـ 9 جانفي 1964، الجريدة الرسمية لسنة 1964). وفي حالات أخرى لا توجد أية إشارة إلى المجلس الوطني، إنما تصديق المعاهدة « بعد الاستماع إلى مجلس الوزراء » بل إن المرسوم لا يتضمن في بعض الحالات أية إشارة إلى تصديق الاتفاقية، وإنما يتم نشرها فقط في الجريدة الرسمية، مع أن الأمر يتعلق بمعاهدة مهمة، كاتفاقية قرض تعقد مع دولة أخرى مثلاً (المرسوم 03-64 لـ 7 جانفي 1964، الجريدة الرسمية لسنة 1964، ص 22). للمزيد من المعلومات راجع: فائز أنجق، إبرام المعاهدات الدولية على ضوء الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 590.

BEDJAOUI (M) : L'évolution institutionnelle de l'Algérie..., op.cit, p 172.

3 - راجع: BEDJAOUI (M): Aspects internationaux de la constitution Algérienne, AFDI, 1977, p. 81.

4 - راجع: CAMAU (M): "L'évolution du droit constitutionnel en Algérie", op.cit., p. 312.

تعرض الأستاذ مبروكين لعدة أمثلة، راجع:

L'Algérie et les traites dans la constitution..., op.cit., p. 62.

5 - مثلاً الاتفاق التجاري طويل الأمد الذي أبرم مع كندا عام 1971، المرسوم 32/71 المؤرخ في 20 جانفي 1971، الجريدة الرسمية لسنة 1971، ص 202.

الوطني، وطُبق نص معاهدة لم يتم نشرها في الجريدة الرسمية<sup>(1)</sup>.

وفي دستور 1976، خُولت سلطة التصديق على المعاهدات الدولية لرئيس الجمهورية<sup>(2)</sup> الذي يتمتع بسلطة فردية في القيام بهذه الصلاحية باستثناء المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل القانون<sup>(3)</sup> واتفاقيات الهدنة والسلم<sup>(4)</sup>، التي تشترط لتصديق رئيس الجمهورية عليها، الموافقة الصريحة للمجلس الشعبي الوطني بالنسبة للصنفين الأولين والحصول على موافقة الهيئات القيادية للحزب والمجلس الشعبي الوطني فيما يتعلق باتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم<sup>(5)</sup>. لكن في الواقع، لا يتحكم المجلس الشعبي الوطني في ممارسة هذه السلطة الدستورية، أي الموافقة المسبقة، بسبب عدم وجود معيار يفصل بين المعاهدات السياسية والمعاهدات غير السياسية<sup>(6)</sup>، فسلطة المجلس الشعبي الوطني منعدمة في هذا المجال، بحيث ينظر فقط في المعاهدات التي قدمت له من قبل السلطة التنفيذية التي تملك السلطة التقديرية في تحديد طبيعة المعاهدة، خاصة أن نص المادة 156 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يمنع هذا الأخير من التدخل من تلقاء نفسه للمصادقة على أية معاهدة، ويوجد نوع آخر من المعاهدات تعتبر حتماً من المعاهدات السياسية وهي اتفاقية الهدنة ومعاهدات السلم. وباستثناء هذه الفئة، يمكن أن نفسر عبارة المعاهدات السياسية تفسيراً واسعاً، لتشمل كل المعاهدات تقريباً<sup>(7)</sup>، باعتبار أنه لا يمكن التفرقة بين ما هو سياسي وما هو

1 - قرار المحكمة العليا المؤرخ في 14/02/1967، المحكمة العليا، الغرفة الجنائية، حوالة العدالة 1966 (1)

1967، ذكر من طرف عبد المجيد جبار: « تأملات في قرار المجلس الدستوري الأول فيما يتعلق ببعض القضايا

المرتبطة بالمعاهدات الدولية »، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، رقم 1، 1996.

2 - راجع المادة 111 الفقرة 17 من دستور 1976.

3 - راجع المادة 158 من دستور 1976.

4 - راجع المادة 124 من دستور 1976.

5 - المادة 124 الفقرة الثانية من دستور 1976.

6 - راجع: BEKHECHI (M): "L'organisation des pouvoirs publics algériens et les compétences de l'APN en matière de politique extérieure", op.cit., p. 124 et s.

- MEBROUKINE (A): L'Algérie et les traites..., op.cit., p. 66 et s.

- GHOZALI (N.E) et BENOUNICHE (M): "Politique extérieure de l'Algérie...", op.cit., p. 466 et s.

7 - راجع: المرجع السابق، ص 468.

اقتصادي أو ثقافي أو تقني، كما يمكن أن نفسرها تفسيراً ضيقاً، فتشمل عدداً ضئيلاً من المعاهدات ذات الطبيعة السياسية البحتة<sup>(1)</sup>.

أما المعاهدات المخالفة للدستور<sup>(2)</sup>، فعدم تكريس دستور 1976 لمبدأ الرقابة على دستورية المعاهدات، يجعل تلك المعاهدات خاضعة للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، فإما أن يرفض التصديق عليها لكونها غير دستورية، أو يقوم بالتصديق عليها رغم عدم دستورتها، دون إمكانية تدخل أي جهاز في الدولة لكي يمنع ذلك<sup>(3)</sup>، مع أن قانوناً، لا يمكن التصديق على المعاهدة قبل تعديل الدستور<sup>(4)</sup>.

وفي دستور 1989 ودستور 1996، يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تقديرية للتصديق على المعاهدات<sup>(5)</sup>، باستثناء اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، فلا يمكن أن يصادق عليها، إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عليها صراحة<sup>(6)</sup>، إلى جانب ذلك، فإن سلطة رئيس الجمهورية في التصديق على المعاهدات هي سلطة شخصية لا يقبل تفويضها، خلافاً لما ينص عليه دستور 1976.

أما عن تدخل البرلمان بغرفتيه للموافقة على المعاهدات، فهو يسلك نفس المراحل التي تسلكها أية مبادرة تشريعية، حيث تودع المعاهدة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ثم تتولى لجنة الشؤون الخارجية للمجلس تحضير تقرير خاص بنص هذه المعاهدة ثم يعرض نص المعاهدة والتقرير الخاص بنص المعاهدة للموافقة الصريحة

1 - راجع: إنجق فائز، إبرام المعاهدات الدولية على ضوء الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 587.

2 - راجع المادة 160 من دستور 1976.

3 - للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع راجع:

MAHIOU (A): "La constitution algérienne...", op.cit., pp. 424 et 425.

4 - المادة 160 من دستور 1976.

5 - راجع المادة 74 الفقرة 11 من دستور 1989 والمادة 77 الفقرة 9 من دستور 1996.

6 - المادة 131 من دستور 1996.

على النص دون إمكانية إدخال أية تعديلات على أحكام هذه المعاهدة. فيقتصر دور كل غرفة برلمانية، على إقرار مشروع القانون المتضمن الموافقة على المعاهدة أو رفضه أو تأجيله. فلا يتمتع بأية سلطة في دراسة وتفصيل أحكام المعاهدة<sup>(1)</sup>. لكن ماذا لو رفض المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الموافقة على معاهدة معينة؟

طبقاً للأنظمة الداخلية لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، يمكن للغرف البرلمانية أن ترفض مشروع القانون الذي يكون موضوعه طلب الموافقة على المعاهدة قبل التصديق عليها من قبل رئيس الجمهورية. ويظهر لأول وهلة، أن عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على أية معاهدة، يمكن أن يشل مبادرة رئيس الجمهورية في سن "القواعد الدولية"، لكن الرئيس يتمتع بعدة وسائل دستورية تمكنه من تجاوز العراقيل التي قد تحدثها الغرفتان البرلمانيتان، وأهمها تكمن في عرض المعاهدة على استفتاء الشعب باعتبارها قضية ذات أهمية وطنية<sup>(2)</sup>. كما يستطيع رئيس الجمهورية أن يوجه خطاباً للمجلس الشعبي الوطني<sup>(3)</sup>، يبين فيه علنياً الأهمية التي تكتسبها تلك المعاهدة التي يريد إدخالها في القانون الوطني، كما يمكن له أن يعرض تلك الأهمية في عرض أسباب مشروع القانون.

أما عن القيمة القانونية للمعاهدة التي تمت المصادقة عليها من قبل رئيس الجمهورية، وبالتالي، أدخلت في القانون الوطني، وأصبحت مرجعاً أساسياً لعدد من القوانين، فعدة دساتير تعترف بامتياز القانون الدولي على القانون الوطني<sup>(4)</sup>.

أما في النظام السياسي الجزائري، فقد اكتفى دستور 1963 بالإشارة في نص المادة 42 إلى دخول المعاهدة في القانون الوطني للمصادقة عليها من قبل رئيس

1 - راجع المادة 89 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

2 - راجع المادة 77 الفقرة 8 من دستور 1996 وراجع أيضاً:

MAHIOU (A): "La constitution algérienne...", op.cit., p. 451.

3 - راجع المادة 128 من دستور 1996.

4 - راجع: CONIDEC (F): Les droits africains, LGDJ, Paris, 1976, p. 65 et s.

لمراجعة الخلاف الفقهي حول سمو القانون الداخلي على القانون الدولي أو العكس. راجع:

MEBROUKINE (A): L'Algérie et les traites..., op.cit., p. 160 et s.

الجمهورية، فلم يعالج هذا الدستور مشكل تعارض المعاهدة مع القانون، وذلك رغم تأسيس هذا الدستور لمجلس دستوري، إلا أن صلاحيات هذا المجلس لا تمتد إلى الرقابة على دستورية المعاهدات<sup>(1)</sup>. وقد نص دستور 1976 على خلاف ذلك وبصريح العبارة على أن المعاهدة الدولية التي صادق عليها رئيس الجمهورية طبقاً للأحكام المنصوص عليها في الدستور تكتسب قوة القانون<sup>(2)</sup>.

ابتداءً من دستور 1989<sup>(3)</sup>، ثمّ دستور 1996، أعيد النظر في القيمة القانونية للمعاهدة، حيث جاء نص المادة 132 من دستور 1996 « **المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون** »<sup>(4)</sup>، لكن يقتصر هذا السمو على المعاهدات التي تمت المصادقة عليها دون غيرها، وهذا يعني أن المعاهدات التي تتخذ الشكل المبسط لا تسمو على القانون. وبالتالي نتساءل عن قيمتها القانونية، هل تساوي القانون أو هي دون قيمته القانونية. وبسبب عدم معالجة الدستور المسألة، فلا يمكن إعطاء إجابة قاطعة.

أما الأستاذ بن هني، ذهب إلى القول بأن القرار رقم 1 للمجلس الدستوري قد عالج المشكلة، حيث مدد تطبيق المادة 123 من دستور 1989 إلى جميع الاتفاقيات بصرف النظر عن طريقة المصادقة عليها<sup>(5)</sup>.

1 - راجع المادة 64 من دستور 1963.

2 - راجع المادة 159 من دستور 1976.

- بالرغم من صراحة نص هذه المادة، حدث خلاف فقهي حول القيمة القانونية للمعاهدة. فيرى مثلاً الأستاذ بجاوي أن للمعاهدة بعد المصادقة عليها نفس القيمة القانونية للقانون مستنداً في ذلك على نص المادة 17 الفقرة الثالثة من الدستور:

Aspects internationaux de la constitution..., op.cit., p. 83.

- أما الأستاذ مبروكين، فيرى أنه بالرغم من صراحة النص الدستوري في هذا المجال، يصعب قبول المساواة القانونية بين القانون والمعاهدة، خاصة فيما يخص موضوع تطبيق المعاهدات من طرف القاضي.

L'Algérie et les traites..., op.cit., p. 204 à 220.

3 - راجع المادة 123 من دستور 1989.

4 - راجع: MAHIOU (A): La constitution algérienne..., op.cit., p. 427.

5 - راجع بن هني عبد القادر: المجلس الدستوري تنظيم واختصاص سفرة 1 للمجلس الدستوري، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 1990، ص 61 وما يليها.

تطبيقاً لنص المادة 132 من دستور 1996، تكون وسيلة تدخل رئيس الجمهورية، أي المعاهدة، وسيلة تمتاز وتسمو على الوسيلة التشريعية البرلمانية، كما أن الوسيلة الأولى تقيد الثانية، وهذا ما أكدته المجلس الدستوري الجزائري في قراره الأول، حيث صرح بعدم مطابقة نص المادة 86 من قانون الانتخابات التي اشترطت الجنسية الأصلية من المترشح للمجلس الشعبي الوطني وزوجه بسبب مخالفة هذه المادة لاتفاقيات صادقت عليها الجزائر<sup>(1)</sup>، لذا عمل المجلس الدستوري على إعادة تحرير نص المادة 86 وعدم احتوائها فيما بعد على شرط الجنسية الأصلية.

كما عمل القضاء الجزائري في العديد من أحكامه على تجسيد مبدأ سمو المعاهدة الدولية على القانون الداخلي، لكن مع تشديد شروط تطبيق هذا المبدأ، حيث لا يكفي المصادقة على المعاهدة، بل يجب أن يتم نشر تلك المعاهدة في الجريدة الرسمية<sup>(2)</sup>. ويتمتع رئيس الجمهورية، دستورياً، بسلطة مهمة في مجال القواعد الدولية تدعم مركزه في خلق القواعد القانونية أولاً وفي قبر وتقييد أية مبادرة تشريعية برلمانية، خاصة أن المعاهدة الدولية التي صادق عليها رئيس الجمهورية تسمو على القانون، وبالتالي يجب أن تكون المبادرة التشريعية مطابقة للدستور وللمعاهدات الدولية التي تمت المصادقة عليها.

---

1 - جاء في القرار رقم 1 الصادر عن المجلس الدستوري (مرجع سابق) « ونظراً لكون أية اتفاقية بعد المصادقة عليها ونشرها، تتدرج في القانون الوطني، وتكتسب بمقتضى المادة 123 من الدستور سلطة السمو على القوانين وتخول كل مواطن جزائري أن يتذرع أمام الهيئات القضائية، وهكذا الشأن خاصة بالنسبة إلى ميثاق الأمم المتحدة لسنة 1966 المصادق عليها بالقانون رقم 89-06 المؤرخ .

2 - القرار رقم 2002/06 الصادر عن محكمة غرداية والذي جاء فيه: « حيث أن تطبيق الإكراه البدني في العقود المدنية والتجارية لا يمكن إسنادها لنص المادة 407 من قانون الإجراءات المدنية وإنما تسقط عليه أحكام المادة 11 من العهد للحقوق المدنية والسياسية المؤرخ في 1996/12/16، والذي صادق عليه الجزائر.

