

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أحمد دراية - أدرار

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



جامعة أحمد دراية أدرار-الجزائر
Université Ahmed DRAIA. Adrar-Algérie



جامعة أحمد دراية أدرار-الجزائر
Université Ahmed DRAIA. Adrar-Algérie

آليات العملية التشريعية في النظام القانوني الجزائري (دراسة مقارنة)

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق

إشراف الأستاذ الدكتور:
بومدين محمد

إعداد الطالب:
تونصير ابراهيم

لجنة المناقشة

الدكتور: رحموني محمد	أستاذ محاضر-أ-	جامعة أدرار	رئيسا
الأستاذ الدكتور: بومدين محمد	أستاذ التعليم العالي	جامعة أدرار	مشرفا ومقررا
الدكتور: سدي عمر	أستاذ محاضر-أ-	المركز الجامعي تمنراست	مناقشا
الدكتور: حمودي محمد	أستاذ محاضر-أ-	المركز الجامعي تندوف	مناقشا

السنة الجامعية: 2019-2020

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



قال الله تعالى:

﴿ إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى
السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالْجِبَالِ
فَأَبَيْنَ أَنْ يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ
مِنْهَا وَحَمَلَهَا الْإِنْسَانُ ۖ
إِنَّهُ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا ﴾

صدق الله العظيم

سورة الأحزاب الآية 72



شكر و عرفان

في إطار هذا البحث العلمي المتواضع لا يسعني إلا أن أتقدم بخالص شكري وامتناني إلى أستاذي الفاضل: الأستاذ الدكتور بومدين محمد الذي شرفني بقبوله الاشراف على هذه الأطروحة، والذي طالما استفدت من مناقشاته الدقيقة وتوجيهاته القيمة، ونصائحه النيرة حتى أتممت هذا العمل. كما أتقدم بالشكر إلى أستاذي الفاضل الدكتور رحموني محمد الذي شرفني برؤسه هذه اللجنة فله مني كل التقدير.

وإلى أستاذي الفاضل الدكتور سدي عمر والدكتور حمودي محمد لتفضلهما بالموافقة على إثراء هذا العمل بالمناقشة فلهما مني خالص الشكر والتقدير. كما أتقدم بالشكر والتقدير لكل من ساعدني في إنجاز هذه الأطروحة وأخص بالذكر: الأستاذ الدكتور ذراع الطاهر، والدكتور خي عبد الله - أستاذ محاضر أ بجامعة أدرار - ، وإلى أسرة مكتبة كلية الحقوق بجامعة بسكرة، وأسرة مكتبة جامعة منتوري قسنطينة، وإلى أسرة كلية الحقوق جامعة بن عكنون بالجزائر، الذين لم يدخروا جهدا في مساعدتي وإمدادي بكافة الوثائق والمراجع، والدوريات الخاصة بموضوع الأطروحة.

ابراهيم تونصير

الاهداء

أهدي هذا العمل إلى والديا الكريمن أمي
رحمها الله و إلى أبي بارك الله في عمره،
وإلى زوجتي وأبنائي فاروق ونورهان،
و إلى كل أخواتي و إخواني،
و إلى صديقي وزميلي " عبد الحميد"،
إلى كل من مد لي يد المساعدة لإنجاز هذا
العمل وأخص بالذكر :
" فريد تيغيوارت"، و " أحمد محروق".

ابراهيم تونصير 

قائمة المختصرات:

1-باللغة العربية:

دون جامعة.	- د. ج:
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.	- ج.ر.ج.ج:
الجريدة الرسمية للمملكة المغربية.	- ج.ر.م.م:
دون دار النشر.	- د.د.ن:
دون بلد النشر.	- د.ب.ن:
دون سنة جامعية.	- د.س.ج:
دون سنة النشر.	- د.س.ن:
الطبعة.	- ط:
الصفحة.	- ص:

2-باللغة الفرنسية:

- D: Dalloz.
- éd : edition.
- L.G.D.J : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Op. Cit : Opus citatum.
- P : Page.
- P.U.F: Presses Universitaires France.
- R.D.P : Revue de Droit Public

مقدمة

يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات توزيع الوظائف الأساسية في الدولة بين ثلاث سلطات، وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، حيث تعود القواعد الأولى لهذا المبدأ إلى المفكر الفرنسي مونتيسكيو في كتابه روح القوانين الذي ألفه عام 1748¹، فتتولى كل منها القيام بوظائفها وفق ما هو محدد في إطار التشريع القائم في الدولة، وقد أخذت بهذا المبدأ أغلب الدساتير في العالم، غير أن تطبيقه يختلف من دولة لأخرى لاختلاف ظروف كل واحدة عن غيرها.

وتعتبر السلطة التشريعية (البرلمان) من أبرز السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة، باعتبارها المجسدة للديمقراطية النيابية كما أضحت محط أنظار الشعوب لتعبيرها عن أنشغالاتهم من خلال سنها للقوانين التي تحافظ على حقوقهم وتراعي مصالحهم، إذ وتتولى إعداد التشريعات اللازمة المقررة بموجب الدستور، وقد تكون عبارة عن مجلس واحد يتولى مهام السلطة التشريعية والمتمثلة أساسا في السلطة التشريعية والرقابية، وهو ما كان موجودا في الجزائر قبل التعديل الدستوري لسنة 1996، وقد تشكل من مجلسين وهو النظام الذي عرفته الجزائر لأول مرة في التجربة الدستورية الجزائرية بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996، وجعلت منه مبدأ دستوريا بعد الإجراءات التي عرفتها والثغرات التي برزت في دستور 1989، فتم إحداث هيئة بالبرلمان الجزائري بناء على ما تقضي به المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 1996 والتي تقابلها المادة 112 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 بنص صريح بقولها:

" يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

¹ - رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، دار توبقال، المغرب، 1986، ص 137.

ويتم تنظيم مجال التشريع في الدول الديمقراطية بواسطة الدستور، عن طريق تحديد مجالات تدخل كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو ما يعرف بـ " مسألة توزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية"، والتي تعتبر من المواضيع الديناميكية التي تتجدد باستمرار، لعلاقتها بالتغيير الذي قد تشهده هياكل الدولة، ومن ثم فإن البحث عن أنجع الأنظمة السياسية يعتبر من أبرز التحديات التي تطرأ على مستوى الفقه الدستوري.

وقد اتجهت بعض الدساتير إلى حجز مجالات التشريع للبرلمان وترك ما دون ذلك للسلطة التنفيذية تحت ما يسمى بـ « العقلنة البرلمانية» ، والتي تقوم على " تقليص عمل البرلمان على مستوى مراقبة الحكومة وعلى مستوى الوظيفة التشريعية، في مقابل تقوية مركز السلطة التنفيذية"¹، وهو الإجراء الذي عرف به دستور الجمهورية الخامسة والذي اقترحه لأول مرة الجنرال ديغول « De Gaulle »، حيث يبتغي من وراء ذلك الحد من سلطة البرلمان التشريعية أمام تعاضم السلطة التنظيمية للسلطة التنفيذية، نظرا لهيمنة البرلمان على السلطة التشريعية في الجمهوريتين الثالثة والرابعة وما نجم عنه من أزمات سياسية بسبب عدم استقرار الحكومات².

وتعتبر عملية صناعة التشريع من المهام الأساسية التي تتولاها المؤسسات الدستورية في الدولة في كافة المجالات لتنظيم الشؤون العامة للمجتمع، لذلك لا تستقيم دراسة نطاق العملية التشريعية دون الحديث عن إجراءات سنها ومسارها، وهو ما تم التطرق إليه في نطاق هذه الدراسة، انطلاقا من المبادرات التشريعية إلى إصدار القانون وكذا النص التطبيقي له ونفاذه، وتعتبر هذه العملية محرّكا للعلاقات الدستورية المختلفة، وتحكم هذه العملية مجموعة ضوابط قانونية، تمر بعدة مراحل وإجراءات تُضبط بشروط

¹ - سرار محمد، العقلنة البرلمانية ومجالات التدخل الحكومي في مجال التشريع في ظل دستور 2011، مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي، العدد 18 نوفمبر 2019، المجلد الثالث، برلين ألمانيا، ص 89.

² - المرجع نفسه، ص 90.

وميكانيزمات دستورية وقانونية، ويبقى إقرار هذه القوانين رهينا بوجود نصوص تنظيمية محددة لكيفيات التنفيذ.

وبممارسة رئيس الجمهورية في الجزائر التشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة، وكذلك في الحالة الإستثنائية، ويمكنه أيضا إصدار قانون المالية بموجب أمر في حالة تأخر البرلمان في المصادقة عليه في الأجل المحدد بموجب الدستور، ويمكنه اتخاذ عدة إجراءات تشريعية بدءا من مراقبته لمشاريع القوانين من خلال رئاسته لمجلس الوزراء، والاعتراض على القوانين بعد مصادقة البرلمان عليها، كما يحق له أيضا اللجوء إلى استفتاء الشعب في أية قضية ذات أهمية وطنية، وإصدار بموجب ذلك قانون استفتاءي لما له من قيمة قانونية، فضلا عن تمتعه بسلطة إصدار التنظيمات المستقلة عن القوانين.

وللمجلس الدستوري دور بالغ الأهمية باعتباره مشرع ثانوي حين يمارس وظيفته في الرقابة على دستورية القوانين، سواء عن طريق الرقابة السابقة عندما يتم إخطاره من طرف الجهة المخول لها دستوريا ذلك، وقد تكون هذه الرقابة رقابة إلزامية بالنسبة للنظاميين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة وكذا القوانين العضوية، كما قد تكون رقابة لاحقة وهو الأسلوب الذي انتهجه المؤسس الدستوري حين مكن الأفراد من الدفع بعدم الدستورية لقانون معين ينتهك الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور، طبقا للإجراءات المنصوص عليها في المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وللبحث في هذا الموضوع أهمية كبرى تتمثل في الآتي:

- 1- معرفة الإطار الدستوري لسير العملية التشريعية.
- 2- الوقوف على الأسباب المؤدية إلى عدم قيام السلطة التشريعية بالتشريع.
- 3- الوقوف على الجانب الرقابي للبرلمان على الأوامر التشريعية وعلى حدود تلك الرقابة.

4- إبراز دور المجلس الدستوري في التشريع سواء فيما يتعلق بالرقابة السابقة على دستورية القوانين أو فيما يتعلق بالرقابة اللاحقة والتي تتم استنادا إلى المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

5- الاستفادة من تجارب بعض الدول والتي احتوت على إجراءات تشريعية فعالة في مجالات معينة.

ويعتبر التغيير والتبديل في المنظومات القانونية والتي شهدت ولا تزال تشهد إصلاحات عديدة من حين لآخر، سواء كان ذلك على مستوى التشريع الأساسي للدولة أو على مستوى التشريعات العادية، العوامل المشكلة للسبب الرئيسي لاختيار موضوع دراستنا.

وتعتبر هذه الدراسة من الموضوعات اللصيقة بتنظيم المسائل العامة في المجتمع وهي ترمي إلى تحقيق الأهداف الآتية:

- 1- إيجاد الحلول لإشكالية الدراسة.
 - 2- معرفة الأسباب المؤدية إلى تراجع الدور التشريعي للبرلمان حتى يسترد البرلمان سلطته الأصلية المتعلقة بالتشريع لاسيما في ظل وجود دستور مكتوب¹.
- ويثير موضوع العملية التشريعية إشكالية هامة تتعلق بطبيعة هذا العمل تتمثل في الآتي:

ما مدى تمتع البرلمان بسلطة التشريع في المجال المحجوز له واستثنائه بضبط تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي؟.

تتفرع عن هذه الإشكالية بعض التساؤلات الفرعية تتمثل فيما يلي:

¹ كما دافع أنصار العرف الدستوري في بدايات تدوين الدساتير على الدستور العرفي منتقدين الدستور المكتوب بحجة أنه " لا يمكن للناس صنع دستور كما يصنع الساعاتي ساعته" كما قال بذلك جون ماستر Jean Maistre ، أنظر: أحمد حضرائي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المفاهيم الأساسية: الدولة، الدستور، الديمقراطية وآليات المشاركة السياسية، د د ن، ط 2، د.ب.ن، 2010، ص 178.

1- هل يمكن للبرلمان التشريع خارج نطاق المجالات المنصوص عليها في المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016؟.

2- فيما تكمن أساليب التدخل الحكومي في المجال التشريعي؟.

3- فيما تتمثل الضوابط التي يخضع لها طلب المداولة الثانية في النظام القانوني الجزائري؟.

4- فيما يتمثل دور المجلس الدستوري في التشريع؟.

5- فيما تتمثل الأسباب المؤدية إلى تعاضم دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي؟،

6- ماهي مرتبة القانون الاستثنائي ضمن التدرج الهرمي للقوانين في الجزائر؟.

7- ماهي السلطة المختصة بالتصديق على المعاهدات الدولية؟.

8- كيف يتم تكيف الأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية قبل وبعد عرضها على البرلمان؟.

9- ماهي مجالات ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية في التشريع الجزائري؟.

10- ما هي الطبيعة القانونية للمراسيم التنفيذية؟.

11- ما هي الضوابط القانونية التي يخضع لها إصدار القوانين ونشرها؟.

وتمت دراسة هذا الموضوع في بعض الجوانب من طرف العديد من الأكاديميين عن طريق الأطاريح والرسائل الجامعية إلا أن كل منها خصه برؤية ودراسة معينة نذكر منها:

1- بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2014-2015.

حيث قسم الباحث دراسته إلى قسمين وكل قسم منها قسم إلى بابين، حيث عالج في القسم الأول تطور التجربة البرلمانية في الجزائر 1963-1996، وعالج في القسم الثاني العمل البرلماني بين ممارسة حقي التشريع والرقابة.

تتفق الدراستين في أن كليهما تعرضت إلى دراسة العمل التشريعي في الجزائر،
بيد أن هناك اختلافات في دراستهما يمكن إبرازها فيما يلي:

- تركيز الباحث في جانب كبير من دراسته على التجربة البرلمانية في الجزائر بين
1963-1996 وأفاض في ذلك، أما هذه الدراسة فتناولت ذلك لكن بشكل بسيط بما يتناسب
مع متطلباتها وصولاً إلى التعديل الدستوري لسنة 2016.

- عالج الباحث في القسم الثاني من دراسته العمل الرقابي والتشريعي للبرلمان،
بينما هذه اقتصرت هذه الدراسة فقط على دراسة الجانب التشريعي في كل أجزاءها بدءاً من
المبادرة به إلى التصويت والمصادقة عليه وما يمكن أن يطرأ عليه بعد ذلك وصولاً إلى
إصداره ونشره.

2- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه،
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012.

حيث قسم الباحث دراسته إلى بابين تطرق الباحث في الباب الأول إلى التطور
المؤسساتي للمؤسسة التشريعية في عهد الأحادية وقسمه إلى فصلين، عالج في الفصل الأول
المؤسسة التشريعية في عهد الأحادية الحزبية والفصل الثاني المؤسسة التشريعية في عهد
التعددية الحزبية والباب الثاني إلى التطور الوظيفي للسلطة التشريعية في ظل النظام
الدستوري الجزائري، وقسمه إلى فصلين عالج في الفصل الأول الاختصاص التشريعي
للبرلمان وفي الفصل الثاني الاختصاص الرقابي.

تتفق الدراستين في أن كليهما تعرضت إلى العمل التشريعي في الجزائر، غير أنهما
تختلفان من حيث:

- تناول الباحث في دراسته الجانبين الرقابي والتشريعي للسلطة التشريعية، في حين
أن هذه الدراسة تناولت الجانب التشريعي فقط مع التفصيل في ذلك.

- وإن تطرق الباحث إلى العملية التشريعية في دراسته فإنه تناولها قبل التعديل
الدستوري لسنة 2016 وفصل في ذلك، في حين أن هذه الدراسة تناولت ما درسه الباحث
قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 بالإضافة إلى ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016

وبالتفصيل في ذلك، حيث فصلت فيما طرأ على الآليات المنظمة للعمل التشريعي من تغيير، لاسيما بإقرار المؤسس الدستوري عن حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين بموجب التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، وما ينجم عنها من حقه في التعديل، كما تمت الإشارة في هذه الدراسة إلى حقوق المعارضة سواء بالنسبة للتشريع أو بخصوص إخطار المجلس الدستوري، وهو حق لم تنطرق إليه التعديلات والدساتير السابقة على التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، كما أشارت هذه الدراسة إلى الحالات المعينة التي تودع فيها مشاريع القوانين بمجلس الأمة، وإلى حق الأفراد في الدفع بعدم الدستورية.

3- بلحاج نسيم، **مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية**، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006-2007.

حيث قسم الباحث دراسته إلى فصلين، وكل فصل منها قسم إلى ثلاث مباحث، عالج في الفصل الأول حقائق الضوابط الدستورية للعلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية. وفي الفصل الثاني المشاكل التي تعوق تنفيذ النصوص التشريعية. تتفق الدراستين في أن كليهما تعرضت إلى دراسة العمل التشريعي في الجزائر، غير أنهما تختلفان من حيث:

- تركيز الباحث في دراسته على العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية في كل بحثه، أما هذه الدراسة فقد تناولت ذلك في جزء من البحث فقط حين تناولت كل من السلطتين التنظيمية المستقلة والسلطة التنظيمية المشتقة، في مبحث مستقل من جزء منها فقط.

- لم يشر الباحث في دراسته إلى الإجراءات المتطلبة في سير العملية التشريعي، بخلاف دراستي هذه والتي أشارت إلى ذلك بدءا من المبادرة بها وصولا إلى إصدارها من طرف رئيس الجمهورية ونشرها.

4- بركات أحمد، **الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري**، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007-2008.

حيث قسم الباحث دراسته إلى فصلين عالج في الفصل الأول منها وسائل مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصات السلطة التشريعية في مجال صنع القانون وفي الفصل الثاني عالج الاختصاصات التشريعية الأصلية لرئيس الجمهورية.

تتفق الدراستين في أن كليهما تعرضت إلى دراسة العمل التشريعي، غير أنهما تختلفان من النواحي الآتية:

- ركز الباحث في مجمل دراسته على دراسة العمل التشريعي من طرف السلطة التنفيذية وأفاض في ذلك، أما دراستي هذه فتناولت ذلك بالإضافة إلى سلطة البرلمان في القيام بالتشريع باعتباره صاحب الولاية العامة في ذلك.

- من الواضح بأن الباحث لم يشمل في دراسته التعديل الدستوري لسنة 2016، بخلاف دراستي هذه التي شملت ذلك وصولاً إلى التعديل الدستوري لسنة 2016.

وللوصول إلى الغاية المتوخاة من هذه الدراسة ولاعتبارات تتعلق بالموضوع انتهجت المنهج الوصفي باعتباره المنهج الأصلي لهذا دراست عند وصفنا للآليات المختلفة للعملية التشريعية وذلك بتوضيح هذه الآليات وشرحها، كما انتهجت المنهج التحليلي، وذلك بتحليل التشريعات والآراء الفقهية الدستورية من المراجع بما يتفق وطبيعة الموضوع، بالإضافة إلى ذلك انتهجت المنهج المقارن وذلك بالنظر في التطبيقات التشريعية المختلفة للعملية التشريعية في التشريع الجزائري وبعض التشريعات المقارنة وبيان أوجه القصور والتناقض فيما بينها، كما انتهجت المنهج التاريخي وذلك بالوقوف على بعض الأحداث والتشريعات السابقة على التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ودساتير الدول محل المقارنة.

ومن أجل الإحاطة بالموضوع وتحليل تطبيقاته في ضوء المرجعية الدستورية، تم تقسيم هذه الدراسة إلى بابين، وكل باب منها قسم إلى فصلين، وفق الشكل الآتي:

- الباب الأول: تناولت فيه التأطير الدستوري لمسار المبادرات التشريعية بين البرلمان والحكومة.

درست في الفصل الأول: الآليات المتعلقة بإعداد القوانين بين البرلمان والحكومة،

وفي الفصل الثاني: الآليات المتعلقة بحل الخلاف بين غرفتي البرلمان وبالإجراءات اللاحقة عن التصويت.

- الباب الثاني: تناولت فيه التأطير الدستوري لتعاضد الهيمنة التنفيذية على العمل التشريعي. عالجت في الفصل الأول: الآليات المتعلقة ببعض التشريعات الخاصة، وفي الفصل الثاني: الآليات المتعلقة بممارسة السلطة التنظيمية ونفاذ القانون.

الباب الأول:

التأطير الدستوري لمسار المبادرات
التشريعية بين البرلمان والحكومة

يشكل البرلمان إطاراً للتعبير عن الإرادة الشعبية¹، وفي سبيل تحقيق ذلك أوكلت لعضو البرلمان عدة مهام، لعل أهمها هو مساهمته في العمل التشريعي² لتطوير المجتمع ولإرساء قواعد الديمقراطية³، ليمارس مهامه طبقاً للدستور والقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وأحكام القانون المتعلقة بعضو البرلمان، والنظام الداخلي لكل من الغرفتين⁴، ومن ثم فإن البرلمان يعتبر صاحب الولاية العامة بالتشريع.

ويتم العمل التشريعي بعدة مراحل متتالية حتى يصل إلى قانون كامل، ولعل أولى انطلاقاته هي المبادرات التشريعية (فصل أول) عن طريق تحضير النصوص القانونية، التي تتطلب دراستها ومناقشتها داخل اللجان البرلمانية وتعديلها بالإضافة إلى الدور البارز للحكومة في التحكم في جدول الأعمال (فصل ثاني)، لأن النص التشريعي يتطلب موافقة كلتا الغرفتين عليه حتى يمكن لرئيس الجمهورية إصداره أو طلب مداولة ثانية حوله، كما يحق له إخطار المجلس الدستوري بشأنه، ضف إلى ذلك بأن هناك تأثيراً فعالاً على مصير النص لاسيما من طرف الثلث المعين في مجلس الأمة، ليصبح العمل التشريعي في الدستور الجزائري عملاً متقاسماً بين مجلسي البرلمان والحكومة.

¹ - أنظر المطة 3 من قانون 01-01، المؤرخ في 31 يناير 2001، ج.ر.ج.ج، العدد 09، الصادرة بتاريخ 04 فبراير 2001. المتعلق بعضو البرلمان.

² - أنظر المطة الأولى من المادة 05 من ذات القانون.

³ - أنظر المادة 06 من قانون 01-01 من ذات القانون.

⁴ - أنظر المادة 04 من قانون 01-01 من ذات القانون.

الفصل الأول:

الآليات المتعلقة بإعداد القوانين

بين البرلمان والحكومة

تم إسناد مهمة إعداد التشريعات اللازمة في الدولة للسلطة التشريعية، وتتكون السلطة التشريعية إما من غرفة واحدة ، أو من غرفتين كما هو الأمر في الدستور الفرنسي لسنة 1958 والدستور المصري لسنة 2014¹ ودستور المملكة المغربية لسنة 1996 والتعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 طبقا لنص المادة 112 منه والتي تنص على أنه: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة".

ومن المسلم به إن العملية التشريعية تسلك مسارا معقدا فتبدأ من المبادرة بها (المبحث الأول) والتي قد تكون إما من طرف الحكومة، النواب بالمجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، فضلا عن دراسة المبادرة بعد إرسالها إلى مكتب أحد المجلسين حسب الحالة من قبل اللجان الدائمة (مبحث ثاني)، وهو ما يستوجب توزيعها ثم يقوم الرئيس بإحالتها على اللجنة الدائمة المختصة بموضوع المشروع أو المقترح للمناقشة والتصويت عليها.

غير أنه قد تخضع مشاريع واقتراحات القوانين إلى التعديل، بإضافة تحسينات أو تعديل شكل أو اقتراح أو مشروع القانون المعروض للمداولة على الغرفة المعنية (مبحث ثالث)، وهو ما سيتم تفصيله فيما هو قادم من هذه الدراسة:

1 - الدستور المصري الصادر في 18 يناير 2014، الجريدة الرسمية، العدد 3 مكرر لسنة 2014، المعدل ب:-
- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 38 لسنة 2019، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 16 مكرر (و)، الصادرة في 23 أبريل 2019 ، المتعلق بإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور.

المبحث الأول: التحديد المفاهيمي والموضوعي للمبادرة بالقوانين

إن من جوهر العمل التشريعي هو اقتراح القوانين، وقد نصت أغلب الدساتير على أن المبادرة بالقوانين هي من صلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو ما يعني بأن المبادرة قد تكون من طرف السلطة التنفيذية كما قد تكون من طرف البرلمان ومن كلتا الغرفتين إذا كان البرلمان يتكون من غرفتين، وقد تختص به إحدهما فقط، فيتم تقديم هذا الطلب من طرف لجنة من لجان البرلمان أو من طرف عدد معين من أعضائه، وقد يكون لأي عضو من البرلمان ممارسة هذا الحق.

فمشاريع القوانين في النظام الدستوري الجزائري هي المبادرة بالتشريع التي يكون مصدرها الحكومة¹ أو هي "حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل مناقشته والتصويت عليه من طرف البرلمان"².

"ويقصد بها إعداد مشروعات قواعد قانونية وتقديمها للسلطة التشريعية لمناقشتها وإقرارها، يستطيع رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو أحد أعضاء المجلس أن يقترح التشريع، فاقترح التشريع هو حق رئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أو مجلس النواب"³.

أو هي "إقرار الحق بإيداع نص قانوني من أجل مناقشته والمصادقة عليه من قبل البرلمان"⁴.

وكرست المادة 112 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 بأن العمل التشريعي يعتبر عملاً مشتركاً بين البرلمان بغرفتيه، وحصرت المادة 136 منه المبادرة

1 - هاملي محمد، آليات إرساء دولة القانون، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011-2012 ص 13.

2 - عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص 11.

3 - محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون (القاعدة القانونية)، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، د.ب.ن، 2010، ص 115.

4 - بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014-2015، ص 171.

بالقوانين بين النواب في المجلس الشعبي الوطني والحكومة، ويتضح من نصوص الدستور بأن المقصود بالنواب هنا هم أعضاء المجلس الشعبي الوطني وهو ما يفسره استعمال المشرع للفظ النواب إلى جانب أعضاء مجلس الأمة¹، غير أنه بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، أصبح بإمكان مجلس الأمة اقتراح قوانين إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، لكن في مجالات محددة بمقتضى نصوص الدستور.

وبناء على ما تقدم فإن المبادرة بالقوانين يمكن أن تتم من السلطة التنفيذية لىسمى النص حينئذ بمشروع قانون "Projet de loi"، ويمكن أن تتم من السلطة التشريعية لىسمى النص حينئذ بـ اقتراح قانون "proposition de loi".

وبذلك فإن المبادرات بقانون قد تكون من صلاحيات الوزير الأول وهو ما يصطلح عليه بـ "مشروع قانون" (مطلب أول)، كما قد تكون من صلاحيات النواب في المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة وهو ما يصطلح عليه بـ "اقتراح قانون" (مطلب ثاني)، وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

¹ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، - السلطة التشريعية والمراقبة -)، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، الجزائر، ص 116.

المطلب الأول: المبادرة بمشروع قانون

عند القراءة المتأنية للمادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، يتضح بأن المبادرة هي نتاج عمل مشترك بين البرلمان والحكومة، غير أن مشاريع القوانين تتطلب قيامها ممن تتوافر فيه صفة المبادرة بمشروع القانون (فرع أول)، وتتطلب أيضا توافر شروط وإجراءات قيامها (فرع ثاني).

الفرع الأول: السلطة المختصة بالمبادرة بمشروع قانون

بالرجوع إلى المادة 112 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016¹، يتضح بأن السلطة التشريعية تمارس من طرف البرلمان المكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وأصبح للغرفة الثانية بموجب هذا التعديل الحق في اقتراح القوانين²، وهو ما يتضح جليا من صياغة المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، بالإضافة إلى الوزير الأول والنواب بالمجلس الشعبي الوطني، وإن لم تشر المادة 136 من الدستور الجزائري لسنة 2016 إلى الشخص الذي بإمكانه أن يتقدم بمشاريع قوانين، فقد جاءت المادة 20 من القانون العضوي 16-12³، بتحديد الشخص الذي يتقدم بها وكذا إلى مكان إيداعها بقولها: يودع الوزير الأول مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة، وتودع كل مشاريع القوانين الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني...".

ولئن جعل دستوري 1963 بمقتضى المادة 36 ودستور 1976 بمقتضى المادة 148 منه سلطة التقدم بمشاريع القوانين إلى رئيس الجمهورية، وقد يبدو لنا بأن الأمر منطقي نظرا للنظام المطبق آنذاك والمعتمد أساسا على أحادية السلطة التنفيذية، غير

¹ - وهو ما نصت عليه أيضا المادة 98 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996.

² - قصر التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996 المبادرة بالقوانين على الوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني وهو ما يتضح من نص المادة 119 منه كما قصد بالنواب أعضاء المجلس الشعبي الوطني وهو ما يتضح من عدة نصوص في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996، مثالها المادة 103 والمادة 104 والمادة 109 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996.

³ - القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، ج.ر.ج.ج، العدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

أن الأمر في التعديل الدستوري لسنة 2016 وإن كان يبدو مغايراً حين خص الوزير الأول بمقتضى المادة 20 من القانون العضوي المشار لها أعلاه بإيداع مشاريع القوانين، إلا أنه يبقى لرئيس الجمهورية تأثيراً فعالاً في هذه العملية حين أوجبت بأن تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء¹، الذي يرأسه رئيس الجمهورية طبقاً لنص المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

إلا أن ما شهده العالم من تطور في هذا المجال وبفضل التجربة الدستورية للدول والتطورات التي شهدتها الساحة التشريعية، شلت مبادرات البرلمان في هذا المجال، فأصبحت المبادرات التشريعية في المجال المالي تتم من قبل الحكومة، لارتباط المجال المالي بالمجال السياسي، فهو يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالأهداف الاجتماعية لنشاط الدولة، وليس للبرلمان إمكانية تحقيق تلك الأهداف مادام أن مبادراته تعد برلمانية محضة، الأمر الذي على إثره قصرت المبادرات في المجال المالي على الحكومة.

كما أن دراية الحكومة الكافية بحالة البلاد في مختلف المجالات، يعد من الأسباب التي تقصّر التشريع في المجال المالي على الحكومة، ومن الأسباب الموجبة لذلك أيضاً هو إن إعداد مشروع قانون المالية يتطلب معلومات دقيقة من طرف خبراء وهو أمر لا يتوفر إلا لدى الحكومة لما تحويه من إمكانات مادية وبشرية، ومن ثمة اعتبرت المبادرات المالية من ضمن اختصاصات الحكومة².

وقد نص التعديل الجزائري لسنة 2016 في المادة 139 منه على أنه: " لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية،

¹ - أنظر المادة 136 / 3 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - ولقد كان لمجلس العموم البريطاني دوراً كبيراً في التأثير على العمل التشريعي داخل الدولة، إذ شهدت التجربة البريطانية اختصاص الملوك في مجال التشريع المالي، غير أن الصراع الذي وقع بينهم وبين المجالس المنتخبة، أدى في البداية إلى سيطرة البرلمان على العمل التشريعي لاسيما في المجال المالي، وبذلك كان هناك صدى كبير في معظم البرلمانات للدول وأصبح البرلمان يستأثر بدوره في التشريع من ذلك الحين، فأصبح البرلمان يتولى دراسة المشاريع المتعلقة بميزانية الدولة. أنظر: معمري نصر الدين، معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر في ظل دستور 1996، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، 2018_2019، ص 214 و ص 215.

إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية، تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها¹.

الفرع الثاني: شروط وإجراءات التقدم بمشروع قانون

إن المبادرة بمشروع قانون هي من صلاحيات الوزير الأول، وإن كانت تنطلق من كل وزير في قطاعه، على أن يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، غير أن صلاحية الوزير الأول بالمبادرة مقيدة بشروط (بند أول)، وإجراءات معينة (بند ثاني).

البند الأول: شروط التقدم بمشاريع قوانين

تتمثل شروط التقدم بمشاريع القوانين في شروط شكلية وأخرى موضوعية، وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

1- الشروط الموضوعية:

تتمثل الشروط الموضوعية فيما يلي:

أ- يجب أن يدخل في ضمن المجال المخول للسلطة التشريعية بمقتضى نصوص الدستور.

ب- ألا يكون نظير لموضوع اقتراح قانون أو مشروع قانون تجرى دراسته في البرلمان أو

تم سحبه أو رفضه منذ أقل من 12 شهرا على الأقل².

2- الشروط الشكلية:

تتمثل الشوط الشكلية في وجوب أن يحزر المشروع في شكل مواد ويرفق بعرض الأسباب طبقا لنص المادة 19 من القانون العضوي 16-12 بقولها: " علاوة على الشروط

¹ - نصت المادة 2/22 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ج.ج، العدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016، على أنه: " لا يقبل اقتراح أي قانون يكون مخالفا للشروط المنصوص عليها في الدستور لاسيما المادة 139 منه".

2 - أنظر المادة 23 من ذات القانون.

المنصوص عليها في المادتين 13 و137 من الدستور، يرفق كل مشروع أو اقتراح قانون بعرض أسباب، ويحرر نصه في شكل مواد."، فضلا عما أورده المادة 20 من نفس القانون والقاضية بأن يودع الوزير الأول مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة، وتودع كل مشاريع القوانين الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادتين 136 و137 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ويشعر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة بالاستلام، كما يتلقى مكتب الغرفة مشروع أو اقتراح القانون المودع لدى الغرفة الأخرى للاطلاع عليه.

البند الثاني: إجراءات التقدم بمشاريع قوانين

بعد توافر الشروط المتطلبة في مشروع القانون، فإنه يسلك مسارا وإجراءات محددة بنص الدستور بدراسته على مستوى هياكل السلطة التنفيذية (الوزارة المبادرة والأمانة العامة للحكومة واجتماعات الحكومة، مجلس الدولة ومجلس الوزراء)، إذ أن مبادرة الوزير الأول قبل عرضها على مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة تتبع المسار الآتي:

أ- ترسل إلى الأمانة العامة للحكومة لدراستها،

ب- يتم إرسالها أيضا إلى مجلس الدولة،

ت- تعرض كذلك على مجلس الوزراء،

وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

أولا: عرض مبادرة الوزير الأول على مستوى الأمانة العامة للحكومة:

تتكفل الإدارات التابعة لمختلف السلطات الحكومية بدور هام في القيام بجميع الأعمال التحضيرية الضرورية لإعداد المشاريع القانونية، ولذلك فإن كل وزارة تحتوي على وحدة أو وحدات قانونية بالنظر إلى حجم القطاع الذي تشرف عليه ونوعية النشاط المنوطة

به، فتناط بها إعداد الصيغة الأولية لمشاريع القوانين المقترحة في الدوائر الوزارية¹ والنصوص التنظيمية، بالإضافة أيضا إلى القرارات الوزارية، وذلك بوضع تصور أولي لمشروع القانون، وكذا صياغته عن طريق مسودة تبلور الأفكار الأولية للتصور المقترح²، وعموما فإنه يفترض توافر مجموعة مؤهلات قانونية في الأشخاص القائمين على صياغة النصوص القانونية بشكل عام تتمثل في الآتي:

1- توافرهم على تكوين لغوي قوي ويحبذ أن يكون تكويننا مزدوجا.

2- معرفة القواعد القانونية العامة للنظام القانوني للدولة،

3- المعرفة الدقيقة للضوابط التشريعية سواء التحرير الإداري و البناء العام،

4- الإلمام الجيد بالمعطيات القانونية والتقنية التي تتعلق بالقطاع المراد صياغة نص بخصوصه³.

وتتولى كل أجهزة الوزارة وكذا مصالحها تحضير هذه المشاريع في إطار " الاجتماعات الوزارية المشتركة" التي تعقد من طرف مساعدو الوزارة، وأيضا في إطار " اللجان الوزارية المشتركة"، التي تعقد فيما بين الوزراء، لدراسة مسائل متنوعة نذكر منها على سبيل المثال مسألة إعداد النصوص التشريعية، فباجتماع الوزراء فيما بينهم، تتم معرفة الآراء والملاحظات المقدمة من بين الوزراء إذا كان من شأن مشروع القانون المساس بالجوانب المختلفة للقطاعات المختلفة⁴.

¹ - واعلي ياسمين، عن وحدوية السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2018، ص 152.

² - عبد الإله فونتير، العمل التشريعي بالمغرب (أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية دراسة تأصيلية وتطبيقية)، الجزء الثالث (تطبيقات العمل التشريعي وقواعد المسطرة التشريعية)، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية 4، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، المغرب، 2002، ص 142.

- حميدشي فاروق، الممارسة التشريعية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2003 - 2004، ص 262.

³ - عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص 143.

⁴ - حميدشي فاروق، مرجع سابق، ص 262.

وبعد الانتهاء من الأعمال التحضيرية لمشروع القانون لإعداد الصيغة الرسمية له من قبل الوزارة المعنية، تقوم هذه الأخيرة بإرساله إلى الأمانة العامة للحكومة¹، التي يترأسها الأمين العام للحكومة وهي تقوم بتنسيق عمل الحكومة وتحضير جدول الأعمال وكذا تنظيم الاجتماعات، وأهم مهمة تقوم بها هي دراسته النصوص من مختلف جوانبها التقنية والقانونية والدستورية واللغوية ومدى توافقها مع أحكام الدستور، ويتم تبليغ كل عضو في الحكومة بنسخة منه لتقديم ملاحظاته وآرائه خلال آجال معينة²، لكي يتمكن الأمين العام للحكومة من إدراج مشروع النص ضمن جدول أعمال مجلس الحكومة³.

وفي حالة عدم إبداء أية آراء أو ملاحظات حول مشروع القانون وانقضاء الآجال المحددة لإبدائها، يدرج مشروع القانون في جدول أعمال مجلس الحكومة، غير أنه في حالة ما تم إبداء ملاحظات أو آراء، يتم إعداد مذكرة حول الموضوع تسلم نسخة منها إلى رئيس الحكومة والأمين العام للرئاسة⁴، وفي حالة وجود خلاف بين الآراء والملاحظات المبداءة على مشروع القانون تنظم اجتماعات وزارية للنظر في جميع الملاحظات المبداءة ولتسوية الخلاف الذي يمكن أن يحدث بين مختلف السلطات الحكومية وذلك للتنسيق وإعداد النص النهائي⁵.

وبناء على ما تقضي به المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، يجب إلزاماً عرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة لأخذ رأيه فيها، وهو إجراء لم يكن موجوداً في الدساتير السابقة على التعديل الدستوري لسنة 1996.

1 - حميدشي فاروق، المرجع السابق، ص 262.

2 - المرجع نفسه، ص 262.

3 - عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص 144.

4 - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 94-132 المؤرخ في 29 ماي 1994، الذي يحدد الأجهزة والهيكل الداخلية لرئاسة

الجمهورية، ج.ر.ج.ج.، العدد 39، الصادرة في 18 جوان 1994.

5 - حميدشي فاروق، مرجع سابق، ص 263.

ثانيا: عرض مبادرة الوزير الأول على مستوى مجلس الدولة:

يعتبر العمل الاستشاري عملا تخييريا يضيق ويتسع حسب المجال المستشار فيه، غير أن مجلس الدولة يسهم في العمل التشريعي عن طريق إثرائه للنص المستشار فيه، وذلك بالنسبة لمشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة والأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية¹، واستبعدت الاستشارة فيما يتعلق بالقوانين العضوية وبالنسبة لاقتراحات القوانين المقدمة من قبل النواب أو أعضاء البرلمان²، وتمر الاستشارة بإجراءات معينة نصت عليها المادة 41 من القانون العضوي لمجلس الدولة³ تتمثل في الآتي:

1-تهيئة المشروع:

إن العمل الإستشاري يمر بإجراءات أولية للنقاش والبت فيه مرورا بمراحل معينة تتمثل في الآتي:

أ-عملية الإخطار واستلام الملف:

تأتي هذه المرحلة بعد إمضاء الوزير المعني بالمشروع، أو المفوض بذلك على رسالة الإخطار المرسلة إلى مجلس الدولة باسم الحكومة التي يعتبر مستشارا فيها، ليستلم مجلس الدولة النص ليثريه برأيه كما يلي:

¹ - أنظر المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - بوجادي عمر، إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص 365.

³ - القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 29 أوت 1998، ج.ر.ج.ج، العدد 64، المؤرخة في 30 أوت 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل بموجب:

القانون العضوي رقم 11-13، ج.ر.ج.ج، العدد 43، مؤرخة في 03 أوت 2011، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

القانون العضوي رقم 18-02، ج.ر.ج.ج، العدد 15، مؤرخة في 07 مارس 2018، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

■ **عملية الإخطار:** يقوم العمل الإستشاري لمجلس الدولة أولاً على عملية الإخطار التي تتولاها الحكومة طالبة منه إبداء رأيه حول مشروع قانون معين¹، ويعتبر الإخطار إجراءً وجوبي² تتولاه الحكومة³ عن طريق الأمين العام المكلف بالعلاقات بين الحكومة ومجلس الدولة، ويجب في الإخطار أيضاً أن ينصب على مشروع قانون معين⁴، على أن يتم تسجيل ذلك بالسجل الزمني المتعلق بالإخطار⁵.

■ **التسجيل بالإخطار:** يسلم مشروع القانون المصادق عليه من قبل مجلس الحكومة إلى مجلس الدولة فيسجل في السجل المتعلق بالإخطار ويتخذ ذلك وفق شكلين:

- **الوضع العادي:** عند إبلاغ الحكومة أمانة المجلس أن مشروع القانون لا يحمل طابعاً استعجالياً، يسجل المشروع في طائفة الملفات العادية ويتبع الإجراءات العادية في ذلك، ثم يتم إبلاغ رئيس مجلس الدولة حول ذلك ليصدر أمراً بموجبه يتم تعيين أحد مستشاري الدولة كمقرر يتولى دراسة المشروع بمعية خبراء في الميدان الذي صدر فيه المشروع⁶.

- **الوضع الاستثنائي:** نكون أمام الوضع الاستثنائي عند ما تنبه الحكومة بالصيغة الإستعجالية لمشروع قانون معين، لتتم إحالة مشروع القانون من قبل رئيس مجلس الدولة إلى رئيس اللجنة الدائمة ذو رتبة رئيس غرفة ليعين في حينه مستشاراً للدولة كمقرر، وليس لمجلس الدولة تقصي طابع الاستعجال بنفسه بناءً على مضمون المشروع، بل يشترط أن تشير الحكومة إلى طابع الاستعجال، وهو ما يفيد بأن وضعيات التسجيل تتولى الحكومة

1 - بوجادي عمر، مرجع سابق، ص 380.

2 - أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998، يتضمن تحديد أشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج.ر.ج.ج، عدد 64، الصادرة بتاريخ 30 أوت 1998.

3 - أنظر المادة 3 من ذات المرسوم.

4 - أنظر المادة 2 من ذات المرسوم.

5 - أنظر المادة 4 من ذات المرسوم.

6 - أنظر المادة 5 من ذات المرسوم.

- بوجادي عمر، مرجع سابق، ص 382.

تحديدها¹.

ب- المقرر:

تتحكم الحكومة في طريقة تعيين مستشار الدولة المقرر وإن كان ذلك يتم بطريقة غير مباشرة، فترسل الحكومة مشروع القانون مدعماً بالوثائق التي توضح كيفية التعامل مع الملف إن كانت عادية أو استعجالية، وذلك وفق ما يلي:

▪ تعيين المقرر:

- **التعيين في الاستشارة العادية:** عندما لا تتضمن وثائق المشروع المودعة من قبل الأمانة العامة للحكومة بأن طلب الاستشارة لا يتطلب الاستعجال في القيام به، فيسجل الملف بطريقة عادية، ويعين مستشار المقرر من بين القضاة المستشارين العاملين بمجلس الدولة من قبل المشرف العام على تسيير مجلس الدولة، بموجب قرار صادر في شكل أمر من رئيس مجلس الدولة².

- **التعيين في الاستشارة الإستثنائية:** عندما تتضمن وثائق المشروع المودعة من قبل الأمانة العامة للحكومة بأن طلب الاستشارة يتطلب التدخل الإستعجالي، يؤشر على ذلك في العناصر المرفقة بالملف، فيحيل رئيس مجلس الدولة منفاً طلب الوزير الأول بإحالة مشروع القانون إلى اللجنة الدائمة، التي ينبه الوزير الأول على استعجاليتها ليعين مستشاراً مقررًا في حينه³.

▪ تهيئة ملف الإستشارة: يتولى المقرر متابعة ملف الاستشارة وإعداده، وفي

سبيل ذلك أتاحت له عدة وسائل لتسهيل وتهيئة ملف الاستشارة متبعا الخطوات الآتية:

¹ - أنظر المادة 2/5 من المرسوم التنفيذي 261-98.

- بوجادي عمر، مرجع سابق، ص 382.

² - أنظر المادة 1/5 من المرسوم التنفيذي 261-98.

- بوجادي عمر، مرجع سابق، ص 383 و 384.

³ - أنظر المادة 2/5 من المرسوم التنفيذي 261-98.

- أنظر المادة 38 من القانون العضوي 01-98.

- بوجادي عمر، مرجع سابق، ص 383.

- دراسة الملف وتحديد جدول الأعمال: يقوم المقرر بقراءة الملف حتى يتسنى

له فهم موضوعه وبالتالي تحديد جدول الأعمال:

- دراسة الملف: حيث يتولى المقرر قراءة وتفحص الموضوع من كل جوانبه،

مراعيا توافره على الشروط المطلوب فيه، كالأساس القانوني والتحكم بين الوزارات وسبب اقتراحه¹.

- تحديد جدول الأعمال: يحدد رئيس مجلس الدولة جدول الأعمال بإخطار

الوزير المعني أو الوزراء المعنيين²، ويحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات والمداولات، ويقدم مذكرات وفق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي لمجلس الدولة، على أن تتخذ مداولات الجمعية العامة واللجنة الدائمة بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين.

2- مناقشة المشروع والبت فيه بالرأي:

قبل إصدار الرأي في مشروع القانون المقدم للإستشارة، ينبغي أولاً أن يمر المشروع

بإجراء المناقشة التي تقوم بها هيئتان، يُصدر المجلس بموجب مداولته رأياً حول المشروع المقدم للإستشارة.

أ- المناقشة: تتمثل المناقشة في دراسة الموضوع والبحث في مكوناته لإبداء الرأي فيه، غير أن ذلك يختلف فيما إن كانت استشارة عادية تقوم بها الجمعية العامة أو استشارية استثنائية تقوم بها اللجنة الدائمة.

■ الجمعية العامة:

نتناول في هذا الإطار تكوينها وعملها وفق ما يلي:

- تكوين الجمعية العامة: تضم الجمعية العامة³:

✓ نائب الرئيس،

1 - بوجادي عمر، مرجع سابق، ص 384.

2 - أنظر المادة 6 من من المرسوم التنفيذي 98-261.

3 - أنظر المادة 37 من القانون العضوي 98-01.

✓ محافظ الدولة،

✓ رؤساء الغرف،

✓ خمسة (5) من مستشاري الدولة،

✓ يمكن لوزير المعني أو الوزراء المعنيين بمشروع القانون أو من يمثلهم في القضايا التابعة لقطاعاتهم.

- عمل الجمعية العامة:

اشترط المرسوم التنفيذي 261-98 في المداولة حتى تكون صحيحة أن تتخذ بأغلبية الأصوات وفي حالة تعادل الأصوات يرجح صوت الرئيس¹، ولا يصح الفصل إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة على الأقل²، غير أن الأعمال التي تتطلب إجراءات أخرى فقد أحالتها المادة العاشرة (10)³ من المرسوم التنفيذي 261-98 إلى نظامه الداخلي طبقا إلى للمادة 04 الرابعة من القانون العضوي 01-98، ويتوجب على عضو البرلمان الإحتفاظ بسر مداولات اللجنة التي هو عضو فيها⁴.

■ اللجنة الدائمة:

تختلف الإجراءات المتبعة في مشاريع القوانين العادية عنها في الاسعجالية، وستتناول تكوين اللجنة وعملها وفق ما يلي:

- **تكوين اللجنة الدائمة:** تتشكل اللجنة الدائمة المكلفة بدراسة مشاريع القوانين

من:

✓ رئيس برتبة رئيس غرفة،

✓ أربعة (04) من مستشاري الدولة على الأقل،

1 - أنظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي 261-98.

2 - أنظر المادة 37 من القانون العضوي 01-98.

3 - تنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 261-98 على أنه: " تحدد قواعد الإجراءات الأخرى المطبقة أمام مجلس الدولة في المجال الإستشاري في نظامه الداخلي طبقا للمادة 4 من القانون العضوي 01-98 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998 والمذكور أعلاه."

4 - أنظر المادة 13 من قانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان.

✓ محافظ الدولة أو أحد مساعديه¹،

✓ موظفين برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل يتم تعيينهم من طرف الوزير الأول باقتراح من الوزير المعني على مستوى كل وزارة².

- عمل اللجنة الدائمة:

بالرجوع إلى المادة 08 من المرسوم التنفيذي 98-261 فإنه يشترط في مداوات اللجنة الدائمة حتى تكون صحيحة أن تتخذ بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، ويرجح صوت الرئيس في حالة تعادل الأصوات، مع مراعاة أحكام المادة 37 من القانون العضوي 98-01.

ب- طبيعة الرأي الإستشاري:

يتم عرض مشروع القانون على مستوى مجلس الدولة لإبداء رأيه فيه، أي حول تطابق نصوصه مع القوانين السارية المفعول وترابط أحكامه والبحث في مكوناته، ليتم تبليغه إلى الوزير الأول بعد استيفاء شكله النهائي، وهو إجراء غير متطلب في اقتراحات القوانين، حيث لا يشترط عرضها على مجلس الدولة لإبداء رأيه فيها³، وهو ما أكدته المادة 12 من القانون العضوي رقم 98-01 بقولها: " يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 04 أعلاه، ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية."

ونصت المادة 04 من القانون العضوي رقم 98-01 على أنه: " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي."، وقد نصت الفقرة الثالثة من المادة 136 على أنه: " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة... ".، ويتضح من عبارة بعد رأي

1 - أنظر المادة 38 من القانون العضوي 98-01.

2 - أنظر المادة 39 من ذات القانون.

3 - سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، - السلطة التشريعية والمراقبة -)، مرجع سابق، ص 118.

مجلس الدولة أن لرأي مجلس الدولة آثاراً ايجابية، فهو وثيقة شكلية يجب أن يرفق بملف مشروع القانون، وإلا يعد هذا المشروع فاقداً للدستورية¹، وقد نصت المادة الثانية (02) من المرسوم التنفيذي 98-261 على أنه: " يتم وجوباً إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة، وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها. " ، فهذا الأمر جاء حاملاً لأمر واجب التطبيق، غير أن الحكومة ليست مجبرة في تطبيق الاستشارة، بل تبقى لها الحرية المطلقة في الأخذ بالرأي المقترح من قبل مجلس الدولة أو عدم الأخذ به². ويتجه الفقهاء للقول بأنه لا يكمن الدور التشريعي لمجلس الدولة في تقديم رأيه الاستشاري في مشروعات القوانين فحسب، بل له دور آخر هام جداً يتمحور في الصياغة التشريعية، حين تطلب الحكومة من مجلس الدولة إعداد وكتابة النصوص التشريعية³. وبناء على ما تقدم فإن رأي مجلس الدولة يعتبر رأياً استشارياً فقط، إلا أنه وجوبي وتخلفه يعتبر سبباً لرفض القانون، وترجع الحكمة من وراء إشراك مجلس الدولة في هذا الفرض هو الحرص على إقامة التنسيق بين النصوص القانونية، وتفادي وجود تعارض فيما بينها⁴، فيتولى مجلس الدولة تنبيه الحكومة حول مشاريع القوانين غير المطابقة للتشريعات والتي لها قيمة أعلى من القوانين العادية⁵، كما يمكنه العمل من أجل انسجام النصوص القانونية أو ما يعرف برقابة الملائمة⁶.

1 - بوجادي عمر، مرجع سابق، ص 388.

2 - المرجع نفسه، ص 391.

3 - يحيى محمد مرسي النمر، المشاكل التي تواجه إعداد وإصدار وتنفيذ القوانين الإصلاحية. دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الخامسة، مايو 2017، ص 457.

4 - بولوم محمد الأمين، مرجع سابق، ص 178.

5 - صاش جازية، الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة الجزائري، العدد 20، 2002، جويلية 2008، ص 91.

6 - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مجلة الوسيط، نشرات مجلس الأمة الجزائري، الجزائر، العدد 20، جويلية 2008، ص 91.

ثالثاً: عرض مبادرة الوزير الأول على مستوى مجلس الوزراء

حيث أنه بعد وجوب طلب رأي مجلس الدولة بنص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، أوجب المؤسس الدستوري أيضاً ضرورة عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، الذي يتكون من رئيس الجمهورية رئيساً ومن الوزير الأول والوزراء، وهو ما يجعلنا ندرك بأنه لم يُستبعد رئيس الجمهورية مطلقاً في المبادرة بالقوانين، لتتعاظم سلطة الرئيس في اقتراح التشريعات، وفي سبيل ذلك يرى بعض الفقهاء بأن أصل مشاريع القوانين تكون بتوجيه منه مستحوذاً في ذلك على المبادرة بالقوانين¹.

ومن الجدير الإشارة إلى أن المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وإن منحت للوزير الأول حق المبادرة بالقوانين ولكون مجلس الوزراء يرأسه رئيس الجمهورية، فإن صلاحية الحسم في مشاريع القوانين المحالة عليه هي بيده إذ يمكنه تعديل أو إضافة أو توجيهه، كما أنه بعد العودة إلى المادتين 91 في بندها الرابع التي نصت على أن رئيس الجمهورية يرأس مجلس الوزراء، والمادة 136 في فقرتها الثالثة والتي أوجبت بأن تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، فهذا كله يعتبر تعزيزاً لدور رئيس الجمهورية خصوصاً في عملية المبادرة بالقوانين²، ورفض رئيس الجمهورية تسجيل أي مشروع في جدول الأعمال يقبر ذلك المشروع، ولا يمكن للوزير الأول مواصلة تقديمه إلى الغرفة المعنية³.

وانطلاقاً مما تقدم، فإنه يدرج مشروع القانون ضمن جدول أعمال مجلس الوزراء، وللوزير المختص توضيح جوانبه وتفصيله، وبعد مصادقة مجلس الوزراء عليه يتولى الأمين العام للحكومة باسم الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة متابعتها إلى حين خضوعه للمناقشة في اللجنة المختصة وبحضور الوزير المعني،

¹- Philippe Ardant , **institutions politiques et droit constitutionnel**, Ed Delta L.G.D.J , 8^e édition , France , 1997 , p 472.

² - بولوم محمد الأمين، مرجع سابق، ص 177.

³ - واعلي ياسمين، مرجع سابق، ص 159.

وتبليغه بالتقارير التمهيدية والتكميلية والمتعلقة بهذا المشروع، كما أن للوزير المعني حضور مناقشته والتصويت عليه¹.

ولا يقبل أي مشروع قانون مضمونه نظير مضمون مشروع تجرى دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر (12) شهرا².
حتى ولو افترضنا تجاهل الوزير الأول عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، فإن رئيس الجمهورية يملك عدة وسائل يمكنه من خلالها الوقوف أمام هذه القوانين، فيمكنه الامتناع عن إصدار القانون حتى بعد دراسته ومناقشته والمصادقة عليه من كلتا غرفتي البرلمان، كما له أن يطلب إجراء مداولة ثانية بشأنه طبقا لنص المادة 145 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، ويمكنه أيضا إخطار المجلس الدستوري بشأنه طبقا لنص المادة 187 منه، وبما أن له صلاحية تعيين الوزير الأول، فيمكنه أيضا صلاحية عزله وتعيين وزير أول آخر محله طبقا لنص المادة 91 في بندها الخامس وإلزام الوزير الأول الجديد بسحب مشروع القانون المودع، إذ أنه يمكن للحكومة سحب مشروع القانون الذي أودعته في أي وقت وقبل التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة³، ليتوقف إيداعه للجنة المختصة، كما يتوقف إدراجه أيضا في جدول الأعمال.

ويعد تحديد قائمة المشاريع التي قرر المجلس الوزاري إحالتها على البرلمان، يودع الوزير الأول المشاريع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، وذلك طبقا لنصوص الدستور⁴، والنظام القانوني الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁵.

1 - حميدشي فاروق، مرجع سابق، ص 263.

2 - أنظر المادة 23 من القانون العضوي 16-12.

3 - أنظر المادة 1/21 من ذات القانون.

4 - أنظر المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

5 - أنظر المادة 20 من القانون العضوي 16-12.

وبعد مرور كل مشروع من مشاريع القوانين التي تعدها الحكومة لمختلف هذه المراحل من المسار التشريعي، يشرع البرلمان في دراستها ومناقشتها والتصويت عليها¹، لتأتي المرحلة الأخيرة والمتمثلة في إصداره والتي تتولى الأمانة العامة للحكومة الإشراف عليها².

ونشير في الأخير إلى أن الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان يبدي رأيه في المشاريع التمهيدية للقوانين من حيث الشكل والمضمون³.

المطلب الثاني: المبادرة باقتراح القانون

يشكل اقتراح القانون الشكل الآخر للمبادرة التشريعية، وهو ما أقرته معظم دساتير الدول الديمقراطية، بمنح تلك الصلاحية للبرلمان صاحب الاختصاص بالتشريع، وقد أقر المؤسس الدستوري الجزائري حق اقتراح القوانين لكل من نواب المجلس الشعبي الوطني وكذا أعضاء مجلس الأمة، ويمكن القيام بذلك بناء على آراء وانشغالات المواطنين⁴، ليسهر عضو البرلمان على رفع انشغالات المواطنين إلى الجهات المعنية والتحسيس بها والدفاع عنها⁵، غير أن ذلك يتطلب ضرورة توافر شروط إجرائية (فرع أول)، وكذا شروط موضوعية حتى يمكن الشروع في دراستها (فرع ثاني).

الفرع الأول: الشروط الشكلية والإجرائية الواجبة في اقتراحات القوانين

إن حق النواب في تقديم اقتراحات " حق أقرته الدساتير على اعتبار أن هذا الحق مقرر للسلطة التشريعية، والتي لها بموجب حق إقرار القوانين حق إقترحها على أساس أن

1 - عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص 152.

2 - حميدشي فاروق، مرجع سابق، ص 263.

3- أنظر المادة السادسة (06) من المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 17 يناير 1998، الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج.ر.ج.ج، العدد 04.

4 - أنظر المادة 10 من قانون 01-01، المؤرخ في 31 يناير 2001، ج.ر.ج.ج، العدد 09، الصادرة بتاريخ 04 فبراير 2001، المتعلق بعضو البرلمان.

5 - أنظر المادة 08 من قانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان.

من يملك الأكثر يملك الأقل، ولأن المبدأ الديمقراطي المسلم به في الدول الديمقراطية يقوم على أن البرلمان هو عضو التشريع الأصيل"¹.

ويمكن أن تتم المبادرة البرلمانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، كما يمكن أن تتم على مستوى مجلس الأمة أيضا، بيد أن ذلك يتطلب توافر شروطا شكلية وإجرائية معينة، وهو ما سيتم دراسته فيما يلي:

البند الأول: العمل الجماعي في الاقتراح 20 نائبا أو 20 عضوا²

لقد منح الدستور الفرنسي لسنة 1958 للبرلمان بغرفتيه والوزير الأول أيضا صلاحية المبادرة بالقوانين، غير أن التعديل الدستوري لسنة 1996 جعل المبادرة بالقوانين من صلاحيات الوزير الأول والنواب³، لكن وبعد التعديل الدستوري لسنة 2016 تم التوسيع من ذلك الحق وأصبحت المبادرة عمل مشترك بين غرفتي البرلمان والوزير الأول، فأصبح بإمكان مجلس الأمة أيضا صلاحية اقتراح قوانين لإثراء وتحسين العمل التشريعي، وهو إجراء جديد عرفته العملية التشريعية في الجزائر، وذلك بموجب الفقرة الثانية من المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ومما تجدر الإشارة إليه أن الاقتراح في النظام الدستوري الجزائري يحمل الصبغة الجماعية (20 نائبا أو عشرون عضوا Membre) حتى ترقى إلى مستوى المبادرات الحكومية التي توصف بجودتها وجديتها.

غير أن هذا الإجراء (20 نائبا أو عشرون عضوا) من شأنه عرقلة العمل التشريعي، وإن كان من الممكن حدوث ذلك في ظل نظام الحزب الواحد، فإنه يصعب في ظل التعددية الحزبية، لصعوبة الوصول إلى العدد المطلوب، خاصة بالنسبة لأحزاب المعارضة والذين قد يقل عددهم في المجالس البرلمانية، وقد سمحت بعض الدساتير محل

¹ - محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية.. مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد 11، جانفي 2014، ص 71.

² - أنظر المادة 2/136 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - أنظر المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

المقارنة لكل عضو في مجلس النواب حق اقتراح القوانين ومنها الدستور المصري لسنة 2014 في المادة 212 منه¹.

وبناء على ما تقدم، فإن اقتراحات القوانين تتم من طرف عشرون نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو عشرون عضوا من مجلس الأمة طبقا لنص المادة 2/136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وبالأحرى تتم إما من فرق أغلبية من جهة أو من فرق المعارضة من جهة أخرى، ويتم إيداع مقترحات القوانين إلى مكتب المجلس الذي ينتمون إليه سواء كان ذلك على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة،² لتتم إحالتها بعد ذلك على مستوى اللجنة الدائمة المختصة لمناقشتها ودراستها والتصويت عليها، وذلك كله يكون تمهيدا لعملية عرضها في الجلسة العامة للمجلس.

ويبلغ إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله والذي استوفى الشروط اللازمة لذلك، لتبدي الحكومة رأيها فيه في أجل لا يتجاوز شهرين (02) من تاريخ التبليغ، وإذا انقضى الأجل ولم تبدي الحكومة رأيها فيه، يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة اقتراح القانون إلى اللجنة المختصة لدراسته³.

ويشترط النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية بأن تدعم العرائض من قبل نائب

¹ - تنص المادة 122 الدستور المصري الصادر في 18 يناير 2014، الجريدة الرسمية، العدد 3 مكرر لسنة 2014، المعدل بـ:

- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 38 لسنة 2019، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 16 مكرر (و)، الصادرة في 23 أبريل 2019، المتعلق بإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور، بقولها: " لرئيس الجمهورية، وللمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين".

² - تنص المادة 3/22 من القانون العضوي 16-12: " يودع كل اقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة".

- أنظر البند التاسع من المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، ج.ر.ج.ج العدد 46، المؤرخة في 2000/07/30 بقولها: " ... يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني: البت في قابلية اقتراحات القوانين والتعديلات واللوائح شكلا". وأنظر أيضا البند 3 المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017، ج.ر.ج.ج، العدد 49، مؤرخة في 22 أوت 2017، بقولها: " ... يضطلع مكتب مجلس الأمة تحت إشراف رئيس المجلس على وجه الخصوص بما يأتي: البت في اقتراحات القوانين والتعديلات واللوائح من حيث الشكل".

³ - أنظر المادة 24 من القانون العضوي 16-12.

برلماني وتوجه إلى رئيس الجمعية الوطنية¹.

كما تضمن الدستور المغربي² في الفصل 14 منه أيضا حق الأفراد في تقديم
ملتمسات في مجال التشريع بقولها:

" للمواطنات والمواطنين، ضمن شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي، الحق في
تقديم ملتمسات في مجال التشريع".

البند الثاني: فرض الرقابة من طرف مكتب المجلسين والحكومة

يتضح من خلال المادتين 22 و24 من القانون 16-12 بأن الاقتراح البرلماني
يودع لدى مكتب الغرفة الأولى بالبرلمان أو لدى مكتب الغرفة الثانية حسب الحالة³ وعند
قبوله يبلغ إلى الحكومة⁴.

وقد أوردت المادة 25 من القانون العضوي 16-12 بوجوب تبليغ اقتراح القانون
الذي تم قبوله إلى الحكومة، ويجب أن يكون هذا الاقتراح كما تقضي المادة 22 منه موقعا
عليه من قبل عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة، لتبدي الحكومة
الرأي فيه خلال أجل لا يتجاوز الشهرين (02) من تاريخ التبليغ.

ويتضح من المادة 12 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بأن مكتب
المجلس الشعبي الوطني يتكون من رئيس وتسعة أعضاء، وهو ما يعتبر قيادا على

¹ - لم يتضمن الدستور الفرنسي ما يقر بحق تقديم العرائض بل تضمنت ذلك المادة 147 إلى 151 من النظام الداخلي
للجمعية الوطنية الفرنسية والمادة 87 إلى 99 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ.

² - دستور المملكة المغربية لسنة 1996 المعدل سنة 2011 الصادر بالمرسوم 91_11_1 بتاريخ 29 جويلية 2011،
ج.ر.م.م، العدد 5964، المؤرخة في 30 جويلية 2011.

³ - أنظر الفقرة الثالثة من المادة 22 من القانون العضوي 16-12.

⁴ - انظر المادة 25 من ذات القانون.

- وقد أوجبت المادة 137 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 والمادة في 22/3 من القانون العضوي 16-12
بأن تودع جميع اقتراحات القوانين مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة حسب الآتي:

أ- المشاريع المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي تودع مكتب مجلس الأمة.

ب - أما باقي المشاريع الأخرى فتودع مكتب المجلس الشعبي الوطني.

وذلك خلافا لما كان يجري عليه العمل بالمادة 21 من قانون 99-02 والتي أوجبت أن تودع كل مشاريع القوانين
بمكتب المجلس الشعبي الوطني.

الاقتراحات البرلمانية، لاسيما إن تم إيداعها من طرف أحزاب الأقلية مما يعرقل عملها، وبمفهوم المخالفة فإن تكوينه من أحزاب الأغلبية لاشك بأنه يكون وسيلة لتحقيق مساعيها. فبيت مكتب المجلس في اقتراحات القوانين والتعديلات من الناحية الشكلية¹، وطبقا لذات المادة يتأكد من عدم رفض اقتراح أو مشروع قانون مماثل قبل سنة أي (12) شهرا من إيداعه، كما بيت مكتب مجلس الأمة في اقتراح القانون خلال مدة أقصاها شهرين من تاريخ إيداعه، وفي حالة رفضه يبلغ لمندوب أصحاب إقتراح القانون الذي يجب أن يكون مسببا².

يتم تبليغ المقترح إلى الحكومة إن لقي قبولا من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، لتبدي رأيها في ذلك في غضون شهرين على الأكثر، وإن لم يتم ذلك في تلك المدة يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته³.

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية الواجب توافرها في اقتراحات القوانين

بالإضافة إلى الشروط الشكلية والإجرائية الواجب توافرها في اقتراحات القوانين فيجب أن تتوفر في الاقتراحات شروط موضوعية أيضا، والمتمثلة فيما يلي:

البند الأول: أن تكون المبادرة بالقوانين تدخل ضمن الاختصاص التشريعي

للمشرع

إذ لا يمكن للنواب الخروج عن المجالات المحددة بموجب الدستور، وإن كان الأمر يبدو واضحا بالنسبة للقوانين العضوية إذ أن مجالها محدد على سبيل الحجز باعتبارها مكملة لمواد الدستور، فإن الأمر ليس كذلك بالنسبة للقوانين العادية، الأمر الذي أدى إلى إثارة تساؤل هام جداً بين الشراح والباحثين حول تحديد اختصاصات المشرع في المادة 140 والمادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، هل هي واردة على سبيل

1 - أنظر المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

2 - أنظر المادة 66 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

3 - أنظر المادة 24 من القانون العضوي 16-12.

الحصر أم على سبيل المثال؟، وتنقسم المبادرة باقتراح القوانين إلى نوعين: المبادرة باقتراح القوانين العادية والمبادرة باقتراح القوانين العضوية، وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

1- المبادرة باقتراح القوانين العادية:

بالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري وخصوصاً إلى المادة 140 والتي تنص على أنه:

" يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية:

- 1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين، ... " أي 29 ميدانا.

2- المبادرة باقتراح القوانين العضوية:

بالرجوع إلى التطور الدستوري الجزائري نلاحظ بأن المشرع الجزائري استحدث فئة القوانين العضوية لأول مرة في دستور 1996 في المادة 123 منه والمطابقة لنص المادة 141 من دستور 2016، وهي تشكل أيضا مجالات أخرى يمكن للبرلمان أن يشرع فيها بموجب قوانين عضوية بنصها:

" إضافة إلى المواد المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية، في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها،
- نظام الانتخابات،
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق بالإعلام،
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،
- القانون المتعلق بقوانين المالية،

تتم المصادقة على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".

والقوانين العضوية " هي تلك القوانين الصادرة من المشرع العادي، والمرتبطة بموضوع من الموضوعات المتصلة بالنظام الأساسي للدولة، سواء من حيث شكلها أو نظام الحكم فيها، وبتنظيم سلطاتها العليا، وتحديد اختصاصاتها وكيفية ممارستها لوظيفتها"¹.

ونظرا لارتباط القوانين العضوية بالدستور، ونصاب المصادقة عليها (الأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة²)، بالإضافة إلى خضوعها لرقابة المطابقة من طرف المجلس الدستوري قبل صدورها، فهي تعتبر أسمى من القوانين العادية³.

ولقد اتجه بعض الفقهاء إلى اعتبار تحديد هاته الاختصاصات بموجب الدستور ورد على سبيل الحجز لا الحصر، وهي تعتبر من المسائل المحجوزة للمشرع، أما المسائل المسكوت عنها فيمكن أن ينظمها المشرع بقانون يمارس عليها الاختصاص التشريعي النسبي⁴، غير أن الإجابة عن هذا التساؤل تستدعي منا البحث في المواد 140 و141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ومقارنتها مع نظيراتها المادتين 115 و116 من دستور 1989⁵.

وتم الاستناد في ذلك على أن مجالات التشريع المذكورة في المادة 115 من دستور 1989 وردت على سبيل المثال لا الحصر، إذ أن نص هذه المادة يدل بأن التعداد الوارد فيها ليس المجال الوحيد الذي يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يشرع فيه، ومن الواضح من نص المادة : " يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها آياه الدستور.

¹ - بن دحو نور الدين، " حماية المجال التنظيمي المستقل عن طريق الرقابة على دستورية القوانين العضوية" (دراسة في ظل النظام الدستوري الجزائري المعدل والمتمم)، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة طاهر مولاي سعيدة، العدد الرابع، جوان 2015، ص145.

² - أنظر المادة 2/141 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص145.

⁴ - عزاوي عبد الرحمان، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، الجزء الثاني، دار الغرب للنشر والتوزيع الجزائر، 2011، ص 57.

⁵ - وإن كان هناك اختلاف في أن المادة 140 أوردت 29 مجالا والمادة 115 أوردت 26 مجالا.

ويدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي..."، والواضح منها استعمال المؤسس الدستوري لفظ كذلك والتي يستتبط منها بأنه توجد إضافات أخرى على هذه المجالات، ولو أراد المشرع حصر تلك المجالات لكانت الصياغة كالتالي: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المجالات غير المذكورة في المادة 115 "، كما أن هناك عدة ميادين تم إدراجها ضمن مجالات القانون بالرغم من عدم تعدادها من ضمن مجالات المذكورة في المادة 115 من دستور 1989، نذكر منها على سبيل المثال العلم الوطني والنشيد الوطني وخاتم الدولة (المادة 05)، قواعد نزع الملكية للمنفعة العامة (المادة 20)¹.

ومن المفيد أن ننوه بأنه توجد بعض المجالات التي لم تدرج ضمن مجالات التشريع لا بمقتضى المادة 115 من دستور 1989 ولا بمقتضى أي مادة متفرقة منه، ومع ذلك تم تنظيمها بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، وأصدر رئيس الجمهورية القانون ولم يخطر المجلس الدستوري عنه دفاعاً عن اختصاصه التنظيمي، ومنها القانون رقم 91-16 المتعلق بالمجاهد والشهيد.

وبناء على ما تقدم، فإن التعداد الوارد في المادة 115 من دستور 1989 وردت على سبيل الحجز لا الحصر، وهو ما يجعلنا نستتبط الحكم من المادتين 122 و125 من التعديل الدستوري لسنة 1996، وكذلك المادتين 140 و143 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والواضح من جوهر المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية..."، فمصطلح " كذلك" يعني إضافة إلى مجالات أخرى موجودة في نصوص أخرى من الدستور يشرع البرلمان في هذه المجالات، حيث أنه لو أراد المؤسس الدستوري حصر مجالات التشريع بأمر جلي بمقتضى المادة 143 منه لكانت صياغتها كالتالي: يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في الميادين غير المحددة في المادة 140 "، وبالتالي يعد البرلمان هو

¹ - هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الأزاريطة، مصر، 2014، ص 200.

صاحب الاختصاص الفعلي في التشريع والسلطة التنفيذية هي الاستثناء¹.

بينما اتجه جانب فقهي آخر للقول بأن هناك اختلاف بين الاصطلاح الفرنسي

والعربي للمادة 125 من التعديل الدستوري لسنة 1996 بقولها:

" les matières autres que celle réservées a la loi relevant du pouvoir réglementaire du président de la république..."

فالملاحظ أن عبارة "relevant" المستعملة في النص الفرنسي تفيد لغويا " تندرج

ضمن اختصاصاته لتصبح حكرا عليه" فليس لغيره ممارستها كما أن ذلك يتعارض مع نص

المادة 98 من الدستور والتي تجعل للبرلمان السيادة في إعداد القانون، كما أنه كان من

الأفضل أن يقابل عبارة "يمارس" المستعملة في النص العربي لفظ "exerce" في النص

الفرنسي.

غير أن المؤسس الدستوري الجزائري حجز مجالات البرلمان المتعلقة بالتشريع ولا

يمكن للسلطة التنفيذية بالتالي التدخل فيها مع أن للسلطة التنفيذية مجال واسع لممارسة

السلطة التنظيمية فيما تبقى من ميادين، وما يُدعم ذلك هو رأي المجلس الدستوري رقم

02/ر.ق.ع/01 المؤرخ في 22 أوت 2004 المتعلق بمطابقة القانون الأساسي للقضاء

للدستور حيث اعتبر فيه المجلس الدستوري أنه "...تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات خول

المشرع صلاحية التشريع في المجالات المخصصة له حصرا في الدستور، دون أن يتعدها

الى المجالات التنظيمية المخصصة للسلطة التنفيذية..."، فاعتبار أن السلطة التنفيذية لها

نظرات شاملة لما تمتلكه من خبرات تساعد في ايجاد الحلول لأي ظاهرة اجتماعية مستجدة

تطراً، على عكس البرلمان الذي عادة ما يفتقر الى أشخاص ذوي خبرة ولهم كفاءة لازمة

لعدم اشتراط قانون الانتخابات فيمن يترشح لعضوية المجلس النيابي أي مؤهل علمي².

¹ - هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة

بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي)، مرجع سابق، ص 204.

² - المرجع نفسه، ص 204.

وبالتالي فإن مجالات التشريع التي عدتها المادة 140 من الدستور تقتضي بأن هناك ميادين أخرى يمكن للبرلمان التدخل فيها وهي محددة في نصوص متفرقة من الدستور، نذكر منها على سبيل المثال: العلم الوطني والنشيد الوطني وخاتم الدولة (المادة 06 من التعديل الدستوري لسنة 2016)، نزع الملكية للمنفعة العامة (المادة 22 من التعديل الدستوري لسنة 2016)، (تسليم المجرمين المادة 82 من التعديل الدستوري لسنة 2016).
ومما تجدر الإشارة إليه، أن للبرلمان سلطة الموافقة على بعض المعاهدات الدولية، إذ أن هناك طائفة من المعاهدات الدولية وردت ضمن المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016، تحتاج إلى الموافقة الصريحة من طرف غرفتي البرلمان قبل المصادقة عليها كاتفاقية الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة وكذا المتعلقة بمركز الأشخاص والتي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، وتم تجسيدها لهذه المادة على سبيل المثال الاتفاق الأوروبي المتوسطي لتأسيس شراكة بين الجزائر والاتحاد الأوروبي والذي تمت الموافقة عليه من طرف غرفتي البرلمان بموجب القانون رقم 05/05 الصادر في 26 أبريل 2005¹.

وعلى هدى ما تقدم، تسمو المعاهدات على القانون متى تمت المصادقة عليها وفق الشروط المنصوص عليها في الدستور، وبصوت البرلمان على هذه المعاهدات موافقة أو رفضا دون المناقشة في الموضوع، وهو ما يوضح لنا بأن موافقة البرلمان موافقة شكلية خصوصا أنه لا يُتطلب أية أغلبية خاصة في التصويت ليكون عمل البرلمان عمل رقابي أكثر منه اختصاص تشريعي، إذن فإن أي تصديق من قبل رئيس الجمهورية على إحدى المعاهدات المتعلقة بالموضوعات السابقة دون أن يوافق عليها البرلمان فإن هذا التصديق يعتبر باطلا وهو ما أشارت إليه المادة 46 لقانون المعاهدات، أما المعاهدات الأخرى فهي

¹ - قانون رقم 05/05 الصادر في 26 أبريل 2005 المتضمن الموافقة على الاتفاق الأوروبي المتوسطي لتأسيس شراكة بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية من جهة والمجموعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها من جهة أخرى الموقع بالونسيا يوم 22 أبريل 2002 وملاحقه من 1 إلى 6 والبروتوكولات من رقم 1 إلى 7 والوثيقة النهائية المرفقة به، ج.ر.ج.ج، عدد 30، مؤرخة في 2005/04/27، ص 5.

تدخل ضمن الاختصاص الانفرادي المطلق لرئيس الجمهورية من حيث التصديق عليها¹.

البند الثاني: التقييد الموضوعي المحدد بموجب المادة 23 من القانون العضوي

12-16

لا تقتصر الشروط الموضوعية في أن ترد ضمن المجالات المحددة أو المفارقة من الدستور، فهناك ضوابط أخرى يجب توافرها وهو ما نصت عليه المادة 23 من القانون العضوي 12-16 حيث أنه لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير مضمون مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر (12) شهرا، بالإضافة إلى ما جاء في نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث لا يقبل أي اقتراح قانون يكون مضمونه، أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها، وهو من الأمور الصعبة التي من العسير على النواب توفيرها وتحقيقها، وبالتالي فإنه يمكن سحب اقتراحات القوانين من طرف مندوبي أصحابها، غير أن ذلك يجب أن يكون قبل التصويت أو المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة².

البند الثالث: الشرط المتعلق بمجال الدفاع الوطني

بالإضافة إلى الشرطين السابقين هناك شرط آخر متعلق بمجال الدفاع الوطني ومع أن المطة رقم 26 من المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 جعلته من اختصاص القانون، وبما أن مجال الدفاع الوطني يدخل ضمن المجالات التي يمكن أن تنظم بموجب قانون، لكن باعتباره من المجالات الحساسة ولكون رئيس الجمهورية هو

¹ - لو شن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2012/2011، ص 109.

- هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري والمصري)، مرجع سابق، ص 206.

² - أنظر المادة 2/21 من القانون العضوي 12-16.

المسؤول عن تنظيم السياسة العامة وتوجيهها¹، فجري العمل على أن تنظيم هذه المجالات عادة ما يرجع إلى السلطة التنفيذية بمقتضى مشروع قانون أو أمر رئاسي²، ومن هنا فإن أي اقتراح قانون يدخل ضمن إطار السياسة الخارجية للدولة يعتبر غير دستوري، فقد تم سحب اقتراح القانون الذي اقترحه نواب المجلس الشعبي الوطني والمتعلق بـ " تجريم الاستعمار"، حيث أنه بعد إحالته على الحكومة لتبدي رأيها فيه رأت بأنه يرتبط بالسياسة الخارجية للدولة، الأمر الذي أدى إلى سحبه³.

وبناء على ما سبق، فإن المبادرة بالقوانين وإن كانت على قدم المساواة بين الحكومة وأعضاء البرلمان، إلا أن قلة الإمكانيات لدى أعضاء البرلمان، والنقص في التأطير وفي الشخصيات القانونية المتمكنة من إعداد النصوص القانونية سواء على مستوى اللجان أو في البرلمان ككل، فكل ذلك من شأنه التأثير على مستوى المبادرات البرلمانية، ونوعية وطبيعة النصوص المقترحة، وهو ما يتضح جليا من خلال التجارب البرلمانية من خلال نقص الجودة والقواعد والصياغة، الأمر الذي يؤثر سلبا على النظام التشريعي ككل، لذلك ففي الغالب أن المبادرات البرلمانية تكون عبارة عن تعديلات جزئية لنصوص قانونية سارية المفعول، أو تتمحور في بعض المسائل التي تعتبر في جوهرها ثانوية⁴.

وقد تتجلى أهمية سياسية للاقتراحات البرلمانية إذ تعتبر أداة لتغيير اهتمام الحكومة بمجال معين يثار عن طريق الاقتراحات البرلمانية، الأمر الذي قد يدفع الحكومة لتقديم مشاريع في نفس هذه المجالات⁵.

1 - أنظر المطة 3 من المادة 91 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016.

2 - هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري والمصري)، مرجع سابق، ص 204.

3 - هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي)، مرجع سابق، ص 206.

4 - عبد الاله فونتير، مرجع سابق، ص 153.

5 - المرجع نفسه، ص 154.

المبحث الثاني: دراسة المبادرات التشريعية من قبل اللجان الدائمة

وقواعد الموافقة عليها

انطلاقاً من نص المادة 136 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 فإن المبادرات التشريعية تكون من طرف الوزير الأول والنواب وكذا أعضاء مجلس الأمة، غير أن ذلك يتطلب دراستها ومناقشتها وكذا التصويت عليها ولا يتأتى ذلك إلا باجتماع البرلمان (مطلب أول) ووضع ضوابط معينة لتنظيم عمله وفق دورات معينة (مطلب ثاني)، على أن النص المحال على البرلمان يتطلب دراسته ومناقشته داخل اللجان الدائمة المختصة (مطلب ثالث)، وأن هناك إجراءات معينة تنظم التصويت والمصادقة، وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

المطلب الأول: تنظيم اجتماعات البرلمان

تتم دراسة المبادرات بالقانون من طرف البرلمان وفق جدول أعمال معد مسبقاً ومنظم وفق الأولويات التي تحددها الحكومة (فرع أول)، وقد منح المؤسس الدستوري للمعارضة البرلمانية حق الإسهام في العمل التشريعي (فرع ثاني)، وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

الفرع الأول: جدول أعمال البرلمان

إن قيام أي سلطة بالمهام المسندة إليها لا يتأتى إلا بترتيب القضايا التي تناقشها وفق امتياز، وباعتبار البرلمان سلطة ذا أهمية كبرى في النظام السياسي الجزائري بالنظر إلى حجم الأعمال المسندة إليه، فوجب عليه إذاً إعداد مخطط عملي معين وفق ترتيب معين عن طريق ما يسمى بـ " جدول الأعمال".

البند الأول: المقصود بجدول أعمال البرلمان

تقوم المؤسسات الدستورية بمهامها وراء تعدد نشاطاتها وتعقد العلاقات بين أفراد شعبها وكثرة المسائل التي تتطلب حلولاً، وهو ما يتطلب مضاعفة عمل السلطة التشريعية، غير أن ذلك لا يتحقق إلا وفق جدول أعمال منظماً ومرتباً وفق الأولويات التي تملئها

الحياة، لذلك فإن جلسات ودورات البرلمان تنظم وفق ما يصطلح عليه بـ " جدول الأعمال"، وبالتالي فإن جدول الأعمال لما له من دور في إبراز العلاقة بين البرلمان والحكومة، فما هو إلا ترجمة حقيقية إما لتحكم البرلمان في تنظيم أعماله، أو خضوعه.

و" يقصد بجدول أعمال البرلمان ذلك التصرف البرلماني الذي بموجبه يحدد برنامج عمل النواب في دورة تشريعية أو جلسة واحدة أو عدة جلسات بحسب طبيعة العمل المطلوب إنجازها"¹.

لنتولى هيئة الرؤساء على مستوى كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بإعداد مشروع جدول الأعمال، وقد نص القانون العضوي رقم 16-12 في المادة 1/15 منه على أنه " يجتمع مكتبا الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول، في بداية دورة البرلمان، لضبط جدول أعمال الدورة، تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة."

البند الثاني: إشراك الحكومة في تحديد جدول الأعمال

يتضح من القوانين وكذا الأنظمة الداخلية للبرلمان، بأن الحكومة تشارك البرلمان في تحديد جدول الأعمال وفق الأولوية التي تراها، وتعد شريكاً مباشراً في تحديده لكونها تحضر في اجتماعات المجلسين²، فحضورها له تأثير فعال في توجيه عمل المكتب باعتبار المبررات التي تمتلكها والتي من خلالها يمكنها إقناع مكتب المجلس، الأمر الذي يعطيها الأولوية في ترتيب المواضيع وفق الرؤى التي تراها مجسدة لعملها³، كما لها أن تتلمص من المسؤولية التقصيرية في حالة الرقابة السياسية المفروضة عليها من طرف البرلمان، في حالة عدم تمرير أي نص واعتباره السبب في عرقلة برنامجها⁴.

¹ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 61.

² - أنظر المادة 17 من القانون العضوي 12-16.

³ - أنظر المادة 15 من ذات القانون.

⁴ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة-)، مرجع سابق، ص 91.

وبالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري يتضح بأن التعديل الدستوري لم ينص على مشاركة الحكومة في إعداد جدول الأعمال، غير أنه بالرجوع إلى القانون العضوي 12-16 وكذا النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، يتضح بأن للحكومة دورا أكثر أهمية في تحديد جدول الأعمال، بل وترتيبه حسب أولوياتها، وهو ما يتضح من خلال المادة 15 من القانون العضوي 12-16.

وبالتالي فإن للحكومة حرية في وضع مشاريع القوانين وكذا الاقتراحات المقدمة من قبل النواب، والتي لقيت استحسانا وقبولا منها في المراتب الأولى لجدول الأعمال، وباقي الاقتراحات تكون متتالية الترتيب، فضلا عن ذلك فإن لها بعد تحديد جدول أعمال الدورة إمكانية إدراج مشروع قانون جديد في الدورة الجارية لم يكن مدرجا في جدول الأعمال الأول، ولها في ذلك أن تلح على استعجاليه طبقا للمادة 16 من القانون العضوي 12-16¹، وبذلك فإن فالأمر انتقل من مرحلة التشاور إلى مرحلة الموافقة²، غير أن حالات الاستعجال تخضع للسلطة التقديرية للحكومة فهي التي تقرر توافر حالة الاستعجال من عدمها، حتى ولو كانت مشاريع قوانين جديدة، وهو ما يمكن الحكومة من تغيير الترتيب الوارد في جدول الأعمال، الأمر الذي يبرز لنا بأنه ليس للبرلمان الحرية في سير عمله، فعمله ضمن هذا الإطار مرهون بما تمليه الحكومة طبقا للقانون، إلا إن تركت الحكومة للبرلمان مجالا لإشراكه في ضبط جدول أعماله³.

ومن المفيد أن نضيف، بأن للحكومة أيضا أن تستشار في ضبط جدول أعمال الجلسات انطلاقا من نص المادة 17 من القانون العضوي 12-16 والقاضية باستشارة مكثبي الغرفتين لها.

¹ - تنص المادة 16 من القانون العضوي 12-16 على أنه: " يمكن الحكومة، حين إيداع مشروع قانون، أن تلح على استعجاليته".

² - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 237.

³ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة-)، مرجع سابق، ص 91.