- حيث أن المعاهدة تسمو على القانون الداخلي، مما يتعين إسنادها للقضية الحالية واستبعاد تطبيق المادة 407 من قانون الإجراءات المدنية المتعلقة بالإكراه البدني، مما يستوجب رفض طلب المدعي لعدم وجود ما يبرره». للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، راجع:

KANOUN (N) et TALEB (T): "De la place des traites internationaux...", op.cit., p. 30 et s.

## الخاتمة:

عرفت الجزائر منذ أواخر سنة 1988 وبداية سنة 1989 عدّة إصلاحات دستورية تعكس رغبة البحث عن هياكل وإجراءات أكثر ملاءمة للحقائق السوسولوجية والثقافية والسياسية للدولة. تطبيقاً لذلك جاء دستور 1996 في الظاهر، لتعزيز سلطة البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية، فأدخل تعديلات تمس هذه السلطة سواء فيما يتعلّق بالنظام القانوني للوظيفة التشريعية أو القواعد التي تحكم العمل التشريعي.

فعلى مستوى الوظيفة التشريعية، أحدث دستور 1996 إلى جانب المجلس الشعبي الوطني غرفة ثانية هي مجلس الأمة. تظهر هذه الغرفة مبدئياً مالكة لجزء من السيادة التي أقرها الدستور في المادة 98 للبرلمان. إلا أنّ صدى هذه الغرفة مقيد ومشلول سواء بحكم تشكيلها أو مهامها. فمن حيث تشكيلها، فإنّ تعيين رئيس الجمهورية لثلث (3/1) أعضائها يجعل منها أداة لتجميد أي عمل تشريعي لا يرغب فيه رئيس الجمهورية. أما من حيث مهامها، فقد حصر حق المبادرة بالقوانين على الحكومة والمجلس الشعبي الوطني. ويتدخل مجلس الأمة فقط للتصويت على النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، ولا يمكن له تعديل النص المصادق عليه ولا تنقيحه، كما لا يتمتع هذا المجلس بنفس الصلاحيّات التي يمارسها المجلس الشعبي الوطني في مجال العمل الإنشائي البرلماني. فسبب وجودها كغرفة ثانية في البرلمان أمر مستغرب فيه، بما أن دور البرلمان هو صياغة القوانين، ويتم ذلك بالمبادرة وتعديل القوانين.

أما بالنسبة للعمل التشريعي، فإنّ العديد من الشروط والإجراءات التي تمارس فيها الوظيفة التشريعية محددة من قبل الحكومة. فالحكومة هي التي تختار النصوص التي ستعرض على البرلمان وهي التي تحدّد الوقت الذي سينظر فيها. فالحكومة هي التي تحدد موضوع وديناميكية العمل التشريعي، وبالتالي تنظيم العمل التشريعي.

وتؤكد دراسة العهدين التشريعيين الرابعة والخامسة، أن البرلمان أقرب ما يكون غرفة لتسجيل المشاريع المقدّمة من الحكومة. فباتت جميع اقتراحات النواب فاشلة باستثناء اقتراحين أدخلت عليهما عدّة تعديلات وهما القانون الأساسي لعضو البرلمان

والقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، في مقابل ذلك، تمت المصادقة على عدد هائل من مشاريع القوانين، وتمّت الموافقة على عدد كبير من الأوامر.

وقد عملت النصوص الدستورية والقوانين المنظمة للمجالس التشريعية على وضع الحكومة في مركز راقٍ، إذ أحاطت الوظيفة التشريعية البرلمانية بقيود كثيرة فأصبحت تظهر سلطة المبادرة أو سلطة التصويت أو التعديل مجرد سلطات شكلية. فلا يمكن للبرلمان أن يصوت على قانون لا ترغب فيه الحكومة ومن ورائها رئيس الجمهورية. ويظهر ذلك بوضوح في جميع المراحل التي يمرّ بها العمل التشريعي من المبادرة إلى المناقشة إلى التصويت والإصدار. لذلك، التشريع تعبير عن إرادة الحكومية أكثر مما هو تجسيد لإرادة البرلمان. فالكلام عن السلطة التشريعية البرلمانية الذي توحى به المادّة 98 من الدستور أمر مبالغ فيه عندما نجد أن مبادرة النواب مشلولة، وتصويتهم على القوانين مجبراً ورقابتهم للنشاط الحكومي محدوداً.

إنّ هذا الوضع نتيجة للامتيازات التي تستفيد منها المبادرات التشريعية الحكومية في جميع مراحل ومستويات العمل التشريعي كالإيداع ثمّ المناقشة، وتدخل ممثل الحكومة فيها، ودور الحكومة في توجيه أعمال اللجان الدائمة، ودور الأغلبية البرلمانية للأحزاب الممثلة للحكومة في عملية التصويت. أضف إلى ذلك دور الثلث (3/1) الرئاسي المعين في مجلس الأمة، إلى جانب سيطرة الحكومة على اللجنة المتساوية الأعضاء التي تعود سلطة استدعائها إلى رئيس الحكومة، الذي له ألا يُبادر باستدعائها أصلاً. ويعتبر هذا الإجراء الأخير سلطة معارضة لأي قانون لا يحوز رضى الحكومة عندما لا تسمح جميع الوسائل الأولى بإيقاف وإفشال القانون.

كما أن تحديد مجال القانون وجعل التنظيم المستقل مجالاً غير محدد، أدّى إلى اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية. فإنّ الدستور فرض لمصلحة السلطة اللاحقة أي المراسيم الرئاسية والتنفيذية حدوداً أصلية يقف عندها اختصاص البرلمان. فإنّ خرق البرلمان للمجال المحدد له دستورياً يؤدي إلى إمكانية إخطار المجلس الدستوري.

أكدت التجربة القصيرة لعمل المجلس الدستوري الجزائري في مجال الرقابة على دستورية القوانين أنه أداة لتعزيز سلطة رئيس الجمهورية. إنّ هذه الوظيفة هي التي تفسّر عدم اكتفاء المؤسس الجزائري كنظيره الفرنسي، بالرقابة السابقة على دستورية القوانين بل مددها إلى رقابة لاحقة. في هذا الإطار لم يحدّد المؤسس الجزائري مدة الإخطار بالنسبة للقوانين التي أصدرها رئيس الجمهورية، بل يمكن أن تحال على رقابة المجلس الدستوري للنظر في مدى دستوريّتها في أي وقت. وهذا يعني أن القوانين بعد صدورها ورغم البدء في تنفيذها، بل وحتى بعد سيرانها لعدّة سنوات يمكن التصريح بعدم دستوريّتها في أي وقت، فهي لا تتمتع بأيّة حصانة. كما أن المجلس الدستوري الجزائري لم يقف عند حدود السلطات المخولة له بموجب الدستور، وهي مراقبة مطابقة النصوص التشريعية والتنظيمية للدستور، بل أصبح مشرّعاً أساسياً، حيث يلغي النصوص ويعيد صياغتها فهذا الجهاز لا يعتبر فقط جهاز مراقبة، بل هو في حد ذاته سلطة إنشائية للقواعد القانونية يجب على البرلمان احترامها.

في مقابل ذلك، خول دستور 1996، رئيس الجمهورية سلطات دستورية تمكنه من إفشال أية مبادرة تشريعية برلمانية غير مرغوب فيها عن طريق ممارسة حق الاعتراض، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فتحديد مجال القانون على سبيل الحصر وممارسة رئيس الجمهورية لاختصاص عام في وضع القواعد الملزمة عن طريق المراسيم الرئاسية، والأوامر والقواعد الدولية، تعبر عن شكل من أشكال تركّز السلطة لصالح رئيس الجمهورية خاصّة السلطة التشريعية منها. فيظهر رئيس الجمهورية هو المشرّع الأساسي، أمّا البرلمان فهو مجرد مشرّع استثنائي.

وقد عمل المؤسس الجزائري على تقوية السلطة التنفيذية، وعندما نقول السلطة التنفيذية، إنّما نقصد رئيس الجمهورية حيث منحه من الاختصاصات ما يمارسه باعتباره رئيس السلطة التنفيذية مثل تعيين رئيس الحكومة أو الوزراء أو رئاسة مجلس الوزراء، اعتماد السفراء التصديق على المعاهدات، وإصدار القوانين... الخ، وما يمارسه باعتباره عضواً من الأعضاء المشكّلة للسلطة التشريعية، بل هو العضو

الأساسي فيها مثل إصدار الأوامر والقراءة الثانية وإنشاء القواعد الدولية والتصديق عليها، وما يمارسه باعتباره حكماً، وتتمثل في أنه حامي الدستور. وفقاً لهذا الأخير فإنّ رئيس الجمهورية له صلاحيّات واسعة تخوله سلطة ضمنية في الاعتراض على ما يتخذ من قرارات في جميع المجالات السياسية تقريباً. نتيجة لهيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي فقد البرلمان العديد من سلطاته وبذلك تضاعل دوره في صنع وتنفيذ السياسة العامة، كما أصبح عاجزاً عن الدخول في تفاصيل السياسة العامة.

لم تعد السلطة من اختصاص الشعب مجسداً في البرلمان، كما توحى بذلك المادّة 98 من الدستور، وهي مادّة وردت في الدساتير المتتالية، بل أصبحت السلطة من اختصاص الشعب مجسداً في رئيس الجمهورية.

لذلك فالحديث عن دولة القانون لم يعد يشترط خضوع الهيئة التنفيذية لسلطة القانون الذي تضعه السلطة التشريعية. فالواقع الاقتصادي يجهل دولة القانون من الناحية الفعلية، ومعه يجهل الهيئة التي تقوم بوضع القانون أي الهيئة التشريعية لتتركز السلطة السياسية في يد الهيئة التنفيذية التي تجتمع بين أيديها المفاتيح الأساسية لهذا الواقع الاقتصادي.

وفي الوقت الحاضر، تحتفظ الهيئة التنفيذية بهيمنة واسعة في كلّ مكان في العالم، وذلك سيّان أن يكون النظام نظاماً رئاسياً أو نظاماً برلمانياً. وأصبح الواقع السياسي السائد هو العامل الوحيد الذي يمكن معه تغيير هذه القاعدة. وما دام أن حزباً أو عدة أحزاب موجودة على مستوى السلطة التنفيذية وتحوز أغلبية المقاعد داخل البرلمان فإنّ التعارض التقليدي بين الهيئة التنفيذية والهيئة التشريعية يتلاشى بشكل واسع بسبب وحدة انتمائهما الحزبي أو انتمائهما إلى نفس التحالف، وكلّ ذلك من أجل تحقيق البرنامج الانتخابي للأغلبية.

ينتج عن وحدة السلطة التي تتحقّق في صورة الحزب أو ائتلاف الأحزاب الذي يمسك بزمام القرار في الحكومة وفي البرلمان أنّ الحكومة هي التي ستقوم بإعداد وتحضير السياسة الحكومية. وينحصر دور البرلمان في إضفاء الشرعية عليها بتحويل

هذه القرارات من قرارات الأغلبية إلى قرارات الشعب بأسره، وتتدخل الأغلبية البرلمانية فقط للتصديق والموافقة عليها. زيادة على ذلك يؤثر النظام الاقتصادي العالمي الحالي في مبدأ التوازن بين السلطات، بحيث أصبحنا في عصر التدابير السريعة والمتغيرة، استجابة للتغيير السريع في الظروف الاقتصادية العالمية، حيث أصبحت أسعار البورصة وأسعار النفط والمواد الأولية والأساسية هي التي تتحكم في الأنظمة القانونية الحالية. ويجب على الدولة أن تواجه كل هذه الظروف والتغيرات بأدوات قانونية سريعة غير متوفرة في البرلمان، بل هي بيد السلطة التنفيذية التي تستطيع جمع المعلومات وردّ الفعل بسرعة للتحويلات الاقتصادية في الوقت المناسب تفادياً لأزمات داخلية وعالمية.

ملحق ملغى

**القوانين المصادق عليها والمنشورة في الجريدة الرسمية للفترة التشريعية الخامسة  
2007-2002**

| الرقم | عنوان النص                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | رقم الجريدة الرسمية        | تاريخ النشر    |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------|
| 01    | قانون 10-02 مؤرخ في 10 شوال عام 1423 الموافق 14 ديسمبر سنة 2002، يعدل ويتم القانون رقم 91-10 المؤرخ في 12 شوال عام 1411 الموافق 27 أبريل سنة 1991 والمتعلق بالأوقاف، المعدل والمتمم.                                                                                                                                                              | <u>83</u>                  | 15 ديسمبر 2002 |
| 02    | قانون 11-02 مؤرخ في 20 شوال عام 1423 الموافق 24 ديسمبر سنة 2002 يتضمن قانون المالية لسنة 2003.                                                                                                                                                                                                                                                    | <u>86</u><br>(استدراك: 11) | 25 ديسمبر 2002 |
| 03    | قانون رقم 01-03 مؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1423 الموافق 17 فبراير سنة 2003، يتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة.                                                                                                                                                                                                                                        | <u>11</u>                  | 19 فبراير 2003 |
| 04    | قانون رقم 02-03 مؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1423 الموافق 17 فبراير سنة 2003، يحدد القواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ.                                                                                                                                                                                                              | <u>11</u>                  | 19 فبراير 2003 |
| 05    | قانون رقم 03-03 مؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1423 الموافق 17 فبراير سنة 2003، يتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية.                                                                                                                                                                                                                                   | <u>11</u>                  | 19 فبراير 2003 |
| 06    | قانون رقم 04-03 مؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1423 الموافق 17 فبراير سنة 2003، يعدل ويتم المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1413 الموافق 23 مايو سنة 1993 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم                                                                                                                               | <u>11</u><br>(استدراك: 32) | 19 فبراير 2003 |
| 07    | قانون رقم 05-03 مؤرخ في 13 ربيع الثاني عام 1424 الموافق 14 يونيو سنة 2003، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2003 .                                                                                                                                                                                                                               | <u>37</u><br>(استدراك 43)  | 15 يونيو 2003  |
| 08    | قانون رقم 06-03 مؤرخ في 13 ربيع الثاني عام 1424 الموافق 14 يونيو سنة 2003، يتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي زلزال 21 مايو 2003                                                                                                                                                                                                                    | <u>37</u>                  | 15 يونيو 2003  |
| 09    | قانون رقم 07-03 مؤرخ في 13 ربيع الثاني عام 1424 الموافق 14 يونيو سنة 2003، يتضمن الموافقة على اتفاق حول الترتيبات المؤقتة المتعلقة بضبط الحدود البحرية بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والجمهورية التونسية، موقع بالجزائر في 11 فبراير سنة 2002 وملحقه الموقع بالجزائر في 7 غشت سنة 2002                                              | <u>37</u>                  | 15 يونيو 2003  |
| 10    | قانون رقم 08-03 مؤرخ في 13 ربيع الثاني عام 1424 الموافق 14 يونيو سنة 2003، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 18 ذي الحجة عام 1423 الموافق 19 فبراير سنة 2003 الذي يعدل ويتم الأمر رقم 96-22 المؤرخ في 23 صفر عام 1417 الموافق 9 يوليو سنة 1996 والمتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج. | <u>37</u>                  | 15 يونيو 2003  |

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |           |                |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------|
| 11 | قانون رقم 03-09 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003، يتضمن قمع جرائم مخالفة أحكام اتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتخزين واستعمال الأسلحة الكيميائية وتدمير تلك الأسلحة.                                                                                                        | <u>43</u> | 20 يوليو 2003  |
| 12 | قانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.                                                                                                                                                                        | <u>43</u> | 20 يوليو 2003  |
| 13 | قانون رقم 03-11 مؤرخ في 29 شعبان عام 1424 الموافق 25 أكتوبر سنة 2003، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-02 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بالمناطق الحرة.                                                                                                    | <u>64</u> | 26 أكتوبر 2003 |
| 14 | قانون رقم 03-12 مؤرخ في 29 شعبان عام 1424 الموافق 25 أكتوبر سنة 2003، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بالمنافسة.                                                                                                         | <u>64</u> | 26 أكتوبر 2003 |
| 15 | قانون رقم 03-13 مؤرخ في 29 شعبان عام 1424 الموافق 25 أكتوبر سنة 2003، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-04 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات استيراد البضائع وتصديرها.                                                       | <u>64</u> | 26 أكتوبر 2003 |
| 16 | قانون رقم 03-14 مؤرخ في 29 شعبان عام 1424 الموافق 25 أكتوبر سنة 2003، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-09 المؤرخ في 14 جمادى الثانية عام 1424 الموافق 13 غشت سنة 2003 الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 76-35 المؤرخ في 16 ربيع الثاني عام 1396 الموافق 16 أبريل سنة 1976 والمتضمن تنظيم التربية والتكوين. | <u>64</u> | 26 أكتوبر 2003 |
| 17 | قانون رقم 03-15 مؤرخ في 29 شعبان عام 1424 الموافق 25 أكتوبر سنة 2003، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق 26 غشت سنة 2003 والمتعلق بالنقد والقرض.                                                                                                      | <u>64</u> | 26 أكتوبر 2003 |
| 18 | قانون رقم 03-16 مؤرخ في 29 شعبان عام 1424 الموافق 25 أكتوبر سنة 2003، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-12 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق 26 غشت سنة 2003 والمتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وبتعويض الضحايا.                                                              | <u>64</u> | 26 أكتوبر 2003 |
| 19 | قانون رقم 03-17 مؤرخ في 9 رمضان 1424 الموافق 4 نوفمبر سنة 2003، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-05 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بحقوق المؤلف والحقوق المجاورة.                                                                                           | <u>67</u> | 5 نوفمبر 2003  |

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |           |                |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------|
| 20 | قانون رقم 03-18 مؤرخ في 9 رمضان 1424 الموافق 4 نوفمبر سنة 2003، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بالعلامات.                                                                                                                           | <u>67</u> | 5 نوفمبر 2003  |
| 21 | قانون رقم 03-19 مؤرخ في 9 رمضان 1424 الموافق 4 نوفمبر سنة 2003، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-07 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق ببراءات الاختراع.                                                                                                                    | <u>67</u> | 5 نوفمبر 2003  |
| 22 | قانون رقم 03-20 مؤرخ في 9 رمضان 1424 الموافق 4 نوفمبر سنة 2003، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-08 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بحماية التصاميم الشكبية للدوائر المتكاملة.                                                                                           | <u>67</u> | 5 نوفمبر 2003  |
| 23 | قانون رقم 03-21 مؤرخ في 9 رمضان 1424 الموافق 4 نوفمبر سنة 2003، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-10 المؤرخ في 14 جمادى الثانية عام 1424 الموافق 13 غشت سنة 2003 الذي يعدل ويتمم القانون رقم 98-06 المؤرخ في 3 ربيع الأول عام 1419 الموافق 27 يونيو سنة 1998 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني. | <u>67</u> | 5 نوفمبر 2003  |
| 24 | قانون رقم 03-22 مؤرخ في 4 ذو القعدة 1424 الموافق 28 ديسمبر 2003 المتعلق بقانون المالية لسنة 2004.                                                                                                                                                                                                             | <u>83</u> | 29 ديسمبر 2003 |
| 25 | قانون عضوي رقم 04-01 في 16 ذي الحجة عام 1424 الموافق 7 فبراير سنة 2004 يعدل ويتمم الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.                                                                                                            | <u>9</u>  | 11 فبراير 2004 |
| 26 | قانون رقم 04-02 مؤرخ في 5 جمادى الأولى عام 1425 الموافق 23 يونيو سنة 2004، يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية.                                                                                                                                                                                       | <u>41</u> | 27 يونيو 2004  |
| 27 | قانون رقم 04-03 مؤرخ في 5 جمادى الأولى عام 1425 الموافق 23 يونيو سنة 2004، يتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة.                                                                                                                                                                            | <u>41</u> | 27 يونيو 2004  |
| 28 | قانون رقم 04-04 مؤرخ في 5 جمادى الأولى عام 1425 الموافق 23 يونيو سنة 2004، يتعلق بالتقييس.                                                                                                                                                                                                                    | <u>41</u> | 27 يونيو 2004  |
| 29 | قانون رقم 04-05 مؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1425 الموافق 14 غشت سنة 2004، يعدل ويتمم القانون رقم 90-29 المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق أول ديسمبر سنة 1990 والمتعلق بالتهيئة العمرانية.                                                                                                           | <u>51</u> | 15 غشت 2004    |
| 30 | قانون رقم 04-06 مؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1425 الموافق 14 غشت سنة 2004، يتضمن إلغاء بعض أحكام المرسوم التشريعي رقم 94-07 المؤرخ في 7 ذي الحجة عام 1414 الموافق 18 مايو سنة 1994 والمتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري.                                                             | <u>51</u> | 15 غشت 2004    |

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |           |                |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------|
| 31 | قانون رقم 04-07 مؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1425 الموافق 14 غشت سنة 2004، يتعلق بالصيد.                                                                                                                                                                                                          | <u>51</u> | 15 غشت 2004    |
| 32 | قانون رقم 04-08 مؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1425 الموافق 14 غشت سنة 2004، يتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية.                                                                                                                                                                                   | <u>52</u> | 18 غشت 2004    |
| 33 | قانون رقم 04-09 مؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1425 الموافق 14 غشت سنة 2004، يتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة.                                                                                                                                                               | <u>52</u> | 18 غشت 2004    |
| 34 | قانون رقم 04-10 مؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1425 الموافق 14 غشت سنة 2004، يتعلق بالتربية البدنية والرياضة.                                                                                                                                                                                       | <u>52</u> | 18 غشت 2004    |
| 35 | قانون عضوي رقم 04-11 مؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق 6 سبتمبر سنة 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء.                                                                                                                                                                                             | <u>57</u> | 8 سبتمبر 2004  |
| 36 | قانون عضوي رقم 04-12 مؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق 6 سبتمبر سنة 2004، يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته.                                                                                                                                                                        | <u>57</u> | 8 سبتمبر 2004  |
| 37 | قانون رقم 04-13 مؤرخ في 27 رمضان عام 1425 الموافق 10 نوفمبر سنة 2004، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 04-01 المؤرخ في 3 جمادى الثانية عام 1425 الموافق 21 يوليو سنة 2004 الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 76-106 المؤرخ في 17 ذي الحجة عام 1396 الموافق 9 ديسمبر سنة 1976 والمتضمن قانون المعاشات العسكرية. | <u>71</u> | 10 نوفمبر 2004 |
| 38 | قانون رقم 04-14 مؤرخ في 27 رمضان عام 1425 الموافق 10 نوفمبر سنة 2004، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية.                                                                                                           | <u>71</u> | 10 نوفمبر 2004 |
| 39 | قانون رقم 04-15 مؤرخ في 27 رمضان عام 1425 الموافق 10 نوفمبر سنة 2004، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون العقوبات.                                                                                                                     | <u>71</u> | 10 نوفمبر 2004 |
| 40 | قانون رقم 04-16 مؤرخ في 27 رمضان عام 1425 الموافق 10 نوفمبر سنة 2004، يعدل ويتمم القانون رقم 01-14 المؤرخ في 29 جمادى الأولى عام 1422 الموافق 19 غشت سنة 2001 والمتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها.                                                                              | <u>72</u> | 13 نوفمبر 2004 |
| 41 | قانون رقم 04-17 مؤرخ في 27 رمضان عام 1425 الموافق 10 نوفمبر سنة 2004، يعدل ويتمم القانون رقم 83-14 المؤرخ في 21 رمضان عام 1403 الموافق 2 يوليو سنة 1983 والمتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي.                                                                                     | <u>72</u> | 13 نوفمبر 2004 |
| 42 | قانون رقم 04-18 مؤرخ في 13 ذي القعدة عام 1425 الموافق 25 ديسمبر سنة 2004، يتعلق بالوقاية من المخدرات والمؤثرات العقلية وقمع الاستعمال والاتجار غير المشروعين بها.                                                                                                                                 | <u>83</u> | 26 ديسمبر 2004 |

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |           |                |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------|
| 43 | قانون رقم 04-18 مؤرخ في 13 ذي القعدة عام 1425 الموافق 25 ديسمبر 2004، يتعلق بتتصيب العمال ومراقبة التشغيل.                                                                                                                                                                                                                                                                 | <u>83</u> | 26 ديسمبر 2004 |
| 44 | قانون رقم 04-20 مؤرخ في 13 ذي القعدة عام 1425 الموافق 25 ديسمبر سنة 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.                                                                                                                                                                                                                       | <u>84</u> | 29 ديسمبر 2004 |
| 45 | قانون رقم 04-21 مؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1425 الموافق 29 ديسمبر سنة 2004، يتضمن قانون المالية لسنة 2005.                                                                                                                                                                                                                                                                   | <u>85</u> | 30 ديسمبر 2004 |
| 46 | قانون رقم 05-01 مؤرخ في 27 ذي الحجة عام 1425 الموافق 6 فبراير سنة 2005، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما.                                                                                                                                                                                                                                         | <u>11</u> | 09 فبراير 2005 |
| 47 | قانون رقم 05-02 مؤرخ في 27 ذي الحجة عام 1425 الموافق 6 فبراير سنة 2005، يعدل ويتم الأمر رقم 75-59 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975 والمتضمن القانون التجاري.                                                                                                                                                                                         | <u>11</u> | 09 فبراير 2005 |
| 48 | قانون رقم 05-03 مؤرخ في 27 ذي الحجة عام 1425 الموافق 6 فبراير سنة 2005، يتعلق بالبذور والشتائل وحماية الحيازة النباتية.                                                                                                                                                                                                                                                    | <u>11</u> | 09 فبراير 2005 |
| 49 | قانون رقم 05-04 مؤرخ في 27 ذي الحجة عام 1425 الموافق 6 فبراير سنة 2005، يتضمن قانون تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين.                                                                                                                                                                                                                                       | <u>12</u> | 13 فبراير 2005 |
| 50 | قانون رقم 05-05 مؤرخ في 17 ربيع الأول عام 1426 الموافق 26 أبريل سنة 2005، يتضمن الموافقة على الاتفاق الأوروبي المتوسطي لتأسيس شراكة بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية من جهة، والمجموعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها من جهة أخرى، الموقع بفالونسيا يوم 22 أبريل سنة 2002، وكذا ملاحقه من 1 إلى 6 والبروتوكولات من رقم 1 إلى رقم 7 والوثيقة النهائية المرفقة به. | <u>30</u> | 27 أبريل 2005  |
| 51 | قانون رقم 05-06 مؤرخ في 17 ربيع الأول عام 1426 الموافق 26 أبريل سنة 2005، يعدل القانون رقم 63-278 المؤرخ في 26 يوليو سنة 1963 الذي يحدد قائمة الأعياد الرسمية.                                                                                                                                                                                                             | <u>30</u> | 27 أبريل 2005  |
| 52 | قانون رقم 05-08 مؤرخ في 25 ربيع الأول عام 1426 الموافق 4 مايو سنة 2005، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 05-01 المؤرخ في 18 محرم عام 1426 الموافق 27 فبراير سنة 2005 الذي يعدل ويتم الأمر رقم 70-86 المؤرخ في 17 شوال عام 1390 الموافق 15 ديسمبر سنة 1970 والمتضمن قانون الجنسية الجزائرية.                                                                                    | <u>43</u> | 22 يونيو 2005  |
| 53 | قانون رقم 05-09 مؤرخ في 25 ربيع الأول عام 1426 الموافق 4 مايو سنة 2005، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 05-02 المؤرخ في 18 محرم عام 1426 الموافق 27 فبراير سنة 2005 الذي يعدل ويتم القانون رقم 84-11 المؤرخ في 9 يونيو سنة 1984 والمتضمن قانون الأسرة.                                                                                                                        | <u>43</u> | 22 يونيو 2005  |

|                                                                                                                                                                                                                                                                            |                    |                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|----------------|----|
| قانون رقم 05-10 مؤرخ في 13 جمادى الأولى عام 1426 الموافق 20 يونيو سنة 2005، يعدل ويتمم الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975 والمتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.                                                                     | 44                 | 26 يونيو 2005  | 54 |
| قانون رقم 05-07 مؤرخ في 19 ربيع الأول عام 1426 الموافق 28 ابريل سنة 2005، يتعلق بالمحروقات.                                                                                                                                                                                | 50                 | 19 يوليو 2005  | 55 |
| قانون رقم 05-11 مؤرخ في 10 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 17 يوليو سنة 2005، يتعلق بالتنظيم القضائي.                                                                                                                                                                       | 51                 | 20 يوليو 2005  | 56 |
| قانون رقم 05-12 مؤرخ في 28 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 4 غشت سنة 2005، يتعلق بالمياه                                                                                                                                                                                    | 60                 | 04 سبتمبر 2005 | 57 |
| قانون رقم 05-13 مؤرخ في 15 رمضان عام 1426 الموافق 18 أكتوبر سنة 2005، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 05-03 المؤرخ في 11 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 18 يوليو سنة 2005 الذي يتمم القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 ابريل سنة 1990 والمتعلق بالبلدية. | 70                 | 19 أكتوبر 2005 | 58 |
| قانون رقم 05-14 مؤرخ في 15 رمضان عام 1426 الموافق 18 أكتوبر سنة 2005، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 05-04 المؤرخ في 11 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 18 يوليو سنة 2005 الذي يتمم القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 ابريل سنة 1990 والمتعلق بالولاية. | 70                 | 19 أكتوبر 2005 | 59 |
| قانون رقم 05-15 مؤرخ في 15 رمضان عام 1426 الموافق 18 أكتوبر سنة 2005، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 05-05 المؤرخ في 18 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 18 يوليو سنة 2005 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005.                                                          | 70                 | 19 أكتوبر 2005 | 60 |
| قانون رقم 05-16 مؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1426 الموافق 31 ديسمبر 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006.                                                                                                                                                                       | 85<br>(استدراك) 02 | 31 ديسمبر 2005 | 61 |
| قانون رقم 05-17 مؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1426 الموافق 31 ديسمبر 2005، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 05-06 المؤرخ في 18 رجب عام 1426 الموافق 23 غشت سنة 2005 والمتعلق بمكافحة التهريب .                                                                                      | 02                 | 15 يناير 2006  | 62 |
| قانون رقم 05-18 مؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1426 الموافق 31 ديسمبر 2005، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 05-07 المؤرخ في 18 رجب عام 1426 الموافق 23 غشت سنة 2005 الذي يحدد القواعد العامة التي تحكم التعليم في مؤسسات التربية والتعليم الخاصة                                    | 02                 | 15 يناير 2006  | 63 |