ويمكن عند الاقتضاء لرئيسي المجلسين استشارة هيئة التنسيق فيما يتعلق بالمواضيع التي يمكن إدراجها في جدول أعمال الدورة، غير أن جدول أعمال الجلسات التي تتكون منها الدورة يتم ضبطه من طرف مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة¹.

على أن يبلغ به النواب والحكومة بـ (07) أيام على الأقل قبل الجلسة المعنية² على مستوى المجلس الشعبي الوطني، كما يبلغ به أعضاء المجلس والنواب بعشرة (10) أيام على الأقل قبل الجلسة المعنية على مستوى مجلس الأمة³، وكان المشرع يبتغي من وراء ذلك إعادة الاعتبار للبرلمان وتحقيق التكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار ممارسة كل سلطة ما لها من اختصاصات، وإن كان الواقع يقر بغير ذلك، إذ يتضح من القانون العضوي 12-16، والنظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لسنة 2017، بأن يتضمن جدول الأعمال ما يلي⁴:

1- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية،

2- اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها،

3- الأسئلة الشفوية،

4- المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور، وللقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ولهذا النظام الداخلي،

5- مشاريع واقتراحات القوانين التي لم تعد تقارير بشأنها في آجال شهرين من الشروع في دراسته من طرف اللجنة المختصة، بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة⁵.

1 - أنظر المادة 17 من القانون العضوي 12-16.

2 - أنظر المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

3 - أنظر المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

4 - أنظر المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

5 - أنظر المادة 25 من القانون العضوي 12-16، وأنظر المادة 44 من هذا النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

6- النصوص التي تم التصويت عليها والتي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية¹.

ومن الجدير بالذكر أنه لا يمكن تسجيل مشاريع واقتراحات القوانين في جدول أعمال جلسة في المجلس الشعبي الوطني، إذا لم يتم توزيع تقرير اللجنة قبل ثلاثة (03) أيام عمل على الأقل من تاريخ هذه الجلسة، غير أنه يستثنى قانون المالية من تلك الإجراءات ليمر مباشرة بعد تسجيله في جدول الأعمال إلى المجلس لمناقشته بغض النظر عن تقرير اللجنة فيفضل على أي مشروع حكومي أو اقتراح برلماني².

وبعد نهاية المناقشات يحرر التقرير داخل اللجان، لتأتي مرحلة طبعه وتوزيعه بغرض إحالته للمناقشة في الجلسة العامة للبرلمان.

ويتم إعداد مشروع جدول أعمال الدورة من طرف هيئة الرؤساء في كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ثم يضبط من طرف مكتبا الغرفتين³، على أنه يمكن استشارة هيئة التنسيق في المواضيع التي يتم إدراجها في جدول أعمال الدورات عند الاقتضاء من قبل رئيسي المجلسين⁴.

وللوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال⁵، وهو ما يعني وقوف الحكومة المحكم على مشاريع القوانين التي أقرتها، وللحكومة وللحكومة أيضا انطلاقا من نص المادة 135 إمكانية دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول،...⁶، ليصدر رئيس الجمهورية مرسوما رئاسيا يدعو فيه البرلمان للانعقاد، متضمنا جدول أعمال الدورة غير العادية وفق الأولويات التي يحددها الرئيس.

1 - أنظر المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 وانظر المادة 42 من القانون العضوي 16-12.

2 - أنظر الفقرة الثانية من المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

3 - أنظر المادة 2/49 والمادة 2/53 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

4 - أنظر البند الأول من المادة 50 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 والبند الأول من المادة 2/54 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

5 - أنظر المادة 2/135 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016.

6 - أنظر المادة 3/135 من ذات التعديل.

ولقد تم تخصيص جلسة شهرية للبرلمان في فرنسا لتمكين كل غرفة من ضبط جدول أعمالها، وهو ما يمكن من دراسة الاقتراحات البرلمانية¹، وهو ما نص عليه أيضا المشرع المغربي في الفقرة الثانية من المادة 82 من الدستور المغربي لسنة 2011².

وهو ما تضمنه التشريع الجزائري أيضا بتمكين المعارضة البرلمانية من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية طبقا للمادة 2/114 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، والقاضية بأن تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة، وهو الأمر الذي تم تأكيده بمقتضى المادة 18 من القانون العضوي 16-12³.

وفي كل الحالات، يجب أن يتضمن جدول أعمال المجموعة البرلمانية على مستوى مجلس الأمة إلا المسائل أو القضايا التي تدخل ضمن اختصاصات مجلس الأمة⁴، كما يجب أن يودع اقتراح مشروع جدول أعمال المجموعة أو المجموعات البرلمانية من المعارضة من قبل رئيسها لدى مكتب المجلس للبت فيه، وذلك قبل عشرة (10) أيام من التاريخ المقترح لعقد الجلسة الشهرية على الأقل، وفي حالة الرفض يجب أن يكون قرار الرفض معللا، ويبلغ إلى رئيس المجموعة البرلمانية المعنية⁵.

فنتولى الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان تمثيل الحكومة عند تحديد جدول الأعمال، ولها في ذلك استشارة الوزارات المعنية والجهات الحكومية المعنية بمشاريع القوانين التي سيتم إيداعها مكتب المجلس الشعبي الوطني⁶.

1 - أنظر المادة 48 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 طبقا للتعديل الذي حصل للدستور الفرنسي سنة 1995.

2 - تنص الفقرة الثانية من المادة 82 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه:

" يخصص يوم واحد في الشهر لدراسة مقترحات القوانين، ومن بينها تلك المقدمة من قبل المعارضة."

3 - تنص المادة 18 من القانون العضوي 16-12 بقولها: " تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة وفقا لأحكام المادة 114 من الدستور."

4 - أنظر المادة 85 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

5 - أنظر المادة 86 من ذات النظام.

6 - أنظر نص المادة 04 من المرسوم التنفيذي 98-04 المؤرخ في 17 يناير 1998، ج.ر.ج.ج، العدد 04، الصادرة بتاريخ 28 يناير 1998، الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان.

ومن الأهمية الإشارة إلى أن الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان يعتبر أفضل وسيط لتبليغ انشغالات أعضاء البرلمان إلى الحكومة¹.

الفرع الثاني: دور الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان في التنسيق

بين الحكومة والبرلمان وإثراء العمل التشريعي

بموجب القانون العضوي 16-12 الذي ينظم العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة المعدل للقانون العضوي 99-02، تم إنشاء الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، حيث يتولى الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان مهمة تمثيل الحكومة لدى البرلمان²، وله في ذلك القيام بعدة مهام تتمثل فيما يلي:

البند الأول: مهام الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان ذات التنسيق بين أجهزة

البرلمان والحكومة

للوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان عدة مهام للتنسيق بين الحكومة والبرلمان، تتمثل فيما يلي³:

- يشارك في اجتماعات مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة، بهدف تحديد جدول أعمال دورات البرلمان العادية، وغير العادية،
- يضبط بالتشاور مع الأجهزة البرلمانية المعنية، كليات دراسة مشاريع القوانين واقتراحات القوانين والآجال المخصصة لها طبقاً للأحكام السارية المفعول،
- يحضر أشغال الجلسات العلنية والمغلقة وكذلك جلسات اللجان البرلمانية، بهدف تبليغ موقف الحكومة بخصوص النقاط المدرجة في جدول الأعمال وتوضيحه.

1 - أنظر المادة الثامنة (08) من المرسوم التنفيذي رقم 98-04.

2 - أنظر المادة الأولى (01) من ذات المرسوم.

3 - أنظر المادة الرابعة (04) من ذات المرسوم.

البند الثاني: مهام الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان ذات الإسهام في العمل التشريعي

- تتمثل مهام الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان على وجه الخصوص فيما يلي¹:
- ينسق العلاقات بين غرفتي البرلمان والهيكل الحكومية.
 - يتابع عملية المصادقة على مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي،
 - يساهم في إثراء مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي،
 - يساهم في تحيين القوانين السارية المفعول،
 - يقيم علاقات واتصالات مع أعضاء البرلمان والمجموعات البرلمانية،
 - يشارك في اللقاءات البرلمانية.

البند الثالث: مهام الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان في مجال إثراء مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي

- تتمثل مهام الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان في مجال إثراء التشريع فيما يلي²:
- يبدي الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان رأيه في المشاريع التمهيديّة للقوانين من حيث الشكل والمضمون³،
 - يبلغ إلى مكتب الغرفة المعنية تحفظات الحكومة المحتملة حول اقتراحات القوانين،
 - يضمن متابعة التعديلات التي يقترحها أعضاء البرلمان، وعند الإقتضاء يبلغ رأي الحكومة أو اقتراحاتها المرتبطة بذلك.

1 - أنظر المادة الثالثة (03) من المرسوم التنفيذي رقم 04-98.

2 - أنظر المادة السادسة (06) من ذات المرسوم.

3 - أنظر المادة السادسة (06) من ذات المرسوم.

الفرع الثالث: دور المعارضة البرلمانية في أشغال البرلمان

مكن الدستور الجزائري المعارضة البرلمانية من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية طبقا للمادة 2/114، وهو ما أوجب علينا دراسة المقصود بها وكذا المهام الموكلة إليها فيما يلي:

البند الأول: المقصود بالمعارضة البرلمانية

يتجه الفقيهان "ج/ جزري وآدم برزفورسكي بأن المعارضة تعني: " الرقابة على أعمال الحكومة في كافة الأعمال التي تجريها، ولا تتم هذه المعارضة إلا من خلال الأحزاب السياسية"¹.

ومن الناحية الدستورية فإنه كثيرا ما يوحي لفظ المعارضة البرلمانية على التعارض بين الحكومة وجزء من مكونات البرلمان، والمتمثلة في الفرق والمجموعات البرلمانية والتي لم تصوت على البرنامج الحكومي، والتي لا يشارك مناضليها في تشكيل الحكومة.

وقد أوجب النظام الداخلي لمجلس الأمة بأن تؤسس المجموعة البرلمانية بعد استلام مكتب المجلس ملف التأسيس، الذي يتضمن بالإضافة إلى وثائق أخرى، تحديد ما إذا كانت الطبيعة السياسية للمجموعة البرلمانية من المعارضة، على أن تنشر هذه الوثائق في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس².

وانطلاقا مما تقدم، فإن المعارضة البرلمانية تقتضي تواجد مجموعة من الفاعلين الذين لم يفوزوا بانتخابات شرعية³، على أن وجود المعارضة السياسية يعتبر من مظاهر استقرار تلك الدولة، كما أن مشاركتها المستمرة في العمل السياسي يعتبر من صميم السياسة الهادئة طويلا، ويحمل في طياته الانتقال السلمي للسلطة الذي يفيد بوجود تعددية حزبية ومعارضة سياسية فاعلة⁴.

1 - هشام عميري، المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري المغربي، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز

الديمقراطي العربي، برلين ألمانيا، العدد الأول، أكتوبر 2018، ص 274.

2 - أنظر المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

3 - هشام عميري، مرجع سابق، ص 275.

4 - المرجع نفسه، ص 276.

البند الثاني: الصلاحيات التشريعية للمعارضة البرلمانية

تعتبر المعارضة مكون أساسي في بنية البرلمان، لكونها تمارس وظيفة التشريع والمراقبة بالإضافة إلى وظائف أخرى، ومن الناحية الفعلية فقد تم دسترة حقوق المعارضة البرلمانية في التعديل الدستوري الجزائري، وتم منحها آليات تسمح لها بالقيام بالوظائف المسندة إليها، في المادة 114 منه، بقولها: "تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية، لاسيما منها:

- 1- حرية الرأي والتعبير والاجتماع،
- 2- الاستفادة من الإعانات المالية الممنوحة للمنتخبين في البرلمان،
- 3- المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية،
- 4- المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة،
- 5- تمثيل مناسب في أجهزتي غرفتي البرلمان،
- 6- إخطار المجلس الدستوري، طبقا لأحكام المادة 187 (الفقرتان 2 و 3) من الدستور، بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان،
- 7- المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية.

وبالرجوع إلى أحكام التشريع الجزائري فإن اقتراحات القوانين تتم من طرف عشرون (20) نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة طبقا لنص المادة 2/136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، على أن يختص كل من مجلسي البرلمان بوضع جدول أعماله، الذي يتضمن مشاريع ومقترحات القوانين بالأولوية والترتيب الذي تحدده الحكومة، على أن تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة¹، وطبقا لنص المادة 86 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، فإن اقتراح مشروع جدول أعمال المجموعة أو المجموعات البرلمانية من المعارضة يودع من قبل رئيسها لدى مكتب

¹ - أنظر المادة 18 من القانون العضوي 16-12.

المجلس للبت فيه، وذلك قبل عشرة (10) أيام من التاريخ المقترح لعقد الجلسة الشهرية على الأقل، وفي حالة الرفض يجب أن يكون قرار الرفض معللاً، ويبلغ إلى رئيس المجموعة البرلمانية المعنية¹.

وفي كل الحالات يجب أن يتضمن جدول أعمال المجموعة البرلمانية على مستوى مجلس الأمة إلا المسائل أو القضايا التي تدخل ضمن اختصاصات مجلس الأمة². وإن كنا نتفق على ضعف المبادرات التشريعية عموماً³، فقد نكون أكثر اتفاقاً في ضعف المبادرة بها من طرف المعارضة، لذلك فقد اتجهت معظم التشريعات المقارنة إلى إعطاء المعارضة وقتاً كافياً للمناقشة دفعا لتحسين وجودة وتطوير مهاراتها التشريعية، كما هو الأمر في مجلس النواب الإيطالي مثلاً بإعطائها وقتاً كافياً للتدخل في أي موضوع⁴.

¹ - أنظر المادة 86 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000.

² - أنظر المادة 85 من ذات النظام.

³ - نتيجة للقصور التشريعي لمجلس الأمة الكويتي، فقد تعرض للحل أكثر من عشر مرات بدءاً من سنة 1963 عقب الاستقلال: أنظر: يحيى محمد مرسي النمر، مرجع سابق، ص 452.

⁴ - تم النص في مدغشقر في المادة الثانية 02 من قانون نظام المعارضة على أن " المعارضة تعني في مضمون هذا القانون، أي حزب مشكل بصفة قانونية، أو مجموعة سياسية الذي يطور أساساً موقفاً وآراءً مختلفة عن تلك المتخذة أو المعبر عنها من قبل الحكومة، وعلى أن الانتماء إلى المعارضة يكون موضوع تصريح رسمي وعمومي، ويجب أن يسجل بوزارة الداخلية. أنظر: هشام عميري، مرجع سابق، ص 274.

- المرجع نفسه، ص 278.

المطلب الثاني: دورات البرلمان

قد تكون دورات البرلمان عادية (فرع أول) كما قد تكون استثنائية (فرع ثاني) وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

الفرع الأول: أدوار الانعقاد العادية

إن هناك اختلاف في عدد دورات انعقاد البرلمان فمن الدساتير من نصت على أن تكون دورتين للبرلمان، ومنها من جعلتها دورة واحدة، وقد جعلت فرنسا دورة واحدة للبرلمان كما يتضح من نص المادة 28 من الدستور الفرنسي 1958، وقد حذت مصر نفس النهج الذي أخذت به فرنسا ليجتمع مجلس النواب في دورة واحدة في السنة لمدة تسعة أشهر على الأقل، كما يتضح من نص المادة 115 من الدستور المصري لسنة 2014¹، حيث تبدأ فترة الانعقاد من وقت دعوة رئيس الجمهورية المجلس للانعقاد قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر، وإذا لم يدع الرئيس المجلس للانعقاد اجتمع بحكم الدستور في نفس اليوم على أن ينهي رئيس الجمهورية الاجتماع العادي، لكن ليس قبل اعتماد الموازنة العامة. ومما تجدر الإشارة إليه أنه بمقتضى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 جعل المؤسس الدستوري دورة واحدة لانعقاد البرلمان في السنة، يجتمع فيها لمدة عشرة (10) أشهر على الأقل بنص المادة 135 منه: " يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل".

تبدأ دورة البرلمان العادية في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر².

¹ - تنص المادة 115 من الدستور المصري لسنة 2014 الدستور المصري الصادر في 18 يناير 2014، الجريدة الرسمية، العدد 3 مكرر أ لسنة 2014، المعدل ب: قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 38 لسنة 2019، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 16 مكرر (و)، الصادرة في 23 أبريل 2019، المتعلق بإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور، على أن: " يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد للدور العادي السنوي قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر، فإذا لم تتم الدعوة، يجتمع المجلس بحكم الدستور في اليوم المذكور.

² ويستمر دور الانعقاد العادي لمدة تسعة أشهر على الأقل، ويفض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة المجلس، ولا يجوز ذلك للمجلس قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة".

2 - أنظر المادة 1/5 من القانون العضوي 16-12.

- وقد أخذ التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996، بدورتين عاديتين في السنة.

وهو ما يوضح نية المشرع في التقليل من التشريع عن طريق الأوامر، الذي يمكن أن يكون فقط في وقت العطلة البرلمانية نظرا لاستحالة استمرار اجتماع البرلمان طيلة السنة.

الفرع الثاني: أدوار الانعقاد غير العادية

بالرجوع إلى معظم الدساتير، فإن دعوة البرلمان للانعقاد تتم بدعوة من رئيس الجمهورية أو بعدد معين من أعضاء المجلس النيابي، لينتقد البرلمان بجدول الأعمال الذي دُعي من أجله، ففي مصر مثلا يمكن اجتماع مجلس النواب لنظر أمر عاجل بناء على دعوة من رئيس الجمهورية، أو من عشر أعضاء مجلس النواب¹.

و يتم دعوة البرلمان في المملكة المغربية لدورة استثنائية إما بمرسوم أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب أو بأغلبية أعضاء مجلس المستشارين².

أما في الجزائر يتم دعوة البرلمان للانعقاد بناء على دعوة من رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يحدد جدول أعمال الدورة³، أو باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني عندما يتوافر عنصر الاستعجال في بعض القضايا⁴.

وبالرغم من أن مجلس الأمة الجزائري يشكل الغرفة الثانية بالبرلمان الجزائري إلا أن المشرع لم يمنحه إمكانية دعوة البرلمان لعقد دورة استثنائية⁵.

ويتجه الفقه الراجح للقول بأن فترة التأجيل لا تدخل ضمن الفترة الفاصلة بين دورتي الانعقاد بل تدخل ضمن فترة الانعقاد على أساس أن التعليق والتأجيل لا ينهيان دورة

¹ - أنظر المادة 116 من الدستور المصري لسنة 2014 الدستور المصري الصادر في 18 يناير 2014، الجريدة الرسمية، العدد 3 مكرر لسنة 2014، المعدل بـ:

- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 38 لسنة 2019، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 16 مكرر (و)، الصادرة في 23 أبريل 2019، المتعلق بإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور.

² - أنظر الفصل 66 من الدستور المغربي لسنة 2011.

³ - أنظر الفقرة الثالثة من المادة 135 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016.

⁴ - أنظر الفقرة الرابعة من المادة 135 من ذات التعديل.

⁵ - أنظر الفقرة الرابعة من المادة 135 من ذات التعديل ولم تتضمنه أيضا المادة 118 فقرة الثانية من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996.

البرلمان بل يقطعانها فقط¹.

الفرع الثالث: جلسات البرلمان

طبقا لما نصت عليه المادة 133 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 فإن جلسات البرلمان تكون علانية²، فيمكن للمواطنين الحضور، كما يمكن للصحافة تغطية ما يدور في الجلسة، على أنه يجوز نقل وقائع الجلسات عن طريق التلفزيون أو الإذاعة، ونشرها كاملة في الجريدة الرسمية³.

ويمكن للبرلمان عقد جلسات مغلقة بطلب من رئيسي الغرفتين أو الوزير الأول، أو أغلبية الأعضاء الحاضرين⁴، ويتم نشر هذه المحاضر طبقا لما نصت عليه المادة السابعة (07) من القانون العضوي 16-12.

ومن المفيد الإشارة إلى أن الجلسة يتم افتتاحها من قبل رئيسها الذي يتولى إدارة المناقشات، كما يسهر على احترام النظام الداخلي، والمحافظة على النظام، وله في كل وقت أن يرفع الجلسة أو يوقفها⁵.

ولأعضاء مجلس الأمة الراغبون في أخذ الكلمة تسجيل أنفسهم مسبقا لدى رئاسة الجلسة في قائمة المتدخلين، ويغلق باب التسجيل في القائمة قبل موعد الجلسة بساعة واحدة، ويحرم العضو الحاضر من حق التدخل في حال ما نودي عليه وكان غائبا، وليس لأي عضو التدخل مكان عضو آخر، على أن تنشر قائمة المتدخلين قبل بداية كل جلسة

¹ - هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي)، مرجع سابق، ص 23.

² - هو ما نصت عليه أيضا المادة 133 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996.

³ - أنظر المادة 7 من القانون العضوي 16-12.

-Gilles Champagne, L'essentiel du droit constitutionnel, 9. éd, Gualino éd, paris, 2009, p144.

⁴ - تنص الفقرة الثانية من المادة السادسة من القانون العضوي 16-12 أن: " تكون جلسات البرلمان علانية أو مغلقة وفقا لأحكام المادة 133 (الفقرة الثانية) من الدستور".

⁵ - أنظر المادتين 59 و60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

- أنظر المادة 64 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري لسنة 2017.

مع احترام الترتيب، وللعضو أخذ الكلمة بعد أن يأذن له الرئيس بذلك، ولرئيس اللجنة المختصة التدخل في المناقشات العامة¹.

"و تحظى نقطة النظام بالأولوية على طلبات التدخل في الموضوع.

تتصب نقطة النظام وجوبا على مقتضيات سير الجلسة وتطبيق النظام الداخلي. لا يمكن أن تتجاوز مدة نقطة النظام دقيقتين.

يذكر رئيس الجلسة المتدخل الذي يحيد عن الموضوع بالنظام.

إذا خرج المتدخل عن موضوع نقطة النظام تسحب منه الكلمة فوراً².

ومن الأهمية الإشارة إلى أن الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان يمكن أن يقترح تدخلا أمام البرلمان حول قضايا الساعة كلما رأى ذلك مناسبا³.

المطلب الثالث: دراسة النص ومناقشته من قبل اللجنة الدائمة المختصة

يتم إيداع اقتراحات ومشاريع القوانين لدى غرفتي البرلمان حسب الحالة، فيتم توزيعها وإحالتها على اللجنة الدائمة المختصة للبرلمان، وهي أجهزة دائمة في كل غرفة، تتكون من مجموعة معينة من النواب أو الأعضاء على أساس كفاءتهم تتمثل أبرز مهامهم في تحضير عملها وإعداد التقارير التمهيدية والتكميلية، وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

الفرع الأول: تحديد مضمون عمل اللجان الدائمة

تتولى اللجان الدائمة تحضير النص التشريعي، عن طريق دراسة المبادرة التشريعية سواء كانت مشروعاً مقدماً من الحكومة أو اقتراحاً مقدماً من طرف نواب أو أعضاء البرلمان قبل عرضها على الجلسة العامة، ولذلك يعرض مشروع القانون أو الاقتراح البرلماني على اللجنة المختصة قبل أن يعرض في الجلسة العامة، لتظهر ما لهذه المبادرة من غاية ومن

1 - أنظر المادة 69 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

2 - أنظر المادة 70 من ذات النظام 2017.

3 - أنظر المادة الثامنة (08) من المرسوم التنفيذي رقم 04-98.

الممكن أن تقترح عليها تعديلات شكلا أو مضمونا، لتصاغ في شكل صياغة جيدة¹، ليتمكن البرلماني عضو اللجنة الدائمة من اكتساب خبرة في المسائل التي تعرض عليه بكل تقنية.

الفرع الثاني: تشكيل اللجان الدائمة

لقد تم تنظيم الضوابط القانونية التي تنظم اللجان الدائمة وعملها بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، والقانون العضوي 16-12، وكذا النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

حيث نصت المادة 134 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه:

" يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظامها الداخلي.

يمكن كل لجنة دائمة من لجان الغرفتين تشكيل بعثة استعلام مؤقتة حول موضوع محدد أو وضع معين.

يحدد النظام الداخلي لكل غرفة من الغرفتين الأحكام التي تخضع لها البعثة الإعلامية.

نص القانون العضوي 16-12 على تشكيل اللجان الدائمة في المادة 09 منه بقولها: " أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي:

- الرئيس،

- المكتب،

- اللجان الدائمة.

وتم تجسيد ذلك أيضا في النظام الداخلي لغرفتي البرلمان لتصل عدد لجان المجلس الشعبي الوطني إلى 12 لجنة من خلال المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

و تتمثل في: "

¹ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 156.

- 1- لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات.
- 2- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية.
- 3- لجنة الدفاع الوطني .
- 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 العمراني .
- 11- لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية.
- 12- لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعوي."

أما بالنسبة لمجلس الأمة فإن عدد لجانها هو تسعة.

وهو ما أشارت إليه المواد من 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 22 أوت 2017،
وتتمثل في:"

- 1- لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان - والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم
والتقسيم الإقليمي،
- 2- لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية،
- 3- لجنة الدفاع الوطني،
- 4- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج،
- 5- لجنة الفلاحة والتنمية الريفية،
- 6- لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية،
- 7- لجنة التجهيز والتنمية المحلية،
- 8- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني،

9- لجنة الثقافة والإعلام والتنمية والسياحة".

وقد حددت المواد 20 إلى 31 اختصاصات اللجان الدائمة في المجلس الشعبي الوطني بينما حددت المواد من 24 إلى 32 اختصاصات اللجان الدائمة على مستوى مجلس الأمة، منها على سبيل المثال لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي التي تختص طبقاً للمادة 24 بالمسائل المتعلقة بـ:

- الدستور،
- عمليات تنظيم السلطات الدستورية،
- الهيئات العامة،
- النظام القانوني لحقوق وحرقات الإنسان،
- النظام الانتخابي،
- القانون الأساسي للقضاء،
- التنظيم القضائي،
- وفروع النظام القانوني والأحوال الشخصية،
- بالمسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.
- القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،
- القانون الأساسي الخاص بموظفي مجلس الأمة،
- كافة القواعد العامة المتعلقة بالشؤون الإدارية التي تدخل في نطاق اختصاص مجلس الأمة،
- إثبات عضوية الأعضاء الجدد،
- دراسة طلبات رفع الحصانة البرلمانية عن الأعضاء،
- كل المسائل الأخرى التي يمكن أن يحيلها عليها مكتب المجلس.

وبناء على ما تقدم، فإن اللجان الدائمة تتولى القيام بمهمة جماعية، حيث تختص بفحص المبادرات التشريعية، غير أنه يستثنى من ذلك بعض مشاريع القوانين التي سحبت من طرف الحكومة أو التي تم تأجيلها.

وبعد إحالة النص على اللجنة المختصة تتولى تحليله لمعرفة أسباب وضعه، والأهداف المرجوة منه، والنظر فيما إن كان يتماشى مع الإطار القانوني للدولة، منتهية إلى دراسته مادة بمادة (مناقشة تفصيلية)، ويتمثل ذلك في مناقشة كل مادة من مواد النص بانفراد عن طريق تقديم مضمونها من قبل السلطة صاحبة الاقتراح، والإنصات أيضا إلى الآراء والتدخلات والملاحظات المقدمة من الأعضاء، وذلك حتى تنتهي دراسة النص كاملا¹.

يمكن للجنة المختصة إعادة صياغة النص كلما استلزم الأمر ذلك، ثم تعد تقريرها لمناقشته في الجلسة العامة، وتدرس التعديلات التي تحال عليها، ثم تعد تقريرها النهائي. وبالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والنظام الداخلي لمجلس الأمة، فإنه بالنسبة لتعيين أعضاء اللجان الدائمة يتم توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع العدد الفعلي لأعضائها، ويعين المكتب النواب غير المنتمين لمجموعة برلمانية بناء على طلبهم كأعضاء في اللجان الدائمة²، مراعيًا في ذلك رغبات وتخصصات المعنيين قدر الإمكان³.

وتعين اللجان الدائمة المشكلة طبقا للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد⁴، وهو ما أشار له أيضا النظام الداخلي لمجلس الأمة⁵.

ومما تجدر الإشارة إليه أن النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يشترطان لتشكيل مجموعة برلمانية ما لا يقل عن عشرة (10) أعضاء على الأقل،

1 - عبد الاله فونتير، مرجع سابق، ص 161.

2 - أنظر المادة 3/18 من القانون العضوي 16-12.

3 - أنظر المادة 3/18 من ذات القانون.

4 - أنظر المادة 32 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

5- أنظر المادة 20 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

ولا يمكن للحزب الواحد أن يشكل أكثر من مجموعة برلمانية واحدة، إلا أن الملاحظ بأن هناك تبعية حكومية من طرف أغلب أعضاء اللجان البرلمانية، لذلك يبرز ويتضح اعتماد الحكومة عليها لتمرير العمل التشريعي وفق مبتهاها.

وقد يعد هذا الشرط قيذا على الأحزاب ذات التمثيل الضعيف في البرلمان أو على الأحرار في توفير النصاب القانوني لتشكيل مجموعة برلمانية، ويمكن أن يعين أعضاء البرلمان غير المنتمين لأي مجموعة برلمانية بناء على طلبهم في هذه اللجان من قبل مكاتبى المجلسين في حالة بقاء بعض المقاعد شاغرة¹، لكون الأولوية في شغل المقاعد في اللجان الدائمة لأعضاء المجموعات البرلمانية.

وضمن هذا المنظور، وقصد الحد من الهيمنة لأحزاب السلطة على اللجان البرلمانية، اتجهت بعض التشريعات إلى منح أحزاب المعارضة الحق في عضوية هذه اللجان، بل مكنتها من رئاسة إحداهما وهي اللجنة المكلفة بالتشريع بمجلس النواب وهو ما نص عليه الفصل العاشر من الدستور المغربي بقولها: " يضمن الدستور للمعارضة البرلمانية مكانة تخولها حقوقا، من شأنها تمكينها من النهوض بمهامها، على الوجه الأكمل، في العمل البرلماني والحياة السياسية.

ويضمن الدستور، بصفة خاصة، للمعارضة الحقوق التالية:

- ...

- المشاركة الفعلية في مسطرة التشريع، لاسيما عن طريق تسجيل مقترحات قوانين بجدول أعمال مجلسي البرلمان؛

- المشاركة الفعلية في مراقبة العمل الحكومي، لاسيما عن طريق ملتصم الرقابة، ومساءلة الحكومة، والأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة، واللجان النيابية لتقصي الحقائق؛

- المساهمة في اقتراح المترشحين وفي انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية؛

- تمثيلية ملائمة في الأنشطة الداخلية لمجلسي البرلمان؛

¹ - أنظر المادة 36 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 والمادة 2/18 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

- رئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع بمجلس النواب؛

...-

- ممارسة السلطة عن طريق التناوب الديمقراطي، محليا وجهويا ووطنيا، في نطاق أحكام الدستور؛

يجب على فرق المعارضة المساهمة في العمل البرلماني بكيفية فعالة وبناءة. تحدد كفاءات ممارسة فرق المعارضة لهذه الحقوق، حسب الحالة، بموجب قوانين تنظيمية، أو قوانين أو بمقتضى النظام الداخلي لكل مجلس من مجلسي البرلمان.¹ وقد تظهر هيمنة المجموعات البرلمانية أيضا على تشكيل اللجان الدائمة، إذ أن توزيع مهام مكاتب اللجان من رئيس ونائب رئيس ومقرر باتفاق من رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد مع مكتب المجلس بدعوة من رئيس المجلس¹. ومما تجدر الإشارة إليه، أن البرلمان الجزائري ومن خلال اللجان الدائمة المشكلة لغرفتيه، يمكنها الاستعانة بأشخاص ليست لها صفة العضوية في البرلمان، خصوصا وإن الاستعانة بهم تعتبر إضافة من أجل إثراء العمل التشريعي، وهو ما يبرر نقص الخبرة والتجربة للجان البرلمانية، وإن كان ليس لأعضاء الغرفتين الحق في المشاركة في عمل اللجان².

الفرع الثالث: أحكام عمل اللجان الدائمة

يحكم عمل اللجان الدائمة إجراءات معينة سواء بالنسبة لسير عملها أو ما تعلق بأشغالها، وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

¹ - أنظر المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 والمادة 37 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

² - أنظر المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 والمادة 40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

البند الأول: سير عمل اللجان الدائمة

بعدما تتم إحالة مشاريع واقتراحات القوانين بمكتب أحد المجلسين حسب الحالة، يتم توزيعها، ثم يقوم الرئيس بإحالتها على اللجنة الدائمة المختصة بموضوع المشروع أو المقترح، مرفقة بالمستندات والوثائق ذات الصلة لإبداء الرأي أو الدراسة على اللجان الدائمة¹.

وفي حالة إعلان لجنة دائمة عدم اختصاصها أو في حالة تنازع الاختصاص بين لجنتين دائمتين أو أكثر، يضطلع مكتب المجلس بحل التنازع لتحديد اللجنة المعنية بالنظر في الموضوع².

وتمارس اللجان عملها على مدار السنة على أن تستدعى من طرف رؤسائها لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين أثناء الدورات البرلمانية، و فيما بين الدورات البرلمانية تستدعى لجان المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني³ ولجان مجلس الأمة من طرف رئيس مجلس الأمة وفقا لجدول الأعمال، كما تستدعى اللجان الدائمة خارج الدورات البرلمانية من قبل رئيس المجلس عند الاقتضاء⁴، ولا يمكن للجان الدائمة أن تجتمع والبرلمان منعقد إلا استثناءً في مسائل عاجلة أحالها عليها رئيس المجلس⁵.

¹ - أنظر المادة 33 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 والمادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

² - أنظر المادة 2/46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 والمادة 42 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

³ - أنظر المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

⁴ - أنظر المادة 2/34 من ذات النظام.

⁵ - أنظر المادة 3/34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، أنظر المادة 3/39 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

وكلما كانت صلة للاختصاص بين لجنتين دائمتين تستطيع إحداها أن تُطلع الأخرى حول النص التشريعي، وبعد دراسة اللجنة الدائمة للمشروع أو الاقتراح تستطيع أن تبدي ملاحظاتها واقتراحاتها في إطار تقرير تمهيدي¹.

ويشترط لصحة المناقشات أو التصويت في اللجان الدائمة حضور أغلبية أعضائها، وإلا تعقد جلسة ثانية في غضون ست (06) ساعات بالمجلس الشعبي الوطني، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين²، أو أربعة وعشرين (24) ساعة على الأقل بمجلس الأمة، ويمكن التصويت بالوكالة في حالة الغياب في حدود توكيل واحد على أن تكون مكتوبة³.

والملاحظ أن هذه المقتضيات الواردة في النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة جاءت ناقصة، حيث أن وجوب عقد اجتماع ثاني سواء في غضون (06) ساعات بالمجلس الشعبي الوطني⁴، أو أربعة وعشرين (24) ساعة على الأقل بمجلس الأمة، ليس من شأنه التغيير في شيء، فكان من الجدير التشديد دائما في توافر النصاب في كل اجتماعات اللجنة سواء أثناء الدورة البرلمانية أو خارج الدورة البرلمانية.

ومما تجدر الإشارة إليه، أنه يمكن لرئيسي الغرفتين وللنواب وأعضاء مجلس الأمة حضور أشغال اللجان الدائمة بالغرفة التي ينتمون لها دون أن يكون لهم حق التصويت⁵، كما يمكن لأي عضو من المجلس أيضا وبعد الحصول على إذن من مكتب اللجنة حضور أشغال اللجنة دون حق المناقشة والتصويت⁶.

¹ - أنظر المادة 45 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 وأنظر المادة 41 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

² - أنظر المادة 40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

³ - أنظر المادة 35 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

⁴ - أنظر المادة 40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

⁵ - أنظر المادة 41 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، وانظر المادة 36 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

⁶ - أنظر المادة 37 من ذات النظام.

ويمكن للحكومة أن تقوم بسحب مشروع القانون الذي أودعته في أي وقت وقبل التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة¹، ليتوقف إيداعه للجنة المختصة كما يتوقف إدراجه أيضا في جدول الأعمال.

البند الثاني: قواعد عمل اللجان الدائمة

للجان الدائمة في المجلسين دور فعال في تمرير مشروع القانون أو الاقتراح البرلماني، لأن كل مجلس يعتمد عليها في ممارسة أعماله التشريعية المسندة إليه بموجب الدستور.

وانطلاقا من أحكام الدستور والنظام الداخلي المنظم لعلاقتي البرلمان وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان، فإن هذه القواعد تتمثل فيما يلي:

أولاً: قاعدة الاستمرارية: حيث يستمر عمل اللجان سواء أثناء الدورات أو فيما بين الدورات².

ثانياً: قاعدة الدعوة إلى عقد الاجتماع:

أ- بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني³:

- من قبل رئيس اللجنة: حيث تستدعي اللجان الدائمة أثناء الدورة من قبل رؤسائها في إطار دراسة المشاريع والمسائل المحالة عليها من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني.

- من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني: وذلك فيما بين الدورات حيث يتم استدعاؤها حسب جدول الأعمال.

ب- بالنسبة لمجلس الأمة⁴:

- من قبل رئيس اللجنة: حيث تستدعي اللجان الدائمة أثناء الدورة من قبل رؤسائها في

¹ - أنظر المادة 1/21 من القانون العضوي 16-12.

² - عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص 129.

³ - أنظر المادة 39 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

⁴ - أنظر المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

إطار دراسة المشاريع والمسائل المحالة عليها من قبل رئيس المجلس.

- من قبل رئيس مجلس الأمة: وذلك خارج الدورة البرلمانية حيث يتم استدعاؤها عند الاقتضاء.

البند الثالث: القواعد المتعلقة بأشغال اللجان الدائمة

تتمثل القواعد المتعلقة بأشغال اللجان الدائمة فيما يلي:

- مشاركة أعضاء الحكومة ورؤساء غرفتي البرلمان ونوابهم في أشغال اللجان الدائمة،

- استعانة اللجان الدائمة بخبراء ومختصين لأداء أشغالها،

- أشغال اللجان الدائمة المتعلقة بنتيجة الاجتماعات،

وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

أولاً: مشاركة أعضاء الحكومة ورؤساء غرفتي البرلمان ونوابهم في أشغال اللجان الدائمة

يمكن للجان الدائمة أن تستمع في إطار جدول أعمالها ومهامها إلى ممثل الحكومة، أو إلى أعضاء الحكومة متى كانت هناك ضرورة تستدعي ذلك، بناء على طلب يرسل من طرف رئيسي الغرفتين حسب الحالة إلى الحكومة، كما يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان إرادياً بناء على طلب من الحكومة، يوجه إلى رئيس كل من الغرفتين حسب الحالة¹.

إلا أن هذا النص لم يبين حالة ما إذا تم رفض الطلب من طرف الحكومة وإن كان من الصعب تصور ذلك، نظراً للعلاقة الوطيدة التي تربط بين رئيسي الغرفتين والحكومة، مع العلم أنهما من نفس الاتجاه السياسي، وبما أن الحكومة تحضر دائماً في أشغال اللجان الدائمة، فمن شأن ذلك أن يوجه نظر اللجان الدائمة وفق الرؤية التي تبتغيها الحكومة، نظراً لتدخل الوزير المعني متى شاء وتقديمه للحجج والتبريرات، الأمر الذي لا يدع مجالاً للشك

1- أنظر المادة 26 من قانون 16-12.

في أن اللجان الدائمة تمارس دراسة النصوص التشريعية بدون استقلالية¹، فضلا عن مشاركة رؤساء غرفتي البرلمان في أشغال اللجان الدائمة وإن لم يمنح لهم حق التصويت²، والغاية المرجوة من ذلك هي توضيح الأمور المبهمة والأهداف الخفية من النص للجان الدائمة وموقف المجلس منها، إلا أنه يمكن استغلال ذلك وتوجيهه بطريقة تتماشى ورغبة الحكومة³.

وفي هذا الإطار سمح الدستور المصري لسنة 2014 لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم حضور جلسات مجلس النواب أو إحدى لجانه، على أن يكون حضورهم وجوبيا بناء على طلب المجلس، على أنه يتم الاستماع إليهم متى طلبوا الكلام، ويمكنهم أيضا الرد على القضايا موضوع النقاش دون أن يكون لهم حق التصويت⁴.

ثانيا: استعانة اللجان الدائمة بخبراء ومختصين لأداء أشغالها

بالرجوع إلى النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان فإنه يمكن استعانة اللجان الدائمة بخبراء ومختصين لأداء عملها بصورة حسنة في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين⁵، فضلا على أنه يمكن للجان المجلس الشعبي الوطني استدعاء مندوب عن أصحاب الاقتراح أو مندوب أصحاب التعديل أو ممثل الحكومة، حسب الحالة للاستماع إليه⁶، ليوضح المقترحين بعض النقاط التي يشوبها غموض أو لا تتماشى وبعض الأحكام، ولتوضيح

¹ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 161.

² - تنص المادة 36 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أنه: " يمكن رئيس مجلس الأمة ونوابه أن يشاركوا في أشغال أية لجنة دائمة دون أن يكون له حق التصويت".

³ - سعيد بو الشعير، السلطة التشريعية، (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة-)، مرجع سابق، 2013، ص 66.

⁴ - أنظر المادة 136 من الدستور المصري لسنة 2014 الدستور المصري الصادر في 18 يناير 2014، الجريدة الرسمية، العدد 3 مكرر لسنة 2014، المعدل بـ:

- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 38 لسنة 2019، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 16 مكرر (و)، الصادرة في 23 أبريل 2019، المتعلق بإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور.

⁵ - أنظر المادتين 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 و40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

⁶ - أنظر المادة 44 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 والمادة 39 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

مضمونه وأحكامه، كما يمكن للجان المجلسين الاستعانة بلجان أخرى في إطار دراستهما للنصوص لمساعدتها بأن تطلب من مكتب المجلس عرض مشروع أو اقتراح القانون المحال عليها على لجنة أخرى لتبدي رأيها فيه خصوصا في مضمونه¹.

وإن تبدو معالم الايجابية في استدعاء اللجان لخبراء ومختصين هو تحسين العمل التشريعي، إلا أن ذلك يوحي بنقص خبرة أعضاء اللجان وعدم درايتهم بكل التخصصات². وفي الأخير فإن المناقشات تتمحور من خلال التدخلات المثارة من قبل أعضاء اللجنة الدائمة نفسها، كما قد تكون من أعضاء خارجها وذلك دون أي تحفظ، على أن يقوم رئيس اللجنة بتنظيم التدخلات وسيرها³.

ثالثا: أشغال اللجان الدائمة المتعلقة بنتيجة الاجتماعات

إن اللجان الدائمة لدى إحالة مشاريع واقتراحات القوانين عليها تتولى دراستها ووضع تقريرين عنها تقرير تمهيدي وآخر تكميلي، إذ أن العمل على مستوى اللجان يترجم وفق تقارير تقدم إلى الجلسات العامة، والتي تعتبر مساعدة لغرفتي البرلمان في مناقشة مشاريع أو اقتراحات النواب المعروضة عليها⁴:

1- التقرير التمهيدي:

هو تقرير تصدره اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان يتضمن ملاحظاتها حول النص واقتراحاتها، واستنتاجاتها وتوصياتها إن وجدت، وما بقي محل خلاف يتم عرضه على المجلس لمناقشته التي قد تنتهي بتقديم اقتراحات تعديل النص⁵.

¹ - أنظر المادة 45 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 والمادة 41 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

² - سعيد بو الشعير، السلطة التشريعية، (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 . السلطة التشريعية والمراقبة)، مرجع سابق، ص 66.

³ - عبد الاله فونتير، مرجع سابق، ص 161.

⁴ - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان (آراء ودراسات حول المادة 120 من الدستور)، الجزائر، العدد الأول، جانفي 2006، ص 45.