|                                                                                                                                                                                                                                |                                       |                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------|----|
| قانون رقم 06-01 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.                                                                                                                        | <u>14</u>                             | 8 مارس 2006    | 64 |
| قانون رقم 06-02 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006، يتضمن تنظيم مهنة الموثق.                                                                                                                                  | <u>14</u>                             | 8 مارس 2006    | 65 |
| قانون رقم 06-03 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006، يتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي.                                                                                                                          | <u>14</u>                             | 8 مارس 2006    | 66 |
| قانون رقم 06-04 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 23 شعبان عام 1415 الموافق 25 يناير سنة 1995 والمتعلق بالتأمينات.                                                     | <u>15</u><br>(استدراك)<br><u>27</u> : | 12 مارس 2006   | 67 |
| قانون رقم 06-05 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 يتضمن توريق القروض الرهنية.                                                                                                                                | <u>15</u>                             | 12 مارس 2006   | 68 |
| قانون رقم 06-06 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة.                                                                                                                           | <u>15</u>                             | 12 مارس 2006   | 69 |
| قانون رقم 06-07 مؤرخ في 18 ربيع الأول عام 1427 الموافق 17 أبريل سنة 2006، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-01 المؤرخ في 28 محرم عام 1427 الموافق 27 فبراير سنة 2006 والمتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.               | <u>27</u>                             | 26 أبريل 2006  | 70 |
| قانون رقم 06-08 مؤرخ في 18 ربيع الأول عام 1427 الموافق 17 أبريل سنة 2006، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-02 المؤرخ في 29 محرم عام 1427 الموافق 28 فبراير سنة 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين.        | <u>27</u>                             | 26 أبريل 2006  | 71 |
| قانون رقم 06-09 مؤرخ في 18 ربيع الأول عام 1427 الموافق 17 أبريل سنة 2006، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 29 محرم عام 1427 الموافق 28 فبراير سنة 2006 الذي يحدد شروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين. | <u>27</u>                             | 26 أبريل 2006  | 72 |
| قانون رقم 06-10 مؤرخ في 28 جمادى الأولى عام 1427 الموافق 24 يونيو سنة 2006، يتضمن إلغاء الأمر رقم 03-02 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بالمناطق الحرة.                                  | <u>42</u>                             | 25 يونيو 2006  | 73 |
| قانون رقم 06-11 مؤرخ في 28 جمادى الأولى عام 1427 الموافق 24 يونيو سنة 2006، يتعلق بشركة الرأسمال الاستثماري.                                                                                                                   | <u>42</u>                             | 25 يونيو 2006  | 74 |
| قانون رقم 06-12 مؤرخ في 22 شوال عام 1427 الموافق 14 نوفمبر سنة 2006، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 والمتضمن القانون العام للوظيفة العمومية.                 | <u>72</u>                             | 15 نوفمبر 2006 | 75 |

|                   |           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |    |
|-------------------|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 15 نوفمبر<br>2006 | <u>72</u> | قانون رقم 06-13 مؤرخ في 22 شوال عام 1427 الموافق 14 نوفمبر سنة 2006، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-04 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006.                                                                                      | 76 |
| 15 نوفمبر<br>2006 | <u>72</u> | قانون رقم 06-14 مؤرخ في 22 شوال عام 1427 الموافق 14 نوفمبر سنة 2006، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-05 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 والمتعلق بحماية بعض الأنواع الحيوانية المهددة بالانقراض والمحافظة عليها.                                                        | 77 |
| 15 نوفمبر<br>2006 | <u>72</u> | قانون رقم 06-15 مؤرخ في 22 شوال عام 1427 الموافق 14 نوفمبر سنة 2006، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 الذي يعدل ويتمم القانون رقم 84-10 المؤرخ في 9 جمادى الأولى عام 1404 الموافق 11 فبراير سنة 1984 والمتعلق بالخدمة المدنية.        | 78 |
| 15 نوفمبر<br>2006 | <u>72</u> | قانون رقم 06-16 مؤرخ في 22 شوال عام 1427 الموافق 14 نوفمبر سنة 2006، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-07 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 الذي يعدل ويتمم القانون رقم 85-05 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1405 الموافق 16 فبراير سنة 1985 والمتعلق بحماية الصحة وترقيتها. | 79 |
| 15 نوفمبر<br>2006 | <u>72</u> | قانون رقم 06-17 مؤرخ في 22 شوال عام 1427 الموافق 14 نوفمبر سنة 2006، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-08 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 01-03 المؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1422 الموافق 20 غشت سنة 2001 والمتعلق بتطوير الاستثمار.         | 80 |
| 15 نوفمبر<br>2006 | <u>72</u> | قانون رقم 06-18 مؤرخ في 22 شوال عام 1427 الموافق 14 نوفمبر سنة 2006، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-10 المؤرخ في 3 رجب عام 1427 الموافق 29 يوليو سنة 2006 الذي يعدل ويتمم القانون رقم 05-07 المؤرخ في 19 ربيع الأول عام 1426 الموافق 28 أبريل سنة 2005 والمتعلق بالمحروقات.                          | 81 |
| 15 نوفمبر<br>2006 | <u>72</u> | قانون رقم 06-19 مؤرخ في 22 شوال عام 1427 الموافق 14 نوفمبر سنة 2006، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-11 المؤرخ في 6 شعبان عام 1427 الموافق 30 غشت سنة 2006 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية.                    | 82 |

|                   |           |                                                                                                                                                                                                                                                                                       |    |
|-------------------|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 11 ديسمبر<br>2006 | <u>80</u> | قانون رقم 06-20 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1427 الموافق 11 ديسمبر سنة 2006، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-09 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 الذي يعدل ويتم الأمر رقم 05-06 المؤرخ في 18 رجب عام 1426 الموافق 23 غشت سنة 2005 والمتعلق بمكافحة التهريب. | 83 |
| 11 ديسمبر<br>2006 | <u>80</u> | قانون رقم 06-21 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1427 الموافق 14 نوفمبر سنة 2006، يتعلق بالتدابير التشجيعية لدعم وترقية التشغيل.                                                                                                                                                              | 84 |
| 24 ديسمبر<br>2006 | <u>84</u> | قانون رقم 06-22 مؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1427 الموافق 20 ديسمبر سنة 2006، يعدل ويتم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية.                                                                                            | 85 |
| 24 ديسمبر<br>2006 | <u>84</u> | قانون رقم 06-23 مؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1427 الموافق 20 ديسمبر سنة 2006، يعدل ويتم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون العقوبات.                                                                                                      | 86 |
| 27 ديسمبر<br>2006 | <u>85</u> | قانون رقم 06-24 مؤرخ في 6 ذي الحجة عام 1427 الموافق 26 ديسمبر 2006، يتضمن قانون المالية لسنة 2007.                                                                                                                                                                                    | 87 |
| 28 فبراير<br>2007 | <u>15</u> | قانون رقم 07-01 مؤرخ في 9 صفر عام 1428 الموافق 27 فبراير 2007، يتعلق بتعاونيات الادخار والقرض.                                                                                                                                                                                        | 88 |
| 28 فبراير<br>2007 | <u>15</u> | قانون رقم 07-02 مؤرخ في 9 صفر عام 1428 الموافق 27 فبراير 2007، يتضمن تأسيس إجراء لمعaine حق الملكية العقارية وتسليم سندات الملكية عن طريق تحقيق عقاري.                                                                                                                                | 89 |
| 22 ابريل<br>2007  | <u>26</u> | قانون رقم 07-03 مؤرخ في 29 ربيع الأول عام 1428 الموافق 17 ابريل سنة 2007، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 07-01 المؤرخ في 11 صفر عام 1428 الموافق أول مارس سنة 2007 والمتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف.                                                    | 90 |
| 22 ابريل<br>2007  | <u>26</u> | قانون رقم 07-04 مؤرخ في 29 ربيع الأول عام 1428 الموافق 17 ابريل سنة 2007، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 07-02 المؤرخ في 11 صفر عام 1428 الموافق أول مارس سنة 2007 الذي يعدل ويتم القانون رقم 01-10 المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1422 الموافق 3 يوليو سنة 2001 والمتضمن قانون المناجم.  | 91 |
| 13 مايو<br>2007   | <u>31</u> | قانون رقم 07-05 مؤرخ في 25 ربيع الثاني عام 1428 الموافق 13 مايو سنة 2007، يعدل ويتم الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975 والمتضمن القانون المدني.                                                                                                   | 92 |
| 13 مايو<br>2007   | <u>31</u> | قانون رقم 07-06 مؤرخ في 25 ربيع الثاني عام 1428 الموافق 13 مايو سنة 2007، يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها.                                                                                                                                                            | 93 |



## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً - باللغة العربية:

#### 1 - الكتب:

1. أحمد سلامة بدر: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
2. إسماعيل الغزال: القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989.
3. بن هني عبد القادر: المجلس الدستوري تنظيم واختصاص سفرة 1 للمجلس الدستوري، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 1990.
4. بوالشعير السعيد: النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة، الجزائر، 1990.
5. بوكرا إدريس: تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
6. حامد محمد سلطان: القانون الدولي العام في وقت السلم، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.
7. خرباشي عقيلة: العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
8. رأفت فودة: سلطة التقرير المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
9. رمضان أبو السعود وهمام محمد محمود: المبادئ الأساسية في القانون، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1996.
10. سمير عبد القادر: السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة عليها، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.
11. السيد خليل هيكل: نحو تقوية السلطة التنفيذية في الدولة المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة النشر.
12. الطماوي سليمان محمد: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، الطبعة الخامسة، مطبعة جامعة عين الشمس، القاهرة، 1986.

13. الطماوي سليمان محمد: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.
14. \_\_\_\_\_: النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.
15. \_\_\_\_\_: الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985.
16. عباس عمار: الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
17. عبد الرضا حسين الطغات: تركّز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة "نموذج فرنسا"، منشورات قان يونس، بنغازي، 2001.
18. عبد العزيز سلمان: رقابة دستورية القوانين، ط 1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995.
19. عمر حلمي فهمي: الوظيفة التشريعية في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980.
20. عوابدي عمّار: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط 2، دار هوم، الجزائر، 1999.
21. فوزي أوصديق: الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
22. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971.
23. محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة، الجزائر، 2001.
24. محمد محمد عبد اللطيف: القضاء الدستوري في فرنسا في خمس سنوات (1999 - 2004)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
25. محيو أحمد: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط 3 مع ملحق 1979، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
26. يحيى الجمل: نظرية الضرورة في القانون الدستوري، ط 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.

## 2 - الرسائل الجامعية:

1. أوصيف سعيد: تدهور المعيار التشريعي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2002.
2. بن سباع نورة، مجال القانون واللائحة في الدستور الجزائري لسنة 1989، بحث لنيل شهادة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة تيزي وزو، جوان 1997.
3. بوبشير محند أمقران: عن انتفاء السلطة القضائية في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2006.
4. بوالشعير السعيد: علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة الجزائر، ديسمبر، 1984.
5. بوقفة عبد الله: العلاقات بين السلطة التنفيذية والتشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2001.
6. حاتم حسين أبو الفتوح: العلاقة بين القانون واللائحة التنفيذية في الظروف العادية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة، 1985.
7. سلاماني ليلي: الاستفتاء في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 1998.
8. غزلان سميرة: فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2001 - 2002.
9. كايس شريف: ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، جامعة تيزي وزو، 2006.
10. لوناسي ججيقة: في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري — 1989، بحث لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة تيزي وزو، 1996.

11. لونيس بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، السنة الدراسية 2005 - 2006.
12. قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2001.

### 3 - المقالات:

1. أبو سلطان محمد: "نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الأوراسي، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار، الجزائر، ص 72 وما يليها.
2. إنجق فائز: "إبرام المعاهدات الدولية على ضوء الدستور الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الثالث، سبتمبر 1978، ص 600 وما يليها.
3. بدران مراد: "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 120 من الدستور، النظام القانوني للأوامر"، إدارة، العدد 2، 2000، ص 9 وما يليها.
4. بن مالك بشير: "مساهمة المجلس الدستوري في حماية مبدأ المساواة أمام القانون في الجزائر"، إدارة، العدد 1، 2001، ص 65 وما يليها.
5. بوالشعير السعيد: "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، رقم 1، مارس 1998، ص 351 وما يليها.
6. بوزيد لزهاري: "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الأوراسي، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار، الجزائر، ص 120 وما يليها.
7. \_\_\_\_\_: "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، الفكر البرلماني، العدد السابع، ديسمبر 2004، ص 44 وما يليها.

8. \_\_\_\_\_: "إشكالية المادة 120 من دستور 1996، دراسة تحليلية"، ملتقى وطني منعقد يومي 06 و 07 ديسمبر 2004، مقام تحت رعاية وتنظيم الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.
9. بوكرا إدريس: "المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير"، إدارة، العدد 1، 1998، ص 43 وما يليها.
10. \_\_\_\_\_: "بعض الملاحظات القانونية حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة"، إدارة، العدد 1، 2001، ص 77 وما يليها.
11. جبار عبد المجيد: "تأملات في قرار المجلس الدستوري الأول فيما يتعلق ببعض القضايا المرتبطة بالمعاهدات الدولية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، رقم 1، 1996، ص 36 وما يليها.
12. \_\_\_\_\_: "الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأي المجلس الدستوري المتعلق بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، إدارة، العدد 2، 2000، ص 50 وما يليها.
13. شيهوب مسعود: "الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية"، محاضرة أقيمت في ندوة وساطة الجمهورية المنعقدة بوهران سنة 1997، مقال غير منشور.
14. \_\_\_\_\_: "نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية، النشأة والتطور" الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الأوراسي، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار، الجزائر، ص 33 وما يليها.
15. \_\_\_\_\_: "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، النائب، العدد 2، 2003، ص 9 وما يليها.
16. طه تيار: "المجلس الدستوري الجزائري"، إدارة، العدد 2، 1996، ص 35 وما يليها.
17. عبد المجيد زعلاني: "سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، رقم 2 سنة 1999 ص 9 وما يليها.

18. علي بو بترّة: "ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري"، الفكر البرلماني، العدد الخامس، أفريل 2004، ص 58 وما يليها.
19. العيد العاشوري: "إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري"، الفكر البرلماني، العدد الثالث، مارس 2003، ص 63 وما يليها.
20. العيد العاشوري ويوسف إبراهيم: "المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الاستقلال"، النائب، العدد الأول، 2003، ص 13 وما يليها.
21. كايس شريف: "مدى فعالية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 1، 2006، ص 124 وما يليها.
22. لمين شريط: "واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الأوراسي، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، ص 24 وما يليها.
23. مصطفى دربوش: "دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية"، الفكر البرلماني، عدد خاص ديسمبر 2003، ص 30 وما يليها.
24. موسى بودهان: "الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري"، النائب، العدد 2، 2003، ص 34 وما يليها.
25. نصر الدين معمري: "التشريع عن طريق الأوامر"، النائب، عدد 4، 2004.
26. يّلس شاوش: "مجلس الأمة في تصوّر المجلس الدستوري"، منشورات مجلس الأمة، 2004، ص 6 وما يليها.

#### 4 - النصوص القانونية:

- دستور 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية عدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963، ص 888 وما يليها.
- أمر رقم 65-182 مؤرخ في 10 جويلية 1965، الجريدة الرسمية، لسنة 1965، ص 671.

- دستور 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية عدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976، ص 1122 وما يليها.
- دستور 28 فبراير 1989، الجريدة الرسمية عدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989، ص 234 وما يليها.
- دستور 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996.
- دستور 04 أكتوبر 1958 الفرنسي.
- قانون عضوي متعلق بالانتخابات، صادر بموجب الأمر رقم 97-07، مؤرخ في 06 مارس 1997، الجريدة الرسمية عدد 12، المؤرخة في 06 مارس 1997، ص 3 وما يليها، معدّل ومتمّم.
- قانون عضوي رقم 99-02، مؤرخ في 09 مارس 1999، يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية المؤرخة في 09 مارس 1999، ص 15.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية عدد 53، المؤرخة في 13 أوت 1997، ص 3 وما يليها.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية عدد رقم 8 المؤرخة في 01 فيفري 1998، ص 3 وما يليها.
- آراء وقرارات المجلس الدستوري الجزائري.

## 5 - الوثائق الأخرى:

1. حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة 1997-2002، المجلس الشعبي الوطني، أفريل 2002.
2. حصيلة الفترة التشريعية الخامسة، جوان 2002، فيفري 2007، المجلس الشعبي الوطني، مارس 2007.
3. حصيلة نشاطات مجلس الأمة، جانفي 1998، جانفي 2004، مجلس الأمة، جانفي 2004.
4. حصيلة نشاطات مجلس الأمة، جانفي 1998، جانفي 2007، مجلس الأمة، جانفي 2007.

## ثانياً - باللغة الفرنسية:

## 1 - OUVRAGES :

1. **AVRIL (P.)** : Le régime politique de la V<sup>ème</sup> république, 1<sup>ère</sup> éd (1964) et, 4<sup>ème</sup> éd. (1979), LGDJ, Paris.
2. **BARTHELEMY (J) DUEZ (P)**: Traité de droit constitutionnel, Economica, Paris, 1985.
3. **BENOIT (F . P)** : Le droit administratif Français, Dalloz, Paris, 1968.
4. **BENSALAH (T)** : La république Algérienne, LGDJ, Paris 1979.
5. **BOUCHAHDA (H) et KHELOUFI (R)** : Recueil d'arrêts de jurisprudence administrative , Alger, OPU, 1979.
6. **BOUSSOUMAH (M)**, La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998, OPU, Alger, 2005.
7. **BURDEAU (G)** : Traité de science politique, Tome VIII, LGDJ, Paris, 1974.
8. **BURDEAU (G)**: Traité de science politique, TV, 2<sup>ème</sup> éd. (1970) et Tome X (1978), LGDJ, Paris.
9. **BURDEAU (G)**: Manuel de droit constitutionnel, 23<sup>ème</sup> éd., LGDJ, Paris, 1993.
10. **CABANNE (J.C)**, Introduction à l'étude du droit constitutionnel et de la science politique, Ed. Privat, Paris, 1981.
11. **CAMUS (G)** : L'Etat de la nécessité en démocratie, LGDJ, Paris, 1965.
12. **CARRE DE MALBERG (R.)**, Contribution à la théorie générale de l'Etat, 2 vol., éd. Sirey, 1920, CNRS, Paris, 1962.
13. **CHANTEBOUT (B)** : Droit constitutionnel et science politique, 6<sup>ème</sup> éd., Armand Colin, Paris, 1985.
14. **CONIDEC (P.F)**: Les systèmes politiques africains, 2<sup>ème</sup> partie, LGDJ, Paris, 1974.
15. **CONIDEC (P.F)** : Les droits africains, LGDJ, Paris, 1976.
16. **CUBERTAFOND (B)** : La république algérienne démocratique et populaire, PUF Limoges, 1979.
17. **DEBBASCH (Ch)** : Institutions et droit administratif : l'action et le contrôle administratif, PUF, Paris, 1978.
18. **DELAUBADERE (A)** : Cours de droit constitutionnel et institutions politiques, les cours de droit, Paris 1955.
19. ----- : Traité élémentaire de droit administratif, 3<sup>ème</sup> éd., LGDJ, Paris, 1963, TL.
20. -----: Traité élémentaire de droit administratif, Tome III, LGDJ, Paris, 1972.
21. **DUVERGER (M)** : Institutions politiques et droit constitutionnel, PUF, Paris, 1975.
22. **GICQUEL (J)**: Droit constitutionnel, Montchrestien, Paris, 1987
23. ----- : Droit constitutionnel et institutions politiques, 13<sup>ème</sup> éd., Montchrestien, Paris, 1993.
24. **KHALFA (M)** : Réflexions sur la constitution algérienne du 22 Novembre 1976, OPU, Alger, 1979.

25. **LAKEHAL (M)** : (Sous la direction de), Algérie de l'indépendance à l'Etat d'urgence, LARMISES/L'HARMATTAN, Paris, 1992.
26. **LAVROFF (D.G)**: Le système politique français, Dalloz, Paris, 1975.
27. **LECLERQ (C)**: Droit constitutionnel et institutions politiques, 9<sup>ème</sup> éd., Litec, 1995.
28. **LUCHAIRE (F) et CONAC (G)** : (Sous la direction de), La constitution de la république Française. Analyses et commentaires, Economica (2 tomes), Paris, 1979.
29. **MAHIOU (A)**: Cours de contentieux administratif (2 Fascicules) OPU, Alger, 1979 et 1980.
30. **MIALLE (M)**: Constitutions et luttes des classes les éditions du Faubourg, Montpellier, France, 1978.
31. -----: L'Etat et le droit, François Maspero, Paris, 1978.
32. **MONTESQUIEU (Ch)**, L'esprit des lois 1748 livre XI, chapitre IV, Librairie Larousse, Paris, 1971.
33. **MORANGE (M)**: La hiérarchie des normes dans la constitution de 1958, Dalloz, Paris, 1959.
34. **MOULIN (R)** : Le présidentielisme et la classification des régimes politiques, LGDJ, Paris, 1978.
35. **PACTET (P)**: Institutions politiques et droit constitutionnel, 9<sup>ème</sup> éd., Masson, Paris, 1989.
36. **PRELOT (M)**: Institutions politiques et droit constitutionnel, 2<sup>ème</sup> éd., LGDJ, Paris, 1961
37. **RIVERO (J)** : Droit administratif, Dalloz, Paris, 1975.
38. -----: Droit administratif, 11<sup>ème</sup> ed, Dalloz, Paris, 1985.
39. **ROY (P)** : Les régimes politiques du tiers monde, LGDJ, Paris, 1977.
40. **SIRAT (Ch)** : La loi organique et la constitution de 1958, Dalloz, Paris, 1960.
41. **VEDEL (G)** : Droit administratif, 7<sup>ème</sup> ed, PUF, Paris, 1998 .
42. **VEDEL (G) DELVOLVE (P)** : Droit administratif, 8<sup>ème</sup> ed, PUF Paris, 1982.
43. **WALINE (M)**: Droit administratif, 9<sup>ème</sup> éd., Paris, 1953.
44. **YELLES CHAUCHE (B)**: Le conseil constitutionnel en Algérie. Du contrôle de constitutionnalité à la créativité normative, OPU, Alger, 1999.

## 2- THESES :

1. **BENHEZIA (M)** : Le pouvoir réglementaire dans la constitution du 22 Novembre 1976, mémoire de Magister en droit, Université d'Alger, 1985.
2. **COTTERET (J.M)**, Le pouvoir législatif en France, Thèse de doctorat en droit, LGDJ, Paris, 1962.
3. **DOUENCE (J)** : Recherche sur le pouvoir réglementaire de l'administration, thèse de droit public, LGDJ, Paris, 1968.
4. **HABAS (J)** : La fonction législative en Algérie : constitution du 22 novembre 1976, thèse de doctorat d'Etat en droit, Université de Montpellier, mars 1980.

5. **HARTANI (A.K):** Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 Novembre 1996, Thèse de doctorat d'Etat en droit public, université d'Alger, Juin 2003.
6. **MANGUIS (R):** L'ordonnance en droit public français, Thèse, Grenoble, 1967.
7. **MEBROUKINE (A):** L'Algérie et les traités dans la constitution de 1976, Mémoire de magister en droit, université d'Alger, 1980.
8. **REDDAF (A):** Politique et droit de l'environnement en Algérie, Thèse de doctorat, université du Maine 1990.
9. **TALEB (T):** Le Président de la République secrétaire général du FLN..., Thèse de doctorat d'Etat en droit, Université de Clermont I, 1985.

### 3 – ARTICLES :

1. **AVRIL (P):** "Les décrets réglementaires du président de la république non délibérés en conseil des ministres", AJDA, Mars 1978, p 15 et s.
2. **BEDJAOUI (M):** "Aspects internationaux de la constitution Algérienne", AFDI, 1977, p. 81 et s.
3. **BEKHECHI (M):** "L'organisation des pouvoirs publics algériennes et les compétences de l'APN en matière de politique extérieure", RDP, 1987, p. 1242 et s.
4. **BENDOUREOU (Q):** "Le conseil constitutionnel en Algérie", RDP, 1991, p. 1621 et s.
5. **BERRAHMDANE (A):** "La loi organique et l'équilibre constitutionnel", RDP, N° 3, 1993, p. 220 et s.
6. **BIDEGARY (Ch) et EMERI (C):** "Du pouvoir d'empêcher veto ou contre pouvoir", RDP, N° 2, 1994, p. 523 et s.
7. **BOUSSOUMAH (M) :** "Contribution à une recherche sur l'Etat et le pouvoir en Algérie durant l'été 1962", RASJEP, n° spécial, 20<sup>ème</sup> anniversaire, p 45 et s.
8. **BRAHIMI (M):** "Le droit de dissolution dans la constitution de 1989", RASJEP, N° 1, Mars 1990, p. 47 et s.
9. **BURDEAU (G.),** "La conception du pouvoir selon la constitution du 04 Octobre 1958", Revue française de science politique, N° 1, Mars 1959, p. 51 et s.
10. **CAMAU (M) :** "L'évolution du droit constitutionnel en Algérie depuis l'indépendance (1962-1972) ", JARBUCH des öffentlichen rechts der gegenwartneue folge band 23, 1974-Jübingen, p 239 et s.
11. **CAMBY (J.P):** "La nomination des membres du conseil constitutionnel ou la liberté absolue de choisir", RDP, 1999, p. 1573 et s.
12. -----: "La loi organique dans la constitution de 1958 ", RDP, N° 5, 1989, p.1403 et s.
13. **CAMBY (J.P):** "La loi promulguée frappée d'inconstitutionnalité", RDP, N° 3, 1999, p. 653 et s.
14. **CHALABI (E.H) et MEKARBECH (Ch) :** "Les fonctions de la loi", RASJEP, N° 04, Décembre, 1985, p. 772 et s.

15. **CHEROT (J.Y)** : « Le premier Ministre exerce le pouvoir réglementaire », cahiers de méthodologie juridique, RDJ, N° 05, 2001, p 2191 et s.
16. **CONAC (G)**: L'article 11, in la constitution de la république française, Analyse et commentaires, Economica, 2 tomes, Paris, 1979.
17. **COTTERET (J.M)**, "L'ordre du jour des assemblée parlementaire, RDP, N° 4, 1961, p. 418 et s.
18. **De SOTO (J)** : « La loi et le règlement dans la constitution du 04 octobre 1958 », RDP, 1959, p 264 et s.
19. **DENIDENI (Y)** : "La genèse de la loi organique du 07 Juillet 1984 relative aux lois de finances algériennes", RASJEP, N° 2, 1999, p. 7 et s.
20. **DJEBBAR (A)** : "De l'opportunité d'un débat au conseil de la nation", in El-Watan du 13 et 14 Avril 1998, p. 7.
21. -----: Le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel. (A propos de l'avis du conseil constitutionnel du 10 Février 1998), IDARA, N° 2, 2000, p. 106 et s.
22. **DUBOI (J.M) et ETIENNE (R)** : "L'influence de la constitution française de 1958 sur la constitution algérienne de Novembre 1976", RASJEP, N° 03, Septembre 1978, p. 485 et s.
23. **DUVERGER (M)** : "Institutions politiques de la cinquième république", RFSP, Paris 1959 p 115 et s.
24. **FABRE (M.H)** : "La loi expression de la souveraineté", RDP, 1979, p. 341 et s.
25. **FAVOREU (L)** : Le conseil constitutionnel, régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics, RDP, 1976, p. 66 et s.
26. -----: "Les règlements autonomes existent-ils ?", in Mélanges offerts à Georges BURDEAU, "Le pouvoir", LGDJ, 1977, p. 45 et s.
27. -----: "La jurisprudence du conseil constitutionnel: La décision du 11 Juin 1981", RDP, N° 5, 1982, p. 1352 et s.
28. **GHOZALI (N.E) et BENOUNICHE (M)**: "Politique extérieure de l'Algérie à travers la charte nationale et la constitution", RASJEP, N° 3, 1978, p 453 et s.
29. **GICQUEL (J)** : "Le senat sous le seconde cohabitation", RDP, N° 4, 1996, p. 45 et s.
30. **GOGUEL (F)**: "Le conseil constitutionnel", RDP, N° 1, 1979, p. 17 et s.
31. **GOURDON (H)**: "L'ordonnance en Algérie", AAN, 1976, p. 332 et s.
32. **GRAËFFLY (R)** : "Le conseil constitutionnel algérien. De la greffe institutionnelle à l'avènement d'un contentieux constitutionnel ? " RDP, n° 05, 2005, p 1381 et s.
33. **GUIBAL (M)** : « Le retard des textes d'application des lois », RDP, N° 4, 1974, p 1039 et s.
34. **JANOT (R)** : « Les origines des articles 34 et 37 » in vingt ans d'application de la constitution de 1958, le domaine de la loi et du règlement, colloque organisé par la faculté de droit et de science politique d'aix Marseille, sous la direction de Louis FAVOREU, Presse Universitaire d'aix – Marseille, 1978, p 62 et s.