⁵ - سعيد بو الشعير، السلطة التشريعية، (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 . السلطة التشريعية والمراقبة)، مرجع سابق، ص 67.

ولممارسة غرفتي البرلمان عملها بشكل جدي والمتمثل أساسا في دراسة النصوص القانونية وتحديد موقفها منها، فإنها تستعين لا محالة بالتقارير الصادرة عن اللجان التابعة لها، وبالتالي فإن لجان البرلمان تشارك في الإجراءات التشريعية بصورة جدية لما للتقارير الصادرة عنها من أثر توجيهي هام للغرفتين، وبالرغم من أنه لا تملك سوى سلطة اقتراح التعديلات فلا يصل الأمر إلى تعديل النص، كما تعد هذه التقارير أعمال توجيهية غير ملزمة قانونا، لكن تلعب دوراً هاماً داخل جلسات البرلمان فتوضح النقص الموجود في النص التشريعي، وهو ما لا يمكن لأعضاء البرلمان معرفته، لعدم تخصصهم وكذلك لضيق الزمن المخصص للمناقشات في الجلسات العامة، حيث توزع تقارير اللجان البرلمانية قبل ثلاث أيام (03) على الأقل في المجلس الشعبي الوطني أو اثنين وسبعين ساعة (72) من تاريخ الجلسة ويستثنى قانون المالية من هذا الإجراء ليُدْرَج ضمن جدول الأعمال¹، إلا أنه تبقى الجمعية العامة لكل غرفة على حدة مختصة بالفصل النهائي في المبادرات بالقوانين، حيث تعرض اللجنة المختصة للغرفة التي تتبعها، وطبقا للمادة 138 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإنه يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه².

2- التقرير التكميلي

بعدها تتم دراسة النصوص التشريعية من قبل غرفتي البرلمان، يعاد النظر فيها مجددا من قبل اللجان الدائمة لتبدي موقفها من التعديلات والملاحظات التي أبدت عليها، فتعدّ تقريراً عنها مجددا وهو ما يصطلح عليه بالتقرير التكميلي، وهو يضم ما هو متفق

¹ - أنظر المادة 2/43 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 والمادة 6/5/55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

² - حمدان خليل، الإجراءات التشريعية وفقا لدستور 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2010-2011، ص 70.

عليه بين اللجنة والحكومة وأصحاب التعديلات، وما يبقى محل اختلاف تقوم اللجنة بعرض صياغات أصحاب الاختلاف لتعرض للتصويت لتعتمد تلك التي تحوز الأغلبية¹.

¹ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 . السلطة التشريعية والمراقبة)، مرجع سابق، ص 67.

المبحث الثالث: الإطار التشريعي للحق في التعديل

ومآل النصوص داخل البرلمان

يعتبر حق التعديل من الموضوعات المهمة في العملية التشريعية التي تم إسنادها للبرلمان بمقتضى المادة 112 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، حيث منحت هذه المادة للغرفتين ممارسة العملية التشريعية.

ويستوجب النص التشريعي مصادقة الغرفتين معا بنفس الصيغة وبلا اختلاف وهو السائد في معظم النظم المقارنة، وبذلك فإن لمجلس الأمة نفس الدور الذي يقوم به المجلس الشعبي الوطني أثناء إنجاز العمل التشريعي، لأن النص القانوني عبارة عن نتاج عمل مشترك بين غرفتي البرلمان، بيد أن عملية وضع القانون تتعرض إلى تغييرات وتعديلات يهدف أصحابها إلى تحسينها نحو الأفضل، فبعد دراسة النص التشريعي في البرلمان، يستطيع أعضاء البرلمان إثراء النصوص التشريعية محل الدراسة عن طريق المناقشات والملاحظات التي تثار حولها وهو ما يستوجب اقتراح تعديلات بشأنها، لذلك سنتناول بالدراسة الإطار التشريعي للحق في التعديل (مطلب أول) وكذا إجراءات التصويت والمصادقة وإرسال النصوص المصادق عليها داخل البرلمان (مطلب ثاني).

ومما تجدر الإشارة إليه هو أن تنظيم حق التعديل وشروطه يؤطر وفقاً للنظم الداخلية للغرفتين وهو السائر في معظم البلدان المعتمدة للنمائية البرلمانية، كما تضمن القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة التنصيب على هذا الحق أيضاً في المادة 28 منه.

المطلب الأول: الإطار التشريعي للحق في التعديل

قد يعتري النص التشريعي المحال على البرلمان بعض المسائل التي تجعله عرضة لا محالة لبسط تعديلات عليه لإثراء النص التشريعي قيد الدراسة أمام البرلمان، لذلك سنتناول مفهومه وكذا الشروط المتطلبية في إعماله.

الفرع الأول: مفهوم الحق في التعديل

إن جوهر الحق في التعديل هو صب بعض التحسينات على النص التشريعي المحال على البرلمان من طرف شخصيات معينة يخول لها ذلك الحق، بعد توافر شروط معينة في ذلك وهو ما يستوجب تعريف الحق في التعديل والجهة المتمتعة به.

البند الأول: تعريف الحق في التعديل

لم يشر التشريع الجزائري سواء على مستوى الدستور الجزائري أو على مستوى الأنظمة الداخلية للغرفتين تعريفا محددًا للحق في التعديل، وهو ما أحالنا إلى البحث عن تعريفه في الجانب الفقهي الدستوري، لما للفقهاء دور فعال في خلق القاعدة القانونية، فهناك من عرفه بأنه: " اقتراح تغيير نص، يصادق عليه البرلمان مع إمكانية اقتراح الإلغاء الكامل أو الجزئي، أو تغيير في أحكام مشروع أو مقترح وإكمال النص بأحكام جديدة في شكل تعديل يحمل مادة ملحقة"¹، أو هو تغيير في نص يوجد قيد المناقشة، لتصحيح عيب في الصياغة، أو خطأ في الجوهر بالتغيير الكلي أو الجزئي لمادة معينة أو حذفها"².

ويعتبر التعديل حقًا مشتقًا ومرتبًا من الحق في المبادرة بالقوانين، وهو الوسيلة التي يملكها أعضاء البرلمان في تشريع القوانين³.

والتعديل " يشمل بالتغيير " modification "، أو التبدل وتعويض "remplacement" حكما بآخر أو حتى إلغائه " suppression "، أو إضافة حكم أو أحكام جديدة في باب

¹ - سمير والقاضي، أحكام تعديل النصوص القانونية في التشريع المغربي على ضوء الدستور والأنظمة الداخلية للبرلمان، مجلة القانون المغربي، مطبعة دار السلام، الرباط، العدد 35، 2017، ص 75.

² - المرجع نفسه، ص 76.

³ - Dominique Rousseau, **Droit du contentieux constitutionnel**, Montchrestien, 7 éd, Paris, 2006, p.308.

أو فصل أو مادة من مواد مشروع أو اقتراح القانون بعد عرضه على البرلمان للدراسة والمناقشة وقبل الموافقة والمصادقة عليه¹.

وبناء على ما تقدم، نكون أمام التعديل عندما يتقدم برلماني أو مجموعة برلمانية أو السلطة التنفيذية باقتراح، الغاية من ورائه إضافة تحسينات أو تعديل شكل أو اقتراح أو مشروع القانون المعروض للمداولة على الغرفة المعنية، حيث يمكن أن يضيف أحكاما للاقتراح أو لمشروع القانون، كما يمكن أن يقوم بحذفها، ويمكن للغرفة المعنية أن تأخذ به ويمكنها ألا تأخذ به²، ليستثنى من التعديل الأوامر الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية بناء على المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، حيث يصوت عليها البرلمان دون مناقشة ولا تعديل، وهو ما نستشفه من نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بقولها: " للموافقة عليها".

ويعتبر التعديل الوسيلة الحقيقية التي تعبر عن مشاركة أعضاء البرلمان في العمل التشريعي، حيث يمكنهم تعويض قلة مبادراتهم عن طريق التعديلات التي يقومون بها لاسيما على المشاريع القانونية.

البند الثاني: الجهة المتمتعة بحق التعديل

يرتبط حق المبادرة بالقوانين ارتباطا وظيفيا بالحق في التعديل، باعتبارهما من مراحل إنجاز العملية التشريعية، فهناك من يجعل من شروط التعديل أن تكون الجهة القائمة بالتعديل لها صلاحية المبادرة بالقوانين، وهو ما فعله المؤسس الدستوري الجزائري بمقتضى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996، إذ لم يكن لمجلس الأمة ممارسة حقه في التعديل إلا في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء التي تجتمع بطلب من الوزير الأول³، وبالرجوع إلى النظام القانوني الجزائري لاسيما الدستور والقوانين العضوية وكذا الأنظمة

¹ - عزاوي عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 219.

² - المرجع نفسه، ص 219.

³ - المرجع نفسه، ص 227.

الداخلية لغرفتي البرلمان، فقد مكنت المادة 136 من دستور 2016 الغرفتين من صلاحية المبادرة بالقوانين¹.

ولقد اقتضى تمكين مجلس الأمة من المبادرة بالقوانين بمقتضى المادة 136 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 أن يكون هناك تعديل في النظام الداخلي لمجلس الأمة بما يتماشى والتعديل الدستوري، وبالتالي صدر النظام الداخلي لمجلس الأمة² متضمنا على وجه الخصوص حق مجلس الأمة في التعديل من طرف اللجنة المختصة، ليكون النظام القانوني الجزائري ربط بين من له الحق في المبادرة بالحق في التعديل.

وبالتالي فإن الإجراءات التشريعية كما تبدأ في المجلس الشعبي الوطني، يمكن أن تنطلق أيضا من مجلس الأمة من حيث الدراسة والمناقشة والمصادقة على مشاريع واقتراحات القوانين، وبناء على المادة 28 من القانون العضوي 16-12 فإن اقتراحات التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين تعتبر من صلاحيات:

1- اللجنة المختصة،

2- نواب المجلس الشعبي الوطني،

3- أعضاء مجلس الأمة،

4- الحكومة.

1 - وإن كان دستور 1996 في المادة 120 منه نص على أن تبدأ الإجراءات التشريعية على مستوى المجلس الشعبي الوطني وتنتهي في مجلس الأمة من حيث الدراسة والمناقشة والمصادقة على مشاريع واقتراحات القوانين، وبالتالي لا يتعدى مجلس الأمة مناقشة النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني أو رفضها كليا أو جزئيا والمصادقة عليها، أي دون إمكانية تعديلها (إلا أن يكون ذلك في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء) ، وقد حددت المادة 1/28 من القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.ج، العدد 15، المؤرخة في 09 مارس 1999، الجهة التي لها إمكانية التعديل وهي:

1- اللجنة المختصة،

2- نواب المجلس الشعبي الوطني،

3- الحكومة.

2 - النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017، ج.ر.ج.ج، العدد 49، مؤرخة في 22 أوت 2017.

ومن المفيد أن ننوه بأن التعديلات تعتبر أداة في يد البرلمانات للضغط على السلطة التنفيذية، لاسيما بعد تفوق السلطة التنفيذية أمام البرلمان في مجال المبادرة بالقوانين وتحكمها في جدول أعمال البرلمان وفق الأولوية التي تراها، فتبقى التعديلات أداة هامة يُثبت بها البرلمان مشاركته في العملية التشريعية¹.

الفرع الثاني: أشكال التعديل

يهدف التعديل إلى الاتجاه نحو الخروج بنص قانوني خالٍ من العيوب وله قابلية التطبيق، ومن هذا المنطلق فهو يتخذ أشكالا مختلفة تتمثل أهمها فيما يلي:

أولاً: التعديل في حد ذاته: نكون أمام هذا النوع من التعديل عندما يطرأ تغيير على مادة معينة من مواد النص المعروض على المجلس، على أن تكون له علاقة صريحة ومباشرة بتلك المواد المعروضة على المجلس، ويمكنه أن يلغي مادة معينة أو مجموعة مواد من مواد النص أو يلغي النص كلية².

ثانياً: التعديل بالإضافة: وذلك بإضافة مادة جديدة أو أكثر من مادة أو فقرة أو فصل أو عبارة في النص المعدل لم تكن موجودة في النص الأصلي، وهنا يجب أن تكون لها علاقة وطيدة مع مضمون الاقتراح أو مشروع القانون بغض النظر عما إذا كانت لها صلة مباشرة بمادة معينة بالذات³.

ثالثاً: الإصلاحات الشكلية: إنها لا تتعلق بمضمون النص، بل غايتها جودة الصياغة اللغوية والشكلية وتقادي اللبس والأخطاء والتضارب بين النصوص، وإقامة تنسيق بين مواد النص كلية⁴.

¹ - وقد اتسعت سلطة الحكومة في تنظيم عمل البرلمان وقيامها بالمبادرة بالقوانين من خلال الأولويات المقررة لصالحها في عمليات التصويت وحققها في التعديل. أنظر:

² - شريط الأمين، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلة الوسيط، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد العاشر، 2013، ص 135.

³ - سمير والقاضي، مرجع سابق، ص 80.

⁴ - شريط الأمين، مرجع سابق، ص 135.

رابعاً: التعديل الباطني (sous-amendement): وهو التعديل الذي يرد على تعديل سابق، يختلف عن التعديل السابق من حيث الدرجة فقط، ليكون الغرض من التعديل هو الفارق بين التعديل ككل والتعديل الفرعي الذي لا يعتبر إلا تعديل يرد على تعديل، ليستمر بموجبه القائم بالتعديل في البحث عن التحسينات من ناحية الصياغة القانونية والمضمون أيضاً¹.

وبالرجوع إلى النظام القانوني الجزائري، فإن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في المادة 61 منه والمادة 3/71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة²، أشارتا بشكل صريح إلى الشكليين الأول والثاني دون الشكل الثالث والرابع³ وذلك قصد الوصول إلى نص معدل يشمل كافة النصوص المدروسة للوصول به إلى مرحلة التصويت والمصادقة عليه في الجلسة العامة⁴.

ومن النصوص التي عرفت تعديلات كثيرة مشروع القانون الأساسي للوظيفة العامة المقدم من قبل الحكومة عام 1999 مسجلاً 112 طلب تعديل، دامت دراستها أمام اللجنة الوطنية للمجلس الشعبي الوطني 15 يوماً، كما سجل القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء في دراسته سنة 2000، 106 طلب تعديل⁵.

وإذا كانت الاتفاقيات الدولية تحتل مرتبة سامية في التشريع الوطني، فقد عمل التعديل الدستوري لسنة 2016 على مكانة المعاهدات الدولية، خصوصاً في المادة 150 منه، وتقضي القاعدة العامة بأن لكل دولة الحق في إبرام المعاهدات الدولية، غير أن كل

¹ - شريط الأمين، مرجع سابق، ص 135.

- عزاوي عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 221.

² - تنص المادة 3/71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أنه: " يجب أن يكون اقتراح التعديل محرراً باللغة العربية، وفي شكل مواد قانونية، مرفقاً بعرض الأسباب، وأن يخص مادة واحدة من مواد مشروع أو اقتراح القانون المودع، أو له علاقة مباشرة به، إن تضمن إدراج مادة جديدة."

³ - عزاوي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 222.

- شريط الأمين، مرجع سابق، ص 131.

⁴ - المرجع نفسه، ص 135.

⁵ - عزاوي عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 224.

تعديل أو إضافة فيها يقضي موافقة الدول الأعضاء فيها، ولكل دولة طرفا في إبرام الاتفاقية الدولية تعتبر طرفا أيضا في إحداث تغيير أو تعديل في هذه المعاهدة¹.

لكن بالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري في المادة 149 من التعديل الجزائري لسنة 2016، نجدها تؤكد بأن سلطة رئيس الجمهورية ليست مطلقة في التصديق على المعاهدات الدولية²، إذ أن هناك نوع من المعاهدات التي تحتاج إلى الموافقة الصريحة من البرلمان قبل المصادقة عليها وهو ما يتضح من مقتضيات هذه المادة، وإن كان التصديق من طرف رئيس الجمهورية على المعاهدات الدولية مرهون بالموافقة الصريحة من طرف البرلمان، غير أن الأمر لا يصل إلى حد قيام البرلمان بإدخال تعديلات على هذه المعاهدة لكون المعاهدة الدولية تقوم على الإتفاق المسبق بين الدول الأطراف في المعاهدة³.

فتدرس اللجنة المختصة مشروع القانون المتضمن الموافقة على الاتفاقية أو المعاهدة الدولية، بالاستماع إلى ممثل الحكومة، وتعد تقريرا في الموضوع، ثم يعرض هذا المشروع في جلسة عامة لمناقشته والمصادقة عليه بكامله، بالاستماع تواليا إلى عرض ممثل الحكومة وتقرير اللجنة المختصة بدون أي تعديلات⁴، وهو ما يتضح من مقتضيات المادة 38 من القانون العضوي 16-12 بقولها:

" لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات على غرفتي البرلمان، محل تصويت على موادها بالتفصيل، ولا محل أي تعديل. تقرر كل غرفة، عقب اختتام المناقشة، الموافقة على مشروع القانون أو رفضه، أو تأجيله".

¹ - سمير والقاضي، مرجع سابق، ص 81.

² - عرفت اتفاقية فينا لسنة 1969 في المادة الثانية المعاهدة على أنها: "الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة أو وثيقتان متصلتان أو أكثر ومهما كانت تسميته الخاصة".

³ - سمير والقاضي، مرجع سابق، ص 82.

⁴ - أنظر المادة 82 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

الفرع الثالث: شروط التعديل

لإقامة نوع من التوازن بين الحق في التعديل باعتباره من أنواع العملية التشريعية وتكثيفه الذي قد يتحول إلى نوع من المعارضة لمشاريع الحكومة، اتجهت معظم الدساتير عن طريق الأنظمة الداخلية إلى إحاطته بجملة قيود، كاشتراط أن يقدم التعديل قبل البدء في المناقشات العامة، حتى يُعطى للجنة المختصة الوقت الكافي لدراسته للوصول إلى قانون ممتاز.

تعد الصياغة القانونية من جوهر الأعمال التشريعية سواء منها المبادرات التشريعية أو مشاريع القوانين، أو حتى التعديلات التي تنصب عليهما، وقد حدد النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة شروط التعديلات، وتنقسم شروط التعديل إلى شروط موضوعية وأخرى شكلية وإجرائية، تضمنها كلا من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في المادة 61 والنظام الداخلي لمجلس الأمة في المادة 3/71، وكذا الدستور والقانون العضوي 16-12، وسيتم تفصيل ذلك على النحو الآتي:

البند الأول: الشروط الموضوعية للتعديل

فيُشترط أن يكون مرتبطاً بالحق في الاقتراح أو مشروع القانون، وأن يكون من ضمن ما يدخل في الاختصاص التشريعي للبرلمان، وللحديث عن الشروط الموضوعية للتعديل، ننطلق من سؤال في هذه الحالة وهو: مدى ارتباط نص التعديل بالنص الأصلي؟ والإجابة عن هذا التساؤل تختلف باختلاف النظام القانوني لكل دولة، إذ أن هناك بعض الدول لا تجعل أي ارتباط بين حق المبادرة بالقوانين وحق التعديل، حيث يعترف فيها باقتراح القوانين ولا يعترف فيها بالتعديل، كما هو الشأن مثلاً في النمسا وألمانيا¹.

بينما اتجهت بعض الدول إلى اعتبار حق التعديل حقاً لصيقاً بحق المبادرة بالقوانين، منها النظام القانوني الفرنسي مخصصاً أربع مواد في دستور 1958 وهي 40، 41، 44 و45، إذ أنه نظراً لضعف الحكومة الفرنسية الدستورية والسياسي في عهد

¹ - عزايي عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 240.

الجمهورية الرابعة لتمتعها بحق المبادرة بمشاريع قوانين دون حق التعديل، وبإحلال دستور الجمهورية الخامسة منحت الحكومة الفرنسية مركزا قويا دستوريا وسياسيا في مواجهة البرلمان، فنظر المجلس الدستوري الفرنسي إلى حق التعديل على أنه حقا لصيقا بحق المبادرة بمشاريع القوانين¹.

ويتجه بعض الشراح إلى اعتبار مشروع القانون واقتراح القانون يفتقران إلى القوة القانونية، وإن اختلفا من ناحية شروط إعدادهما التي تخضع لقواعد إجرائية، فإنهما يلتقيان في المناقشة، إذ أن كليهما يستوجب تصويت البرلمان ليكتسبا الصبغة القانونية، ذلك أن كل تعديل مودع يستوجب توجهه نحو المناقشة، ولا يعدو التعديل الذي تم إيداعه قبل المناقشة أو التعديل الذي تمت دراسته من طرف مجلس الوزراء إلا أن يكون مجرد إعلان نية "simple déclaration d'intention"².

أما عن التطبيق الجزائري لحق التعديل بمقتضى التعديل الدستوري 1996 فإن المجلس الدستوري جعل من حق التعديل حقا مرتبطا بحق المبادرة بالقوانين، وهو ما يتضح من رأي المجلس الدستوري رقم 04/98 المؤرخ في 10/02/1998³، حين تضمن بأنه ليس لمجلس الأمة لا حق المبادرة بالقوانين ولا حق تعديلها، عند النظر في مطابقة نظامه الداخلي للدستور، معتبرا إجراءات تعديل الأعمال التشريعية الواردة من طرف المجلس الشعبي الوطني إلى مجلس الأمة إجراءات غير مطابقة للدستور، على أساس أن الدستور خص المجلس الشعبي الوطني والحكومة دون غيرهما بالمبادرة بالقوانين، كما أكدت المادة 120 من التعديل الدستوري لسنة 1996 على إنشاء لجنة متساوية الأعضاء بين الغرفتين لاقتراح نص يتعلق بفحوى خلافه مع المجلس الشعبي الوطني، وأن العبارة الواردة في المادة 120 "تعديل"، لا يقصد المؤسس الدستوري منها منح مجلس الأمة حق إدخال أي تعديل

¹ - عزاوي عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 240.

² - المرجع نفسه، ص 241.

³ - أنظر: رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د.م.د/ مؤرخ في 10 فبراير 1998، ج.ر.ج.ج، العدد 08، مؤرخة في 18 فيفري 1998، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور

على النص المعروض عليه للمناقشة¹.

وتشهد السوابق على أن هذه اللجنة قامت بتعديل عدة نصوص قانونية أهمها القانون العضوي الخاص بالقضاء وقانون عضو البرلمان، وبناء على ذلك فليس لمجلس الأمة الحق في التعديل بمقتضى التعديل الدستوري 1996.

وضمن هذا الإطار، وبمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2016، الذي مكن مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين، وما نصت عليه أيضا المادة 28 من القانون العضوي 16-12 المتعلقة بمن له الصفة في التعديل، إذ يحق بمقتضاها للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة أيضا تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته، ومن ذلك أيضا ما نصت عليه المادة 34 من القانون العضوي 16-12 بأنه: " يمكن ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، أن يقدم تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة بمادة.

وانطلاقا مما تقدم فإن حق التعديل مرتبطا بالنص الأصلي المعروض للمناقشة في جلسة عامة للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، متناولا القانون موضوع التعديل مادة بمادة لكي تتحقق الصلة بين النص الأصلي محل التعديل، واقتراح التعديل من قبل المخول له قانونيا القيام به²، وما يؤكد ضرورة وجود هذه الصلة والارتباط ما تقضي به الفقرة الثانية من المادة 34 من القانون العضوي 16-12 التي تقضي بأنه في حالة ما اتضح لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل المقدم على هذا النحو يؤثر في فحوى النص، يقرر رئيس الجلسة توقيف الجلسة لتمكين اللجنة من المداولة بشأن استنتاجاتها بخصوص التعديل، على أن توقيف الجلسة يكون وجوبا في حالة ما صدر الطلب من ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.

¹ - أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 04/ ر.ن.د.م.د/ مؤرخ في 10 فبراير 1998، ج.ر.ج.ج، العدد 08، مؤرخة في 18 فيفري 1998، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور.

² - أنظر المادة 28 من القانون العضوي 16-12.

ومن المفيد أن ننوه، بأن حق التعديل محدد في المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وكذا المادة 3/71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة وفق الأحكام الآتية:

1- أن ينطوي التعديل على مادة واحدة ومعينة من اقتراح أو مشروع القانون المتطلب دراسته على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حتى لا يتجه التعديل إلى غاية أخرى ويصبح بديلاً عن الغاية من المبادرة بالقانون¹.

2- يمكن أن يكون التعديل مستقلاً نسبياً عن النص الأصلي، عن طريق إضافة مواد إضافية بشرط أن تكون هناك علاقة بين النص الأصلي والمادة أو المواد الإضافية، - أي تعديل بإضافة، - بإضافة شكل أو مادة أو عدة مواد لتجعل من النص نصاً يفيد الغرض المرجو منه².

3- أن تكون المبادرة بالقوانين والتعديلات الواردة عليها تدخل ضمن الاختصاص التشريعي للمشرع، ومن هنا فقد أثير تساؤل هام يتمحور حول تحديد اختصاصات المشرع في المادة 140 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، هل وردت على سبيل الحصر أم على سبيل المثال؟، لنتجه بعض الفقهاء إلى اعتبار تحديد هذا الاختصاص ورد على سبيل المثال لا الحصر، وهي تعتبر من المسائل المحجوزة للمشرع، أما المسائل المسكوت عنها فيمكن أن ينظمها المشرع بقانون يمارس عليها الاختصاص التشريعي النسبي ويشملها بالتالي حق التعديل، بينما اتجه جانب فقهي آخر إلى اعتبار أن اختصاص المشرع ورد على سبيل الحصر في المادة 140، أما ما عداها فيدخل في المجال التنظيمي وفقاً للمادة 143 من التعديل الدستوري 2016³.

ويتجه بعض الفقهاء للقول بأنه إذا كان اقتراح القانون وكذا التعديل لا يدخل في المجال التشريعي المخصص للبرلمان بمقتضى المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة

¹ - عزاوي عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 244.

² - المرجع نفسه، ص 244.

³ - المرجع نفسه، ص 245.

2016، بل يدخل في المجال التنظيمي الذي تنظمه المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن هذا التعديل يعتبر غير دستوري بسبب عدم الاختصاص الموضوعي، وللحكومة وحدها أن تثيره، وهو الأمر الذي تشهده البلدان المقيدة لاختصاص البرلمان على غرار المغرب وفرنسا، حيث يمكن في فرنسا على سبيل المثال لرئيس الغرفة بالأولوية للفصل فيه، ففي حالة ما استمر الخلاف وقبل التصويت على التعديل المطعون فيه، يمكن رئيس الغرفة اللجوء للمجلس الدستوري الذي عليه أن يفصل فيه في خلال ثمانية (08) أيام، كذلك الأمر بالنسبة للمغرب حيث تقضي المادتين 204 و 20 من النظام الداخلي لمجلس النواب بأن كل اعتراضات الحكومة على التعديلات الواردة من النواب تطرح بالأولوية على نفس المجلس ليبيدي رأيه فيها، وفي حالة استمرار الخلاف يمكن للحكومة أو للنواب أيضا إحالة المسألة إلى الرقابة الدستورية للفصل فيه، وينطبق نفس الأمر على مجلس المستشارين، وهو ما يغيب عن النظام القانوني الجزائري، الأمر الذي دفع بعض الفقهاء للقول بما أن التعديل الدستوري لسنة 2016 حدد مجالات للسلطة التشريعية بمقتضى المادة 140، وترك المجالات الأخرى للتنظيم بمقتضى المادة 143، فإنه حتى تكون الاقتراحات وكذا التعديلات مقبولة يجب أن تتدرج ضمن المجال التشريعي المحدد لها، وهو ما لم تحده أيضا المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، كما لم تفصل أيضا في حل الاختلافات بينها وبين الحكومة¹.

وقد أكدت المادة 40 من الدستور الفرنسي على أن اقتراحات القوانين وكذا التعديلات لا تكون مقبولة إذا كانت المصادقة عليها تترتب عنها زيادة النفقات العمومية، أو نقص في الإيرادات²، وهو الأمر نفسه الذي نص عليه المشرع الجزائري في المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

1 - شريط الأمين، مرجع سابق، ص 144.

2 - تم الاعتراض على إلغاء عقوبة الإعدام في فرنسا لبقاء المساجين أحياء وبالتالي تكون هناك زيادة نفقات الدولة. أنظر: المرجع نفسه، ص 142.

ولم تتضمن المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني هذا الأمر، بل تضمنت فقط بأن لمكتب المجلس الشعبي الوطني أن يقدر قبول التعديلات على ضوء أحكامها، غير أنه يمكن للحكومة إثارة هذا الأمر مادام أن التعديل الدستوري لسنة 2016 نص عليه في المادة 139 منه، لي طرح الإشكال على المجلس للفصل فيه، غير أن المجلس قد يتجه في موقف مغاير للحكومة ويمرر تعديلات مخالفة لأحكام المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وفي هذه الحالة تضطر الحكومة لانتظار مصادقة البرلمان على هذا النص وإحالاته على المجلس الدستوري، لتثير الحكومة على المجلس الدستوري بأن التعديلات المطعون فيها والتي تم إدخالها على النص الأصلي مخالفة لأحكام الدستور، وما على المجلس الدستوري في هذه الحالة إلا أن ينظر إلى الأحكام المطعون فيها والتي أدخلت على النص الأصلي بطريقة تخالف أحكام المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ليقضي بعدم دستوريتها لمخالفتها أحكام المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹.

ومن نماذج التعديلات المخالفة لأحكام المادة 121 من الدستور² والتي تم اقتراحها بمناسبة قانون المالية لسنة 2014 وتم رفضها من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني هو التعديل باقتراح مادة جديدة تنص على تخصيص منحة تدعى منحة الإيواء لكل طالب سكن لا يتجاوز دخله الشهري 40.000 دج، على أن تحدد كميّات تطبيق هذا الإجراء عند الاقتضاء عن طريق التنظيم، وتتكفل الخزينة العمومية بتمويل هذا الإجراء، واستند في رفض التعديل على الحجج الآتية:

- إن هذه التعديلات التي مضمونها أو نتيجتها تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، لم تكن مرفوقة بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها، بحيث أصبحت هذه التعديلات في حكم المقترح المخالف لأحكام المادة 121 من الدستور.

¹ - شريط الأمين، مرجع سابق، ص 141.

² - تطابق المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 المادة 121 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996.

- ومن جهة أخرى إن الأمر المخالف لأحكام الدستور لا يمكن النظر فيه شكلاً ولا موضوعاً.

وانطلاقاً مما تقدم فإن القرار المتخذ من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني والمتضمن رفض التعديلات على مشروع قانون المالية 2014/2013 والتي تخالف أحكام المادة 121 من الدستور يعتبر قراراً مبرراً ولا يمكن النظر فيه لا شكلاً ولا موضوعاً¹.

البند الثاني: الشروط الشكائية للتعديل

أشارت المادة 28 من القانون العضوي 16-12 بأنه يحق للجنة المختصة ولنواب المجلس الشعبي الوطني ولأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراح التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته، وعالجت المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 22 أوت 2017 هذه الشروط المتمثلة فيما يلي:

1- أن يقدم التعديل من قبل عشرة (10) نواب من المجلس الشعبي الوطني أو عشرة (10) أعضاء من مجلس الأمة على الأقل، حيث اتجه المشرع إلى إعمال مبدأ المبادرة الجماعية، وأن يكون موقعا من طرف جميع أصحابه ويودع لدى مكتب المجلس في أجل 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل، وقد تكون هذه المدة قصيرة لا تسمح للنواب بالتحضير والإطلاع على كافة الوثائق المتصلة بالموضوع والمتمثلة أساساً في نص الاقتراح، وذكر الأسباب الملحقة بها وتقرير اللجنة التمهيدي، ضف إلى ذلك فإن للنائب أو عضو مجلس الأمة إلتزامات عديدة بالإضافة لسماع ونقل انشغالات المواطنين، الحضور في الجلسات العامة وفي اجتماعات اللجان الدائمة، وهو ما نصت عليه المادة 1/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، وكذا المادة 12 من قانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان.

¹ - محمد بريك، " المادة 121 من الدستور والممارسة العملية للمجلس الشعبي الوطني عند دراسة مشاريع قوانين المالية "، مجلة الوسيط، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 11، 2014، ص 67.

كما يشترط أن يكون التعديل موقعا من طرف أصحابه، وهو ينطبق على النواب والأعضاء والمجموعات البرلمانية، بخلاف اللجان البرلمانية التي يكتفي بتوقيع رئيسها أو مقررها لكون عملها جماعي¹، ويبدو بأن التوقع في التعديلات أمر بديهي ومردده في الجزائر اشتراط تقديم التعديل من طرف عشرة (10) نواب في حين أن معظم النظم كفرنسا على سبيل المثال يمكن لأي عضو أن يقدم تعديلات بمفرده أو عن طريق المجموعة البرلمانية المنتمي إليها ويكفي في هذه الحالة توقيع وختم رئيس المجموعة البرلمانية مهما كان عدد أعضائها².

2- أن يكون مكتوبا ومعللاً تعليلاً وجيزاً حتى يتم تداوله بين أجهزة المجلس والنواب، مما سيمكنهم من دراسته ومناقشته.

3- وحتى تكون هناك علاقة بين مضمون التعديل والنص الأصلي، أوجبت الفقرة الثانية من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أن ينصب التعديل على مادة واحدة ومعينة من اقتراح أو مشروع التعديل الذي ينصب عليه³، وذلك بغية التعرف فيما إن تضمن التعديل نصاً إضافياً جديداً وذلك للمحافظة على وحدة النص⁴.

ولقد تضمنت الأنظمة الداخلية لغرف البرلمان للعديد من الدول هذا الشرط، منها على سبيل المثال ما نصت عليه المادة 5/98 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية لفرنسا بأنه لا تقبل التعديلات إلا إذا تعلقت حقيقة بالنص الذي انصبت عليه، أو إن كانت مقترحة

¹ - أنظر المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، والمادة 3/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

- في بعض النظم المقارنة لا يشترط عدد معين لتقديم تعديل، فيمكن لكل عضو أو نائب تقديم تعديل بمفرده أو في إطار المجموعة البرلمانية المنتمي إليها مكتفياً في هذه الحالة بتوقيع رئيس المجموعة البرلمانية وتوقيعه مهما كان عدد أعضاء، إذن فاشتراط عدد أعضاء أو نواب لتقديم تعديل بالرغم من أن له مزايا عديدة إلا أنه يعاب عليه عدم تناسقه مع مرحلة التعددية الحزبية والمجموعات وكذا الكتل البرلمانية لا سيما وأن التعديلات عادة ما تكون شكلية. أنظر: عزوي عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 248.

² - شريط الأمين، مرجع سابق، ص 137.

³ - المرجع نفسه، ص 145.

⁴ - عزوي عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 249.

في إطار مشروع أو اقتراح قانون إذا كانت مواد إضافية¹.

ومن المفيد أن ننوه بأن هناك تجاوزات في هذا المجال، ففي فرنسا على سبيل المثال يرى شابان دالماس (Chaban- DelmasJ) رئيس المجلس الوطني الفرنسي لسنة 1987 بأنه ليس هناك نص قانوني يحدد حجم وأهمية وأثر التعديل بالنسبة للموضوع الذي ينصب عليه، ففي سنة 1985 صدر قانون بـ 128 مادة بالرغم من عرضه كمشروع قانون على 52 مادة².

أما بالنسبة للدول التي تعتمد على تقنية الذهاب والإياب فإنه متى صادقت الغرفة الأولى على النص تحيله على الغرفة الأخرى، فإن صادقت على بعض أحكامه وعدلت الأخرى وأعدت النص إلى الغرف الأولى، ففي هذه الحالة لا يمكن لهذه الغرفة أن تعدل وتناقش فقط ما أدخلته الغرفة الثانية من تعديلات، وهو الأمر الذي ينطبق أيضا على عمل اللجنة المتساوية الأعضاء في كافة النظم سواء التي تعتمد على تقنية الذهاب والإياب أو التي تعتمد على نظام وحيد، كما هو الأمر في الجزائر وفق المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ليتم عرض النص المنظم للأحكام محل الاختلاف على الغرفتين وللغرف المعنية³ إدخال أي تعديل عليه بموافقة الحكومة⁴.

البند الثالث: الشروط الإجرائية للتعديل

تتمثل الجوانب الإجرائية عموما في المسائل الإجرائية التي يتوجب على أعضاء مجلس الأمة ونواب المجلس الشعبي الوطني اتباعها لاستكمال العمل التشريعي بالتعديل، وذلك وفقا لما قضت به المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وكذا المادة 1/72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري المؤرخ في 22 أوت 2017 والمتمثلة فيما يلي:

1 - شريط الأمين، مرجع سابق، ص 145.

2 - المرجع نفسه، ص 146.

3 - أنظر المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

4 - شريط الأمين، مرجع سابق، ص 148.

1- أوجب النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بأن يودع التعديل باللجنة المختصة في أجل 24 ساعة من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل¹، وقد يستعمل النواب حق التعديل في آخر فترة زمنية تسبق عملية التصويت على القانون، والتي تلي مباشرة المناقشة العامة لتقديم تعديلات، والتي قد تكون معرقله للعمل التشريعي وعلى كل أعمال البرلمان، فبعد أن يكون نواب المجموعات البرلمانية اقتنعوا بفكرة سياسية كاملة، يتفاجأوا بنص جديد يتم إدخاله على النص الأصلي، ليكونوا بالتالي مجبرين على إدخال النص المعدل في زمن قصير في قائمة النصوص المناقشة التي تخضع للتصويت والموافقة أو الرفض، وهو أمر يصعب تحقيقه خلال هذا الظرف القياسي الذي لا يمكن لا النواب ولا اللجنة المختصة من الإلمام بفكرة حقيقية ملمة بموضوع التعديل، وقد يحدث تعارض أيضا بين النص المعدل وأحكام قوانين أخرى وبسبب ضيق الوقت لا يمكن لأصحاب اقتراح التعديل الإلمام بها.

وأمام هذا الوضع يرى بعض الفقهاء بإعادة النظر في ميعاد 24 ساعة الواردة في المادتين 3/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 1/72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، بأن تودع التعديلات قبل الشروع في المناقشة العامة وأن يمنح للنواب أو الأعضاء وكذا اللجنة المختصة وقتاً كافياً لدراسة مضمون التعديل ولمقارنته مع أحكام النص الأصلي².

ومن الجدير بالذكر أنه كقاعدة عامة، لا يقبل التعديل المقدم خارج الآجال المحددة في النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، غير أنه يمكن للحكومة وللجان المختصة تقديم التعديلات قبل المصادقة على النص موضوع التعديل³.

¹ - انظر المادة 3/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 والمادة 1/72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

² - عزاوي عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 250، 251.

³ - شريط الأمين، مرجع سابق، ص 144.

- أنظر المادة 61/9 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 والمادة 4/73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

2- يتمثل الشرط الإجرائي الثاني في وجوب عرض نص التعديل بمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة لفحصه والتأكد من مدى توافر شروط إجرائها ليتم قبولها أو رفضها شكلاً، وفق أحكام الفقرتين 4 و5 من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والفقرتين 3 و4 من المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وذلك حسب اقتناعه بعرض أسباب التعديل والتسبيب الذي يجب على أصحاب التعديل إرفاقه بالاقتراح المتضمن التعديل¹، وهو إجراء ذو صبغة تنظيمية، إذ أن كل الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان تؤكد عليه للتحقق من مدى شروط إعمالها، ثم ليتم توزيعها بعد نسخها على النواب وكذا الحكومة طبقاً للمادتين 138 و139 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وكذا المادتين 23 و24 من القانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

ومما تجدر الإشارة إليه أن للحكومة وللجنة المختصة تقديم التعديلات قبل التصويت على المادة المتعلقة بهذا التعديل، كما قد يصبح التعديل مبادرة بقانون في حال الموافقة عليها أو رفضها متجاوزة الغاية من التعديل، كما قد تقف في موقف المتصدي وعرقلة الموافقة على النص²، غير أنه هناك بعض التعديلات التي تطرح مباشرة أمام اللجنة المختصة وهي التعديلات الشكلية التي يمكن طرحها في جلسات التصويت، وهي تدخل في إطار التعديلات الباطنية كونها ترد على تعديلات سابقة³.

3- ومما تجدر الإشارة إليه، أنه بعد الإتمام من تلاوة التعديلات مادة بمادة وتلاوتها تعرض للتصويت وفقاً لما نصت عليه المادة 35 من القانون العضوي 16-12 وذلك وفقاً لما يلي:

- " تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون،

- تعديل اللجنة المختصة، في حالة انعدام تعديل الحكومة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضهما، تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة، حسب الترتيب الذي

¹- عزاوي عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 251.

²- المرجع نفسه، ص 252.

³- شريط الأمين، مرجع سابق، ص 138.

يحدده رئيس كل غرفة، حسب الحالة، في حالة انعدام تعديل اللجنة أو في حالة رفضه،
- مادة أو مواد مشروع أو اقتراح القانون، في حالة انعدام تعديلات النواب أو أعضاء
مجلس الأمة أو في حالة رفضها المتتالي.

وبعد التصويت والموافقة على آخر مادة يعرض الرئيس النص الأصلي بكامله أو
بعد التعديل وذلك وفقا للمادة 39 و 40 من القانون العضوي 16-12¹.

المطلب الثاني: إجراءات التصويت والمصادقة

وإرسال النصوص المصادق عليها

بالرجوع إلى القانون العضوي 16-12 والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، يتضح
بأن مشاريع واقتراحات القوانين تدرس حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة، أو إجراء
التصويت مع المناقشة المحدودة، أو إجراء التصويت بدون مناقشة، ولكل غرفة اختيار نمط
التصويت الذي يتخذ أحد الشكلين:

- أ- عن طريق الاقتراع العام: وذلك برفع اليد أو بالمناداة الإسمية.
- ب- عن طريق الاقتراع السري².

وسيتم تفصيل هذه الإجراءات فيما يلي:

¹ - تنص المادة 6/5/4/39 من القانون العضوي 16-12 على أنه:
" يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، على إثر المناقشات إما المصادقة على النص بكامله،
إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في مناقشته مادة مادة .
يتخذ المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة قراره بعد تدخل كل من ممثل الحكومة واللجنة المختصة .
تصادق كل غرفة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى."
- تنص المادة 40 من القانون العضوي ذات القانون على أنه: " يمكن الرئيس خلال المناقشة مادة مادة، أن يعرض
للمصادقة جزءا من النص إذا لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات من اللجنة.
تقدم اللجنة المختصة التوصيات المتعلقة بالحكم أو الأحكام محل الخلاف، والتي تمثل رأي اجلس الشعبي
الوطني أو مجلس الأمة، إلى اللجنة المتساوية الأعضاء.

² - أنظر المواد من 29 إلى 31 من القانون العضوي 16-12.

الفرع الأول: إجراءات التصويت على النصوص القانونية

إن التصويت على النصوص القانونية يكون إما عن طريق التصويت مع المناقشة العامة، أو التصويت مع المناقشة المحدودة، أو التصويت بدون مناقشة، وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

البند الأول: إجراء التصويت مع المناقشة العامة

سنتناول بالدراسة في هذا الفرض المقصود بإجراء التصويت مع المناقشة العامة وكذا مراحل إجرائها، مع أنه يتوجب على عضو البرلمان المشاركة في التصويت¹، وهي تقع على كامل النص، على أن يوضع تنظيم دقيق لمختلف التدخلات².

أولاً: المقصود بإجراء التصويت مع المناقشة العامة

يعتبر " التصويت مع المناقشة العامة هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، ويجري في مرحلتين متتاليتين، هما: المناقشة العامة والمناقشة مادة بمادة³."

ثانياً: مراحل إجراء التصويت مع المناقشة العامة

1- يتم الشروع في مناقشة مشروع القانون بعد الاستماع إلى تدخل ممثل الحكومة الذي يقدم عرضاً عن أهداف ومضمون مشروع القانون الذي أودعه رئيس الحكومة، ثم بالاستماع إلى مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، أو بعد الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح إذا تعلق الأمر باقتراح القانون، والاستماع كذلك إلى ممثل الحكومة، ثم بعد ذلك يقوم المقرر بعرض تقرير اللجنة المختصة بالموضوع⁴.