35. **JEAN Pascal**: "L'accès au juge constitutionnel français : modalités et procédures", RDP, N° 2, 2001, p. 448 et s.
36. **KANOUN (N) et TALEB (T)**, "De la place des traités internationaux dans l'ordonnement juridique national en Algérie", El Mouhamat, N° 3, Décembre 2005, p 5 et s.
37. **LADHARI (M)** : « Le décret réglementaire en Tunisie. Quelques aspects à la lumière du droit comparé », RJPIC, N° 2, Ediena, Paris, 1980, p 578 et s.
38. **LAGGOUNE (W)** : "La conception du contrôle de constitutionnalité en Algérie", IDARA, Volume 06, N° 02, 1996, p. 7 et s.
39. **LECA (J) et VATIN (J.C)**: "Le système politique algérien 1976, 1978", AAN, 1977, p. 15 et s.
40. **LEMASURIER (J)**: « La primauté de l'exécutif en France », in Etudes de droit contemporain, Travaux de recherches de l'institut de droit comparée de l'université de Paris, Edition CUJAS, Paris, 1966.
41. **LEMIRE (P)** : « La réforme du pouvoir réglementaire », RDP, 1981, p 1244 et s.
42. **LUCHAIRE (F)**: "Les lois organiques devant le conseil constitutionnel", in : RDP, N° 2, 1992, p 396 et s.
43. **LUCHAIRE (F.)** : "La saisine du conseil constitutionnel et ses problèmes", RDP, N° 4, 2001, p. 1148 et s.
44. **MAESTRE (J.C)** : Les messages présidentiel en France, RDP, 1964, p. 423 et s.
45. **MAHIOU (A)** : « Les principes généraux du droit et la constitution Algérienne, RASJEP, n° 03, 1978, p 429 et s.
46. ----- : "La constitution algérienne et le droit international", RGDIP, N° 2, 1990, p 419 et s.
47. -----: « Note sur la constitution Algérienne du 28 Novembre 1996 », AAN, Tome 35, CNRS, Paris, 1996, p 479 et s.
48. **PAYRE (J.P)**: "Pouvoir discrétionnaire et compétence liée du président de la république", RDP, N° 6, 1981, p 1613 et s.
49. **PEZANT (J.L)** : « Contribution à l'étude du pouvoir législatif selon la constitution de 1958 », in Melanges offerts à G. Burdeau, Le "Pouvoir", LGDJ, 1977, p. 455 et s.
50. **RAINAUD (J.M.)**, Remarques sur le droit administratif du développement, RDP N° 02, 1976, p. 1030 et s.
51. **RICHER (I)** : "Le chef de l'Etat et le juge constitutionnel gardien de la constitution", chronique constitutionnel, RDP, 1999, p. 1059 et s.
52. **RIVERO (J)** : « Le domaine de la loi et du règlement : l'application des articles 34 et 37 de la constitution depuis 1958. Bilan et perspectives (Actes du colloque organisé les 2 et 3 Décembre 1977 à Aix en Provence), Presses universitaires d'Aix Marseille, 1978, p 262 et s.
53. **STMUNKESS (P)** : "La classification des actes ayant force de loi en droit public français", RDP, 1964, p. 261 et s.
54. **TALEB (T)** : "Du monoclisme de l'exécutif dans le régime politique Algérien", RASJEP, 1990, n° 03, p 427 et s et n° 04, p 705 et s.

55. **VEDEL (G)** : "Le problème des rapports du législatif et de l'exécutif", Revue Française de Science Politique, N° 3, Paris, 1958, p. 31 et s.
56. **WALINE (M)**, "Quelques réflexions sur les institutions de la V<sup>ème</sup> république", RDP, N° 3, 1982, p. 598 et s.
57. -----, "Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la constitution de 1958", RDP, 1959, p. 709 et s.
58. **WERNER (A)** : « Contribution à l'étude de l'application de la loi dans le temps en droit public », RDP, N° 3, 1982, p 766 et s.

## فهرس الموضوعات

|    |                                                                                      |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | .....مقدّمة                                                                          |
|    | <b>الباب الأوّل</b>                                                                  |
| 9  | <b>البرلمان سلطة تشريعية نظرية</b>                                                   |
|    | <b>الفصل الأوّل</b>                                                                  |
| 12 | <b>نظام الغرفتين، إضعاف للسلطة التشريعية البرلمانية</b>                              |
| 15 | المبحث الأوّل: نظام الغرفتين أداة لمراقبة العمل التشريعي البرلماني.....              |
| 16 | المطلب الأوّل: الأسباب التاريخية والموضوعية لنظام الغرفتين.....                      |
| 16 | الفرع الأوّل: الأسباب التاريخية لاعتماد نظام الغرفتين.....                           |
| 18 | الفرع الثاني: الأسباب الموضوعية لاعتماد نظام الغرفتين.....                           |
| 18 | 1 - أسباب نشأة البيكاميرالية في الأنظمة الفيدرالية.....                              |
| 19 | 2 - أسباب نشأة البيكاميرالية في الدولة البسيطة.....                                  |
| 19 | أ - معارضو نظام الغرفتين.....                                                        |
| 20 | ب - مؤيدو نظام الغرفتين.....                                                         |
| 21 | المطلب الثاني: أسباب الأخذ بنظام الغرفتين في الجزائر.....                            |
| 22 | الفرع الأوّل: مجلس الأمة وسيلة لتحقيق التوازن المؤسّساتي.....                        |
| 25 | الفرع الثاني: مجلس الأمة وسيلة لتعزيز الامتياز الرئاسي.....                          |
| 29 | <b>المبحث الثاني: التنظيم الهيكلي للغرفتين البرلمانيتين تقليص للسلطة التشريعية..</b> |
| 30 | المطلب الأوّل: مؤسّسات السلطة التشريعية.....                                         |
| 30 | الفرع الأوّل: تكوين المجلس الشعبي الوطني.....                                        |
| 31 | أ - انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني.....                                           |
| 35 | ب - انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني.....                                            |
| 38 | الفرع الثاني: تكوين مجلس الأمة.....                                                  |
| 38 | 1 - الأعضاء المنتخبون.....                                                           |

|    |                                                      |
|----|------------------------------------------------------|
| 40 | 2 - الأعضاء المعيّنون.....                           |
| 43 | 3 - رئيس مجلس الأمة.....                             |
| 47 | المطلب الثاني: تنظيم الغرفتين البرلمانيتين.....      |
| 48 | الفرع الأول: الأجهزة الأساسية لغرفتي البرلمان.....   |
| 48 | 1 - مكتب المجلس.....                                 |
| 49 | 2 - اللجان البرلمانية.....                           |
| 55 | الفرع الثاني: الهيئات التنسيقية لغرفتي البرلمان..... |
| 56 | 1 - المجموعات البرلمانية.....                        |
| 57 | 2 - هيئة الرؤساء.....                                |
| 58 | 3 - هيئة التنسيق.....                                |

## الفصل الثاني

|    |                                                                  |
|----|------------------------------------------------------------------|
| 59 | <b>العمل التشريعي، امتداد ظاهري وهيمنة السلطة التنفيذية عليه</b> |
| 60 | المبحث الأول: الامتداد الظاهري للعمل التشريعي.....               |
| 61 | المطلب الأول: مفهوم العمل التشريعي وتعريفه.....                  |
| 62 | الفرع الأول: تغيير مفهوم العمل التشريعي.....                     |
| 62 | أ - المفهوم الشكلي والمفهوم المادي للعمل التشريعي.....           |
| 64 | ب - تعريف القانون.....                                           |
| 65 | 1 - القانون عمل سيادي.....                                       |
| 67 | 2 - القانون عمل أساسي.....                                       |
| 68 | 3 - القانون عمل برلماني.....                                     |
| 69 | الفرع الثاني: موضوع العمل التشريعي.....                          |
| 69 | أ - القانون العضوي.....                                          |
| 70 | 1 - تعريف القانون العضوي.....                                    |
| 71 | 2 - أسباب ظهور القوانين العضوية.....                             |
| 74 | ب - القانون العادي.....                                          |

|     |                                                                              |
|-----|------------------------------------------------------------------------------|
| 76  | المطلب الثاني: القانون العضوي أداة لتوسيع العمل التشريعي .....               |
| 77  | الفرع الأول: إدخال القوانين العضوية في الهرم القانوني.....                   |
| 77  | أولاً: الجانب الموضوعي.....                                                  |
| 79  | ثانياً: الجانب الشكلي أو الإجرائي.....                                       |
| 85  | الفرع الثاني: مكانة القوانين العضوية في تدرج القوانين.....                   |
| 90  | المبحث الثاني: هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي .....               |
| 90  | المطلب الأول: ضعف سلطة البرلمان في تحضير العمل التشريعي.....                 |
| 91  | الفرع الأول: تنظيم العمل البرلماني.....                                      |
| 91  | أ - الدورات العادية.....                                                     |
| 92  | ب - الدورات غير العادية.....                                                 |
| 94  | الفرع الثاني: إعداد وتحضير جدول الأعمال.....                                 |
| 94  | أ - تعريف جدول الأعمال.....                                                  |
| 95  | ب - التفوق الحكومي في إعداد جدول الأعمال.....                                |
| 99  | المطلب الثاني: امتصاص الاختصاص التشريعي البرلماني.....                       |
| 101 | الفرع الأول: تعزيز وجود الحكومة في المبادرة بالقوانين.....                   |
| 102 | أ - اقتراحات القوانين.....                                                   |
| 106 | ب - مشاريع القوانين.....                                                     |
| 109 | الفرع الثاني: الدور الثانوي للبرلمان في دراسة ومناقشة النصوص القانونية.....  |
| 110 | أ - المناقشة والتصويت على مستوى المجلس الشعبي الوطني.....                    |
| 117 | ب - أساليب عملية التصويت.....                                                |
|     | الفرع الثالث: الامتياز الحكومي في تحديد العلاقة بين الغرفتين البرلمانيتين في |
| 125 | المجال التشريعي.....                                                         |
| 126 | 1 - تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء.....                                      |
| 127 | 2 - عمل اللجنة المتساوية الأعضاء.....                                        |

|     |                                                                                       |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------|
|     | <b>الباب الثاني</b>                                                                   |
| 135 | <b>رئيس الجمهورية سلطة تشريعية حقيقية</b>                                             |
|     | <b>الفصل الأول</b>                                                                    |
| 138 | <b>تقييد سلطة البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية:</b>                                |
|     | <b>الاعتراض الرئاسي</b>                                                               |
| 140 | <b>المبحث الأول: تمتع رئيس الجمهورية بحق فيتو واقف ضد القوانين المصادق عليها.....</b> |
| 140 | <b>المطلب الأول: طلب رئيس الجمهورية المداولة الثانية.....</b>                         |
| 142 | <b>الفرع الأول: المداولة الثانية سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية.....</b>                |
| 143 | <b>الفرع الثاني: الامتياز الرئاسي في طلب المداولة الثانية.....</b>                    |
| 144 | <b>أ - تحديد مدة طلب المداولة الثانية.....</b>                                        |
| 146 | <b>ب - التصويت على القانون بأغلبية ثلثي نواب الغرفة الأولى.....</b>                   |
| 148 | <b>المطلب الثاني: تمتع رئيس الجمهورية بإحالة القوانين على المجلس الدستوري.....</b>    |
| 149 | <b>الفرع الأول: تنظيم الرقابة على دستورية القوانين.....</b>                           |
| 150 | <b>أ - تأثير رئيس الجمهورية في تشكيلة المجلس الدستوري.....</b>                        |
| 153 | <b>ب - تحريك عمل المجلس الدستوري: الإخطار.....</b>                                    |
| 162 | <b>الفرع الثاني: الرقابة على دستورية القوانين وسيلة للاعتراض الرئاسي.....</b>         |
| 163 | <b>أ - طبيعة الرقابة ومجالاتها.....</b>                                               |
| 163 | <b>1 - الرقابة الدستورية ورقابة المطابقة.....</b>                                     |
| 166 | <b>2 - مجالات تدخل المجلس الدستوري.....</b>                                           |
| 168 | <b>ب - المجلس الدستوري: من جهاز رقابي إلى سلطة إنشائية.....</b>                       |
| 172 | <b>المبحث الثاني: تمتع رئيس الجمهورية بسلطة إجهاض القانون.....</b>                    |
| 172 | <b>المطلب الأول: سلطة رئيس الجمهورية التقديرية في إصدار القوانين.....</b>             |
| 173 | <b>الفرع الأول: تعريف الإصدار وطبيعته.....</b>                                        |
| 173 | <b>أ - تعريف الإصدار.....</b>                                                         |

|     |                                                                           |
|-----|---------------------------------------------------------------------------|
| 174 | ب - الطبيعة القانونية لعملية الإصدار .....                                |
| 174 | 1 - الإصدار عمل تشريعي .....                                              |
| 175 | 2 - الإصدار عمل تنفيذي .....                                              |
| 175 | 3 - الإصدار عمل من نوع خاص .....                                          |
| 176 | الفرع الثاني: الإصدار إجراء ضروري لميلاد القانون .....                    |
| 177 | أ - الإصدار حق أو واجب .....                                              |
| 179 | ب - نفاذ القانون: النشر .....                                             |
| 180 | المطلب الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الشعب وتجنيده .....      |
| 180 | الفرع الأول: الاستفتاء وسيلة للحدّ من سلطة البرلمان في التشريع .....      |
| 181 | أ - سيادة رئيس الجمهورية في الالتجاء إلى الاستفتاء .....                  |
| 183 | ب - الاستفتاء وسيلة لحد سلطة البرلمان في التشريع .....                    |
| 188 | الفرع الثاني: حل المجلس الشعبي الوطني وسيلة لفرض هيمنة السلطة الرئاسية .. |
| 189 | أ - نطاق سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني .....             |
| 191 | ب - الحل وسيلة للالتجاء إلى التحكيم الشعبي .....                          |

## الفصل الثاني

### توسيع نفوذ رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة

194

#### التشريعية

|     |                                                                                   |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 196 | المبحث الأول: تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع الموازي .....                     |
| 197 | المطلب الأول: السلطة التنظيمية المستقلة سلطة إنشائية .....                        |
| 198 | الفرع الأول: القانون اختصاص مقيد .....                                            |
| 204 | الفرع الثاني: المرسوم الرئاسي وسيلة دائمة "للتشريع" الرئاسي .....                 |
| 210 | المطلب الثاني: تعزيز السلطة الإنشائية الرئاسية: النظام القانوني للمراسيم الرئاسية |
| 211 | الفرع الأول: المركز القانوني للمراسيم الرئاسية .....                              |
| 211 | أ - معيار تمييز المرسوم الرئاسي عن العمل البرلماني .....                          |
| 213 | ب - مكانة المراسيم الرئاسية في النظام القانوني .....                              |

|     |                                                                                  |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------|
| 226 | الفرع الثاني: السلطة التنظيمية التنفيذية: تجسيد القواعد الإنشائية في الواقع..... |
| 227 | أ - توقّف نفاذ القانون على صدور اللوائح التنفيذية.....                           |
| 228 | ب - مدى التزام الحكومة بتنفيذ القوانين.....                                      |
| 236 | المبحث الثاني: استحواذ رئيس الجمهورية على سلطة التشريع المنافس.....              |
| 237 | المطلب الأول: توسّع النفوذ الرئاسي في التشريع: الأوامر.....                      |
| 238 | الفرع الأول: التشريع عن طريق الأوامر سلطة شخصية لرئيس الجمهورية.....             |
| 240 | أ - النظام القانوني للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية.....                      |
| 250 | ب - الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في غياب المجلس الشعبي الوطني.....          |
| 255 | الفرع الثاني: اغتصاب سلطة البرلمان في التشريع في الظروف الاستثنائية.....         |
| 259 | أ - شروط التشريع عن طريق الأوامر في الحالة الاستثنائية.....                      |
| 263 | ب - حصانة السلطة الإنشائية الرئاسية.....                                         |
| 266 | المطلب الثاني: تمتّع رئيس الجمهورية بسلطة خصوصية في سنّ القواعد الدولية..        |
| 266 | الفرع الأول: المعاهدة الدولية وسيلة "للتشريع الرئاسي".....                       |
| 271 | الفرع الثاني: سموّ القاعدة الدولية الرئاسية: المعاهدة تسمو على القانون.....      |
| 278 | الخاتمة.....                                                                     |
| 283 | قائمة المصادر والمراجع.....                                                      |
| 296 | فهرس الموضوعات.....                                                              |

جامعة مولود معمري ، تيزي وزو  
كلية الحقوق

## السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996

ملخص أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون

إشراف الأستاذ  
د. طالب طاهر

إعداد الطالبة  
لوناسي ججيقة

### لجنة المناقشة:

أ.د. معاشو عمّار، أستاذ التعليم العالي، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....رئيساً  
أ.د. طالب طاهر، أستاذ التعليم العالي، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.. مشرفاً ومقرراً  
أ.د. زوايميه رشيد، أستاذ التعليم العالي، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية.....ممتحناً  
د. شربال عبد القادر، أستاذ محاضر، جامعة سعد دحلب، البليدة.....ممتحناً  
د. كايس شريف، أستاذ محاضر، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....ممتحناً  
د. كاشير عبد القادر، أستاذ محاضر، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....ممتحناً

تاريخ المناقشة .....

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات إلى جانب النظام النيابي الركيزتين الأساسيتين للقانون الدستوري الكلاسيكي.

ويعتبر مبدأ الفصل بين السلطات نتيجة لنظريات فقهية عديدة، وجدت بذورها الأساسية لأول مرة في إنجلترا، ثم انتشر هذا المبدأ إلى أن أصبح من المبادئ الأساسية المكرسة في جميع الأنظمة الديمقراطية. ويمثل هذا المبدأ تقنية من تقنيات تنظيم السلطة، مفادها أن سلطة الأمة تنقسم إلى ثلاث سلطات: سلطة تشريعية، سلطة تنفيذية وسلطة قضائية، حيث تنفرد كل سلطة بمجال خاص بها.

ويفترض مبدأ الفصل بين السلطات، انقسام السلطة إلى عدة سلطات، تختص كل سلطة بوظيفة معينة، لكن الفصل بين السلطات لا يتمثل فقط في هذا التقسيم للعمل وإنما يتضمن كذلك مبدأ الاستقلالية، أي أن السلطات المختلفة مستقلة الواحدة عن الأخرى.

تتجسد السيادة، في مفهومها التقليدي، في ثلاثة مظاهر متميزة، هي: إصدار قواعد عامة ملزمة للجماعة، ويطلق عليها التشريع، وتلك مهمة السلطة التشريعية، والمحافظة على النظام العام في الدولة وتقديم الخدمات للمواطنين في ظل تلك القواعد، وهي مهمة السلطة التنفيذية. ثم حل المنازعات سلمًا بين المواطنين، وهذه هي مهمة السلطة القضائية.

ويتمثل الهدف المتوخى من إقرار مبدأ الفصل بين السلطات في إضعاف السلطات بمجموعها عن طريق تقييد الواحدة للأخرى عملاً بفكرة أرسطو "سلطة تحدد سلطة"، وخاصة إضعاف السلطة التنفيذية التي تعبر عن سلطة الحكام، عن طريق تحديد اختصاص الهيئة التي تتولى ممارستها، لكي تقتصر على تطبيق القوانين التي صوت عليها البرلمان. عملاً بذلك، تكون كل سلطة مستقلة عن الأخرى سواء من حيث الاختصاصات أو من حيث وجودها تحقيقاً لمقولة "مونتكسكيو"، يجب أن توقف كل سلطة عند حدها بواسطة غيرها، بحيث لا تستطيع أية سلطة أن تتجاوز سلطتها أو أن تستبدلها.

إن امتياز السلطة التشريعية يرجع إلى كونها الإطار الأساسي للتعبير عن الإرادة الشعبية، وكان اكتساب البرلمان في مختلف الأنظمة السياسية لهذه الوظيفة الأساسية وليد تطورات تاريخية جعلت منه المشرع باسم الشعب.

لقد عمل النظام الفرنسي قبل دستور 1958، على تجسيد رجحان امتياز السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، بحيث أعطى السلطة التشريعية مركز الصدارة، عملاً بذلك،

يرجع تدرج القوانين إلى تطبيق المبدأ الكلاسيكي الذي أتى به "كاري دي مالبرغ" إلى تدرج الأجهزة التي تتخذه.

وكان البرلمان هو مصدر التشريع الأصلي، وفقا للمبدأ الديمقراطي المتمثل في "سيادة الشعب"، حيث يقوم بتحديد الإطار الذي تمارس داخله سلطة الحكومة، فتمثل السلطة التشريعية في التصويت على القوانين، أي التصويت على القواعد التي ينبغي أن تلتزم بها الحكومة في نشاطها، فالسلطة التشريعية هي التي تضع القوانين التي تحدد الأطر الشرعية للنشاط الحكومي.

كما تقوم السلطة التشريعية أيضا بالتصويت على الميزانية، فتحدد الاعتمادات المالية الخاصة بالصرف السنوي للحكومة. زيادة على ذلك، يقوم البرلمان بالصادقة على المعاهدات الدولية، فيضع الحدود التي ينبغي أن يتم في إطارها النشاط الدبلوماسي.

بعد الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929، تغيرت وظائف الدولة وكثرت واجباتها المتخصصة، بالنظر لأهمية المجالات التي تتدخل الدولة فيها للقيام بمشروعات ضخمة وثقيلة، بسبب السرعة المطلوبة لاتخاذ التدابير اللازمة التي يتطلبها النظام الاقتصادي العالمي.

إن تصاعد وإنعاش مركز السلطة التنفيذية، حتى أصبحت السلطة الحقيقية تكمن في أجهزة التنفيذ، أدى إلى ما يسمى العجز البرلماني، حيث تخلت البرلمانات عن دورها التشريعي الذي هو دورها الحقيقي من جهة، ومن جهة أخرى قامت الحكومة باتخاذ قرارات هامة لا تأخذ الشكل التشريعي، وتخلّى البرلمان نفسه عن بعض سلطاته التشريعية للحكومة مما تسبب في إضعافه.

بدأت الدساتير في مختلف الأنظمة، بعد الحرب العالمية الثانية، بتركيز السلطة لصالح السلطة التنفيذية. فلقد عمل المشرع الدستوري الفرنسي في 1958، على خلاف سابقه، على توسيع سلطة رئيس الجمهورية. ويعتبر تصاعد مركز رئيس الجمهورية من أهم مميزات السلطة التنفيذية، فعلى حد تعبير الأستاذ أبريل Avril، يهدف تصاعد مركز السلطة التنفيذية، بالتالي مركز رئيس الجمهورية في دستور 1958، إلى إنعاش دور الدولة، ولم يكن وسيلة من أجل تحقيق إرادة سياسية، فسمّة دستور 1958 الفرنسي هي وضع حدّ للهيمنة البرلمانية لوضع الدولة في الصف الأول للقوى المحركة للحياة السياسية.

إلى جانب الظاهرة العالمية المتجهة إلى امتياز السلطة التنفيذية، باعتبارها كاتب السيناريو والمخرج والممثل في مسرحية التنمية بهدف تلبية احتياجات الأفراد والجماعة،

تلعب الأحزاب السياسية دوراً كبيراً في تصنيف الأنظمة السياسية عامة وفي مبدأ الفصل بين السلطات خاصة. فلم يعد التمييز بين الأنظمة السياسية يقوم على أساس وجود برلمان من جهة وحكومة من جهة ثانية، بل على أساس وجود أغلبية حزبية فائزة في الانتخابات تشرف على الحكومة والبرلمان في الوقت نفسه، رغم وجود معارضة تنشط في انتظار الانتخابات المقبلة لتفرض نفسها إذا فازت بالأغلبية المطلقة من المقاعد.

ولم يؤد هذا التطور إلى إعادة النظر في أهمية وقيمة السلطة التشريعية فحسب، بل غير العديد من الأسس، منها:

- إعادة النظر في معيار تحديد القانون، فبينما كان يعتمد على المعيار الشكلي لتعريفه، أصبح الأخذ بالمعيار المادي أمراً ضرورياً لتحديد مفهوم القانون.

- جعل بعض الدساتير مجال القانون محددًا على سبيل الحصر، وما عداه يندرج في مجال التنظيم.

- فرض بعض الدساتير قيوداً على سلطة البرلمان في التشريع، موازاة مع منح التشريعات ذات المصدر الحكومي أولوية في المناقشة، ولدى إعداد جدول أعمال السلطة التشريعية في كل دورة.

وأخيراً جرّدت بعض الدساتير أعضاء البرلمان من حق اقتراح القوانين، وقصرت دورهم على التصويت على مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة.

في مقابل ذلك، لم تعد السلطة التنظيمية الحكومية سلطة مشروطة وتبعية، لا تتدخل إلا بموجب قانون أو لتنفيذ قانون، بل أصبحت سلطة إنشائية مهمة، ونتيجة ذلك فقد كل من القانون "La loi" والبرلمان سيادتهما ومكانتهما، فلا يتدخل القانون بعد تحديد مجاله، إلا وفقاً لما أجاز له الدستور. فبينما كان يعتبر فعلاً سيادياً وفعلاً أساسياً، أصبح القانون مجرد اختصاص نوعي "Compétence d'attribution"، وفي مقابل ذلك، منحت الدساتير للسلطة التنفيذية "الاختصاص الأصلي" حيث أصبحت هي المشرّع الأساسي والعام.

تأثر المؤسس الجزائري بالمؤسس الفرنسي، فيما يخص ضرورة تحديد مجال خصوصي مستقل لكل من التشريع والتنظيم، بحيث تكون كل سلطة بموجب هذا المبدأ ملزمة بعدم تجاوز الصلاحيات المخولة لها بمقتضى الدستور.

ويعتبر المركز القانوني والمالي للأفراد وحرّياتهم طبقاً لنظرية النظام القانوني للحقوق والحرّيات الفردية، الحد الفاصل بين كل مجال. ويؤكد هذا الاتجاه ضرورة تنظيم هذه المواد بواسطة التشريع لأنّ هذا الأخير وحده هو الكفيل بضمانها.

ففي النظام الحالي، الذي لم يعد نظام القرن التاسع عشر، تتمثل ممارسة السلطة والحكم، أساساً، في إصدار نصوص جديدة أو تعديل نصوص سابقة، حيث لا يمكن مباشرة سياسة حكومية وقيادتها بدون اتخاذ نصوص قانونية.

فإذا كانت المجالس النيابية هي السلطة التشريعية الأصلية وفقاً للقواعد الدستورية المتعارف عليها، ووفقاً للمبادئ الديمقراطية التي تسعى كل الشعوب إلى تحقيقها، والدفاع عنها، فإن أهميتها وفعاليتها مرهونتان بالمركز القانوني لمكوناتها وقيمة الوسائل القانونية التي تتخذها وقوتها.

كان النظام السياسي الجزائري السائد في الفترة الممتدة بين 1962 و 1989، قائماً على مبدأ الحزب الواحد، فكانت كل المؤسسات التشريعية التي عرفها النظام الجزائري متأثرة بهذا المبدأ بدءاً بالمجلس الوطني التأسيسي ومروراً بالمجلس الوطني المنتخب في 20 سبتمبر 1964 وصولاً إلى المجلس الشعبي الوطني خلال فترتيه التشريعتين الأولى (1977 - 1982) والثانية (1982 - 1987)، فلم يكن في هذا النظام مجال للحديث عن سلطة تشريعية مستقلة، بسبب نظام وحدة السلطة. لكن نظراً للتحول الذي عرفه النظام الدستوري الجزائري في نهاية الثمانينات وصدر دستور 28 فبراير 1989، الذي أخذ التعددية الحزبية مبدأً أساسياً له، عمل المشرع الجزائري على تبني نصوص جديدة تستجيب للتغيرات الناجمة عن تطبيق هذا المبدأ، إلا أن تطبيق دستور 1989 لم يدم طويلاً بسبب الأزمة التي عرفها النظام الجزائري في تلك المرحلة، حيث عاشت الجزائر منذ جانفي 1992، بعد استقالة رئيس الجمهورية وحل المجلس الشعبي الوطني فراغاً مؤسسياً.

تفادياً لتكرار تلك الأزمة، عمل المؤسس الجزائري في دستور 1996 على إدخال تعديلات مهمة وأساسية على مستوى السلطة التشريعية، وإعادة النظر في تنظيم العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ومن بين الوسائل التي اعتمدها هذا الدستور، إنشاء غرفة ثانية في البرلمان وهي مجلس الأمة.