2- تتمحور التدخلات أثناء المناقشة العامة على النص بكامله، ثم تحال الكلمة إذا طلب ذلك ممثل الحكومة، ورئيس اللجنة المختصة، أو مقررها ومندوب أصحاب اقتراح القانون⁵.

¹ - أنظر المادة 12 من قانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان.

² - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان (آراء ودراسات حول المادة 120 من الدستور)، الجزائر، العدد الأول، جانفي 2006، ص46.

³ - أنظر المادة 32 من القانون العضوي 16-12.

⁴ - أنظر المادة 2/1/33 من ذات القانون.

⁵ - أنظر المادة 4/3/33 من ذات القانون.

3- بعد الانتهاء من المناقشة، للمجلس أن يقرر في حالة ما كان هناك قرار بالتأجيل إلى التصويت على النص بكامله أو التصويت عليه مادة بمادة وللغرفة المعنية صلاحية البت فيه بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع¹.

4- يمكن تقديم تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة بمادة، من قبل ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.

5- يتدخل خلال المناقشة مادة بمادة، وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها، مندوب أصحاب كل تعديل، وعند الاقتضاء، مكتب اللجنة المختصة، وممثل الحكومة، وبعد الانتهاء من تلاوة التعديلات مادة بمادة وتلاوتها تعرض للتصويت وفقا لما نصت عليه المادة 2/35 من القانون العضوي 16-12 كما يلي:

- " تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون،
 - تعديل اللجنة المختصة، في حالة انعدام تعديل الحكومة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضهما.
 - تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة، حسب الترتيب الذي يحدده رئيس كل غرفة، حسب الحالة، في حالة انعدام تعديل اللجنة أو في حالة رفضه،
 - مادة أو مواد مشروع أو اقتراح القانون، في حالة انعدام تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة أو في حالة رفضها المتتالي.
- بعد التصويت على آخر مادة، يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت.

البند الثاني: إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة

تتطلب دراسة هذا الإجراء توضيح المقصود بإجراء التصويت مع المناقشة المحدودة وكذا مراحل إجرائها.

أولاً: المقصود بإجراء التصويت مع المناقشة المحدودة

هو الإجراء الذي بموجبه يمكن للمجلس الشعبي الوطني أو لمكتب المجلس الأمة،

1- أنظر المادة 5/33 من القانون العضوي 16-12.

أن يقرر حسب الحالة التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون¹.

ثانيا: مراحل إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة²

1- لا يمكن فتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحددة.

2- أثناء المناقشة مادة بمادة، لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة، ومندوب أصحاب اقتراح القانون، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها، ومندوبو أصحاب التعديلات.

البند الثالث: إجراء التصويت بدون مناقشة

إن إجراء التصويت بدون مناقشة إجراء تخضع له الأوامر، لذلك وجب توضيح المقصود به، والإجراءات المتطلبة في إعماله.

أولا: المقصود بإجراء التصويت بدون مناقشة

بالرجوع الى أحكام التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 في المادة 142 منه، فإنه يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة³، وقد أكدت ذلك أيضا الفقرة الثانية منها بقولها: " ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها"، ومن هنا فإن هذه الأوامر تخضع لإجراء التصويت بدون مناقشة بعد عرضها على غرفتي البرلمان.

ثانيا: إجراءات الموافقة على الأوامر

1- تدرس اللجنة المختصة النص المتضمن الموافقة على الأمر، بالاستماع إلى ممثل الحكومة، وتعد تقريرا في الموضوع.

1 - أنظر المادة 1/36 من القانون العضوي 12-16.

2 - أنظر المادة 3/2/36 من ذات القانون.

3 - أنظر المادة 1/37 من ذات القانون.

2- لا يمكن تقديم تعديلات على الأوامر الصادرة وفق المادة 2/1/142 والمعروضة على البرلمان للموافقة عليها¹.

3- يتم عرض الأوامر على كل غرفة من البرلمان في أول دورة برلمانية، للتصويت والمصادقة عليها بكاملها، دون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة².

الفرع الثاني: إجراءات المصادقة على النصوص القانونية

لقد أوجب المؤسس الدستوري الجزائري بأن يمر مشروع القانون أو الإقتراح البرلماني على إحدى غرفتي البرلمان حسب الحالة وهي التي تقوم بعملية التصويت على القانون ثم يمر على الغرفة الأخرى في مرحلة ثانية وهي التي تقوم بإجراء المصادقة³، وسيتم تفصيل ذلك فيما يلي:

1- تجرى المناقشة في الغرفة الأولى أو الثانية حسب الحالة على النص الذي تم التصويت عليه في الغرفة الأخرى، بالاستماع إلى ممثل الحكومة، ثم إلى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق⁴.

2- تجرى التدخلات أثناء المناقشة العامة على مجمل النص⁵.

3- تؤول الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بناء على طلبهما⁶.

4- يمكن لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة إما التصويت على النص بكامله إذا لم يكن محل توصيات أو ملاحظات، أو الشروع في التصويت عليه مادة بمادة⁷، وفي هذه الحالة يمكن للرئيس أن يعرض الجزء الذي ليس محلا

1 - أنظر المادة 1/37 من القانون العضوي 16-12.

2 - أنظر المادة 2/37 من ذات القانون، وانظر المادة 81 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

3 - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص 46.

4 - أنظر المادة 1/39 من القانون العضوي 16-12.

5 - أنظر المادة 2/39 من ذات القانون.

6 - أنظر المادة 3/39 من ذات القانون.

7 - أنظر المادة 4/39 من ذات القانون والمادة 1/77 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

للتوصيات أو الملاحظات من اللجنة للمصادقة¹.

5- للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة اتخاذ قراره بعد تدخل كل من ممثل الحكومة واللجنة المختصة.

6- لكل غرفة من البرلمان أن تصوت على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى.

7- للجنة المختصة تقديم التوصيات المتعلقة بالحكم أو الأحكام محل الخلاف للجنة المتساوية الأعضاء، والتي تتمحور حول رأي المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة.

8- يصادق المجلس الشعبي الوطني على القوانين العادية بالأغلبية البسيطة وبالأغلبية المطلقة فيما يتعلق بالقوانين العضوية²، ويصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين فيما يتعلق بالقوانين العادية، وبالأغلبية المطلقة فيما يتعلق بالقوانين العضوية، على أن مراقبة النصاب تكون قبل البدء في المصادقة، وإذا لم يكتمل النصاب لمكتب المجلس أن يحدد جلسة ثانية بالتشاور مع الحكومة³، مع أنه يتوجب على عضو البرلمان المشاركة في المصادقة على القوانين⁴.

ومن الأهمية الإشارة إلى أن الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان يتابع الإجراءات

الخاصة بالمصادقة على القوانين على مستوى كل غرفة من البرلمان⁵.

الفرع الثالث: تداول النصوص بين المجلسين وإرسال النصوص المصادق عليها

بالرجوع إلى القانون العضوي المنظم لعلاقتي البرلمان وكذا العلاقات الوظيفية

بينهما وبين الحكومة فإن تداول النصوص بين الغرفتين وإرسال النصوص المصادق عليها

تتبع الإجراءات الآتية:

1 - أنظر المادة 1/40 من القانون العضوي 16-12 .

2 - أنظر المادة 2/141 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3 - أنظر المادة 4/138 من ذات التعديل والمادة 41 من القانون العضوي 16-12 والمادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

4 - أنظر المادة 12 من قانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان.

5 - أنظر المادة الخامسة (05) من المرسوم التنفيذي رقم 98-04.

1- بعد التصويت على النص من قبل المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة يرسله رئيسه حسب الحالة إلى الغرفة الأخرى في خلال عشرة (10) أيام ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال مرفقا بنسخة من هذا النص¹.

2- بعد المصادقة على النص النهائي من قبل المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة يرسله رئيسه حسب الحالة إلى رئيس الجمهورية في خلال عشرة (10) أيام ويشعر رئيس الغرفة الأخرى والوزير الأول بهذا الإرسال².

ومما تجدر الإشارة إليه أن الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان يحضر جلسات التصويت على القوانين في مستوى غرفتي البرلمان³.

الفرع الرابع: خصوصيات المصادقة على قانون المالية

اتجهت معظم الدول إلى إسناد مهمة إعداد مشروع قانون المالية للسلطة التنفيذية وحدها وبصفة مطلقة⁴، وذلك لأسباب سياسية، فنية وعملية، لأن السلطة التنفيذية تتمتع بمركز يسمح لها بتحقيق الأهداف العامة عن طريق القيام بالتقديرات المستقبلية لتنفيذ برامجها لتسيير مرافقها العمومية⁵، وبموجب المادة 44 من القانون العضوي 16-12 والذي ينظم العلاقة بين البرلمان والحكومة: " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه ويرسل فوراً إلى مجلس الأمة"، وبالتالي فإن أصل قانون المالية هي الحكومة وليس السلطة التشريعية، وقد يكون الغرض من وراء جعل الاختصاص المالي للسلطة التنفيذية هو أن النواب ليست لهم دراية كافية بالجوانب المالية وهو ما قد يكون سببا في الإسراف في صرف ميزانية الدولة لنيل رضى الهيئة الناخبة، كما أن الميزانية العامة تعد من الاختصاصات المهمة في الدولة فوجب

1 - أنظر المادة 42 من القانون العضوي 16-12.

2 - أنظر المادة 43 من ذات القانون.

3 - أنظر المادة الخامسة (05) من المرسوم التنفيذي رقم 98-04 .

4 - نصت المادة 44 من القانون العضوي 16-12 على أن: " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما 75 يوما...".

5 - مزياياني حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بين النص والممارسة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2016، ص 176.

إسنادها إلى من لهم دراية كافية ويكون من ضمن اختصاصهم هو السهر على تنفيذ القوانين¹.

وحتى يكون قانون المالية واجب التنفيذ وجب إقراره من طرف غرفتي البرلمان، لإقراره ضرائب على أفراد الشعب وطريقة توزيع هذه الأموال عليهم، فتكون الحكومة حاضرة في مراحل دراسة مشروع قانون المالية بدءاً من إيداعه على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني والذي يحيله إلى لجنة المالية والميزانية بعد استيفائه للشروط الشكلية والتي تعقد جلساتها بحضور ممثل عن الحكومة حتى يمكنها إعداد تقريرها، ثم تحيله إلى الجمعية العامة للمجلس الشعبي الوطني والتي ستبدأ أشغالها بعرض وزير المالية للقانون.

وإن كنا نتفق في أن لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق اقتراح القوانين²، فإن التعديل الدستوري الجزائري جعل دور البرلمان في مجال قانون المالية يتمحور في المصادقة عليه³، ليصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه على النحو الآتي:

- يصادق المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوماً ابتداءً من تاريخ إيداعه .

ولقد حدد المشرع الفرنسي أجلاً للمصادقة على قانون المالية قدره سبعون (70) يوماً منه أربعون (40) يوماً للمصادقة عليه من طرف الجمعية الوطنية والقيام بقراءة أولى للنص، فإن صوتت عليه خلال هذا الأجل يحال إلى مجلس الشيوخ للقيام بقراءة أولى والتصويت عليه خلال أجل عشرون (20) يوماً.

¹ - تنص المادة 99 في البند رقم 6 من التعديل الدستوري 2016 على أن: " يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها آياها صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات التالية: يسهر على حسن سير الإدارة العمومية".

² - أنظر المادة 1/136 من ذات التعديل.

³ - أنظر المادة 9/138 من ذات التعديل.

إن لم تصوت عليه الجمعية الوطنية خلال الأربعون يوماً الممنوحة لها يحال النص من طرف الحكومة إلى مجلس الشيوخ مرفقا بالتعديلات التي ابداهها عليه النواب في الجمعية الوطنية ليقوم مجلس الشيوخ بقراءة أولى في هذه الحالة خلال أجل خمسة عشر (15) يوماً، وعند انقضاء هذا الأجل وسواء تمت المصادقة على النص من طرف مجلس الشيوخ أم لم تتم المصادقة عليه، يحال النص إلى الجمعية الوطنية، وفي حالة انقضاء الأجل وعدم المصادقة عليه فإن الحكومة تصدر قانون المالية بموجب أمر.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المجلس الشعبي الوطني يصادق على مشروع قانون المالية في مدة سبعة وأربعون (47) يوماً تحسب ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس، ويرسله فوراً إلى مجلس الأمة، على أن تودع الحكومة مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الوطني، لتستمع اللجنة المكلفة بالمالية للعرض الذي يقدمه كل وزير عن الاعتمادات المالية المخصصة لكل قطاع الذي يشرف عليه، ثم بعد ذلك تعد هذه اللجنة تقريراً عن مشروع الميزانية وتقدمه لرئيس المجلس لكي يعرضه على أعضاء المجلس ليطلعوا عليه، ثم يقوم بعد ذلك وزير المالية في جلسة علنية بالمجلس بعرض مشروع قانون المالية على أعضاء المجلس الشعبي الوطني، لتأتي بعد ذلك مراحل أخرى من مرحلة المناقشة ثم مرحلة التصويت، وكل هذه المراحل يجب ألا تتجاوز سبعة وأربعون (47) يوماً، وإلا فإن ذلك يعد دليلاً على أن المجلس الشعبي الوطني لم يصوت على المشروع المتضمن لقانون المالية.

ويرسل المشروع المتضمن قانون المالية فوراً إلى مكتب مجلس الأمة الذي له أن يصادق عليه خلال أجل عشرون (20) يوماً تحسب ابتداء من تاريخ نهاية مهلة سبعة وأربعون (47) يوماً المخصصة للمجلس الشعبي الوطني لكي تصوت على مشروع القانون طبقاً للمادة 3/44 من القانون العضوي 16-12.

ومن الأهمية الإشارة إلى أنه قد يثور الخلاف بين الغرفتين حول مشروع قانون المالية، ففي هذه الحالة تشكل لجنة متساوية الأعضاء للفصل في الخلاف في أجل ثمانية (08) أيام تحسب ابتداء من نهاية مدة عشرون (20) يوماً المخصصة لمجلس الأمة

للتصويت على مشروع قانون المالية، وإن لم تحصل المصادقة بعد كل ذلك لأي سبب كان خلال المدة المحددة يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية المقدم من الحكومة بأمر له قوة قانون المالية، على أن تحسب المدة ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني باعتباره الغرفة الأولى التي تمر عليها مشاريع القوانين المتعلقة بهذه المجالات.

الفصل الثاني:

الآليات المتعلقة بحل الخلاف بين الغرفتين

وبالإجراءات اللاحقة عن التصويت على القوانين

يسلك العمل التشريعي مسارا طويلا بدءا من المبادرة به والتي قد تكون إما من طرف الوزير الأول أو من طرف النواب أو أعضاء مجلس الأمة، على أن تودع في كل الحالات إما بمكتب المجلس الشعبي الوطني أو بمكتب مجلس الأمة حسب الأحوال، على أن يعلم مكتب الغرفة بإيداع مشروع أو اقتراح القانون المودع لدى الغرفة الأخرى، ويمكن للحكومة سحب مشاريع واقتراحات القوانين في أي وقت قبل أن تصوت عليها إحدى الغرف ويمكن سحب اقتراحات القوانين من طرف مندوبي أصحابها قبل التصويت أو المصادقة عليها على أن تعلم الحكومة والمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة بذلك، لتتم دراسة مشاريع واقتراحات القوانين في اللجان، أين يمكن أن تطرأ على المشروع أو الاقتراح بعض التعديلات وصولا إلى عملية التصويت على هذا النص من قبل كل غرفة والمصادقة عليه.

غير أنه قد يكون هناك خلاف بين الغرفتين حول النص التشريعي وهو ما يستوجب تشكيل لجنة من كلا الغرفتين وهو ما يصطلح عليه في الفقه الدستوري بـ " اللجنة المتساوية الأعضاء " (المبحث الأول)، وقد تصادق الغرفة الأخرى على القانون وترسله إلى رئيس الجمهورية فيمكنه في هذه الحالة أن يعترض على هذا القانون وهو ما يتطلب إعادته إلى البرلمان للتصويت عليه مرة أخرى (مبحث ثاني)، وقد يتم إخطار المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية هذا القانون ممن خول لهم القانون حق الإخطار (مبحث ثالث)، وهو ما قد يكون مانعا لنفاذ هذا القانون، وذلك فيما يتعلق بالرقابة القبلية، وقد منح القانون للأفراد أيضا حق الدفع بعدم الدستورية عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة بأن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، وسيتم تفصيل ذلك فيما يلي:

المبحث الأول: توجيه الحكومة للعمل التشريعي عن طريق

اللجنة المتساوية الأعضاء

لقد تم تكريس العلاقة بين غرفتي البرلمان من خلال الآلية التي وردت في التعديل الدستوري الجزائري والمتمثلة في اللجنة المتساوية الأعضاء، والتي عالجها المؤسس الدستوري من خلال المادة 5/138 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، حيث نص على أن السلطة التشريعية يتولاها البرلمان بغرفتيه طبقا للمادة 112 منه، وإن كانت المادة 119 من دستور 1996 قيدت من ذلك وقصرت حق المبادرة بالقوانين على الغرفة الأولى دون مجلس الأمة، حيث يتم دراسة النص القانوني على مستوى الغرفة الأولى أي المجلس الشعبي الوطني، ولا تتم مناقشة النصوص القانونية أمام مجلس الأمة إلا إذا صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وقد أوضحت المادة 120 منه أيضا أسبقية المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة في مجال دراسة ومناقشة النصوص، فيكون لأعضاء مجلس الأمة إذا إما التصويت على النص أو رفضه، غير أنه مع التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 أصبح بإمكان الغرفة الثانية أيضا سلطة المبادرة بالقوانين طبقا للمادة 136 منه بالإضافة إلى المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول.

وتعرض الحكومة النص الذي صوتت عليه إحدى الغرف على الغرفة الأخرى، وتتم مناقشة النص الذي صوتت عليه إحدى الغرف على الغرفة الأخرى وتصادق عليه¹، إلا أنه من الممكن أن يكون هناك اختلاف بين الغرفتين، فيطلب الوزير الأول اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، للوصول إلى حل توفيقى طبقا للفقرة الخامسة (05) من المادة 138 من دستور 2016، لذلك سنتطرق إلى مفهوم اللجنة المتساوية الأعضاء اللجنة (مطلب أول) وكذا إلى حالات تداول النصوص بين المجلسين (مطلب ثاني) وإلى إجراءات سير عملها (مطلب ثالث).

¹ - أنظر الفقرة 3 من المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

المطلب الأول: طرق حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في الأنظمة الدستورية

المقارنة وفي النظام الدستوري الجزائري

تتنوع طرق حل الخلاف بين غرفتي البرلمان بين عدة أنظمة فبعض الدساتير اعتمدت نظام الذهاب والإياب، ومنها من اتبعت نظام الذهاب والإياب مع إعطاء سلطة الفصل في حالة استمرار الخلاف لإحدى الغرفتين ومنها من اتبعت نظام الذهاب والإياب وعرض النص على لجنة خاصة في حالة استمرار الخلاف، وهو ما سنتطرق له في هذا المطلب مع الإشارة أيضا إلى النموذج المتبع من قبل المؤسس الدستوري الجزائري.

الفرع الأول: طرق حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في الأنظمة

الدستورية المقارنة

تحتاج النصوص القانونية إلى التصويت والمصادقة عليها بنفس الصيغة ومن كلا الغرفتين، غير أنه أحيانا يحدث خلافا بين الغرفتين حول التوافق على نفس الصيغة بسبب قيام إحدى الغرف بتعديلات لا توافق عليها الغرفة الأخرى، الأمر الذي يطرح إشكالات تتعلق بالوصول إلى نص توافقي محل الاختلاف والذي لا يكون إلا عن طريق تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء.

ومن هذا المنطلق فإن الخلاف حول النص القانوني بين غرفتي البرلمان أمر وارد لا محالة، لذلك وجب البحث عن تقنيات وسبل جديدة للوصول إلى نص توافقي، وهو الذي لا يكون إلا بتشكيل لجنة مختلطة من الغرفتين.

بالرجوع إلى الأنظمة الدستورية المقارنة يتضح بأن هناك اختلافا في طريقة حل الخلاف بين غرفتي البرلمان حول النص التشريعي، وقد عالجت بعض الدساتير بنص صريح مسألة حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، كما هو الأمر مثلا في الدستور الفرنسي والدستور المغربي والدستور الجزائري أيضا، ولم تتعرض دساتير بعض الدول لتنظيم ذلك كما هو الأمر مثلا بالنسبة لبريطانيا أو للولايات المتحدة الأمريكية تاركة الأمر إما للعرف أو

لنصوص أخرى¹.

وقد أتاحت الأنظمة الدستورية ضمن هذا الإطار نظماً مختلفة لحل الخلاف تتمثل

أهمها فيما يلي:

البند الأول: نظام الذهاب والإياب (la navette)

يقضي هذا النوع ذهاب النص من الغرفة إلى الأخرى ورجوعه إلى الأولى وهكذا، ليتم بذلك ذهاب وإياب بين الغرفتين حتى يتم الوصول إلى نص توفيقى، وقد يستمر الذهاب والإياب إلى ما لا نهاية في حالة عدم الوصول إلى نص توفيقى بين الغرفتين (كما هو الأمر مثلاً في المكسيك).

ومن الأهمية الإشارة إلى أن الغرض من هذا النظام هو تحقيق المساواة بين غرفتي البرلمان، حينما لا يتم إقرار النص إلا باتفاق الغرفتين، وقد يكون من شأن ذلك إعاقة عمل الحكومة في تجسيد برنامجها لعدم صدور النص القانوني أو تأخر صدوره².

البند الثاني: نظام الذهاب والإياب مع إعطاء سلطة الفصل في حالة استمرار

الخلاف لإحدى الغرفتين

من الأسباب الموجبة لقيام هذا النظام هو مواجهة حالة الإنسداد الذي قد يكون نتيجة لنظام الذهاب والإياب، فهو يقتضي بأن يذهب النص من الغرفة الأولى إلى الغرفة الثانية ورجوعه إليها مع إدخال بعض التعديلات عليه عند اللزوم، غير أنه بعد قراءة واحدة أو قراءتين يمنح لإحدى الغرفتين الحق في حل الخلاف بشكل نهائي وعادة ما يمنح ذلك الحق للغرفة السفلى³.

ومن الدساتير التي اتبعت هذا النموذج الدستور المغربي حيث نصت المادة 84 منه

بقولها:

¹ - بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مداخلة بالملتقى الوطني الأول حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الأوراسي يومي 29 - 30 أكتوبر 2002، الجزء الأول، وزارات

العلاقات مع البرلمان، ص 120.

² - المرجع نفسه، ص 121.

³ - المرجع نفسه، ص 121.

" يتداول مجلسا البرلمان بالتتابع في كل مشروع أو مقترح قانون، بغية التوصل إلى المصادقة على نص واحد، ويتداول مجلس النواب بالأسبقية، وعلى التوالي، في مشاريع القوانين، وفي مقترحات القوانين التي قدمت بمبادرة من أعضائه، ويتداول مجلس المستشارين بدوره بالأسبقية، وعلى التوالي، في مشاريع القوانين وكذا في مقترحات القوانين التي هي من مبادرة أعضائه، ويتداول كل مجلس في النص الذي صوت عليه المجلس الآخر في الصيغة التي أحيل بها إليه.

ويعود لمجلس النواب التصويت النهائي على النص الذي تم البت فيه، ولا يقع هذا التصويت إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، إذا تعلق الأمر بنص يخص الجماعات الترابية، والمجالات ذات الصلة بالتنمية الجهوية والشؤون الاجتماعية."

البند الثالث: نظام الذهاب والإياب وعرض النص على لجنة خاصة في حالة

استمرار الخلاف

يتحقق في هذه الحالة أيضا نظام الذهاب والإياب بين غرفتي البرلمان، غير أنه عند عدم الوصول إلى نص توفيقى محل الخلاف بين الغرفتين، يتم تشكيل لجنة خاصة من طرف برلمانيين فقط إما من طرف السلطة التنفيذية أو من طرف البرلمان ذاته، قد تكون هذه اللجنة متساوية الأعضاء أو غير متساوية الأعضاء، تسند لها مهمة فض النزاع القائم بين غرفتي البرلمان حول النص التشريعي، على أن الحل الذي تتوصل إليه اللجنة يعرض على البرلمان وفي الغالب يتم التصويت عليه¹.

الفرع الثاني: طريقة حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في النظام الدستوري

الجزائري

عرفت الجزائر لأول مرة نظام الازدواج البرلماني بمقتضى التعديل الدستوري الأول لسنة 1996، إعمالا لنص المادة 98 منه، وهو ما تضمنه أيضا التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، وطبقا لنص المادة 138 منه فإن مشاريع واقتراحات القوانين تكون موضوع

¹ - بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 121.

مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليها، وذلك مع مراعاة ما تقضي به المادة 137 منه، حيث تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي بمكتب مجلس الأمة، وعبدا هذه الحالات فإن كل مشاريع القوانين الأخرى تودع بمكتب المجلس الشعبي الوطني.

وتناقش الغرفة المودع لديها مشروع القانون أو الغرفة صاحبة الاقتراح البرلماني المشاريع والاقتراحات المعروضة عليها، بينما تناقش الغرفة الأخرى النصوص التي صوتت عليها الغرفة الأولى، وكما يتضح من الفقرة الثالثة من المادة 138 فإن مناقشة الغرفة الثانية على النص يجب أن تنتهي بالمصادقة عليه وليس بإدخال تعديلات عليه وإعادته للغرفة الأولى، ويعتبر هذا هو جوهر الخلاف بين النظام الجزائري والنظم الأخرى، لاسيما الفرنسي والمغربي التي اعتمدت نظام الذهب والإياب سواء مرتين أو بصفة مستمرة كالمكسيك على سبيل المثال.

وتقوم حالة الخلاف في النظام الدستوري الجزائري حينما لا تصوت الغرفة الثانية على النص التشريعي أو على بعض من أحكامه ولا يمكن للغرفة الثانية المصادقة الإلزامية على كل النصوص المصوت عليها من قبل الغرفة الأولى، وفي حالة الخلاف تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بطلب من الوزير الأول الذي لا يتزأسها ولا يعتبر عضواً فيها ولا يشارك في صنع القرار المنبثق عنها، وتتمثل مهمتها في الوصول إلى نص توفيقى للأحكام محل الخلاف، كما لا يمكن اعتبار اللجنة برلماناً مصغراً فحسب بل تنحصر مهمتها في اقتراح نص توفيقى للأحكام محل الخلاف¹.

والواضح من نص المادة 5/138 من التعديل الدستوري الجزائري بأن استعمال المشرع لمصطلح خلاف الذي يقابله بالفرنسية "En cas de desaccord..."، فإن مصطلح "Desaccord" تعني بالعربية اختلاف وهو مصطلح أصح من مصطلح خلاف "Differend"

¹ - بوزيد لزهارى، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 122 و 123.

الذي يرادف مصطلح نزاع أو خصومة بالعربية، ويكون الخلاف من هذا المنطلق أمراً مستبعداً على أساس أن لكل غرفة الحرية في وضع نظامها الداخلي¹.

وبالتالي فإن الغرض من هذه المادة هو الاختلاف حول وجهات النظر بين نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، باعتبار خضوع النص التشريعي للمناقشة والتصويت أمام كل غرفة من البرلمان وإحالاته على الأخرى.

ولا إشكال يطرح حين موافقة إحدى الغرف على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأولى بل يطرح الإشكال حينما يكون الخلاف حول وجهات النظر بين أعضاء الغرفتين بالاعتراض على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى².

ولقد ذهب المجلس الدستوري الفرنسي إلى أن الأحكام محل الخلاف هي التي تعد المعنية بالحل دون غيرها، وهي التي لا تخضع للتصديق المتماثل من كلا الغرفتين، أو لم تخضع للمصادقة عليها من طرف الغرفة الثانية، بل تم الاعتراض عليها من قبل هذه الغرفة، وقد أشار الدستور الفرنسي لسنة 1958 على هذه المسألة في المادة 45 منه.

ووفقاً لأحكام الدستور الجزائري فإن المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حددت الأحكام محل الخلاف في تلك الأحكام التي تم التصويت عليها في إحدى الغرفتين حسب الحالة ولم تصادق عليها الغرفة الثانية، وقد تتعلق الأحكام محل الخلاف بمادة واحدة أو مجموعة مواد أو بقانون بأكمله...³.

وطبقاً لأحكام التعديل الدستوري لسنة 2016، تتم إحالة مشاريع واقتراحات القوانين، عن طريق إرسال النص بنفس الصيغة التي تمت الموافقة عليها أو رفضها (رفض الصيغة مع التعديل) من طرف المجلس الأول الذي أحيل عليه النص إلى المجلس الثاني

¹ - خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، جامعة باتنة، 2010، 2009، ص 255.

² - المرجع نفسه، ص 255.

³ - مداني عبد القادر، حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2014-2015، ص 55.

للمناقشة والتصويت عليه أيضا، على أن تتم هذه العملية بواسطة ورقة رسمية يودع بها رئيس المجلس الذي صوت على النص إلى المجلس الثاني¹.

وانطلاقا مما تقدم، فإن اللجنة المتساوية الأعضاء هي اللجنة التي يعهد إليها حل الخلاف بين غرفتي البرلمان حول النص التشريعي، وتتشكل بعدد متساوٍ محدد بـ عشرة (10) من أعضاء عن كل غرفة من غرفتي البرلمان، وتجتمع بالتداول إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو في مقر مجلس الأمة.

المطلب الثاني: تداول النصوص بين الغرفتين

لقد تم التنصيص على هذه الإجراءات المنظمة لعملية التداول في النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالإضافة إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 والقانون العضوي 16-12.

وبالتالي فإن عملية التداول تتمثل في الموافقة على النص بنفس الصيغة من قبل المجلسين سواء بالقبول أو بالرفض، كما في الآتي:

1- الحالة الأولى: فموافقة الغرفة الأولى على النص دون أي تعديل ومصادقة الغرفة الثانية عليه دون أي تعديل، يترتب عليه إحالة النص على الحكومة حتى يخضع لإجراء الإصدار.

2- الحالة الثانية: أما في حالة رفض النص من قبل الغرفة الأولى، فينجر عن ذلك سحب النص لعدم موافقة البرلمان عليه².

3- أما في الحالات الأخرى، فتبقى حالات اختلاف بين المجلسين لعدم اتفاق بين المجلسين حول الصيغة النهائية للنص³، حيث تقدم اللجنة المختصة بالتوصيات المتعلقة بالحكم أو الأحكام محل الخلاف، وتلك التوصيات هي التي تمثل رأي المجلس الشعبي

¹ - عبد الاله فوثير، مرجع سابق، ص 180.

² - المرجع نفسه، ص 181.

- تقوم الغرفة الأولى بإجراء التصويت على القوانين وذلك حسب الحالة، بينما تقوم الغرفة الأخرى بإجراء المصادقة وليس الموافقة. أنظر: بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص 45.

³ - أنظر المادة 2/40 من القانون العضوي 16-12.

الوطني أو مجلس الأمة، عند اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء¹.

وبالتالي فإنه متى لم يكن هناك اتفاق بين الغرفتين، يتم اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء تلقائياً، حتى يتسنى لها الوصول إلى اتفاق على صيغة واحدة للنص محل الخلاف، والهدف من ذلك هو تمكين كل مجلس من مراجعة موقفه بشأن موقف المجلس الآخر، ثم تفحص النقاط محل الخلاف، وقد تكون الغاية من ذلك أيضاً إقناع كل مجلس للآخر بشأن موقفه².

وقد يكون الخلاف بين غرفتي البرلمان شكلياً كما قد يكون جوهرياً، فالخلاف الشكلي هو الخلاف الذي لا يتعدى ترتيب المواد أو التوبيخ ويتعلق أيضاً بالصياغة الواردة في النص، أما الخلاف الجوهري هو الذي يتعلق بالتباين في وجهات النظر بين غرفتي البرلمان حول مسألة معينة متعلقة بجوهر القانون المراد إصداره.

غير أن ما يمكن ملاحظته هو أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يميز بين الخلاف الشكلي البسيط والخلاف الشكلي الجوهري، وهو ما نستشفه من نص المادة 5/138 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، " وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين"، وبالتالي سواء كان الخلاف شكلياً بسيطاً أو جوهرياً فإنه يستوجب انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء³. ومما تجدر الإشارة إليه أن التمييز بين الخلاف البسيط والخلاف الجوهري من شأنه أن يحرر الخلافات البسيطة من أن تحرك من طرف الوزير الأول لعقد لجنة متساوية الأعضاء، وذلك بحثاً عن آلية أخرى كأن تتم دراسة وحل الخلاف من طرف اللجنة المختصة للغرفة المعنية حسب الحالة، لترسله إلى نظيرتها في الغرفة الأخرى، على أن يتم تجسيد آلية الإرسال هذه إلى حين الوصول إلى نص توفيقى بين الغرفتين⁴.

1 - بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 124.

2 - عبد الاله فوثير، مرجع سابق، ص 181.

3 - مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص 57.

4 - المرجع نفسه، ص 57.

ويمكن أن ينصب الخلاف حول أية مسألة في هذا الشأن، مادة، مجموعة مواد، أو على مجمل النص، ولو اتصل الخلاف بالصياغة، وهو ما يتضح من نص المادة 1/95 من القانون العضوي 16-12.

ومن التجارب الجزائرية لعمل اللجنة المتساوية الأعضاء، أنه بعد إيداع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء بمكتب المجلس الشعبي الوطني يوم 17 ديسمبر 1997، ليسجل في جدول دورة ربيع 1998، وصوتت عليه الغرفة الأولى في 12 جانفي 1999، وتمت إحالته على مجلس الأمة الذي صادق عليه يوم 01 مارس 1999 متحفظا على خمسة (05) مواد منه، ولحل هذا الخلاف وأثناء دورة الخريف 2002 تم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء التي اجتمعت بمقر مجلس الأمة يوم 11 سبتمبر 2002، بحضور وزير العدل حافظ الأختام ووزير العلاقات مع البرلمان لدراسة المواد محل الخلاف¹.

المطلب الثالث: إجراءات سير عمل اللجنة المتساوية الأعضاء

إنطلاقا من التعديل الدستوري لسنة 2016 وكذا القانون العضوي 16-12 والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فإن هناك ضوابط معينة تنظم عمل اللجنة، سواء من حيث التشكيل أو طريقة العمل، نبرزها فيما يلي:

الفرع الأول: آلية تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء

يتم تحريك عمل اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول، وقد تضمن بعض الدساتير السماح للبرلمان بتحرك هذه الآلية وهو ما سنوضحه فيما يلي:

البند الأول: من طرف الحكومة

يتم اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على طلب الحكومة (الوزير الأول)²، وذلك بعد أن يبلغ طلب الوزير الأول إلى رئيس كل من الغرفتين طبقا لمقتضيات المادة 88

¹ - خرياشي عقيلة، مرجع سابق، ص 257.

² - أنظر المادة 5/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

من القانون العضوي 16-12، على أن تجتمع خلال أجل خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغ الطلب¹.

ويمكن تدعيم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول هو أن حل الخلاف يستوجب بأن تكون هناك جهة محايدة حتى لا تتحاز لأي من الغرفتين، ولكونها حريصة على تنفيذ برامجها الذي قد يكون مرهونا بإصدار قانونا معيننا في أسرع زمن معين.

ومن شأن حصر استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول، هو زيادة تدخل الحكومة في المجال التشريعي للبرلمان².

البند الثاني: مدى مشاركة البرلمان في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء

من الواضح أن للحكومة دورا بارزا في الوظيفة التشريعية وقد عُرِّزَ ذلك بسلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء عند حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان، الأمر الذي يجعل من غرفتي البرلمان في موقف متذبذب بين المصادقة على القانون أو رفض ذلك، وما ينجر عنه من تدخل حكومي في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لحل الخلاف.

أولا: سلطة رئيسي غرفتي البرلمان في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء

الواضح بأن تقنية اللجنة المتساوية الأعضاء هي تقنية مستوحاة من النظام القانوني الفرنسي، الذي حصر سلطة الاستدعاء بيد الوزير الأول وحده في المادة 45 من دستور 1958 قبل التعديل، فكانت هناك عدة نداءات من أجل تمكين البرلمان من استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء³.

ومن الجدير الإشارة إلى أن رئيس مجلس الشيوخ الفرنسي يتم انتخابه بعد كل تعديل جزئي بينما ينتخب رئيس الجمعية الوطنية للفترة التشريعية طبقا للمادة 32 من

¹ - أنظر المادة 2/88 من القانون العضوي 16-12.

² - سالمى عبد السلام، مداني عبد القادر، تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري قبل وبعد التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة زيان عشور، الجلفة، العدد التاسع، المجلد الأول، 2016، ص 80.

³ مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص 112.

الدستور الفرنسي، فقد خصهما التشريع الفرنسي بمجموعة اختصاصات مشتركة بحكم انتمائهما لمؤسسة واحدة هي السلطة التشريعية، وقد تتعلق هذه الاختصاصات بتسيير الفترة التشريعية ليمارسها كل رئيس في الهيئة التي يرأسها، وهناك اختصاصات أخرى يشترك فيها كل من الرئيسين وهي التي تجسد لنا دور البرلمان داخل المنظومة التشريعية، وهي التي لقيت تطوراً وتحسناً كبيرين عن طريق حق رئيسي الغرفتين في تحريك عدم الدستورية، وحقهم في تعيين شخصية في المجلس الأعلى للقضاء، وكذا حقهم في تعيين ثلاث (03) أعضاء في المجلس الدستوري وكلها تعد اختصاصات لها مكانة سياسية كبيرة في أي دولة¹.

ضف إلى ذلك فإن لرئيسي غرفتي البرلمان رئاسة الجلسات في كل غرفة يترأسها، فضلاً عن إلزام رئيس الجمهورية باستطلاع رأيهما في بعض المسائل، كما هو الأمر عند لجوئه إلى حل الجمعية الوطنية وكذا عند لجوئه إلى اتخاذ إجراءات الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 16 من الدستور الفرنسي².

وهو ما تبلور بتعديل المادة 45 والتي سمحت في فقرتها الرابعة لرئيسي غرفتي البرلمان حق استدعاء اللجنة بقرار مشترك فيما يتعلق باقتراحات القوانين، بقولها: " يمكن الوزير الأول أو رئيسي المجلسين معا فيما يتعلق باقتراح قانون، أن يدعو لانعقاد لجنة مختلطة متساوية الأعضاء..."³.

ولم يقيد الدستور حق استدعاء اللجنة المختلطة من طرف رئيسي الغرفتين بأجل معين لتجاوز سلطة الوزير الأول، ليتدخل الرئيسين تلقائياً بقرار مشترك بينهما لتحريك عمل اللجنة.

¹ - بن الشيخ نوال، آليات تسوية الخلاف التشريعي (دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2018، ص 41.

² - المرجع نفسه، ص 41.

³ - مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص 112.

ولقد ميز الدستور الفرنسي بين اقتراحات القوانين ومشاريع القوانين، فمنع على رئيسي الغرفتين حق استدعاء اللجنة المختلطة بخصوص مشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة، في حين يمكن ذلك بالنسبة لاقتراحات القوانين المقدمة من قبل النواب في الجمعية الوطنية أو أعضاء مجلس الشيوخ، على أساس أن هذه الاقتراحات صادرة عن أعضاء البرلمان، فللبرلمان أحقية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بخصوص هذه المواضيع من الحكومة، فضلا على أن سلطة رئيسي غرفتي البرلمان في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء مرهونة بانتهاء الغرفتين بدراسة الإقتراح، قراءتين لكل غرفة، على أن تجاوز القراءتين هو حق للوزير الأول فقط بموجب آلية الاستعجال.

ويعتبر هذا القيد هو المحدد لطبيعة تدخل السلطة التشريعية الفرنسية من حقها استدعاء اللجنة المختلطة¹.

ويبدو بأن حق رئيسي الغرفتين في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بخصوص اقتراحات القوانين في الدستور الفرنسي أمر حسن فكان على المؤسس الدستوري الجزائري أن يحزو حذوه بتمكين رئيسي الغرفتين في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بخصوص اقتراحات القوانين، وإن كان البرلمان في الغالب لا يبادر بالقانون.

ثانيا: سلطة أعضاء البرلمان في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء

للغرفتين في البرلمان الفرنسي مجموعة لجان وهيئات ومجموعات برلمانية بالإضافة إلى مؤتمر الرؤساء، ولكل منها وظيفة محددة مكمل للوظائف البرلمانية الأخرى. على أنه عند حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان يمكن لأعضاء البرلمان المساهمة في تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء عن طريق هيئة مؤتمر الرؤساء (conference des presidents) حيث تعود نشأتها إلى سنة 1911².

ويتألف مؤتمر الرؤساء بالإضافة إلى الرئيس من نواب رئيس المجلس، ورؤساء اللجان الدائمة، والمقرر العام للجنة المالية في الاقتصاد العام والرقابة المالية، رئيس لجنة

¹ - بن الشيخ نوال، مرجع سابق، ص 42.

² - المرجع نفسه، ص 44.

الشؤون الأوروبية، رؤساء المجموعات...¹، على أن رئاستها تعود إلى رئيس الغرفة المعنية الذي يملك بالإضافة إلى مهام أخرى أحقية دعوة هيئة الرؤساء للاجتماع.

ولكل عضو من هيئة الرؤساء صوتا واحدا عدا رؤساء المجموعات البرلمانية الذين تتعدد أصواتهم بحسب عدد أعضاء المجموعة التي ينتمون لها.

ويتم اللجوء إلى القراءة الثانية لكل مشروع أو اقتراح قانون آليا بعد تداول النصوص بين المجلسين وعدم توصلهما إلى نص توافقي بينهما إذا لم تعلن الحكومة الاستعجال، طالبة من البرلمان التعجيل عن طريق رسالة إلى الوزير الأول للبت في النص، وإذا طلبت الحكومة من البرلمان ذلك، فإن البرلمان يكتفي لا محالة بقراءة واحدة للنص، الأمر الذي يعني إلى أنه عدم توصلهما إلى اتفاق على صيغة واحدة للمشروع أو المقترح بعد عرضه عليهما بالتوالي، مع بقاء نقاط الخلاف قائمة يؤدي إلى تشكيل اللجنة الثنائية المختلطة².

ويرجع الغرض من القراءة الثانية التي تتم في كل مجلس منفصلا عن المجلس الآخر، إلى إعطاء الفرصة لكل مجلس من مراجعة موقفه حيال موقف المجلس الآخر تجاه النص، ودراسة النقاط الحاصل حولها الخلاف، وقد تكون سبيلا لإقناع كل مجلس بموقف المجلس الآخر، خصوصا إن تعلق الأمر ببعض الخلافات الشكلية أو الثانوية، غير أنه إذا تعلق الخلاف بالمسائل الجوهرية فلا تعدو القراءة الثانية كفيلا بحل الخلاف، الأمر الذي يستوجب تشكيل اللجنة المختلطة لتولي هذه المهمة متى طلبت الحكومة ذلك³.

وليس لهيئة الرؤساء الاعتراض على حالة الاستعجال والتي بناء عليها تستدعي الحكومة اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، والتي تنهي حالة ذهاب وإياب النص بين الغرفتين، وقد ألزم الدستور الفرنسي رئيس الحكومة باستشارة هيئة الرؤساء قبل إعلان حالة الاستعجال وهو إجراء شكلي قبل إعلانها.

¹ - أنظر المادة 47 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

² - عبد الاله فونتير، مرجع سابق، ص 181.

³ - المرجع نفسه، ص 182.

وعن الوضع في الجزائر، فإن البرلمان الجزائري يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ويختلف تكوين كل غرفة عن الأخرى، حيث يتشكل المجلس الشعبي الوطني عن طريق الانتخاب، بينما تختلف تشكيلة مجلس الأمة بين الانتخاب والتعيين، وقد منح الدستور الجزائري لرئيس مجلس الأمة عدة صلاحيات لعل أقواها هي رئاسة الدولة بالنيابة في حالة المرض المزمع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته طبقا لمقتضيات المادة 102 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، كما منح لرئيس المجلس الشعبي الوطني بناء على طلب الحكومة الكلمة الأخيرة ليأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، وإذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني¹.

ولقد خص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 النواب وأعضاء مجلس الأمة بحق المبادرة بالقوانين بالإضافة إلى الوزير الأول، غير أنه بالرجوع إلى النظام القانوني المؤطر للجنة المتساوية الأعضاء، ولاسيما المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء هي بيد الوزير الأول وحده ولا يمكن مشاركته من أية سلطة أخرى ولو كانت ممثلة للشعب (البرلمان)، وهو ما يعد إجحافا في حق البرلمان باعتباره صاحب الولاية العامة بالتشريع².

الفرع الثاني: مقر اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء وتشكيلها

أوجب الدستور الجزائري على الوزير الأول استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان، وبالتالي لاشك بأن اجتماعها له مكان معين، كما أن تكوينها يكون بضوابط معينة، وهو ما نتناوله فيما يلي:

¹ - أنظر المادة 1/97 من القانون العضوي 16-12.

² - مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص 112.

البند الأول: مقر اجتماعها

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بالتداول إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو في مقر مجلس الأمة¹، على أن يعقد الاجتماع الأول لها بدعوة من أكبر أعضائها سنا². ويشرف على اللجنة رئيس ونائب له ومقررین اثنين، وهم الذين يشكلون مكتبا لها تنتخبهم اللجنة من بين أعضائها³، على أن يتم انتخاب الرئيس من بين أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها، وينتخب نائبه من بين أعضاء الغرفة الأخرى، وينتخب مقرا عن كل غرفة⁴.

البند الثاني: تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء

طبقا للمادة 89 من القانون العضوي 16-12 فإن عدد أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء عشرة (10) أعضاء عن كل غرفة حيث يرجع إلى النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني وللمجلس الأمة طريقة تعيينهم⁵، بأن يكون من بينهم خمسة (05) أعضاء على الأقل من اللجنة المختصة باعتبارهم الأكثر اطلاعا وإقناعا بوجهة نظر المجلس، وخمسة (05) أعضاء احتياطيين للإستخلاف في حالة غياب الأعضاء الأساسيين⁶. وبالرجوع إلى النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان فإن المشرع الجزائري أولى اعتبارين، أحدهما اعتبار فني وتقني والآخر اعتبار سياسي:

- فالاعتبار التقني يتمثل في أن يكون من ضمن اللجنة، أعضاء من اللجنة المختصة بكل من غرفتي البرلمان، وألا يقل عددهم عن خمسة (05) أعضاء في كل غرفة وهم الأعضاء الذين لهم دراية كافية بالحكم أو الأحكام محل الخلاف، مما سيسهل

1 - أنظر المادة 90 من القانون العضوي 16-12

2 - أنظر المادة 1/91 من ذات القانون.

3 - أنظر المادة 2/91 من ذات القانون.

4 - أنظر المادة 4/3/91 من ذات القانون.

5 - أنظر المادة 89 من ذات القانون.

6- أنظر المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 والمادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

- أما الاعتبار السياسي فيتمحور في تمثيل المجموعات البرلمانية على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء، الأمر الذي يؤدي لإشراك التشكيلات السياسية المكونة للمجلس في اللجنة المتساوية الأعضاء حسب الوزن السياسي².
ومن الأهمية الإشارة إلى أن الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان يتابع عملية إنشاء اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء وأشغالها³.

ويتم اختيار أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء من قبل مكثبي المجلسين بعد الاتفاق مع المجموعات النيابية⁴، على أن تكوين اللجنة يكون على أساس ثنائي بعدد متساوٍ من الغرفتين معا⁵، ويمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء⁶، كما يمكن للجنة الاستماع لأي عضو في البرلمان، عن طريق إرسال من رئيس رئيس اللجنة طلب الاستماع إلى عضو البرلمان حسب الحالة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، كما يمكنها الاستماع لأي شخص آخر ترى أن الاستعانة به مفيد في أشغالها⁷.

وقد أوجب الدستور الفرنسي الحضور الإجمالي لأعضاء البرلمان في أشغال اللجان الدائمة التي ينتمون إليها طبقا لنص المادة 15 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ، في حين أوجب المشرع الجزائري من النائب متابعة عمله في البرلمان طبقا لنص المادة 116 من

1 - مصطفى دريوش، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة، الجزائر، عدد خاص، ديسمبر 2003، ص 33.

2 - خويضر طاهر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية (دراسة مقارنة التجربة الجزائرية الأولى)، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة، الجزائر، العدد 5، ديسمبر 2004، ص 91.

3 - أنظر المادة الخامسة (05) من المرسوم التنفيذي رقم 98-04.

4 - أنظر المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

5 - أنظر المادة 89 من القانون العضوي 16-12.

- أنظر المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 والمادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

6 - أنظر المادة 93 من القانون العضوي 16-12.

7 - أنظر المادة 94 من ذات القانون.

التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفرع الثالث: مهام اللجنة المتساوية الأعضاء

تتمثل مهام اللجنة على سبيل الحصر في دراسة النقاط محل الخلاف للوصول إلى نص مشترك بين المجلسين¹، وينتهي عملها بالانتهاء من إعداد تقريرها النهائي المتعلق بالأحكام محل الخلاف في مدة زمنية محددة للقيام بالعمل المنوطة به، أقصاه خمسة عشر (15) يوما².

وللحكومة أن تعرض وجوبا مقترح اللجنة على المجلسين، وليس لها عند انتهاء اللجنة من عملها ووصولها إلى نص توفيقى حفظ النص الذي اقترحتة اللجنة عندها حارمة البرلمان من المصادقة عليه أو رفضه³، ولا يقبل أي تعديل على المقترح المقدم من قبل اللجنة إلا بموافقة الحكومة⁴، ولا تتعلق استنتاجاتها إلا بالأحكام محل الخلاف التي صوت أو صادق عليها المجلس الشعبي الوطني ولم تحصل على الأغلبية المطلوبة، على أن يبلغ تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها⁵.

ومما تجدر الإشارة إليه أن الحكومة تعرض النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه وفقا للإجراء المنصوص عليه في المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، على أن تفصل كل غرفة أولا في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله⁶.

وإن لم تتوصل اللجنة إلى اقتراح نص مشترك، أو في حالة ما لم تتبنى الغرفتين النص الذي اقترحتة اللجنة، بسبب عدم توصل اللجنة إلى اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل

1 - أنظر المادة 5/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 - أنظر المادة 95 من القانون العضوي 16-12.

3 - أنظر المادة 5/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

4 - بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 123.

5 - أنظر المادة 6/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

6 - أنظر المادة 4/95 من القانون العضوي 16-12.

6 - أنظر المادة 96 من القانون العضوي 16-12.

الخلاف متفق عليه من قبل أعضائها، أو بسبب عدم إقرار ما توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء من قبل المجلسين، فإن ذلك يمنح للحكومة على سبيل الجواز أو الاختيار إما أن تعرض النص مشروعا حكومياً كان أو اقتراحاً برلمانياً على المجلس الشعبي الوطني للبت النهائي فيه والتصويت عليه، وفي هذه الحالة للمجلس الشعبي الوطني أن يأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، وفي حالة تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني¹، غير أنه في حالة استمرار الخلاف ولم تطلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً، يتم سحب النص².

الفرع الرابع: نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء

من مهام اللجنة المتساوية الأعضاء الوصول إلى نص توفيقى متضمناً الأحكام محل الخلاف، غير أنه قد يتعذر الوصول إلى نص متضمناً الأحكام محل الخلاف، وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

البند الأول: الوصول إلى نص توفيقى للأحكام محل الخلاف

يترجم اتفاق اللجنة المتساوية الأعضاء في تقرير اللجنة التي تعده وتبلغه إلى الوزير الأول، من قبل رئيس الغرفة التي عقد الاجتماع في مقرها³، وهو ما يستوجب إجراءات معينة تتمثل فيما يلي:

أولاً: عرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على

الغرفتين للمصادقة عليه

إن الواضح من صياغة المادة 6/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي جاء فيها ما يلي: " تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه..."، وهو ما ورد أيضاً في المادة 96 من القانون العضوي 16-12.

¹ - أنظر المادة 7/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - أنظر المادة 8/138 من ذات التعديل.

- عبد الإله فوثير، مرجع سابق، ص 184.

³ أنظر المادة 4/95 من القانون العضوي 16-12.

ثانياً: شرط موافقة الحكومة على إدخال التعديلات على النص الذي أعدته

اللجنة المتساوية الأعضاء

تنص المادة 6/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: " تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة..."، وهو ما ورد أيضا في المادة 96 من القانون العضوي 16-12 بقولها: " تبت كل غرفة أولا في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله".

وبالتالي فإن موافقة الحكومة تعد شرط أساسي لإدخال التعديلات على النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، وهو ما يعتبر مبررا للحكومة باعتبارها شريكا متساويا مع البرلمان في صناعة التشريع، وقد يكون من وراء اشتراط موافقة الحكومة على إدخال التعديلات على النص المعروف على اللجنة هو الابتعاد عن إعادة الخلاف من جديد أو ترجيح رؤية غرفة على رؤية غرفة أخرى¹.

البند الثاني: اللجوء إلى المجلس الشعبي الوطني والموافقة النهائية على النص

في حالة بقاء الخلاف

لا يعد عمل اللجنة المتساوية الأعضاء كفيلا بالوصول دائما إلى نص توفيقى للأحكام محل الخلاف، فمن الممكن أن يتعذر عليها ذلك، لاسيما إن كان الخلاف جوهرى، وهو الذي يحمل في طياته صراعات إيديولوجية عميقة تصعب من عمل اللجنة، الأمر الذي يبطئ عمل اللجنة في الوصول إلى نص محل الخلاف أو استحالتة، غير أن نص القانون العضوي 16-12 جاء واضحا إذ نصت المادة 97 منه على أنه:

" إذا لم تتوصل الغرفتان، على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء، إلى المصادقة على نص واحد، وإذا استمر الخلاف بين الغرفتين، يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه.

¹ - خويصر طاهر، مرجع سابق، ص 95.

إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني بذلك، يسحب النص، طبقاً لأحكام الفقرة 8 من المادة 138 من الدستور.

ومن المفيد الإشارة إلى أن الحكومة تعتبر وحدها حاملة لمصير الحكم أو الأحكام المستمرة في الخلاف في حالة ما لم تتوصل الغرفتين إلى المصادقة على نص واحد على أساس نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء على أساس أنها تملك وسيلتين:

1- **الوسيلة الأولى:** حينما خولها القانون إمكانية أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه.

ومن الجدير الإشارة إلى أن استحداث المؤسس الدستوري الجزائري لـ "الكلمة الأخيرة" إلى جانب اللجنة المتساوية الأعضاء يعد إقراراً منه بإمكانية فشل اللجنة المتساوية الأعضاء في اقتراح نص حول الأحكام محل الخلاف، أو عدم مصادقة غرفتي البرلمان عليه مما يطيل في زمن الخلاف¹.

فكان على المؤسس الدستوري ضماناً لنجاح عمل اللجنة تمديد المدة الزمنية الممنوحة للجنة المتساوية الأعضاء، لأن مدة خمسة عشر (15) يوماً قد تكون غير كافية في كل الحالات، كما أن عدم إلزام أعضائها بالحضور قد يؤثر على أداء عملها.

2- **الوسيلة الثانية:** إذا لم يتم إخطار المجلس الشعبي الوطني يتم سحب النص، وذلك في حالة استمرار الخلاف كما في هذه الحالات:

أ- إذا رفض المجلس الشعبي الوطني اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء بعدم التصويت عليه بالأغلبية المطلوبة حسب طبيعة النص فيما كان قانوناً عادياً أو عضوياً.

ب- إذا رفضت الحكومة التعديلات التي قدمها المجلس الشعبي الوطني على النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء مع تمسك المجلس الشعبي الوطني بالتعديلات التي أبداه رافضاً التصويت على اقتراح اللجنة دون هذه التعديلات.

¹ - سالمى عبد السلام، مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص 90.

وفي هذين الحالتين تسحب الحكومة النص دون إحالته إلى مجلس الأمة باعتبار أن مجلس الأمة لا يمكنه التصويت إلا على النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني في مثل هذه الحالات.

ج- رفض مجلس الأمة للتعديلات المقترحة من طرف المجلس الشعبي الوطني طبقاً لنص المادة 2/96 من القانون العضوي 16-12.

د- رفض مجلس الأمة للنص الذي اقترحته اللجنة المتساوية الأعضاء والذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني.

ليسحب النص في مثل هذه الحالات من طرف الحكومة¹.

ومن الجدير الإشارة إلى أن مسألة سحب النص من طرف الحكومة قد تكون منطقية إذا تعلق الأمر بمشروع قانون تقدمت به الحكومة، لكن قد يكون غير ذلك إذا تعلق باقتراح قانون تقدم به النواب أو أعضاء البرلمان نظراً للمجهودات المبذولة المتطلبة في سير ودراسة هذا الاقتراح، لذلك كان من الممكن أن تمنح آلية سحب النص إلى الغرفتين، في حين أن الحكومة تملك الحرية في إخطار المجلس الشعبي الوطني، كما لها حرية سحب النص أيضاً طبقاً لمقتضيات المادة 6/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

¹ - مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص 150.

المبحث الثاني: توجيه الحكومة للعمل التشريعي عن طريق

طلب إجراء مداولة ثانية

يُمر القانون بعدة مراحل تشريعية قبل أن يحقق الغاية المرجوة منه، بدءاً بالمبادرة به، لتتم مناقشته داخل البرلمان والتصويت عليه بعد ذلك، طبقاً للنظام القانوني الذي يحكم تلك العملية، ثم يحال النص الذي تم التصويت عليه من طرف البرلمان على رئيس الجمهورية لإصداره لتنتهي عند ذلك العملية التشريعية¹، كما له الحق أيضاً في أن يعترض عليه متى رأى أن النص معيباً وصدر تحت وطأة الاندفاع والتهور، سواء من ناحية الشكل أو الموضوع، فعملية الاعتراض سميت في الدستور الجزائري بـ "طلب إجراء مداولة ثانية"، كما سميت أيضاً في الفقه الدستوري بـ "حق الاعتراض".

فيعتبر الاعتراض على القانون أو طلب إجراء مداولة ثانية "صمام الأمان" وكما يسميه الفقيه "هاملتون ماديسون" إجراءً توقيفياً لنص تم التصويت عليه من طرف البرلمان، ذلك أن إعادة النص إلى النواب بعد تصويتهم عليه يعتبر بمثابة معارضة حقيقية عن تعبيرهم الأول والقاضي بالموافقة على القانون، لكونه يشعرهم بمسئولياتهم حتى يقوموا بإعادة النظر في عملهم، وقليلاً ما تحدث القراءة الثانية إذا كانت الأغلبية رئاسية أو تقوم على وحدة السلطة والحزب كما في دستوري 1963 و1976².

ومن المفيد أن ننوه بأن طلب إجراء المداولة الثانية نصت عليها مختلف الدساتير الجزائرية والتعديلات اللاحقة عليها حيث نص عليه دستور 1963 في المادة خمسين (50) منه، ودستور 1976 في المادة 155 منه، ودستور 1989 في المادة 117، والتعديل الدستوري لسنة 1996 في المادة 127 منه، وورد في التعديل الدستوري الجزائري لسنة

¹ - وقد خصت المادة 188 المجلس الدستوري من بسط الرقابة الدستورية اللاحقة بتوافر شروط معينة بقولها: " يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور".

² - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 224.

2016 في المادة 145، وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

المطلب الأول: ماهية حق الاعتراض على القوانين

بعد موافقة الغرفة الأولى على القانون ومصادقة الغرفة الأخرى عليه أيضا، يرسل القانون إلى رئيس الجمهورية لإصداره، بيد أن رئيس الجمهورية يملك سلطة رد القانون إلى البرلمان لإقراره مرة ثانية بأغلبية محددة بنص الدستور (الاعتراض على القوانين)، لذلك سنتطرق إلى تعريفه وخصائصه وتمييزه عن التصديق فيما يلي:

الفرع الأول: تعريف الاعتراض على القوانين

يتجسد حق الاعتراض (Veto) حين يوقف رئيس الجمهورية القانون الذي وافق عليه البرلمان فيعرقل نفاذه، وهي كلمة لاتينية (Veto) وتعني أني أعترض¹، ولقد وجدت عدة تعريفات مختلفة لحق الاعتراض وتأسيسا على ذلك فقد عرفه البعض بأنه " سلطة تمكين رئيس الدولة في إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان"².

وفي تعريف آخر يقصد به " ذلك الحق الذي يمنح لرئيس الدولة بمقتضى الدستور، والذي من شأنه أن يمكنه من إنهاء مشروعات القوانين والقرارات المحالة عليه من البرلمان بصورة نهائية أو مؤقتة عند توفر مسوغ لذلك الحق"³.

فيقتصر حق الاعتراض على توقيف رئيس الجمهورية لمشروع القانون الذي وافق عليه البرلمان برده إليه خلال مدة زمنية معينة، فإن أقره البرلمان مرة أخرى بتوافر أغلبية معينة بعدما أعاد النظر فيه مرة أخرى، يصدر ذلك القانون رغم اعتراض رئيس الجمهورية عليه، لذلك فإن هذا الاعتراض لا يؤدي في كل الحالات إلى إلغاء القانون بل قد يؤدي إلى تأجيل إصداره.

1 - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 263.

2 - عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 105.

3 - وليد حسن حميد الزيايدي، التنظيم الدستوري للاعتراض على القوانين (دراسة مقارنة)، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد الثاني، المجلد السادس، جانفي 2015، ص 361.

وبناء على ما تقدم فإن لحق الاعتراض تعريفات مختلفة ، فهناك من الدساتير من خصت هذا الحق للشعب كما فعل المشرع الايطالي وهو ما يعرف بالاعتراض الشعبي على القوانين والذي يعتبر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، والذي يتحقق بإعطاء عدد معين من الناخبين الحق في الاعتراض على قانون صادر عن البرلمان بعد زمن معين من نشره، فإذا تم الاعتراض عليه يعرض هذا القانون على الشعب للاستفتاء فيه، فيعلق مصير هذا القانون على نتيجة الاستفتاء، وبموجب الدستور الايطالي لسنة 1947 يمكن لنصف مليون ناخب أو خمسة مجالس محلية على الأقل وقف تنفيذ القانون الذي صادق عليه البرلمان، ولا يتم ذلك إلا بعد موافقة الشعب عليه عن طريق الاستفتاء¹.

وتم النص على هذا الإجراء في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 في المادة 145 منه بقولها: " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة".

كما نص الدستور المصري لسنة 2014² على ذلك أيضا في المادة 123 بقولها: "الرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها، وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يوما من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانونا وأصدر، وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانونا وأصدر".

1 - أحمد حمزة الناصر، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام 2005، مجلة كلية العلوم الإسلامية الجامعة، الإصدار 36، الجامعة الإسلامية، النجف الأشرف، 2015، ص 482.

2 - الدستور المصري الصادر في 18 يناير 2014، الجريدة الرسمية، العدد 3 مكرر أ لسنة 2014، المعدل ب:

- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 38 لسنة 2019، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 16 مكرر (و)، الصادرة في 23 أبريل 2019، المتعلق بإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور.

الفرع الثاني: خصائص الاعتراض على القوانين

يتميز الحق في الاعتراض على القوانين بعدة خصائص نبرز أهمها فيما يلي:

1- الاعتراض على القوانين حق شخصي:

يعتبر رئيس الجمهورية هو المجدد لرئيس الدولة كما يجسد وحدة الأمة وحامي الدستور¹، وبالتالي فإن له السلطة التقديرية في اللجوء إلى حق الاعتراض على القوانين، واختيار الزمن الأنسب لذلك، حيث يمكنه اللجوء إلى الاعتراض على القوانين كلما رأى أن في القانون المصادق عليه من قبل البرلمان مخالفة دستورية، ليرجع القانون إلى البرلمان. وقد أوجبت بعض الدساتير أن يكون إجراء رجوع القانون إلى البرلمان مبررا بذكر الأسباب الداعية لذلك، كما كان عليه الحال مثلا في دستور الجزائر لسنة 1963 حين أوجبت المادة 50 منه بضرورة تسبيب طلب إجراء مداولة ثانية²، ويمكن للبرلمان إقرار القانون بالتصويت عليه بالأغلبية المتطلبة والتي تختلف من دستور لآخر³.

2- يعتبر الاعتراض على القوانين أداة فعالة بيد رئيس الجمهورية:

فإقرار الدساتير لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين من شأنه أن يزيد من حرص البرلمان على جودة ومضمون القوانين التي يرسلها إلى رئيس الجمهورية، ويتمشى الاعتراض على القوانين مع مبدأ الفصل بين السلطات بشكله النسبي والقائم على التوازن أساسا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والذي من شأنه تنبيه البرلمان بأمر كثيرة يمكن أن يكون قد أغفلها حين إعداده ومصادقته على القانون، لأن هدف النظام هو الحفاظ على الاستقرار الحكومي والنظام السياسي الذي يهدف إلى خدمة الصالح العام⁴.

1 - أنظر المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 - هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري والمصري)، مرجع سابق، ص 46.

3 - أحمد حمزة الناصر، مرجع سابق، ص 482.

4 - المرجع نفسه، ص 482.

3- الاعتراض على القوانين حق مؤقت أو نسبي:

إن وصف الاعتراض على القوانين بهذا الوصف يقتضي بأنه يمكن لممثلي الشعب وأعضاء البرلمان تجاوزه بالأغلبية المقررة بموجب الدستور وهو ما أقرته معظم الدساتير، وبالتالي فهو لا يشكل صداً منيعاً أمام القوانين وفي كل الحالات التي صادق عليها البرلمان¹.

الفرع الثالث: تمييز الاعتراض على القوانين عن التصديق على القوانين

بعد موافقة البرلمان على مشروع القانون يرسل إلى رئيس الجمهورية للموافقة عليه قبل إصداره، فموافقة رئيس الجمهورية على هذا المشروع قبل إصداره يصطلح عليه الفقه الدستوري بـ " حق التصديق"، وهو ما اعتمده بعض الدساتير وخصت رئيس الجمهورية إما الموافقة على مشروع أو اقتراح القانون فيصدر أو يرفض الموافقة عليه فيقبر هذا القانون نهائياً²، وبالتالي فإن حق التصديق هو سلطة تقريرية ومطلقة بيد رئيس الجمهورية، أما حق الاعتراض على القوانين هو حق منع لكن بصفة مؤقتة، يمكن أن تزول بموافقة البرلمان للمرة الثانية على القانون وفقاً للأغلبية التي يشترطها الدستور في ذلك³، وبناء على ذلك فإنه يمكن التمييز بين حقي التصديق والإصدار من الجوانب الآتية:

1- من حيث المضمون:

إن التصديق هو حق يمنح لرئيس الجمهورية للموافقة على مشروع القانون، وبموجبه يشارك رئيس الجمهورية في العمل التشريعي الذي وافق عليه البرلمان عن طريق تصديقه عليه، ونظراً لسلطة رأس الجمهورية المطلقة في التصديق على مشروعات القوانين، فلا يمكن لهذا المشروع أن يخرج للوجود حينما يرفض رئيس الجمهورية التصديق على هذا القانون.

1 - أحمد حمزة الناصر، مرجع سابق، ص 483.

2 - سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2005-2006، ص 9.

3 - أحمد حمزة الناصر، مرجع سابق، ص 483.

أما حق الاعتراض على القانون يقصد به توقيف رئيس الجمهورية للقانون المرسل إليه من قبل البرلمان، فيتم إرجاعه للبرلمان للموافقة عليه مرة ثانية وفقاً للأغلبية المطلوبة من قبل الدستور طبقاً للنظام السياسي لكل دولة، وبالتالي فموافقة البرلمان على القانون بالأغلبية المطلوبة توجب إصدار القانون من طرف رئيس الجمهورية، رغم اعتراض رئيس الجمهورية عليه¹.

2- من حيث الطبيعة:

يعتبر التصديق عملاً تشريعياً يتخذه رئيس الجمهورية، وهو جزء لا يتجزأ من الأعمال التشريعية، فموافقة رئيس الجمهورية على القانون تجعل من القانون نافذاً، أما حين رفضه له يجهض القانون نهائياً.

أما حق الاعتراض لا يعتبر عملاً أساسياً في العمل التشريعي، بل هو عملاً تنفيذياً على اعتبار تفوق إرادة البرلمان على إرادة رئيس الجمهورية، وبذلك يعتبر الاعتراض على القوانين حق فينتو توفيقياً، ويمكن إصدار القانون حينما يصوت البرلمان بالأغلبية المتطلبة على ذلك بموجب الدستور رغم اعتراض رئيس الجمهورية عليه².

3- من حيث الآثار:

بالرغم من المرحل التي يسلكها مشروع القانون داخل البرلمان وموافقته عليه إلا أن عدم تصديق رئيس الجمهورية عليه يجعل من عمل البرلمان ليست له أية قيمة قانونية، وهو ما ذهب إليه الفقه الدستوري واعتبره من أخطر الوسائل التي يمتلكها رئيس الجمهورية للتأثير بها على العمل التشريعي، وعدم تصديقه عليه يقبر ذلك المشروع نهائياً ولا يمكن التغلب على ذلك بأغلبية معينة ولو تمثلت في الموافقة بالإجماع.

بينما يقتضي الاعتراض الإيقاف المؤقت للقانون ونفاذه، على أنه يرجع القانون إلى البرلمان للموافقة عليه مرة أخرى من جديد، وموافقته عليه تلزم رئيس الجمهورية بإصدار

1 - أحمد حمزة الناصر، مرجع سابق، ص 483.

2 - سعودي باديس، مرجع سابق، ص 10.

القانون، لذلك يشكل الإعتراض توقيف مؤقت للإصدار فقط لا للقانون¹، كما نصت على ذلك المادة 3/123 من الدستور المصري لسنة 2014 بقولها: " وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، أعتبر قانونا وأصدر. "

وعموما رغم صعوبة الفصل بين حقي الإعتراض والتصديق لأن كليهما يصدر عن سلطة واحدة وهو رئيس الجمهورية، وعلى الرغم من أن التصديق (droit d'opposition) يعتبر عملا تشريعيا فإنه عبارة عن سلطة مطلقة تُقبر القانون نهائيا وليست مرهونة بالتغلب عليها بأغلبية برلمانية معينة، أما الإعتراض على القوانين (Droit de sanction) هو سلطة مؤقتة مرهونة بإرادة البرلمان وموافقته عليها².

الفرع الرابع: صور الاعتراض على القوانين

اجمع فقهاء القانون على أن لحق الاعتراض صورتين: إعتراض مطلق واعتراض نسبي، وسيتم تفصيل ذلك فيما يلي:

البند الأول: الاعتراض المطلق (Absolute Veto)

من خصائص الاعتراض المطلق ميزتي النهائية والإطلاق، فحين يعترض رئيس الجمهورية على القانون يصبح هذا القانون كأن لم يكن، ولا يمكن للبرلمان تجاوز اعتراض قرار رئيس الجمهورية بأي وسيلة دستورية، كما أن رئيس الجمهورية غير ملزم بتسبيب اعتراضه في مدة زمنية معينة.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه ليس لهذا النوع من الاعتراض أي صلة مع الديمقراطية، لأن المبدأ الديمقراطي يعطي لممثلي الأمة الأصل في سن القوانين، فله قيمة تاريخية فقط. ولم يطبق هذا النظام في معظم الدول، كما لم يعد ساري تطبيقه في الدول التي أبقت عليه³.

1 - أحمد حمزة الناصر، مرجع سابق، ص 484.

2 - المرجع نفسه، ص 484.

- سعودي باديس، مرجع سابق، ص 10.

3 - عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 106.

البند الثاني: الاعتراض النسبي (Relative Veto)

فهذا النوع يمكّن البرلمان من إعادة الموافقة على القانون من جديد وفق القواعد الدستورية المتطلبة، ولرئيس الجمهورية مدة زمنية معينة محددة دستوريا في استخدام هذا النوع من الاعتراض¹، وللاعتراض النسبي صور عديدة تختلف فيما بينها بين الشدة والضعف وهي:

أولا: الاعتراض الواقف،

ثانيا: الاعتراض الموصوف،

ثالثا: الاعتراض الناقل.

رابعا: الاعتراض البسيط أو حق طلب مداولة ثانية،

وسيتّم تفصيل ذلك فيما يلي:

أولا: الاعتراض الواقف (Veto suspensif) :

يعتبر الاعتراض الواقف من أقوى أنواع الاعتراض النسبي، فلا يمكن للبرلمان الذي وافق على القانون لأول مرة أن يتغلب على اعتراض رئيس الجمهورية بأي أغلبية، ويتجه الفقه أن هدف هذا النوع تحكيم الأمة بصدد قانون اختلف حوله بين رئيس الدولة والبرلمان، ويتم بحل البرلمان وانتخاب برلمان جديد يقوم بالتحكيم بين رئيس الدولة والبرلمان القديم، فإن وافق البرلمان الجديد على القانون الذي صادق عليه البرلمان القديم وجب على رئيس الدولة إصداره دون اشتراط أغلبية مشددة للموافقة².

ثانيا: الاعتراض الموصوف (Veto qualife) :

اتجه الفقه إلى إطلاق وصف الاعتراض الموصوف على الاعتراض الذي يتطلب للتغلب عليه أن يوافق البرلمان على القانون بأغلبية مشددة منصوص عليها في الدستور، كأن يتطلب للموافقة على القانون لأول مرة أغلبية الحاضرين المطلقة، بينما يتطلب لتجاوز

¹ - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 263.

- عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 106.

² - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 263.

اعتراض رئيس الجمهورية أغلبية الأعضاء المطلقة¹.

ثالثا: الاعتراض الناقل (Veto translatif):

الإعتراض الناقل ينقل سلطة الفصل في النزاع بين رئيس الجمهورية والبرلمان إلى جهة ثالثة، قد تكون الشعب أو إلى سلطة سياسية محددة بنص الدستور، وهذا هو الفرق بين هذا النوع من الاعتراض والأنواع الأخرى، إذ أنه في الأنواع الأخرى حين يعترض رئيس الجمهورية على القانون يرجع القانون إلى البرلمان الذي وافق عليه، أو إلى البرلمان اللاحق لتقدير الاعتراض، بينما الاعتراض الناقل ينقل سلطة التقرير والفصل في النزاع إلى جهة محايدة وهي جهة ثالثة، ويأخذ صورتين:

- الصورة الأولى: اعتراض ناقل للشعب متى تطلب الدستور عرض الأمر على الشعب في استفتاء شعبي.

- الصورة الثانية: اعتراض ناقل إلى هيئة سياسية، إذا تطلب الدستور عرض الأمر على هيئة سياسية ينص على تكوينها، وهو ما يطلق عليه بالرقابة الدستورية عن طريق هيئة سياسية².

رابعا: الاعتراض البسيط (حق طلب اجراء مداولة ثانية) Veto simple demender un autre deliberation

من خصائص هذا النوع من الاعتراض أن الدستور لا يشترط أغلبية معينة لتجاوز إرادة الرئيس، بل يعاد القانون للبرلمان للموافقة عليه بنفس الأغلبية المتطلبة لإقراره لأول مرة.

وقد اتجه الفقه على أن هذا النوع من الاعتراض هو أضعفها جميعا من حيث نجاحه، لاسيما أنه يتطلب أن توافق نفس الأغلبية التي أقرت القانون لأول مرة عليه في نظام ديمقراطي يقوم على تعدد الأحزاب³.

¹ - هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي)، مرجع سابق، ص 42.

² - عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 110.

³ - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 264.

ومن الدساتير المنظمة لطلب المداولة الثانية هو الدستور الفرنسي لسنة 1958 حيث أشارت المادة العاشرة (10) منه على حق الإعتراض على القوانين، حيث يحق لرئيس الجمهورية أن يطلب من البرلمان إجراء مداولة جديدة للقانون المصوت عليه كله أو على بعض من مواده، وذلك خلال خمسة عشر (15) يوما تبدأ من اليوم التالي لإرسال القانون إليه.

والواضح من هذه المادة أنها أدخلت أمرا جديدا بخصوص الإعتراض على القوانين وهو الإعتراض الجزئي على القانون، فيمكن لرئيس الجمهورية الاعتراض على بعض من مواد القانون.

ويتعين على رئيس الجمهورية احترام المدة الزمنية لطلب المداولة الثانية والمقررة بموجب الدستور والمحددة بـ خمسة عشر (15) يوما تبدأ من اليوم التالي لإرسال القانون إليه، إلا أنه يمكن أن ينقطع استعمال رئيس الجمهورية لحقه في الاعتراض إذا كان القانون المعروض عليه مخالف للدستور، ليرسل هذا القانون إلى المجلس الدستوري (conseil constitutionnel) للنظر في دستورية هذا القانون، ولا يمكن لرئيس الجمهورية في مثل هذه الحالات استعمال حقه في الاعتراض إلا بعد انتهاء المجلس الدستوري من النظر في القانون المحال عليه وذلك إعمالا لمقتضيات المادة 61 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

وبناء على ذلك إذا اتضح للمجلس الدستوري الفرنسي بأن القانون المحال عليه مخالف للدستور، فيتوجب على رئيس الجمهورية عدم إصداره، وإعادته للبرلمان لإجراء مداولة ثانية حوله، وإعمالا لما تقضي به المادة العاشرة (10) من الدستور الفرنسي، يلتزم رئيس الجمهورية بما تقضي إليه المداولة الثانية، وبالتالي فإن موافقة البرلمان على القانون تجبر رئيس الجمهورية على إصداره، غير أنه لا يشترط في هذه الحالة أغلبية معينة وإنما تكفي في ذلك الأغلبية العادية¹.

¹ - أحمد حمزة الناصر، مرجع سابق، ص 488.

وبالرجوع الى التجربة الدستورية الجزائرية، يتضح لنا بأن المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1963 قد أخذ بفكرة الاعتراض النسبي البسيط على القوانين حين منحت المادة خمسين (50) منه لرئيس الجمهورية حق طلب إجراء مداولة ثانية من المجلس الوطني حول قانون ما دون أن يتم تحديد نصاب معين للتصويت عليه في هذه المداولة الثانية¹، في حين أخذ بصورة الاعتراض النسبي الموصوف في باقي الدساتير الجزائرية والتعديلات اللاحقة عليها (1976، 1989، التعديل الدستوري لسنة 1996، التعديل الدستوري لسنة 2016) أين اشترط موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب لإقرار النص المعترض عليه من طرف رئيس الجمهورية.

لذلك فإن ما هو مقرر في دستور 1963 عبارة عن مداولة ثانية أو مداولة جديدة، وما هو مقرر في باقي الدساتير عبارة عن فيتو موصوف، لأن المداولة الثانية تستلزم التصويت على القانون بذات الأغلبية التي تم التصويت بها على النص الأول وبنفس الإجراء التشريعي، كما تستوجب أن البحث الجديد يمر بنفس الإجراءات في كلا المجلسين، فالمداولة الثانية عموماً لا تستوجب إجراء برلماني خاص أو أغلبية مشددة (3/2) فيتو تشريعي، وإلا كنا أمام إعتراض موصوف².

¹ - تنص المادة 50 دستور 1963 على أنه: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين، التداول في شأنها مرة ثانية ولا يمكن رفض طلبه هذا".

² - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 276.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لحق الاعتراض وشروطه

لقد اختلف الفقه إلى فريقين فهناك من اعتبره عملاً تشريعياً وهناك من اعتبره عملاً تنفيذياً، وقد أحاطت الدساتير الحق في الاعتراض على القوانين بجملة شروط، وهو ما سنتطرق له فيما يلي:

الفرع الأول: الطبيعة القانونية لحق الاعتراض

لقد اجتمع الفقهاء على إصباح الصفة التشريعية على الاعتراض المطلق، غير أنهم اختلفوا حول الاعتراض النسبي، فمنهم من اعتبره عملاً تشريعياً، ومنهم من اعتبره عملاً تنفيذياً.

البند الأول: الاعتراض عملاً تشريعياً

يتجه جانب من الفقه للقول بأن الاعتراض يعتبر عملاً تشريعياً، فسلطة التشريع تتمثل في سن وصياغة القوانين، على أساس أنه يشترط موافقة هيئات وأشخاص في ممارسة الوظيفة التشريعية، وكل ما يحول دون اكتساب النص قوة القانون، يعتبر من يقوم بها عنصراً مؤثراً في العملية التشريعية، باعتبار أن مصادقة البرلمان على القانون لا تكسبه صفة القانون إلا بعد أن يتنازل رئيس الدولة عن حقه في الاعتراض¹، وإنما يمنع أيضاً عن الأمة النتائج المنجزة عن الأحزاب المكونة للبرلمان وتسرعها أثناء التشريع، وما ينجر عن ذلك من قوانين معيبة، لاسيما أن النواب ليست لهم دراية كافية ويجهلون أيضاً الصياغة القانونية، وهو ما يعتبر عيباً على الاقتراحات المقدمة من قبل النواب².

البند الثاني: الاعتراض عملاً تنفيذياً

فلا تكتسي الإجراءات السابقة لوجود القانون الطابع التشريعي وهي التي تعتبر من ضمن الإجراءات التمهيدية أو اللاحقة له والتي تعتبر لازمة لنفاذ القانون، ولو اعتبر وجودها ضرورياً فإن من شأنها أن تجعل القانون ساري المفعول، ولا يكتسي الطابع

¹ - سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، د.ب.ن، د.س.ن، ص 179.

² - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 264.

التشريعي إلا ما تقوم به السلطة التشريعية كالإجراءات التي تدخل في ميلاد القانون مباشرة كموافقة البرلمان على القانون¹.

وقد اتجه بعض الفقهاء ومنهم الفقيه بوش "Bosc" إلى اعتبار الإعتراض الموصوف وحده ذو طبيعة تشريعية، على أساس أن القانون الذي تم الاعتراض عليه لا يحمل أي صفة إلزامية إلى حين الموافقة عليه من قبل البرلمان، وبأغلبية مشددة مختلفة عن أغلبية التصويت في المرة الأولى، وهو ما ساندته العديد من الفقهاء الأمريكيين²، أما الإعتراض المطلق فهو ذو طابع تنفيذي وله دور سياسي، على أساس أنه ينال من النص ويقبره، كما يكون مانعا أيضا أمام إجراءات إصدار النص ونشره³.

الفرع الثاني: الضوابط القانونية للإعتراض

لقد خصت معظم الدساتير طلب إجراء مداولة ثانية بجملة شروط تتمثل فيما يلي:

البند الأول: تسبب طلب إجراء مداولة ثانية والتقيد بالمدة الزمنية

إن منح رئيس الجمهورية طلب إجراء مداولة ثانية لقانون تم التصويت عليه، تقتضي، أن يرد رئيس الجمهورية أو الملك القانون إلى البرلمان مشفوعا بذكر أسباب الإعتراض لإيضاح المسوغات التي دفعت الرئيس إلى طلب المداولة الثانية، وذلك باعتبار الاعتراض على القوانين من مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية، لذلك يستوجب ذكر الدوافع الموجبة لاستخدام هذا الحق بتحرير الأسانيد والحجج الواقعية والقانونية التي يؤسس عليها طلب المداولة الثانية، وقد ذهب جانب فقهي إلى اعتبار ذكر الأسباب الموجبة لطلب المداولة الثانية هو إجراء ضروري حتى وإن لم ينص الدستور على وجوبه⁴.

¹ - هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري والمصري)، مرجع سابق، ص 44.

² - المرجع نفسه، ص 45.

³ - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 265.

- الاعتراض النسبي قد يكون مؤقتا أو توقيفيا، فيرجع بمقتضاه النص للبرلمان للتصويت عليه للمرة الثانية لتكتمل إجراءات إصداره ونشره فيؤجل صدور النص للمرة الثانية فهو ذو طبع تشريعي. أنظر: المرجع نفسه، ص 265.

⁴ - أحمد حمزة الناصر، مرجع سابق، ص 498.

وبالرجوع إلى المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن طلب إجراء مداولة ثانية هو اختصاص حصري بيد رئيس الجمهورية وحده، بل إن المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تمنع رئيس الجمهورية من تفويض صلاحياته المتعلقة بطلب إجراء مداولة ثانية، ولم تشترط المادة 145 ضرورة تسبب هذا الطلب، وإن كان عدم تسبب الطلب من طرف رئيس الجمهورية من شأنه أن يجعل الغاية منه غامضة، وهو ما يجعله مفتقراً للغاية من إقراره، مع الإشارة إلى أن ذات الغموض ورد في المادة 155 من دستور 1976 و المادة 156 من دستور 1989 في حين أن دستور 1963 نص في المادة خمسين (50) منه على ضرورة تسبب طلب إجراء مداولة ثانية¹.

ولقد تضمنت معظم الدساتير المقارنة على تحديد حق الاعتراض بسقف زمني معين، يمكن رئيس الجمهورية خلاله استخدام حقه في الاعتراض على القوانين، وهو يتمدد ويتقلص بالنظر إلى التنظيم الدستوري له في كل دولة، فهو محدد على سبيل المثال بـ عشرة (10) أيام في الدستور الأمريكي لسنة 1987، وخمسة عشر (15) يوماً في الدستور الفرنسي لسنة 1958، وثلاثين (30) يوماً في الدستور المصري لسنة 2014 وأيضاً في التعديل الدستوري لسنة 2016، وبالتالي فإن هذه المدد المحددة تعتبر من النظام العام فلا يمكن الاتفاق على ما يخالفها الأمر الذي جعل معظم الدساتير تقرر بأنه عند انتهاء المدة القانونية المحددة للاعتراض ولم يطلب رئيس الجمهورية خلالها مداولة ثانية فإن هذا القانون يعتبر قانوناً نافذاً، لتسمى الموافقة حينئذٍ بالموافقة الضمنية، وبمفهوم المخالفة فإن الدساتير التي لم تحدد زمنياً معيناً للاعتراض على القوانين تجعل من الاعتراض قائماً، وهو الأمر الذي يتنافى ومبادئ الديمقراطية كما يعتبر من الناحية الواقعية اعتراضاً مطلقاً².

كما اشترطت المادة 145 أيضاً تقديم طلب إجراء مداولة ثانية للنص المصادق عليه خلال أجل ثلاثين (30) يوماً من تاريخ إقراره، ليتضح لنا بأن صياغة هذه المادة

¹ - هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري والمصري)، مرجع سابق، ص 46.

² - أحمد حمزة الناصر، مرجع سابق، ص 498.

ليست دقيقة، إذ أن المادة 43 من القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة¹، وأيضا المادة 78 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري، تمنح رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة عشرة (10) أيام لإرسال النص إلى رئيس الجمهورية، مع العلم أنه عند تأخر الإرسال إلى رئيس الجمهورية إلى اليوم العاشر (10) فينقص الأجل المحدد للرئيس إلى عشرون (20) يوما بعد المصادقة عليه بدلا من ثلاثين (30) يوما، وقد كانت المادة خمسين (50) من دستور 1963 أكثر دقة حين حددت أجل العشرة (10) أيام المخولة لرئيس الجمهورية لطلب إجراء المداولة الثانية من تاريخ إحالة النص إليه من قبل المجلس الوطني²، وهو ما جاء أيضا في المادة 123 من الدستور المصري لسنة 2014، حين حددت تاريخ بدء سريان أجل ثلاثين (30) يوما من إبلاغ مجلس النواب لرئيس الجمهورية لممارسة حقه في الاعتراض³.