تظهر محاولة رد الاعتبار للسلطة التشريعية في تبني الدستور لمؤسسة جديدة مهمة تتمثل في القانون العضوي. فإلى جانب المجالات التي خصصها للسلطة التشريعية، أي التشريع العادي، بموجب المادة 122 من الدستور، عمل المؤسس على تعزيز صلاحيات المؤسسة التشريعية بمجالات القانون العضوي المحددة بموجب المادة 123 وغيرها من الدستور، فلم يعد القانون بمفهومه العضوي ينحصر في تلك القواعد التي تسنها السلطة التشريعية المتعلقة بتنظيم

العلاقات بين أفراد المجتمع، أو فيما بينهم وبين السلطة، بل أصبح أيضاً ذلك القانون الذي تضعه السلطة التشريعية والمتعلق بتنظيم موضوعات دستورية بالمفهوم المادي، تستوجب إجراءات خاصة تختلف عن تلك الإجراءات المألوفة في التشريع العادي.

يظهر من استعراض نصوص دستور 1996، أنّ المؤسس يحاول إعادة الاعتبار للبرلمان، من خلال توسيع مجال القانون، أو حق مساءلة الحكومة. فبعدما كان مجال القانون في دستور 1989 ينحصر في ستة وعشرين (26) مجالا، يتدخل للتشريع فيها المجلس الشعبي الوطني، طبقاً للمادة 115، بالإضافة إلى مجالات أخرى حدّتها أحكام أخرى في الدستور، أصبح هذا المجال بموجب المادة 122 من دستور 1996 يمتدّ إلى ثلاثين مجالا زائد المجالات المخصصة للقانون العضوي بموجب المادة 123 وغيرها.

فأدرجت المادة 122 ميادين مهمة ضمن مجال القانون لم تكن مخصصة له في السابق، ولاسيما الميادين التالية:

- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة، بحيث لم يكن هذا المجال من اختصاص البرلمان باستثناء التصويت على ميزانية الدفاع الوطني، بل كان مجالا مخصصا لرئيس الجمهورية.
- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار.

إنّ احتفاظ دستور 1996 بنصّ المادة 98 الذي يفتح الفصل الثاني من الباب الثاني المتعلق بالسلطة التشريعية والتي مفادها « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكوّن من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه »، لا يعني إعطاء محتوى فعلي لما ورد فيها. فإعادة الاعتبار للبرلمان باعتباره السلطة التشريعية وهم لا يكذبّه ظاهر إعادة الاعتبار للبرلمان، سواء من حيث النظام القانوني لأعضائه، أو النظام القانوني الذي يحكم القواعد الإنشائية البرلمانية.

وما يؤكّد وهمية إعادة الاعتبار وتولّي السلطة التشريعية وما يشبه إياها بالسيادة هو أنّه إذا كان طبيعياً، كما هو الحال في معظم الأنظمة الحديثة، أن يكون لرئيس الجمهورية دور في المجال التشريعي، يمارس فيه سلطاته بالتعاون مع البرلمان الذي هو العضو التشريعي

الأصيل، فإنّ دستور 1996 أقرّ لرئيس الجمهورية من الوسائل والصلاحيات ما يمكنه من ممارسة الوظيفة التشريعية، بل وحتىّ إخماد مبادرات البرلمان، وهو ما يؤكّد، رغم نصّ المادة 98، المصادرة شبه الكليّة من رئيس الجمهورية للعمل التشريعي والإنشائي من جهة وتراجع المركز القانوني للعمل التشريعي البرلماني.

عرفت الجزائر منذ أواخر سنة 1988 وبداية سنة 1989 عدّة إصلاحات دستورية تعكس رغبة البحث عن هياكل وإجراءات أكثر ملاءمة للحقائق السوسولوجية والثقافية والسياسية للدولة. تطبيقاً لذلك جاء دستور 1996 في الظاهر، لتعزيز سلطة البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية، فأدخل تعديلات تمس هذه السلطة سواء فيما يتعلّق بالنظام القانوني للوظيفة التشريعية أو القواعد التي تحكم العمل التشريعي.

فعلى مستوى الوظيفة التشريعية، أحدث دستور 1996 إلى جانب المجلس الشعبي الوطني غرفة ثانية هي مجلس الأمة. تظهر هذه الغرفة مبدئياً مالكة لجزء من السيادة التي أقرها الدستور في المادة 98 للبرلمان. إلا أنّ صدى هذه الغرفة مقيد ومشلول سواء بحكم تشكيلها أو مهامها. فمن حيث تشكيلها، فإنّ تعيين رئيس الجمهورية لثلث (3/1) أعضائها يجعل منها أداةً لتجميد أي عمل تشريعي لا يرغب فيه رئيس الجمهورية. أما من حيث مهامها، فقد حصر حق المبادرة بالقوانين على الحكومة والمجلس الشعبي الوطني. ويتدخل مجلس الأمة فقط للتصويت على النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، ولا يمكن له تعديل النص المصادق عليه ولا تنقيحه، كما لا يتمتع هذا المجلس بنفس الصلاحيات التي يمارسها المجلس الشعبي الوطني في مجال العمل الإنشائي البرلماني. فبسبب وجودها كغرفة ثانية في البرلمان أمر مستغرب فيه، بما أن دور البرلمان هو صياغة القوانين، ويتم ذلك بالمبادرة وتعديل القوانين.

أما بالنسبة للعمل التشريعي، فإنّ العديد من الشروط والإجراءات التي تمارس فيها الوظيفة التشريعية محددة من قبل الحكومة. فالحكومة هي التي تختار النصوص التي ستعرض على البرلمان وهي التي تحدّد الوقت الذي سينظر فيها. فالحكومة هي التي تحدد موضوع وديناميكية العمل التشريعي، وبالتالي تنظيم العمل التشريعي.

وتؤكد دراسة العهدين التشريعيين الرابعة والخامسة، أن البرلمان أقرب ما يكون غرفة لتسجيل المشاريع المقدّمة من الحكومة. فباتت جميع اقتراحات النواب فاشلة باستثناء

اقترحين أدخلت عليهما عدّة تعديلات وهما القانون الأساسي لعضو البرلمان والقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، في مقابل ذلك، تمت المصادقة على عدد هائل من مشاريع القوانين، وتمّت الموافقة على عدد كبير من الأوامر.

وقد عملت النصوص الدستورية والقوانين المنظمة للمجالس التشريعية على وضع الحكومة في مركز راقٍ، إذ أحاطت الوظيفة التشريعية البرلمانية بقيود كثيرة فأصبحت تظهر سلطة المبادرة أو سلطة التصويت أو التعديل مجرد سلطات شكلية. فلا يمكن للبرلمان أن يصوت على قانون لا ترغب فيه الحكومة ومن ورائها رئيس الجمهورية. ويظهر ذلك بوضوح في جميع المراحل التي يمرّ بها العمل التشريعي من المبادرة إلى المناقشة إلى التصويت والإصدار. لذلك، التشريع تعبير عن إرادة الحكومية أكثر مما هو تجسيد لإرادة البرلمان. فالكلام عن السلطة التشريعية البرلمانية الذي توحى به المادّة 98 من الدستور أمر مبالغ فيه عندما نجد أن مبادرة النواب مشلولة، وتصويتهم على القوانين مجبراً ورقابتهم للنشاط الحكومي محدوداً.

إنّ هذا الوضع نتيجة للامتيازات التي تستفيد منها المبادرات التشريعية الحكومية في جميع مراحل ومستويات العمل التشريعي كالإيداع ثمّ المناقشة، وتدخل ممثل الحكومة فيها، ودور الحكومة في توجيه أعمال اللجان الدائمة، ودور الأغلبية البرلمانية للأحزاب الممثلة للحكومة في عملية التصويت. أضف إلى ذلك دور الثلث (3/1) الرئاسي المعين في مجلس الأمة، إلى جانب سيطرة الحكومة على اللجنة المتساوية الأعضاء التي تعود سلطة استدعائها إلى رئيس الحكومة، الذي له ألا يُبادر باستدعائها أصلاً. ويعتبر هذا الإجراء الأخير سلطة معارضة لأي قانون لا يحوز رضى الحكومة عندما لا تسمح جميع الوسائل الأولى بإيقاف وإفشال القانون.

كما أن تحديد مجال القانون وجعل التنظيم المستقل مجالاً غير محدد، أدّى إلى اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية. فإنّ الدستور فرض لمصلحة السلطة اللائحية أي المراسيم الرئاسية والتنفيذية حدوداً أصلية يقف عندها اختصاص البرلمان. فإنّ خرق البرلمان للمجال المحدد له دستورياً يؤدي إلى إمكانية إخطار المجلس الدستوري.

أكدت التجربة القصيرة لعمل المجلس الدستوري الجزائري في مجال الرقابة على دستورية القوانين أنه أداة لتعزيز سلطة رئيس الجمهورية. إنّ هذه الوظيفة هي التي تفسّر عدم

اكتفاء المؤسس الجزائري كنظيره الفرنسي، بالرقابة السابقة على دستورية القوانين بل مددها إلى رقابة لاحقة. في هذا الإطار لم يحدّد المؤسس الجزائري مدة الإخطار بالنسبة للقوانين التي أصدرها رئيس الجمهورية، بل يمكن أن تُحال على رقابة المجلس الدستوري للنظر في مدى دستوريّتها في أي وقت. وهذا يعني أن القوانين بعد صدورها ورغم البدء في تنفيذها، بل وحتى بعد سيرانها لعدّة سنوات يمكن التصريح بعدم دستوريّتها في أي وقت، فهي لا تتمتع بأية حصانة. كما أن المجلس الدستوري الجزائري لم يقف عند حدود السلطات المخولة له بموجب الدستور، وهي مراقبة مطابقة النصوص التشريعية والتنظيمية للدستور، بل أصبح مشرّعاً أساسياً، حيث يلغي النصوص ويعيد صياغتها فهذا الجهاز لا يعتبر فقط جهاز مراقبة، بل هو في حد ذاته سلطة إنشائية للقواعد القانونية يجب على البرلمان احترامها.

في مقابل ذلك، خول دستور 1996، رئيس الجمهورية سلطات دستورية تمكنه من إفشال أية مبادرة تشريعية برلمانية غير مرغوب فيها عن طريق ممارسة حق الاعتراض، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فتحديد مجال القانون على سبيل الحصر وممارسة رئيس الجمهورية لاختصاص عام في وضع القواعد الملزمة عن طريق المراسيم الرئاسية، والأوامر والقواعد الدولية، تعبر عن شكل من أشكال تركّز السلطة لصالح رئيس الجمهورية خاصة السلطة التشريعية منها. فيظهر رئيس الجمهورية هو المشرّع الأساسي، أمّا البرلمان فهو مجرد مشرّع استثنائي.

وقد عمل المؤسس الجزائري على تقوية السلطة التنفيذية، وعندما نقول السلطة التنفيذية، إنّما نقصد رئيس الجمهورية حيث منحه من الاختصاصات ما يمارسه باعتباره رئيس السلطة التنفيذية مثل تعيين رئيس الحكومة أو الوزراء أو رئاسة مجلس الوزراء، اعتماد السفراء التصديق على المعاهدات، وإصدار القوانين... الخ، وما يمارسه باعتباره عضواً من الأعضاء المشكّلة للسلطة التشريعية، بل هو العضو الأساسي فيها مثل إصدار الأوامر والقراءة الثانية وإنشاء القواعد الدولية والتصديق عليها، وما يمارسه باعتباره حكماً، وتتمثل في أنه حامي الدستور. وفقاً لهذا الأخير فإنّ رئيس الجمهورية له صلاحيّات واسعة تخوله سلطة ضمنية في الاعتراض على ما يتخذ من قرارات في جميع المجالات السياسية تقريباً. نتيجة لهيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي فقد البرلمان العديد من سلطاته وبذلك تضاعف دوره في صنع وتنفيذ السياسة العامة، كما أصبح عاجزاً عن الدخول في تفاصيل السياسة العامة.

لم تعد السلطة من اختصاص الشعب مجسداً في البرلمان، كما توحى بذلك المادة 98 من الدستور، وهي مادة وردت في الدساتير المتتالية، بل أصبحت السلطة من اختصاص الشعب مجسداً في رئيس الجمهورية.

لذلك فالحديث عن دولة القانون لم يعد يشترط خضوع الهيئة التنفيذية لسلطة القانون الذي تضعه السلطة التشريعية. فالواقع الاقتصادي يجهل دولة القانون من الناحية الفعلية، ومعه يجهل الهيئة التي تقوم بوضع القانون أي الهيئة التشريعية لتتركز السلطة السياسية في يد الهيئة التنفيذية التي تجتمع بين أيديها المفاتيح الأساسية لهذا الواقع الاقتصادي.

وفي الوقت الحاضر، تحتفظ الهيئة التنفيذية بهيمنة واسعة في كل مكان في العالم، وذلك سيان أن يكون النظام نظاماً رئاسياً أو نظاماً برلمانياً. وأصبح الواقع السياسي السائد هو العامل الوحيد الذي يمكن معه تغيير هذه القاعدة. وما دام أن حزباً أو عدة أحزاب موجودة على مستوى السلطة التنفيذية وتحوز أغلبية المقاعد داخل البرلمان فإنّ التعارض التقليدي بين الهيئة التنفيذية والهيئة التشريعية يتلاشى بشكل واسع بسبب وحدة انتمائهما الحزبي أو انتمائهما إلى نفس التحالف، وكل ذلك من أجل تحقيق البرنامج الانتخابي للأغلبية.

ينتج عن وحدة السلطة التي تتم تحقق هكذا في صورة الحزب أو ائتلاف الأحزاب الذي يمسك بزمام القرار في الحكومة وفي البرلمان أنّ الحكومة هي التي ستقوم بإعداد وتحضير السياسة الحكومية. وينحصر دور البرلمان في إضفاء الشرعية عليها بتحويل هذه القرارات من قرارات الأغلبية إلى قرارات الشعب بأسره، وتتدخل الأغلبية البرلمانية فقط للتصديق والموافقة عليها. زيادة على ذلك يؤثر النظام الاقتصادي العالمي الحالي في مبدأ التوازن بين السلطات، بحيث أصبحنا في عصر التدابير السريعة والمتغيرة، استجابة للتغيير السريع في الظروف الاقتصادية العالمية، حيث أصبحت أسعار البورصة وأسعار النفط والمواد الأولية والأساسية هي التي تتحكم في الأنظمة القانونية الحالية. ويجب على الدولة أن تواجه كلّ هذه الظروف والتغيرات بأدوات قانونية سريعة غير متوقّرة في البرلمان، بل هي بيد السلطة التنفيذية التي تستطيع جمع المعلومات وردّ الفعل بسرعة للتحويلات الاقتصادية في الوقت المناسب تقادياً لأزمات داخلية وعالمية.