البند الثاني: إقرار القانون من جديد بالتصويت عليه بأغلبية 3/2 النواب

خول الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية إمكانية الاعتراض على القانون الذي أقرته السلطة التشريعية خلال مدة زمنية معينة، وذلك بأن يرفض التوقيع عليه وإعادته للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة خلال المدة المحددة، فتلك العملية لا

¹ - تنص المادة 43 من القانون العضوي 16-12 على أن: يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة 10 أيام، ويشعر رئيس الغرفة الأخرى والوزير الأول بهذا الإرسال".

² - هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري والمصري)، مرجع سابق، ص 47.

³ - تنص المادة 123 من الدستور المصري الصادر في 18 يناير 2014، الجريدة الرسمية، العدد 3 مكرر لسنة 2014، المعدل بـ:

- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 38 لسنة 2019، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 16 مكرر (و)، الصادرة في 23 أبريل 2019، المتعلق بإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور، على أن: " لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها.

وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب رده إليه خلال ثلاثين يوما من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانونا وصادر.

وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانونا وأصدر".

تقبر القانون نهائياً، بل يمكن للبرلمان التغلب على هذا الاعتراض، بإقراره لذات النص في المداولة الثانية بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة طبقاً للمادة 2/145 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وفي حالة عدم حصوله على هذه الأغلبية فيلغى النص¹.

ومما تجدر الإشارة إليه أن اشتراط إعادة الموافقة على النص بأغلبية ثلثي البرلمان وليس الحاضرين فقط هو شرط صعب تحقيقه، لاسيما في ظل الدستور الحالي لأسباب عديدة، منها حيازة الرئيس على أغلبية مريحة تمكنه من التغلب على النص، كما يجد البرلمان نفسه في موقف الطرف الضعيف الذي إن امتنع عن التوافق مع رغبات الرئيس قد يكون مصيره الحل².

ورغم ذلك كله، تم اللجوء إلى طلب المداولة الثانية في النظام السياسي الجزائري حتى في حالة وحدة الأغلبية سنة 1982 حول القانون المتضمن المدة القانونية للعمل، وأيضاً في سنة 1989 حول مشروع قانون الإعلام الذي لم يصوت عليه من قبل 181 نائب.

ولم يستعمل طلب إجراء المداولة الثانية في النظام الدستوري الفرنسي إلا في حالات استثنائية، منها في سنة 1983 حول القانون المتعلق بالمعرض الدولي والذي لم يصوت عليه البرلمان في المداولة الثانية، وفي سنة 1985 بخصوص القانون المتعلق بكاليدونيا الجديدة من قبل الرئيس " ميتران"، وفي سنة 2003 بخصوص مشروع القانون المتعلق بنظام انتخاب النواب الأوروبيين والمستشارين المحليين³.

ويرى الفقه الفرنسي أن الأسباب المؤدية إلى قلة استخدام رئيس الجمهورية لطلب الاعتراض يعود إلى السببين الآتيين:

¹ - تنص المادة 45 من القانون العضوي 16-12 بأن: في حالة عدم المصادقة بأغلبية ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، يصبح القانون لاغياً.

² - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 229.

³ - مزياني حميد، مرجع سابق، ص 246.

أولاً: تدخل الحكومة المستمر في العمل التشريعي:

فبالإضافة إلى أن الدستور أقر للحكومة بحق المبادرة بالقوانين، فقد تضمنت المادة 40 بأن تعديل المسائل المالية يقتصر على الحكومة وحدها، وللحكومة أيضاً الاعتراض على كل تعديل يطرأ على مشروعات القوانين ولم يعرض على اللجان المتخصصة أولاً وهو ما تضمنته المادة 44، وللحكومة حق تنفيذ مشروع الميزانية بأمر في حالت معينة وهو ما نصت عليه المادة 47، ولها أيضاً التدخل في تحديد جدول أعمال الجمعية الوطنية وفق الأولوية التي تراها وهو ما نصت عليه المادة 48، وقد يكون تجنب الاعتراض على القوانين هو تجنب الخلافات المحتملة التي قد تقوم بين الحكومة والبرلمان من جراء لجوء الحكومة الى استخدام حق الاعتراض، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ موبس هوريو بأن " حق الاعتراض قد لا يستخدم في النظام الفرنسي ما لم يتعلق الأمر بالرغبة في إصلاح عيوب الصياغة"¹.

وإعمالاً لمقتضيات الدستور الفرنسي لسنة 1958 فإن البرلمان يمكنه أن يقر القانون من جديد عن طريق الأغلبية العادية وهي نفس الأغلبية التي وافقت عليه لأول مرة، ولذلك فلا يكون للاعتراض معنى في هذه الحالة، إذ يمكن للبرلمان تجاوز هذه العقبة بسهولة وإقرار القانون من جديد في نفس اليوم الذي يصل فيه القانون من طرف رئيس الجمهورية².

ثانياً: تقنين ظاهرة التشريع الحكومي:

حيث تفاقمت هذه الظاهرة في دستور 1958 بنصوص كثيرة نذكر منها على سبيل

المثال:

- المادة 16 التي خصت رئيس الجمهورية بالتشريع في الحالة الإستثنائية، وأكثر

من ذلك هو أن تحديد مدتها يتوقف على السلطة التقديرية له.

¹ - عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص161.

² - المرجع نفسه، ص160.

- يمكن لرئيس الجمهورية تجاوز البرلمان والحكومة بأن يطرح القانون مباشرة للشعب عن طريق الاستفتاء فيه.

- أقر الدستور ما يسمى بـ " التفويض التشريعي " والذي يمكن الحكومة من اللجوء إلى البرلمان للترخيص لها باتخاذ تدابير تدخل في نطاق القانون تمكنها من تنفيذ برامجها وهو ما نصت عليه المادة 38.

- تتويبه رئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية فتتخذ الجمعية الوطنية الإجراء الذي يتماشى وإرادته طبقاً للمادة 12 من الدستور.

- كما يتمتع رئيس الجمهورية بإحالة القانون قبل إصداره إلى المجلس الدستوري فتنتقطع مدة الإصدار المنصوص عليها في الدستور¹ على أن يبدي المجلس الدستوري رأيه في غضون شهر وللحكومة أن تطلب قصر المدة إلى أجل ثمانية (08) أيام في حالات الاستعجال، فإن أعلن المجلس الدستوري عدم دستوريته سقط إصداره ولا يمكن الطعن فيه بأي وجه من أوجه الطعن لأن قرارات المجلس الدستوري نهائية وملزمة للجميع، ومن ثمة فإن لجوء رئيس الجمهورية إلى المجلس الدستوري أضمن له في تأييد رأيه من طلب الاعتراض البسيط لكون رئيس الجمهورية يعين ثلاث (03) أعضاء من ضمن تسعة (09) أعضاء في المجلس الدستوري، كما يختار رئيس المجلس، وبالتالي فهو يتجنب الدخول في صراع مع البرلمان، ويعزز مكانته كرئيس جمهورية².

وقد ضيق الدستور من ظاهرة التشريع البرلماني بوسيلتين حين حدد اختصاصات السلطة التشريعية على سبيل الحصر بموجب المادة 34 منه، وما عداها يعتبر من صلاحيات التنظيم الذي يتولاه رئيس الجمهورية أو الوزير الأول إعمالاً لمقتضيات المادة 37.

1 - عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 162.

2 - عمر العبد الله، الرقابة على دستورية القوانين (داسة مقارنة)، مجلة جامعة دمشق، المجلد السابع عشر، العدد الثاني، 2001، ص 7.

وإن سمحت المادة العاشرة (10) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 لرئيس الجمهورية حق طلب إجراء مداولة ثانية حول قانون تم التصويت عليه، وذلك حول القانون كله أو بعض مواده فقط قبل انتهاء مدة خمسة عشر (15) يوما الممنوحة لرئيس الجمهورية لإصدار القانون، غير أن ذلك لا يعد إجراء سهلاً لكونه يتطلب في هذا القرار الرئاسي المتضمن طلب إجراء مداولة ثانية إجراء التوقيع المجاور للوزير الأول بجوار توقيع رئيس الجمهورية، فيمكن للوزير الأول معارضة رئيس الجمهورية حول هذا الأمر¹.

وإن أثرت نقاشات عديدة وفقاً للمادة 127 من التعديل الدستوري لسنة 1996 حول إقصاء مجلس الأمة من نظر المداولة الثانية²، فإن نص المادة 2/145 من التعديل الدستوري لسنة 2016 جاء واضحاً بقوله: " وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة." إذا أراد الأخير التغلب على اعتراض الرئيس بصرف النظر على الأغلبية التي حصل عليها هذا القانون في التصويت الأول، كما أن لرئيس مجلس الأمة إعلام المجلس بطلب إجراء المداولة الثانية للقانون المصادق عليه، إذ يتوجب عليه إحالة القانون محل المداولة الثانية على اللجنة المختصة بعد اجتماعه بأعضاء مكتب المجلس³، التي يتوجب عليها بدورها إعداد تقريراً في الموضوع خلال أجل لا يتجاوز خمسة عشر (15) يوماً على الأكثر من تاريخ الإحالة، وذلك بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة⁴.

وانطلاقاً مما تقدم، فإنه يمكن لرئيس الجمهورية خلال الثلاثين يوماً الموالية لتاريخ إقرار القانون أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه، وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون أو لا يصادق عليه إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي

1 - مزباني حميد، مرجع سابق، ص 246.

2 - سعيد بو الشعير النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 234.

3 - أنظر المادة 83 من القانون العضوي 16-12

4 - أنظر المادة 84 من ذات القانون.

الوطني وأعضاء مجلس الأمة¹، وذلك بعد الاستماع إلى عرض ممثل الحكومة وإلى تقرير اللجنة المختصة أيضا²، وغالبا ما ينصب الإعتراض على جزء من النص التشريعي وليس على النص كله³.

البند الثالث: لا يمكن لرئيس الجمهورية ممارسة حقه في الاعتراض إلا لمرة

واحدة

إن حق الإعتراض على القوانين أو طلب إجراء مداولة ثانية لقانون تم التصويت عليه، هو حق حصري لرئيس الجمهورية، لا يستخدم إلا لمرة واحدة حتى وإن لم ينص الدستور على ذلك بشكل صريح، فاستعمال رئيس الجمهورية لطلب إجراء مداولة ثانية لا يخرج عن أحد الاحتمالين:

- الاحتمال الأول:

أن يوافق البرلمان بالأغلبية المحددة بموجب الدستور وهي محددة في التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب المادة 2/145 بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، وفي المادة 3/123 من الدستور المصري لسنة 2014 بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء مجلس النواب، وتكفي الأغلبية العادية في الدستور الفرنسي لسنة 1958 إعمالا لمقتضيات المادة العاشرة (10) منه، وفي مثل هذه الحالات يصدر القانون ويصبح نافذاً حتى وإن لم يحظى بموافقة رئيس الجمهورية، ولا يكون لاعتراض رئيس الجمهورية مرة ثانية على القانون أي جدوى⁴.

- الاحتمال الثاني:

عدم موافقة البرلمان على القانون بالأغلبية المتطلبة بموجب الدستور، وحينها يكون الإعتراض قد حقق نتيجته ولا يمكن في هذه الحالة أيضا إعادة الاعتراض على هذا القانون

1 - أنظر المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 - أنظر المادة 2/84 من القانون العضوي 12-16.

3 - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 212.

4 - أحمد حمزة الناصر، مرجع سابق، ص 499.

إن طلب المداولة الثانية وضع في يد رئيس الجمهورية للسيطرة على الوظيفة التشريعية، وقد يكون دافعا لعدم استخدام أسلوب الإخطار للمجلس كآلية للضغط على الأغلبية البرلمانية لاسيما عند تمردھا، وبالتالي قد يحول ذلك دون إكمال مسار النص التشريعي²، بل أنه حتى في حالة نجاح البرلمان من تخطي الأغلبية المطلوبة في المداولة الثانية بالتصويت على القانون مجدداً بأغلبية ثلثي أعضائه، يمكن لرئيس الجمهورية استعمال وسيلة أخرى قد تحول دون صدور ذلك القانون، وذلك عن طريق إخطار المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية ذلك النص، وبالتالي يمكن للمجلس الدستوري أن يعلن عن عدم دستورية ذلك النص، وبالتالي لا يمكن صدوره من طرف رئيس الجمهورية³.

1 - أحمد حمزة الناصر، مرجع سابق، ص 499.

2 - ياسين قوتال، آلية الإخطار الرئاسي للمجلس الدستوري بين الإبقاء والتعديل، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 19، المجلد 03، المركز الديمقراطي العربي، برلين ألمانيا، ديسمبر 2019، ص 30.

3 - مزياني حميد، مرجع سابق، ص 246.

دستورية القوانين

يُمر العمل التشريعي بمسار طويل داخل غرفتي البرلمان، وانطلاقاً من مبدأ سمو الدستور سواء من الناحية الشكلية أو من الناحية الموضوعية فإنه رغم مصادقة البرلمان على النص التشريعي فقد يخضع هذا النص للرقابة على دستوريته، والتي قد تتولاها هيئة قضائية وهو النموذج الأمريكي، أو هيئة سياسية وهو النموذج الفرنسي، وبالتالي فإن دراسة مساهمة المجلس الدستوري في العملية التشريعية الرقابة على دستورية القوانين يحيلنا إلى دراسة مفهومها (مطلب أول)، وكذا إلى سمات توظيفها في النظام السياسي الجزائري (مطلب ثاني).

المطلب الأول: مفهوم الرقابة على دستورية القوانين

سنتطرق في هذا المطلب إلى تعريف الرقابة على دستورية القوانين وإلى صورتها.

الفرع الأول: تعريف الرقابة على دستورية القوانين

يطلق الفقه مصطلح الرقابة على دستورية القوانين، على العمل الذي يتم من خلاله فحص التطابق بين النص التشريعي والدستور، أو بين التشريع الفرعي أو اللائحي والدستور، وهذا الفحص يجب أن يؤدي إلى إلغاء القانون أو على الأقل عدم تطبيقه إذا كان يخالف الدستور¹.

وعرفها جانب من الفقه بقوله " الرقابة على دستورية القوانين هي التحقق من تطابق القوانين العادية أو الأساسية التي تصدرها السلطة التشريعية مع أحكام الدستور ونصوصه وعدم تعارض قانون عادي مع قانون أعلى منه، وإلا عد هذا القانون باطلاً، وهذا البطلان أمر طبيعي ونتائجه منطقية مترتبة على مبدأ علو الدستور"².

¹ - سعيد الطواف، مستجدات الرقابة على دستورية القوانين على ضوء دستور 2011، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، 2014، ص 88.

² - رائد صالح أحمد قنديل، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2010، ص 11.

ولقد حدد الفقه الدستوري الرقابة على دستورية القوانين في نوعين، إما رقابة سياسية أو رقابة قضائية، تكون الرقابة السياسية قبل إصدار القانون، وهو ما يصطلح عليه بالرقابة السابقة على دستورية القوانين بينما الرقابة القضائية تتولاها المحاكم وتتخذ شكلين، إما رقابة عن طريق الدعوى الأصلية أو الرقابة عن طريق الدفع أو الامتناع، ولقد أجاز المشرع الجزائري لأول مرة للأفراد إمكانية الدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا، مستنبطاً هذا التعديل من التجربة الفرنسية حين تم تعديل الدستور في سنة 2008¹.

إن من جوهر المسائل التي تتم دراستها في مادة القانون الدستوري هو مبدأ سيادة الدستور، الأمر الذي يجعل الدستور في قمة الهرم القانوني، حتى يمكننا معرفة متى يكون التشريع غير دستوري، لتتحرك الرقابة وتقوم آثارها.

ويقصد بمبدأ سمو الدستور " أن يكون الدستور مكان الصدارة بالنسبة لسائر القوانين في الدولة، ويتعين على جميع السلطات الحاكمة احترام نصوصه والتزام حدوده والتصرف في النطاق الذي يرسمه"².

فالدستور حينئذ هو الوثيقة التي تتضمن العلاقة بين السلطات العامة في الدولة والحقوق والحريات إزاء هذه السلطات، كما يوضح فحوى عمل كل سلطة، فهو حينئذ يحتوي على مبادئ تسمو على جميع القواعد القانونية، لتتقيد ما عداها من قواعد قانونية باحترامه سواء كانت مكتوبة أو عرفية³.

فعند صدور قانون من السلطة التشريعية وكان مخالفاً لأحكام الدستور، وكان هناك اعتقاد في مخالفته لأحكام الدستور، سواء من الناحية الشكلية أو من الناحية الموضوعية، فإن الأمر يوجب توقيع الجزاء، الذي يتمثل فيما يصطلح عليه بالرقابة على دستورية القوانين، والتي تتولاها إما هيئة سياسية أو هيئة قضائية⁴.

1 - سعيد الطواف، مرجع سابق، ص 88.

2 - رائد صالح أحمد قنديل، مرجع سابق ص 11.

3 - سعيد الطواف، مرجع سابق، ص 90.

4 - رائد صالح أحمد قنديل، مرجع سابق، ص 12.

فهذه المكانة السامية التي تحتلها نصوص الدستور، تستند إلى أساس شكلي وآخر موضوعي على النحو الآتي:

أ- السمو الشكلي: فهو يرتبط إلا بالدستور المكتوب الجامد، وهو الذي يتطلب في وضعه إجراءات أشد من الإجراءات المتطلبة في تعديل القوانين العادية، وهو الذي يضمن احترام الدستور ونصوصه، ولا يمكن الحديث عن سمو الدستور في ظل الدساتير المرنة لمساواتها من حيث التدرج الهرمي مع القوانين العادية، وبالتالي يمكن تعديل أحكامه بنفس الطريقة التي يتم بها تعديل القوانين العادية من طرف البرلمان¹.

وانطلاقاً مما تقدم، فإنه وتحقيقاً لقاعدة التدرج الهرمي فإن القواعد الدستورية تأتي على قمة القواعد القانونية، بينما كل ما يليها في التدرج الهرمي يجب ألا يتعارض معها حتى لا يفقد سمو الدستوري معناه، كما أن القواعد الدستورية في الدساتير الجامدة تختلف عن القواعد العادية من حيث الموضوع ومن حيث الشكل أيضاً².

ب- السمو الموضوعي: ويقصد به أن الدستور يتناول موضوعات تختلف عن موضوعات القوانين العادية، فهو الذي ينشئ البنيان الأساسي للدولة، ونظام الحكم فيها وعن طريقها تتحدد الإيديولوجية السياسية، الاجتماعية والاقتصادية والعقائدية في الدولة. وهو الذي ينشئ السلطات العامة ويحدد اختصاصات كل سلطة وعلاقتها بالأفراد، ويحدد العلاقة بينها، وما ينشأ عن هذه العلاقة من حقوق وحرريات، فيتوجب عليها احترام الدستور، لأنه يعتبر سند وجودها احتراماً لمبدأ المشروعية وتجسيدا لمبدأ تدرج القواعد القانونية القاضي بخضوع القاعدة السفلى للقاعدة الأعلى منها درجة، وتحديد اختصاص السلطات الثلاث المحدد بموجب الدستور والتي لا يمكن تفويضها كلها أو بعضها لغيرها إلا بناء على إذن أو نص صريح من الدستور.

غير أنه رغم الإقرار بسمو الدستور، إلا أن ذلك لا يتجسد فعلاً إلا بإقرار الرقابة على دستورية القوانين كآلية لتجسيد مبدأ سمو الدستور وكفالة احترامه، التي تتولاها جهة

1 - سعيد الطواف، مرجع سابق، ص 91.

2 - رائد صالح أحمد قنديل، مرجع سابق، ص 11 و ص 31.

قضائية أو سياسية حسب النظام المتبع في كل دولة، وفي حالة حدوث خلاف بين الدستور والقانون وجب تفضيل الدستور على التشريع فيتم تغليب إرادة الشعب واضعي الدستور على إرادة ممثلي الشعب واضعي القانون¹.

وهناك اتفاق فقهي حول إحلال الرقابة على دستورية القوانين مستنديين بأن الرقابة هي النتيجة الحتمية لمبدأ سمو الدستور، غير أن هناك من حرمها في دساتيره بنص صريح ومنها الدستور البلجيكي لسنة 1831 وكذا الدستور البولندي 1921 بحجة أن المحاكم ليس من حقها تعديل النصوص القانونية أو التحقق من مدى صحتها بل يقتصر عملها على تطبيق القانون فقط².

وبناء على ما تقدم، سنحاول إبراز الدعائم التي يبني عليها مبدأ سمو الدستور مع الإشارة إلى مفهومي الرقابة السياسية والرقابة القضائية على دستورية القوانين، لنشير في الأخير إلى التجربة الجزائرية في مجال الرقابة على دستورية القوانين.

الفرع الثاني: صور الرقابة على دستورية القوانين

تأخذ الرقابة على دستورية القوانين صورتين، رقابة قضائية على دستورية القوانين وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية منشؤها، ورقابة سياسية على دستورية القوانين حيث تعتبر فرنسا الرائدة في أعمالها.

البند الأول: الرقابة القضائية على دستورية القوانين

سننتظر في هذا البند إلى تعريف الرقابة القضائية على دستورية القوانين وكذا إلى طرقها كما يلي:

أولاً: تعريف الرقابة القضائية على دستورية القوانين: " هي عملية ذات طبيعة قانونية خاصة، يقوم بها قاضٍ مهمته مهمة قانونية، هي التحقق من تطابق واتفاق القانون الصادر من السلطة التشريعية مع قواعد وأحكام الدستور، والتعرف على ما إذا كان البرلمان المنوط

¹ - سعيد الطواف، مرجع سابق، ص 91.

² - رائد صالح أحمد قنديل، مرجع سابق، ص 12.

به التشريع قد التزم الحدود التي رسمها له الدستور أم جاوزها وخرج عن نطاقها"¹.
كما يقصد بها " إسناد مهمة التحقق من مدى مطابقة القوانين المختلفة للدستور إلى
القضاء"².

وتعد الرقابة القضائية على دستورية القوانين أقدم من الرقابة السياسية على دستورية
القوانين وأكثر انتشارا في العالم، حيث ظهرت لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية على
إثر قضية " ماربوري ضد واديسون" والتي وقعت في سنة 1803 في الولايات المتحدة
الأمريكية³ والتي بدأت أحداثها في سنة 1800 بعد الانتخابات الرئاسية التي فاز بها الرئيس
الأمريكي آنذاك " جون آدامز" والذي كان يعرف بتقوية السلطة المركزية الفدرالية أمام
"توماس جيفرسون" المدعم للتيار الآخر والرامي إلى تدعيم اللامركزية وتقوية سلطة الولايات،
وحتى يبقى الاتجاه الذي كان يؤيده الرئيس جون آدامز مستمرا، وقّع على قرارات تعيين
بعض القضاة الذين كانوا يناصرون هذا الفكر في آخر ليلة له في المنصب، حيث كان من
بين هؤلاء القضاة القاضي ماربوي بالإضافة إلى ثلاثة (03) من رفقائه.

فرفع القضاة الأربعة (04) دعوى أمام المحكمة العليا والتي كان يرأسها القاضي
ماريشال طالبين منه إصدار أمرا قضائيا للوزير ماديسون لتسليمهم قرارات التعيين، غير أن
القاضي مارشال رأى بأن الأمر ليس بالهين، ولم يكن يسعى لمعاداة الإدارة الجديدة بتسليم
قرارات التعيين، كما أراد المحافظة على هيئة المحكمة العليا حين يحكم بعدم الاختصاص.

فأصدر القاضي مارشال حكما رائعا يقضي بالاعتراف بحق ماربوري وزملائه في
التعيين، غير أنه رفض طلبهم والرامي بـ أمر المحكمة من الوزير ماديسون بتسليم قرارات
التعيين، مستندا في ذلك إلى عدم دستورية القانون الذي يمنح للمحكمة سلطة إصدار هذه

¹ - وديع دخيل إبراهيم، تعاضم دور السلطة التنفيذية في تشريع القوانين، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2019، ص211.

² - محمد علي سويلم، الدستور الإنتقالي في ضوء الفقه والقضاء الدستوري دراسة تأصيلية وتحليلية مقارنة للإعلان
الدستوري والإعلان الدستوري المكمل (دستور الطوارئ- جميع المراسيم بالقوانين الصادرة عن المجلس الأعلى للقوات
المسلحة بشأن الانتخابات الرئاسية والبرلمانية أحكام القضاء الدستوري حتى عام 2012، ط 1، دار المطبوعات
الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2013، ص 363.

³ - بومدين محمد، مدى كفاية الدفع بعدم الدستورية لضمان سمو الدستور الجزائري، مجلة الفقه والقانون، العدد 86،
ديسمبر 2019، ص 86.

الأوامر بصفة أصلية، وذلك على اعتبار أن الدستور الأمريكي حدد اختصاصات المحكمة العليا على سبيل الحصر والتي لم يكن من بينها إصدار الأوامر. واعتبر هذا الحكم أساسا لسلطة القاضي في الرقابة على دستورية القوانين، لتأخذ بها العديد من دول العالم.

وتنقسم الرقابة القضائية إلى نوعين: الرقابة القضائية عن طريق الدعوى الأصلية والرقابة القضائية عن طريق الدفع الفرعي، وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

ثانيا: طرق الرقابة القضائية على دستورية القوانين: اختلفت الدول حول الرقابة القضائية على دستورية القوانين إلى شكلين، أحدهما يعرف بالرقابة عن طريق الدعوى الأصلية باتباع أسلوب يؤدي إلى إلغاء النص المخالف للدستور، والأخرى تعرف بالرقابة عن طريق الامتناع، وذلك بالامتناع عن تطبيق النص المخالف للدستور دون إلغائه. وتنقسم الرقابة القضائية على دستورية القوانين إلى نوعين:

1- الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية:

تقوم هذه الطريقة حين يتقدم المتضرر من قانون معين برفع الدعوى أمام المحكمة المختصة طالبا منها إلغاء القانون المخالف للدستور، فإن اتضح للمحكمة بأن هذا القانون غير دستوري حكمت بإلغائه بصورة جذرية، وقد يكون لهذا الإلغاء أثر رجعي أو بالنسبة للمستقبل فقط بحسب ما قرره نصوص الدستور، وتتسم هذه الطريقة بأنها هجومية يبادر بها الفرد للتخلص من القانون قبل تطبيقه عليه، كما أن الحكم بعدم دستورية قانون معين يقضي بإلغائه في مواجهة الكافة، كما يلزم جميع المحاكم بعدم تطبيقه حتى لا نكون مرة أخرى أمام دعوى عدم الدستورية¹.

ونظرا لخطورة هذا الأسلوب فقد ذهبت العديد من الدول إلى جعل الرقابة الدستورية بيد محكمة قضائية واحدة، لتعتبر هي المحكمة الوحيدة المختصة بالفصل في دستورية

¹ - إياد سليمان عبد الله البرديني، وسائل الرقابة الدستورية في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والسياسية والاقتصادية، العدد الرابع، سبتمبر 2019، ص 213.

القوانين¹.

2- الرقابة عن طريق الدفع الفرعي: تقوم هذه الرقابة حين يثور نزاع أمام القضاء، فيدعي أحد الأطراف بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه عليه، فإن اتضح للقاضي عدم دستورية هذا القانون، يستبعد تطبيق هذا القانون في القضية المطروحة أمامه.

من مميزات هذا الأسلوب أنه أسلوب دفاعي لا هجومي، حيث يستوجب وجود نزاع مطروح أمام المحاكم، ينتظر منها تطبيق القانون على النزاع، ليدفع صاحب الشأن بعدم دستوريته، ولا يمكن مهاجمة القانون فور صدوره.

غير أن المحكمة يمكنها أن تطبق ذات القانون في قضية تثار أمامها مرة أخرى فتقرر دستوريته، وبالتالي لا يمكنها إلغاء ذلك القانون، فيظل هذا القانون قائماً إلى أن يتم إلغاؤه بقانون آخر.

ويعاب على هذا الأسلوب وجود تضاربات عديدة بين أحكام المحاكم، فقد تقرر محكمة بعدم دستورية قانون معين في حين تقرر أخرى بدستوريته، ويمكن أن يحدث التضارب بين ذات المحكمة في نزاع آخر مطروح أمامها².

ومن أهم مميزات الرقابة القضائية هو تمتعها بالاستقلال والحياد المستمد من استقلال القضاء وموضوعيته، غير أنه وجهت لها بعض الانتقادات من أهمها كيف يمكن لجهة قضائية أن تراقب السلطة التشريعية المنتخبة والمعبرة عن إرادة الشعب وبالتالي فهي غير ديمقراطية³.

وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية من الدول الرائدة في الأخذ بهذا الأسلوب، حيث يمكن لأي فرد أن يدفع بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه عليه أمام جميع المحاكم.

1 - رائد صالح أحمد قنديل، مرجع سابق، ص 11.

2 - المرجع نفسه، ص 11 و ص 45.

3 - سعيد الطواف، مرجع سابق، ص 95.

البند الثاني: الرقابة السياسية على دستورية القوانين:

سنتطرق في هذا البند إلى تعريف الرقابة السياسية على دستورية القوانين، وكذا إلى

أساليب ممارستها كما يلي:

أولاً: تعريف الرقابة السياسية على دستورية القوانين:

" تعرف الرقابة السياسية لدستورية القوانين واللوائح بالرقابة الوقائية، حيث يعقد اختصاص هذه الرقابة لهيئة سياسية، تتحدد مهمتها في محاولة منع مخالفات الدستور عند المنبع، عن طريق الحيلولة دون إصدار قانون مخالف للدستور"¹.

وعليه فإن الرقابة السياسية هي رقابة وقائية تسبق صدور القانون، تتولاها لجنة سياسية مشكلة من السلطة التشريعية أو من طرف السلطة التنفيذية، ممن تتوافر فيهم المؤهلات اللازمة لتولي تلك المهمة أو بناء على اعتبارات أخرى، وتعتبر وقائية لأنها تمارس على القانون قبل صدوره، وعلى مشروعات القوانين أيضاً، لذلك فهي ليست قضائية، وتحريكها غالباً ما يكون بيد القابضين على السلطة ويكون رهناً لإرادتهم².

ومن مميزات الرقابة السياسية على دستورية القوانين ما يلي:

أ- أنها رقابة سابقة على صدور القوانين: لأن الهدف منها التحقق من مدى دستورية القانون وعدم إصداره إذا كان مخالفاً للدستور، لذلك تعد رقابة وقائية، فليس هناك مانع من أنه قد تكون الرقابة السياسية رقابة لاحقة³.

ب- تتولى القيام بها هيئة سياسية: بمعنى أن من يتولى القيام بها ليس قضاة متخصصين بل لجنة سياسية يغلب الطابع السياسي على أعضائها الموكل لهم مراقبة مدى دستورية القوانين، وتعتبر فرنسا من الدول التي أخذت بهذا النوع من الرقابة منذ دستور السنة الثامنة سنة 1799⁴.

1 - رائد صالح أحمد قنديل، مرجع سابق، ص 11 وص 45.

2 - سعيد الطواف، مرجع سابق، ص 93.

3- محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح (دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا والكويت وفقاً لأحدث التعديلات الدستورية والتطبيقات القضائية حتى عام 2011)، ط 1، دار النهضة العربية، مصر، 2011، ص 67.

4 - سعيد الطواف، مرجع سابق، ص 93.

ثانيا: أساليب ممارسة الرقابة السياسية:

إن للرقابة السياسية أسلوبين، حيث يمكن لأعضاء البرلمان أثناء مناقشة القوانين مباشرة عن طريق الأسئلة الأولية، كما يمكن أن يتم ذلك بإنشاء هيئة سياسية توكل لها مهمة الرقابة على دستورية القوانين.

1- الرقابة السياسية عن طريق الأسئلة الأولية

إن هذه العملية تقام في الدول التي يكون فيها البرلمان هو السيد من الناحية العملية، وتكون إرادة البرلمان قائمة لإخضاعه لهذا النوع من الرقابة، لذلك توصف بأنها داخلية أو ذاتية، فعند قيام البرلمان بمداولاته يمكن لرئيس البرلمان أن يقرر عدم فتح النقاش حول مشروع القانون إذا كان هناك لبس في مخالفته للدستور، حيث يمكن لأي عضو أن يطرح نفس السؤال على المجلس، وتكون صيغته " هل مشروع القانون أو اقتراح القانون دستوري أم غير دستوري؟ " ¹.

وبالتالي للمجلس أن يفصل في هذا الأمر بتصويت خاص فإن كانت نتيجة التصويت بعدم دستورية ذلك الاقتراح أو المشروع، ينتهي النقاش في ذلك الموضوع ويتم رفضه نهائيا ².

2- الرقابة السياسية عن طريق هيئة سياسية

يقوم هذا النوع من الرقابة بإسناد مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة سياسية خارجة عن نطاق عمل البرلمان تتولى مهمة الرقابة على دستورية القوانين، وتعتبر فرنسا الأم في إحلال الرقابة على دستورية القوانين إلى لجنة سياسية، حيث نشأت الرقابة السياسية لأول مرة بفرنسا بموجب دستور السنة الثامنة لإعلان الجمهورية الصادر في عام 1799 واستمرت في التطبيق إلى يومنا هذا، وأخذت بعض الدول الإفريقية المستقلة عن فرنسا هذه الطريقة والإتحاد السوفياتي سابقا والدول الاشتراكية ³.

1 - إياد سليمان عبد الله البرديني، مرجع سابق، ص 207 و ص 208.

2 - رائد صالح أحمد قنديل، مرجع سابق، ص 11 و ص 37.

3 - محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، القسم الثاني، د.د.ن، د.ب.ن، د.س.ن، ص 706.

ولقد لاقى المحاولات الرامية إلى إعمال الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا قبل سنة 1958 فشلاً كبيراً، إلى أن صدر دستور 1958 الذي لقي نجاحاً في هذا المجال¹، فعهد بمهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة غير متخصصة أسماها المجلس الدستوري "Le Conseil Constitutionnel"، من مهامه الرقابة على دستورية القوانين قبل صدورها وله أن يصدر قراراً بشأن القانون المحال إليه في غضون شهر من تاريخ إحالته إليه، غير أنه في حالة الضرورة يمكن أن تقصر هذه المدة إلى ثمانية (08) أيام لتقف مدة سريان إصدار القانون².

وقد حددت المواد (54، 58، 59، 60، 61) صلاحيات المجلس الدستوري ومن أهم الانتقادات الموجهة لهذا النوع من الرقابة هو أنه لا يمكن للأفراد اللجوء إلى المجلس الدستوري للطعن بعدم الدستورية لقانون يمس بحقوقهم³.

فبعد التدقيق والتمحيص في نوعي الرقابة على دستورية القوانين أرى بأن الرقابة القضائية على دستورية القوانين تعتبر أحسن من الرقابة السياسية على دستورية القوانين على اعتبار أنها بالإضافة إلى جهات الإخطار الأخرى (السلطتين التشريعية، التنفيذية، ..) فإنها متاحة أيضاً أمام الأفراد للدفاع عن حقوقهم المكفولة بنص الدستور، وهو ما يعزز من هذه الرقابة، ويسبب أنها تسند إلى القضاء.

¹ - نسرين طلبه، الرقابة على دستورية القوانين، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 27، العدد الأول، 2011، ص 498.

² - عمر العبد الله، مرجع سابق، ص 7.

³ - حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، د.ب.ن، 2003، ص 105.

المطلب الثاني: مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في العملية التشريعية

لا يمكن الحديث عن الرقابة على دستورية القوانين دون الحديث عن الجهاز المكلف بالرقابة وصورها، وهو ما يبرز مساهمة المجلس الدستوري باعتباره الهيئة المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين في العملية التشريعية، وهو ما سيتم تفصيله كما يلي:

الفرع الأول: نظام عمل المجلس الدستوري

نصت الفقرة الأولى من المادة 182 من التعديل الدستوري 2016 على أن:

" المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهر على احترام الدستور. "

وانطلاقا من هذه المادة سنتناول بالأساس:

- عضوية المجلس الدستوري الجزائري.
- مدة العضوية في المجلس الدستوري الجزائري.
- إخطار المجلس الدستوري.

البند الأول: عضوية المجلس الدستوري الجزائري

يتكون المجلس الدستوري الجزائري من اثني عشر (12) عضوا :

- 1- أربعة (04) أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية،
- 2- اثنان (02) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني،
- 3- وإثنان (02) ينتخبهما مجلس الأمة،
- 4- وإثنان (02) تنتخبهما المحكمة العليا،
- 5- وإثنان (02) ينتخبهما مجلس الدولة.

فإن كان النظام السياسي الفرنسي يمنع رجال القضاء من عضوية المجلس الدستوري لاعتبارات تاريخية من جهة، وللحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات الذي لوحظ تشديداً في تطبيقه حول موضوع الرقابة الدستورية في فرنسا¹ حين منع رجال القضاء من

¹ - أنظر المادة 1/183 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الدخول الى المجلس الدستوري من جهة أخرى، غير أن الأمر مختلف تماما في الجزائر حيث نلاحظ تواجد عضوين (02) عن المحكمة العليا، و عضوين (02) عن مجلس الدولة¹.

ولقد عرفت فرنسا استحداث نوع جديد من آليات الرقابة وهو آلية الدفع بعدم الدستورية بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2008، والمتمثل في آلية للدفع بعدم الدستورية اصطلاح عليها اسم المسألة الأولية (la question prioritaire) أو المسألة الفرعية (la question préjudicielle) حيث يجب الفصل فيها قبل الفصل في الموضوع، وهي تعد أولية فيجب أن تعالج دون تأخير أو تأجيل².

ويعتبر القانون الأساسي رقم 1523/2009 الصادر بتاريخ 10/12/2009 القانون المنظم لآلية الدفع بعدم الدستورية استنادا إلى المادة 1/61 من الدستور الفرنسي³. وهو الأمر الذي انتهجه المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 188 من التعديل الدستوري 2016، فيكون قد جسد طبيعة المجلس الدستوري القضائية وإن لم يشر إلى ذلك صراحة كما فعل المشرع اللبناني في الفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون المتعلق بإنشاء المجلس الدستوري والمتمثلة في أن المجلس الدستوري هيئة مستقلة ذات صفة قضائية⁴.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 تزايدت العلاقة بين المجلس الدستوري والقضاء حين سمحت المادة 188 من التعديل الدستوري 2016 بإخطار المجلس الدستوري بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، وقد صدر فعلا القانون العضوي رقم 18-16 بتاريخ 2 سبتمبر 2018، الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية.

¹ - عبد القادر بوراس، لخضر تاج، الدفع بعدم الدستورية في الدستور الجزائري: بين المكاسب والآفاق . مقارنة بالتجربة الفرنسية، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، العدد السادس، جوان 2018، ص 54.

² - محمود صبحي علي السيد، مرجع سابق، ص 109.

³ - عبد القادر بوراس، لخضر تاج، مرجع سابق، ص 55.

⁴ - المرجع نفسه، ص 55.

البند الثاني: مدة العضوية في المجلس الدستوري

تحدد العضوية في المجلس الدستوري بثمانية (08) سنوات ولفترة واحدة بما فيهم الرئيس ونائب الرئيس، على أن يجدد نصف الأعضاء كل أربع (04) سنوات¹، وهو ما يحقق التداول والمساواة بين جميع أعضاء المجلس².

ويتوقف أعضاء المجلس الدستوري بمجرد تعيينهم أو انتخابهم أعضاء في المجلس الدستوري عن ممارسة أي نشاط أو وظيفة أو عضوية أو نشاط مهني حر³، ليتخلوا عن أي وظيفة أو عمل أو المشاركة في أي تظاهرة سياسية لها علاقة بالعضوية في المجلس الدستوري، كما يمنع عليهم الانتماء لأي حزب سياسي أو اتخاذ أي موقف بشأنه⁴، غير أنه يمكن لرئيس المجلس الدستوري الترخيص لأحد أعضائه بالمشاركة في الأنشطة العلمية والفكرية ذات الصلة مع مهام المجلس إن كانت لا تؤثر على استقلاليته ونزاهته، على أن يقدم العضو المعني عرضا حول مشاركته في الاجتماع الموالي الذي يعقده المجلس الدستوري مرفقا بالوثائق المتعلقة بذلك النشاط⁵.

وقد سكت الدستور الجزائري عن الحالة التي يرتكب فيها أحد أعضاء المجلس الدستوري عملا خطيرا إلا أن النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري فصل في المسألة، إذ اعتبر أنه متى تم التأكد من ذلك فعلا، فيستدعي المجلس (المجتمع بكل أعضائه) العضو المعني ل يتم الاستماع إلى أقواله⁶، ثم يجتمع المجلس مرة أخرى دون حضور المعني، وفي حالة تأكده من ارتكاب العضو لعمل خطير يطلب منه تقديم استقالته⁷.

1 - أنظر المادة 5/4/183 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 - لشهب حورية، الرقابة السياسية على دستورية القوانين، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيدر بسكرة، العدد الرابع، مارس 2008، ص156.

3 - أنظر: المادة 3/183 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

4 - أنظر: المادة 85 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 30 جوان 2019، ج.ر.ج.ج، العدد 42.

5 - أنظر المادة 86 من ذات النظام.

6 - أنظر المادة 87 من ذات النظام.

7 - أنظر المادة 88 من ذات النظام.

وفي حالة وفاة رئيس المجلس الدستوري أو استقالته، يجتمع المجلس الدستوري برئاسة نائب الرئيس ويسجل إسهاداً بذلك ويبلغ رئيس الجمهورية بذلك فوراً¹، وفي حالة وفاة أحد الأعضاء أو تعرضه لمانع دائم، يتداول المجلس الدستوري ويبلغ رئيس الجمهورية بنسخة من تلك المداولة، وحسب الحالة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة أو الرئيس الأول للمحكمة العليا أو رئيس مجلس الدولة².

البند الثالث: إخطار المجلس الدستوري

تتم الرقابة الدستورية في فرنسا بناء على طلب رئيس الجمهورية، أو رئيس الوزراء، أو رئيس الجمعية الوطنية، أو رئيس مجلس الشيوخ، أو ستين عضواً من أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل، أو ستين عضواً من أعضاء مجلس الشيوخ على الأقل.

وما يلاحظ بالنسبة للتعديل الدستوري الفرنسي لسنة 2008 هو إقحام للرقابة البعدية للقوانين عن طريق فتح المجال للمتقاضين أمام قضاة الموضوع بالدفع بعدم دستورية قانون معين، وفي حالة قبول القاضي للدفع يحيله إلى مجلس الدولة أو محكمة النقض حسب الحالة، وبدورهما لهما صلاحية إحالته إلى المجلس الدستوري للنظر في دستوريته.

وبالرجوع إلى أحكام الدستوري الجزائري يتضح بأن جهات الإخطار تتمثل في

الآتي:

- 1- رئيس الجمهورية
- 2- رئيس المجلس الشعبي الوطني
- 3- رئيس مجلس الأمة،
- 4- الوزير الأول،
- 5- خمسين (50) نائباً،
- 6- ثلاثون (30) عضواً من مجلس الأمة³.

1 - أنظر المادة 89 النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 30 جوان 2019، ج.ر.ج.ج، العدد 42.

2 - أنظر المادة 90 من ذات النظام.

3 - أنظر المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

7- من طرف المعارضة البرلمانية طبقا لما نصت عليه المادة 114 من الدستور، طبقا لأحكام المادة 187 الفقرة الأولى والثانية من الدستور بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان،

8- من أحد الأطراف أثناء النظر في قضيته إذا كان الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات، فيتم إخطاره بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة¹.

وبالتالي فإن المجلس الدستوري الجزائري أخذ بالرقابة السابقة على دستورية القوانين، كما أخذ بالرقابة اللاحقة عن طريق الدفع من أحد الأطراف أثناء النظر في قضيته إذا كان الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات، فيتم إخطاره بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة مع حصر الاختصاص المتعلق بالرقابة الدستورية للمجلس الدستوري دون غيره.

كما أن صلاحية المعارضة البرلمانية بالإخطار هي التي تدخل في النصوص التي يكون من المتوقع عدم مصادقة البرلمان عليها، وبالتالي يمكن للمعارضة إخطار المجلس الدستوري بالنظر في دستوريتها، تعبيرا عن عدم رضاها بمضمونها، بخلاف ما كان عليه الأمر في التعديل الدستوري لسنة 1996 أين انحصرت صلاحية الإخطار في رئيسي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالإضافة إلى رئيس الجمهورية².

ومما تجدر الإشارة إليه أن الإخطارات غير الوجدية المقدمة من طرف رئيس الجمهورية تبدو نادرة جدا، نذكر منها على سبيل المثال الإخطار الاختياري المتعلق بالأمر رقم 97-15 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، وقد سمح توسيع الإخطار إلى المعارضة ببعض من المواطنين والسياسيين إلى إثارة بعض النصوص التي

¹ - أنظر المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - حبشي لزرق، نطاق مساهمة المعارضة البرلمانية في التشريع والرقابة عليه (دراسة في الدستور الجزائري مقارنة بالدستور المغربي)، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثالث، المركز الديمقراطي العربي، برلين ألمانيا، ماي 2019، ص 92.

تشكل خرقا للحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور، وضمن هذا الإطار تقدمت حركة مواطنة برسالة إلى أحزاب المعارضة من أجل أن يتبناها نواب المعارضة في البرلمان متضمنة إخطار المجلس الدستوري ببعض النصوص المخالفة لأحكام الدستور، وهي المتعلقة بالقانون 28/89 المؤرخ في 13/12/1989 المعدل والمتمم بالقانون 19/91 المؤرخ في 02/12/1991 المتعلق بالإجتماعات والمظاهرات العمومية، وكذا المرسوم التنفيذي المعين عنه في مجلس الحكومة ليوم 18/0/2001 " غير المنشور" والمتعلق بمنع المظاهرات والتجمهرات السلمية بالعاصمة، لمعارضتها لأحكام المادة 49 من الدستور واعتبار هذا النصين فاقدين لأثرهما ابتداء من صدور قرار المجلس"¹.

ومن الأهمية الإشارة إلى أن المجلس الدستوري قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 يتشكل كما يلي: (أربعة) (04) أعضاء يتم انتخابهم من طرف غرفتي البرلمان في مقابل ثلاث (03) أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية وعضو واحد (01) تنتخبه المحكمة العليا وعضو واحد (01) ينتخبه مجلس الدولة)²، أما في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016 وطبقا للمادة 183 منه، أضيف عضواً (01) بواسطة رئيس الجمهورية، وأضيف عضوان آخرا (02) ينتخب أحدهما من المحكمة العليا والآخر من مجلس الدولة، لتصبح كل سلطة تتمتع بعدد متساوٍ في تشكيلة المجلس³، وهو ما يوضح نية المؤسس الدستوري الجزائري في إحداث التوازن بين السلطات الثلاث في تشكيلة المجلس الدستوري، بدلا من الهيمنة التي كانت تتمتع بها السلطة التشريعية على تشكيلة المجلس الدستوري في إطار التعديل الدستوري لسنة 1996، ولتتساوى بالتالي حظوظ كل سلطة من سلطات البرلمان في التصويت وممارسة الرقابة الدستورية على المعاهدات

¹ - بومدين محمد، أثر التعديل الدستوري الجزائري 2016 على تفعيل المجلس الدستوري الجزائري في تعديل الدستور وتفسيره، المجلة الأفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية أدرار، المجلد 02، العدد 02، ديسمبر 2018، ص 12.

² - أنظر المادة 164 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

³ - طبقا لنص المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبح المجلس الدستوري يتكون من سلطة تشريعية 04 أعضاء، سلطة تنفيذية 04 أعضاء، سلطة قضائية 04 أعضاء.

ومن جهة أخرى، تم التوسيع في أصحاب الحق في إخطار المجلس الدستوري، فإن كان التعديل الدستوري لسنة 1996 حصر سلطات الإخطار في كل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان على سبيل الحصر، وهو الأمر الذي قد يجعل من بعض النصوص تتملص من الإخطار حولها والرقابة الدستورية، خصوصا إن كان هناك ولاء حزبي واحد للشخصيات الثلاث²، فإن التعديل الدستوري لسنة 2016 وسع من ذلك بأن منح حق الإخطار بالإضافة لتلك الشخصيات لكل من خمسين (50) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا فأصبح بإمكان البرلمان الوقوف أمام القوانين التي قد تبدو مخالفة لأحكام الدستور³. ومن التجارب المقارنة في هذا الإطار نجد بأن فرنسا منحت حق إخطار المجلس الدستوري لكل ستين (60) نائبا في الجمعية الوطنية أو ستين (60) عضوا في مجلس الشيوخ⁴.

وطبقا للمواد 53، 54 و 55 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 فإن المعاهدات الدولية تخضع للرقابة الدستورية السابقة، وقد تمتد الرقابة الدستورية إلى القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية، والتي قد ترتب التزامات دولية على فرنسا دون اشتراط خضوعها لإجازة البرلمان، نذكر منها على سبيل المثال قرار المجلس رقم 71 لسنة 1976 والمتعلق بانتخاب البرلمان الأوروبي عن طريق الاقتراع العام المباشر⁵.

¹ - تتاح أحمد، مؤسسة إصلاح وتطوير المؤسسة البرلمانية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2018-2019، ص 232.

² - عمار عباس، واقع الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مقال منشور بالموقع الإلكتروني: www.ammarabbes.blogspot.com بتاريخ 13 : مارس 2013 تاريخ زيارة الموقع: 2020/02/08.

³ - تتاح أحمد، مرجع سابق، ص 233.

⁴ - عمار عباس، واقع الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مقال منشور بالموقع الإلكتروني: www.ammarabbes.blogspot.com بتاريخ 13 : مارس 2013 تاريخ زيارة الموقع: 2020/02/08.

⁵ - حميرط كمال، دور المجلس الدستوري في حماية مبدأ سمو الدستور (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2018-2019، ص 121.

الفرع الثاني: صور الرقابة على دستورية القوانين وعلاقتها بالتشريع

طبقا لما نصت عليه المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "... يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات.

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

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

ونصت المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الاطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور".

وبناء على مقتضيات هذين المادتين فإن الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر تنقسم إلى شقين رقابة سابقة ورقابة لاحقة وهو ما سنفصله فيما يلي:

البند الأول: الرقابة السابقة وتأثيرها على التشريع

قد تكون الرقابة الدستورية السابقة على دستورية القوانين رقابة دستورية اختيارية أو رقابة إلزامية وهو ما سنتطرق إليه فيما يلي:

أولاً: الرقابة الدستورية الاختيارية

يمكن للهيئات التي لها حق الإخطار تحريك الرقابة الدستورية إذا تعلق الأمر بالمعاهدات أو القوانين أو التنظيمات، وهي رقابة دستورية اختيارية سابقة قبل أن تصبح هذه القوانين نافذة ليفصل المجلس الدستوري فيها برأي.

وبناء على ما جاء في المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن الرقابة الدستورية الاختيارية تتمثل فيما يلي:

1- الرقابة على دستورية المعاهدات

2- الرقابة على دستورية القوانين

أ. الرقابة على التعديل الدستوري

ب - الرقابة على دستورية القوانين العادية

3- الرقابة على دستورية التنظيمات

وتتمثل الرقابة الدستورية الاختيارية أساسا في:

1- الرقابة على دستورية المعاهدات:

تشير الفقرة الأولى من المادة 186 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 على أن الرقابة على دستورية المعاهدات تكون رقابة سابقة ليفصل المجلس الدستوري فيها برأي، إلا أن المادة 190 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 نصت على أنه: " إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها"، وبناء على ذلك فإن المعاهدات التي تخضع للرقابة الدستورية هي المعاهدات التي نصت عليها المادة 149 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 بنصها: " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الإقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

2- الرقابة على دستورية القوانين:

لقد فصل الدستور في هذه الحالة بين التعديل الدستوري والقوانين.

أ- الرقابة على التعديل الدستوري: لم يتضمن الباب المتعلق بالرقابة هذا النوع، وإنما تضمنه الباب المتعلق بالتعديل الدستوري من خلال المادة 210 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بقولها: " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البنية المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحررياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس

الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان".

وبناء على هذه المادة، إنه متى صدر المشروع المتضمن التعديل الدستوري بإمكان المجلس الدستوري التحقق من الالتزام بالضوابط المقررة في الدستور¹، وهو ما يتمثل في فحص عدم مساس المشروع المتضمن التعديل الدستوري بالمبادئ الأساسية أي المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، يمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون المتضمن التعديل الدستوري متى أحرز ثلاثة أرباع غرفتي البرلمان.

ومن التجارب الجزائرية في هذا الإطار، أنه تم إخطار المجلس الدستوري بشأن مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، من طرف رئيس الجمهورية الجزائرية، بمقتضى المادة 176 من دستور 1996 حول تعديل الديباجة ومجموعة مواد أخرى منه في 11 جانفي 2016، فأصدر المجلس الدستوري في 28 جانفي 2016 رأيه المتضمن دستورية مواضيع الإخطار المشار إليها².

وتعتبر هذه الرقابة رقابة وجوبية حتى يدخل التعديل الدستوري حيز التنفيذ، ومن هنا إن ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع التعديل الدستوري الذي يمس بتلك العناصر فيعرض مشروع تعديل الدستور على استفتاء شعبي، فإن لقي موافقة الشعب يصدر مشروع التعديل الدستوري، وهو ما نصت عليه المادة السادسة (06) :

" الشعب مصدر كل سلطة".

السيادة الوطنية ملك للشعب وحده".

¹ - حمريط كمال، مرجع سابق، ص 146.

² - أنظر الرأي رقم 01/1 ر.ت.د/م د المؤرخ في 28 يناير 2016 ج.ر.ج.ج، العدد 06، الصادرة في 03 فبراير 2016، المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري.

وباعتبار أن السلطة التأسيسية ملك للشعب، فلا يمكن للمجلس الدستوري النظر في في الإخطار المتعلق بمدى دستورية مشروع التعديل الدستوري الذي تم عرضه على الاستفتاء الشعبي، استنادا إلى المادة 08 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹.

ب- **الرقابة على دستورية القوانين العادية:** المقصود بالقوانين العادية هي القوانين هي التي تصدر عن البرلمان، إما بناء على مشروع تقدمت به الحكومة أو اقتراح تقدم به النواب، وقد خص الدستور البرلمان الجزائري في ميادين متعددة بالتشريع بناء على المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وتكون هذه الرقابة رقابة سابقة عن صدور القانون، وفي هذه الحالة يفصل المجلس الدستوري فيها برأي، والرقابة في هذه الحالة ليست رقابة إلزامية أو رقابة تلقائية، وإنما تتم بناء على من خوله الدستور تحريك هذه الرقابة، ويتعلق الأمر هنا بالقوانين التي صادق عليها البرلمان بصفة نهائية ولم يتم إصدارها بعد²، كما قد تكون لاحقة له، ليفصل المجلس الدستوري في ذلك برأي³، وقد سكت المؤسس الدستوري عن مهلة الإخطار سواء بالنسبة للرقابة السابقة أو الرقابة اللاحقة.

3- الرقابة على دستورية التنظيمات:

تنص المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

وطبقا لما نصت عليه المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016... يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات"، ولرئيس الجمهورية ممارسة السلطة التنظيمية في غير المسائل التي تم تخصيصها للسلطة التشريعية بموجب المادة 140 أو بموجب المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بالإضافة إلى مواد

1 - حمريط كمال، مرجع سابق، ص 146.

2- محمود صبحي علي السيد، مرجع سابق، ص 99.

3- تنص المادة السادسة من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على أنه: " يفصل المجلس الدستوري في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية طبقا للفقرة الأولى من المادة 165 من الدستور".

أخرى، وما عدا هذه الحالات تدخل في المجال التنظيمي ويمكن أن تحرك بشأنه الرقابة الدستورية.

فيتم إخطار المجلس الدستوري بخصوص التنظيمات طبقاً لنص المادتين 186 و187 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ليراقب النص بموجب رسالة الإخطار المقدمة إليه، ليتأكد من أن النص التنظيمي الصادر من طرف رئيس الجمهورية طبقاً لأحكام المادة 143 من الدستور، وعلى أنه تم احترام توزيع الاختصاص بالتشريع الذي يختص به البرلمان، طبقاً لأحكام المادتين 140 و141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، كما يتأكد أيضاً من احترام قواعد الإختصاص بإصدار المراسيم التنظيمية طبقاً للمادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وعدم الخلط بينهما وبين المراسيم التنظيمية التي تصدر في حالات الضرورة، لكن عملياً لم يتم إخطار المجلس الدستوري من طرف الأشخاص المخول لهم إخطاره بأي نص تنظيمي لفحص مدى دستوريته¹.

ثانياً: الرقابة الإلزامية

بالرجوع إلى أحكام الفقرة الثانية (02) والثالثة (03) من المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تنص على أنه:

" 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.

ومن هنا فإن الرقابة الإلزامية تتمثل فيما يلي:

1- الرقابة على القوانين العضوية،

2- الرقابة على النظام الداخلي لغرفتي البرلمان،

3- الرقابة على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم،

¹ - جوادي إلياس، رقابة دستورية التنظيمات، مجلة الإجتهد للدراسات القانونية والإقتصادية، المركز الجامعي تمنراست، المجلد الثامن، العدد 04، 2019، ص 46.

وسيتم تفصيل ذلك فيما يلي:

1- الرقابة على القوانين العضوية (رقابة المطابقة):

بالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري فإن البرلمان الجزائري يمارس عمله التشريعي إما بموجب قوانين عادية أو بموجب قوانين عضوية، ولقد نصت المادة 140 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 بالإضافة إلى مواد أخرى من الدستور على أن يشرع البرلمان بقوانين عادية، كما تضمنت المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 على أن يشرع البرلمان بقوانين عضوية بالإضافة إلى نصوص أخرى من الدستور. فالقوانين العضوية هي فئة من القوانين تتميز بخصوصية مواضيعها طبقا لما نصت عليه المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، والمتمثلة في تنظيم السلطات العمومية وعملها، ونظام الانتخابات، وقانون الأحزاب السياسية، والقانون المتعلق بالأمن الوطني، وقانون القضاء، وقانون الإعلام، والتنظيم القضائي، وقانون المالية، بالإضافة إلى مجالات أخرى، كما تتميز بإجراءات أشد وأكثر تعقيدا من تلك المتبعة في إقرار التشريعات العادية، كونها تتطلب أغلبية موصوفة وهي الأغلبية المطلقة من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني، والأغلبية المطلقة في مجلس الأمة أيضا¹، كما تخضع هذه القوانين للرقابة المطابقة من طرف المجلس الدستوري بشكل إلزامي وليس تلقائي بناء على إخطار² من رئيس الجمهورية³.

¹ - أنظر المادة 2/141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تنص على أنه: " تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة".

² - أنظر المادة 2/186 من ذات التعديل.

³ - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 293.

- لكن من الناحية العملية فقد سبق وأن أصدر رئيس الجمهورية أوامر تدخل ضمن مجال القوانين العضوية منها الأمر رقم 07-97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات الذي تم إلغاؤه، وكذا الأمر رقم 09-97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية الذي تم إلغاؤه كذلك، ولم يبدي المجلس الدستوري أي اعتراض أو تحفظ بعد عرضهما عليه وإصدارهما بموجب أمر. أنظر: هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري والمصري)، مرجع سابق، ص 26.

2- الرقابة على الأوامر المتخذة في مجال القوانين العضوية (رقابة المطابقة):

إن الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في مجال القوانين العضوية تأخذ نفس الأحكام التي تخضع لها القوانين العضوية من وجوب خضوعها للرقابة الإلزامية من طرف المجلس الدستوري إعمالا لمقتضيات المادة 141 وكذا المادة 2/186 من التعديل الدستوري وقد ورد بموجب ذلك تطبيقين وهما:

أ- بموجب الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية لسنة 1997 أثناء المرحلة الانتقالية، فأحيل الأمر على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقتها للدستور، فأصدر المجلس الدستوري رأيه بخصوص هذا الأمر، وأخضعه لنفس الآليات المطبقة على القوانين العضوية شكلا وموضوعا، وألغى أحكاما وردت فيه بسبب عدم مطابقتها للدستور¹.

ب- بموجب الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات أثناء المرحلة الانتقالية، وبعد موافقة المجلس الوطني الانتقالي أحيل الأمر على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقتها للدستور، وبمطابقتها للدستور شكلا وموضوعا أكد المجلس الدستوري بأن كل مواد هذا الأمر تعد دستورية عدى عبارة واحدة من البند 14 من المادة 157².

3- الرقابة على النظام الداخلي لغرفتي البرلمان (رقابة المطابقة):

تطبيقا للمادة 3/186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يجب أن يبدي المجلس الدستوري رأيه في مطابقة النظام الداخلي لغرفتي البرلمان للدستور، وتتم هذه الرقابة بناء

¹ - بومدين محمد، آليات رقابة المطابقة التي يمارسها المجلس الدستوري طبقا للتعديل الدستوري 2016، مرجع سابق، ص12.

- أنظر: الرأي رقم 01 ر.أ.ق. عض//د المؤرخ في 06 مارس 1997 ، ج.ر.ج.ج، العدد 12 الصادرة في 06 مارس 1997، المتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور.

² - بومدين محمد، آليات رقابة المطابقة التي يمارسها المجلس الدستوري طبقا للتعديل الدستوري 2016، مرجع سابق، ص13.

- أنظر: رأي المجلس الدستوري رقم 02 ر.أ.ق. عض//د المؤرخ في 06 مارس 1997، ج.ر.ج.ج، العدد 12 الصادرة في 06 مارس 1997، المتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ص43.

على إخطار من رئيس الجمهورية¹، كما يجب أن تخضع التعديلات التي تطرأ على النظام الداخلي لغرفتي البرلمان على المجلس الدستوري ليبيدي رأيه في مدى مطابقتها للدستور²، حتى لا يتم تجاوز الإطار الخاص بتنظيم هيكل المجلسين وكيفيات سيرهما، لأن النظام الداخلي للبرلمان يتعلق بتنظيم السلطة التشريعية، كما أن النواب وأعضاء البرلمان لهم ميل نحو تعزيز صلاحيات مجلسهم وذلك يخالف أحكام الدستور لأن صلاحيات البرلمان محددة بنص الدستور³.

ولا يمكن تطبيق النظام الداخلي لغرفتي البرلمان إلا بعد صدور رأي المجلس الدستوري المتضمن مطابقتة للدستور.

ومن الجدير الإشارة إلى أنه بالرغم من أن الإخطار يعتبر إلزامياً على رئيس الجمهورية فاتجه بعض الفقهاء إلى أن صياغة المادة 2/186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لم تكن صحيحة والتي تنص على أنه:

" يبيدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطره 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"، فالواضح من خلال هذه المادة بأن الوجوبية متعلقة بالرأي وهذا ليس صحيحاً، في حين أن المعنى المقصود من المادة هو أن الوجوبية متعلقة بالإخطار سواء بالنسبة للقوانين العضوية أو بالنسبة للنظام الداخلي لغرفتي البرلمان⁴.

ويرد خطأ آخر في الصياغة أيضاً بخصوص هذه المادة " في دستورية القوانين العضوية" وهو ما يوحي بأن القوانين العضوية تخضع للرقابة الدستورية في حين أنها

1 - أنظر المادة 2/3/186 من التعديل الدستوري لسنة 2016

2 - العام رشيدة، المجلس الدستوري الجزائري، ط 1، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2006، ص 150.

3 - صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 319.

4 - بومدين محمد، آليات رقابة المطابقة التي يمارسها المجلس الدستوري طبقاً للتعديل الدستوري 2016، مجلة الحقيقة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة أحمد دراية أدرار، المجلد 18، العدد 04، 2019، ص 6.

تخضع لرقابة المطابقة وشتان بين الرقابة الدستورية ورقابة المطابقة، وذلك بالرغم من ورود الخطأ في التعديل الدستوري لسنة 1996 في المادة 165 وتبعته التعديلات الدستورية اللاحقة عليه في نفس الخطأ، ولم يتدارك المؤسس الدستوري الجزائري الأمر رغم ما طرأ على المادة ذات الصلة من تعديل في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016¹.

ومن ناحية أخرى فإن الصياغة التي وردت في المادة 165 من التعديل الدستوري لسنة 1996² كانت أكثر دقة من تلك التي وردت في المادة 186 التعديل الدستوري لسنة 2016³، حيث أنه بعد حذف عبارة " برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية"، أصبحت المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مبهمة بمعنى هل الرأي يكون قبل الإصدار أم قبل أن تصبح واجبة التنفيذ⁴.

4- الرقابة على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم:

يتضح من المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن للمجلس الدستوري أن يبدي رأيه في المعاهدات المتعلقة بالسلم واتفاقيات الهدنة⁵، وتعتبر الرقابة على دستورية مثل هذه المعاهدات رقابة سابقة، كما أن إخطار المجلس الدستوري بشأنها إخطار وجوبي، ولا يتم عرضها على البرلمان إلا بعد أن يبدي المجلس الدستوري رأيه حولها، كونها تتعلق بأمن وسلامة البلاد، كما ترتبط بسيادة الدولة وسلامتها.

¹ - بومدين محمد، آليات رقابة المطابقة التي يمارسها المجلس الدستوري طبقاً للتعديل الدستوري 2016، مرجع سابق، ص7.

² - تنص المادة 165 من التعديل الدستوري لسنة 1996 على أنه: " يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية".

³ - تنص المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 1996 على أنه: " بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكاماً أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات".

⁴ - لمزيد من التفصيل أنظر: بومدين محمد، آليات رقابة المطابقة التي يمارسها المجلس الدستوري طبقاً للتعديل الدستوري 2016، مرجع سابق، ص 7.

⁵ - نصت الفقرة الثانية من المادة 97 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996 على أن:

" ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما".

البند الثاني: المساهمة في التشريع عن طريق الدفع بعدم الدستورية

عند تحليلنا لنص المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يتضح بوجود اختلاف بين المصطلحات المستعملة بين النصين الفرنسي من خلال المادة 1/61 والنص الجزائري من خلال المادة 188، حيث نصت المادة 1/61 من الدستور الفرنسي المعدل سنة 2008 بقولها: " إذا تبين أثناء دعوى منظورة أمام جهة قضائية وجود نص قانوني يمس الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور فيحال الأمر إلى المجلس الدستوري من قبل مجلس الدولة أو محكمة النقض للفصل فيه خلال أجل معين."، وقد تدخل المشرع الفرنسي فعلا بإقرار القانون الأساسي رقم 1523 لسنة 2009 الصادر في 2009/12/10 والذي يتضمن كيفية تطبيق المادة 1/61 من التعديل الدستوري لسنة 2008، فأطلق تسمية آلية الدفع التي تثار من خلال دفع تتم به المسألة الأولية الدستورية من خلال المادة 23 منه، وبالتالي فإن المشرع الفرنسي اختار تسمية المسألة الأولية الدستورية للدفع¹.

ويتجه بعض الفقهاء ونسائيرهم في ذلك، بأن المشرع الفرنسي كان أكثر تصويبا بتجنبه تسمية الدفع بعدم الدستورية التي وردت في النص الجزائري، من خلال المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016، أو من خلال المادة الثانية (02) من القانون العضوي رقم 16-18 بتاريخ 2 سبتمبر 2018، الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، لأن ذلك من الناحية الدقيقة لا يقتضي دفعا بعدم الدستورية فهو يجعل من القاضي المختص بالنظر في الموضوع أو الدعوى الأصلية هو المختص بالنظر والحسم

¹ - عبد القادر بوراس، لخضر تاج، مرجع سابق، ص 56.

- لقد كانت هناك محاولات عديدة في فرنسا رامية إلى إدخال تعديلات على الدستور الفرنسي بدأت بعد عام من صدور الدستور الفرنسي لسنة 1958 حيث نادى الفقيه موريس دوفرليه بحق الأفراد بالطعن أمام المجلس الدستوري وذلك سنة 1959، ثم تلاه الاقتراح الذي تقدم به أحد الأعضاء أمام الجمعية الوطنية لإقرار هذا الحق، كما تلتها محاولات أخرى، إلى أن تقدم الرئيس الفرنسي "ميتران" سنة 1990 بتعديل المادة 61 من الدستور ومنح المجلس الدستوري الاختصاص بممارسة الرقابة على دستورية القوانين وهي الرقابة اللاحقة التي تتم عن طريق الدفع الفرعي أمام إحدى الجهات القضائية، لكن هذا الاقتراح لم يحظ بالأغلبية اللازمة لإقراره وهي أغلبية ثلاث أخماس النواب في الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ مجتمعين في هيئة مؤتمر. أنظر: محمود صبحي علي السيد، مرجع سابق، ص 105.

في الدعوى الدستورية، وهو الأمر المتواجد في أسلوب الرقابة القضائية¹.

ولقد وضع التعديل الدستوري الفرنسي لسنة 2008 آلية للدفع بعدم الدستورية اصطلاح عليها اسم المسألة الأولية (la question prioritaire) أو المسألة الفرعية (la question préjudicielle) حيث يجب الفصل فيها قبل الفصل في الموضوع، في حين اصطلاح عليها في النظام القانوني الجزائري بالدفع بعدم الدستورية طبقا للمادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وهي تعد أولوية وذات أولوية فيجب أن تعالج دون تأخير أو تأجيل، لتعلق الجهة القضائية الفصل في الموضوع إلى غاية توصلها بقرار من المحكمة العليا أو مجلس الدولة حسب الأحوال، وأمن المجلس الدستوري عند إحالة الدفع إليه²، باعتبار أنها تتعلق بنص تشريعي يتضمن انتهاكا للحقوق والحريات المكفولة بنص الدستور³.

أولاً: ضوابط الدفع بعدم الدستورية:

إن الحديث عن ضوابط الدفع بعدم الدستورية يجزنا إلى الحديث عن له الحق في الدفع بها، والمحاكم التي يثار أمامها الدفع بعدم الدستورية وكذا شروط وإجراءات الدفع بعدم الدستورية.

1- أصحاب الحق في الدفع بعدم الدستورية:

إن إخضاع القوانين للرقابة الدستورية لم يعد حصرا كما سبق في الدساتير الجزائرية والتعديلات اللاحقة عليها على الطبقة السياسية، بل أصبح للأفراد حق الدفع بعدم دستورية القوانين التي تنتهك الحقوق والحريات بمناسبة دعوى قضائية أمام إحدى الجهات القضائية، فحين قبول القاضي لهذا الدفع يحيله إلى محكمة النقض أو إلى لمجلس الدولة اللذان لهما صلاحية إحالته إلى المجلس الدستوري دون غيرهما⁴.

¹ - عبد القادر بوراس، لخضر تاج، مرجع سابق، ص 56.

² - أنظر المادة 10 من القانون العضوي رقم 18-16.

³ - محمود صبحي علي السيد، مرجع سابق، ص 97.

⁴ - عبد القادر بوراس، لخضر تاج، مرجع سابق، ص 57.

وقد سكت المؤسس الدستوري من خلال المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016 عن له الحق في إثارة الدفع بعدم الدستورية هل هي مكنة بيد الشخص المتقاضى؟، أم كل أطراف الخصومة؟ وهل يمكن للقاضي إثارته من تلقاء نفسه؟، في حين أشار المشرع الفرنسي من خلال المادة 23 من القانون الأساسي رقم 1523 لسنة 2009 الصادر في 2009/12/10 أن يثار من طرف أطراف الخصومة فقط، بقولها: " المسألة الدستورية الأولية تثار من خلال دفع يتم الدفع به أمام المحاكم التابعة سواء لمجلس الدولة أو لمحكمة النقض بسبب مرجعه وجود نص تشريعي متضمنا لانتهاك الحقوق والحريات التي كفلها الدستور، على أن يقدم هذا الدفع من خلال مذكرة مكتوبة ومسببة، ويجوز إثارة هذا الدفع لأول مرة أمام محاكم الاستئناف، لكنه لا يجوز للمحكمة إثارة هذا الدفع من تلقاء نفسها".

وبالتالي فإن جميع الأشخاص سواء كانوا طبيعيين أم معنويين لهم الحق في الدفع بعدم الدستورية، مع أن هذا النص يتضمن أيضا حق الأجانب، إذ استقرت أحكام المجلس الدستوري الفرنسي بأن للأجانب المقيمين في فرنسا أيضا ذات الحقوق والحريات التي لها قيمة دستورية، باستثناء الحقوق التي تقتصر على الوطنيين وحدهم كحق الترشح والانتخاب. ومما تجدر الإشارة إليه أنه لا يمكن للقاضي إثارته من تلقاء نفسه كما جاء ذلك في المادة 23 من القانون الأساسي رقم 1523 لسنة 2009 الصادر في 2009/12/10، لأنه لا يتعلق بالنظام العام¹، والمادة الرابعة 04 من القانون العضوي رقم 18-16 بتاريخ 02 سبتمبر 2018، الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية بقولها:

" لا يمكن أن يثار الدفع بعدم الدستورية تلقائيا من طرف القاضي".

ومن الجدير الإشارة إلى أنه قد يكون للإحالة من طرف القاضي أهمية كبرى من الدفع الذي يثار من طرفي النزاع، لما لذلك من تسهيل في عمل المجلس الدستوري وأقل وقتا وجهدا وتكلفة، باعتبار القاضي تولى القيام بذلك دون أية وساطة نظرا لتخصصه، مما يساعده على تبين شبهة عدم الدستورية، وهذا العامل قد يفتقر إليه طرفي النزاع إذ يقومون

¹ - محمد علي سويلم، "الإصلاح التشريعي المؤسسي" " واللوائح البرلمانية" دراسة مقارنة بالتشريع السياسي الإسلامي"، ط 1، المصرية للنشر والتوزيع، مصر، 2015، ص 285.

عادة بذلك بواسطة محام، وبما أن القضاء يعتبر السلطة المكفول لها دستوريا حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد، فإن ذلك يستوجب تحويل المجلس الدستوري إلى محكمة دستورية، وقد استبدل المؤسس الدستوري المغربي المجلس الدستوري بالمحكمة الدستورية في التعديل الدستوري للدستور المغربي لسنة 2011، كما فعلت بعض الدساتير الأوروبية أيضا كالدستور الألماني والإيطالي¹.

2- المحاكم التي يجوز أمامها إثارة الدفع بعدم الدستورية:

إن منح الأفراد حق الطعن في عدم دستورية القوانين لم تشهد الدساتير السابقة للجزائر ولا حتى التعديلات اللاحقة عليها، إلى أن أتى به التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب المادة 188 منه والتي سمحت للأفراد في المحاكمة عندما يكون القانون الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات المضمنة بنص الدستور، فيتم إخطار المجلس الدستوري بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة حسب الحالة، فيتم هذا الحق على مستوى المحاكم العادية أو الإدارية²، إلا أن أمر البت فيه يعود إلى المجلس الدستوري وحده طبقا لما قرره المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ليتولى بعدئذ المجلس الدستوري فحص دستورية القانون المطعون فيه عن طريق الدفع بإحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، ولитوجب حينئذ على المحكمة العادية توقيف النظر في الدعوى.

لاسيما وأن أغلب دول العالم تطبق نموذج الرقابة القضائية على دستورية القوانين، أما النموذج الفرنسي فيعتبر تطبيقه محدودا إذ نجد تطبيقه غالبا في المستعمرات الفرنسية وبعض الدول الأخرى كساحل العاج وبوركينا فاسو³.

¹ - بومدين محمد، مبررات الاعتراف للقضاء الجزائري بدور في الرقابة على دستورية القوانين وتحويل المجلس الدستوري إلى محكمة دستورية، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتمنراست، المجلد الثامن، العدد 04، 2019، ص 26.

² - أنظر المادة 2 من القانون العضوي رقم 18-16.

³ - بومدين محمد، مبررات الاعتراف للقضاء الجزائري بدور في الرقابة على دستورية القوانين وتحويل المجلس الدستوري إلى محكمة دستورية، مرجع سابق، ص 27.

إن هذه الرقابة مستوحاة من التجربة الفرنسية على إثر إقرار مشروع التعديل الدستوري الجديد، بتاريخ 23 جويلية 2008، وهو المشروع الذي تضمن إدخال عدة تعديلات، منها تعديل على المادة 61 بما وسع من صلاحيات المجلس الدستوري وبمنح للأفراد حق الدفع بعدم دستورية القوانين بمناسبة دعوى قضائية أمام إحدى الجهات القضائية، فحين قبول القاضي لهذا الدفع يحيله إلى محكمة النقض أو إلى مجلس الدولة اللذان لهما صلاحية إحالته إلى المجلس الدستوري دون غيرهما¹، والتي تنص على أنه: "إذا ثبت بمناسبة دعوى منظورة أمام المحاكم، أن هناك نصا تشريعيا يمس الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور، فإنه يمكن عرض هذه المسألة على المجلس الدستوري، بناء على إحالة من مجلس الدولة أو محكمة النقض ليبيدي رأيه فيها في غضون فترة زمنية محددة، ويحدد قانون أساسي شروط تطبيق هذه المادة وقد جاء النص الفرنسي كما يلي:

« Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »²

يتضح مما تقدم بأنه يمكن عرض القانون بعد صدوره والعمل به على المجلس الدستوري ليقرر مدى مطابقته للدستور، وهو ما يوضح التحول الجذري في الدستور الفرنسي والجزائري أيضا حين أخذ بالرقابة اللاحقة على دستورية القوانين وحق الأفراد في تحريكها عن طريق الدفع بعدم الدستورية أمام المحاكم العادية أو الإدارية³.

¹ - سعيد الطواف، مرجع سابق، ص 102.

² — article 61-1 de la Constitution

³ - محمود صبحي علي السيد، مرجع سابق، ص 105.

3- شروط الدف بعدم الدستورية:

اشترط القانون الأساسي رقم 1523 لسنة 2009 بشأن تطبيق المادة 1/61 من الدستور الفرنسي وكذا القانون العضوي رقم 18-16 بتاريخ 02 سبتمبر 2018 شروطا يجب التحقق منها من قبل المحكمة التي أثير أمامها الدف بعدم الدستورية قبل الإحالة إلى المحكمة العليا أو مجلس الدولة حسب الحالة وتتمثل فيما يلي:

أ- الشروط الموضوعية:

- أن يتوقف على الحكم التشريعي المعترض عليه مآل النزاع أو أن يشكل أساس المتابعة.
- ألا يكون النص تمت مطابقته للدستور سابقا، إلا إذا كان هناك تغير في الظروف.
- أن يكون القضية المثارة ذات طابع خطير¹.

ب- الشروط الشكلية:

يجب أن تثار المسألة الأولية الدستورية في شكل منفصل عن الدعوى الأصلية مع ضرورة إخضاعها للتسبيب².

4- إجراءات الدف بعدم الدستورية:

من المسلم به، أن الدف بعدم الدستورية يثار بناء على دعوى مرفوعة أمام محكمة تابعة لجهة القضاء العادي أو الإداري حسب الحالة، ويمكن إثارته للمرة الأولى في الإستئناف أو الطعن بالنقض، كما يجوز إثارته أمام قاضي التحقيق ليُرفع في هذه الحالة إلى غرفة الإتهام بالمحكمة المختصة لتتولى النظر فيه وفي مآله³.

تحيل المحكمة التي أثير أمامها الدف إلى المحكمة العليا إذا كانت تابعة إلى جهة القضاء العادي أو لمجلس الدولة إذا كانت تابعة لجهة القضاء الإداري، وذلك في حالة ما قدرت بأن النص المطعون فيه يتضمن انتهاكا للحقوق والحريات التي تضمنها الدستور وهي

¹ - أنظر: المادة 8 من القانون العضوي رقم 18-16.

² - أنظر: المادة 6 من ذات القانون.

³ - أنظر: المادة 2 من ذات القانون.

تعد مسألة أولية وذات أولوية فيجب أن تعالج دون تأخير أو تأجيل، لتعلق الجهة القضائية الفصل في الموضوع إلى غاية توصلها بقرار من المحكمة العليا أو مجلس الدولة حسب الأحوال أو من المجلس الدستوري عند إحالة الدفع إليه¹، وبالتالي فإن للمحكمة التي يثار أمامها الدفع السلطة التقديرية في قبوله أو رفضه وفي حالة رفضه لا يقع عليها التزام إحالته إلى المحكمة العليا أو مجلس الدولة²، وبناء على ما سبق فإن الدفع بعدم الدستورية يسلك إجراءات معينة تتمثل فيما يلي:

1- تفصل محكمة الموضوع في الدفع بعدم الدستورية خلال عشرة (10) أيام من صدوره، ويبلغ إلى الأطراف وقد حددها القانون الأساسي الفرنسي بثمانية (08) أيام، وإن رفضته فلا يمكن الطعن في ذلك بصفة مستقلة، بل يمكن الطعن فيه فقط عند الطعن في الحكم النهائي الصادر في الموضوع أو في جزء منه.

2- عندما يثار الدفع بعدم الدستورية لأول مرة أمام المحكمة العليا أو مجلس الدولة فيحال مباشرة إلى المجلس الدستوري³.

3- عند قبول محكمة الموضوع الدفع بعدم الدستورية تقوم بإحالته إلى المحكمة العليا أو مجلس الدولة حسب الحالة، وهي التي تقوم بدور التصفية (filtrage)، لتحقق من توافر الشروط السابقة في الدفع بعدم الدستورية المثارة، فإن اتضح لها توافر الشروط السابقة تحيل المسألة إلى المجلس الدستوري، وذلك في غضون شهرين (02) ابتداء من تاريخ استلام قرار إرسال الدفع بعدم الدستورية من المحكمة التابعة لجهة القضاء العادي أو من المحكمة التابعة لجهة القضاء الإداري، وهي محددة في القانون الأساسي الفرنسي بثلاث أشهر (03).

4- يوجه قرار إرسال الدفع بعدم الدستورية إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا أو رئيس

¹ - أنظر المادة 2 من القانون العضوي رقم 16-18.

² - محمد علي سويلم، "الإصلاح التشريعي المؤسسي" " واللوائح البرلمانية" "دراسة مقارنة بالتشريع السياسي الإسلامي"، مرجع سابق، ص 290.

³ - أنظر المادة 2 من القانون العضوي رقم 16-18.

مجلس الدولة، الذين يستطلعان فوراً رأي النائب العام أو محافظ الدولة، مع تمكين الأطراف من تقديم ملاحظاتهم الكتابية¹.

5- عند قبول الدفع بعدم الدستورية يتم وقف الفصل في هذه الدعوى، باعتبار أن ذلك يعتبر مسألة أولية ينبغي الفصل فيها أولاً قبل الفصل في الموضوع، ولا يمكن للمحكمة التي تنظر في الدعوى اتخاذ إجراءات معينة بشأنها، ما عدا الإجراءات التحفظية والتي تحمل طابعاً إستعجالياً، أو التي بناء عليها يتم تقييد الحرية الشخصية أو إذا كان المعني محروماً من الحرية بسبب الدعوى، وكذلك في الحالات التي تلزم فيها المحكمة بالفصل في الموضوع على سبيل أجل محدد أو على الاستعجال، فهي غير ملزمة في هذه الحالة بوقف السير في الدعوى².

6- يقوم المجلس الدستوري فور تلقيه الإحالة بإخطار رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، ولكل منهم له الحق في إرسال ملاحظاته حول الدفع بعدم الدستورية المعروض عليه³.

7- وتخضع إجراءات الدفع بعدم الدستورية لمبدأ العلانية والمواجهة أمام المجلس الدستوري⁴.

8- يفصل المجلس الدستوري في المسألة الأولية الدستورية خلال أجل لا يتجاوز أربعة (04) أشهر من تاريخ إخطاره من مجلس الدولة أو محكمة النقض، ويمكن تمديد هذا الأجل لمرة واحدة لا تتجاوز أربعة (04) أشهر، وهي محددة بثلاثة (03) أشهر في القانون الأساسي الفرنسي.

9- يخطر المجلس الدستوري الأطراف المعنية لإبداء ملاحظاتهم، ثم تعقد جلسات عامة ما عدا الحالات التي يتم تحديدها بموجب النظام الداخلي للمجلس الدستوري⁵.

1 - أنظر المادة 15 من القانون العضوي رقم 18-16.

2 - أنظر المادة 18 من ذات القانون.

3 - أنظر المادة 21 من ذات القانون.

4 - أنظر المادة 22 من ذات القانون.

5 - محمود صبحي علي السيد، مرجع سابق، ص 112.

وقد تقوم بنظام التصفية المحاكم المثار أمامها المسألة الدستورية الأولية في مرحلة أولى، كما قد تقوم بها أيضا محكمة النقض أو مجلس الدولة في مرحلة أخرى¹. ويفصل المجلس الدستوري الجزائري في الدفع بعدم الدستورية المحال له من المحكمة العليا أو مجلس الدولة حسب الحالة، خلال أجل لا يتجاوز أربعة (04) أشهر الموالية لإخطاره، ويمكن تمديد هذا الأجل لمدة أخرى لا تتجاوز أربعة (04) أشهر²، في حين أنه تم تحديد هذه المدة في فرنسا بـ ثلاث (03) أشهر من تاريخ إحالة المسألة إلى المجلس الدستوري.

ثانيا: آثار الحكم بعدم الدستورية

لقد حددت المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بأنه: " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيًا أو تنظيميًا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس.

إذا اعتبر نص تشريعي ما غير دستوري على أساس المادة 188 أعلاه، فإن هذا النص يفقد أثره ابتداء من اليوم الذي يحدده قرار المجلس الدستوري. تكون آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية."

وبناء على مقتضيات هذه المادة، فإنه يترتب على حكم عدم الدستورية إلغاء النص التشريعي تلقائيا، ولفظ الإلغاء الوارد في هذه المادة هو الإلغاء المباشر وليس الإلغاء بأثر رجعي من تاريخ صدور قرار المجلس الدستوري.

¹ - عبد القادر بوراس، لخضر تاج، مرجع سابق، ص 57.

² - أنظر المادة 2/189 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

- الحقوق والحريات محل الرقابة اللاحقة في الدستور الفرنسي: تشمل الحقوق التي ورد النص عليها في مقدمة دستور 1958، وهي إعلان حقوق الإنسان والمواطن 1789، مقدمة دستور 1946، المبادئ الأساسية التي أقرتها القوانين الصادرة في ظل الجمهوريات التي عرفت فرنسا، وكذلك الحقوق التي نص عليها دستور 1958 كحرية إنشاء الأحزاب والحريات الفردية والحصانة البرلمانية، الحق في المساواة والديمقراطية. أنظر: محمود صبحي علي السيد، مرجع سابق، ص 108.

وقد يحدد المجلس الدستوري تاريخا آخر لإلغاء النص التشريعي يكون لاحقا على تاريخ نشر الحكم بعدم الدستورية، وهو ما جاءت به الفقرة الثانية من المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمتعلقة بالدفع بعدم الدستورية.

وتتمتع قرارات المجلس الدستوري في الدفع بعدم الدستورية بالحجية المطلقة في مواجهة الجميع، وباعتبار أن الإلغاء يشكل جزاء لعدم الدستورية، فلا يستبعد النص التشريعي من التطبيق على جميع المنازعات أمام القضاء، وهو ما يستبعد النص المحكوم بعدم دستوريته من النظام القانوني للدولة¹.

فقد جاءت هذه الرقابة بغرض إضفاء الطابع القضائي على المجلس الدستوري عن طريق منح المجلس الدستوري سلطة البت في عدم الدستورية، في حين يتم الطعن بعدم الدستورية أمام أية جهة قضائية وليس مباشرة أمام المجلس الدستوري، وتبعا للسلم القضائي يحيل القاضي بعد تحققه من توافر الشروط القانونية الدفع بعدم الدستورية إلى المحكمة العليا بالنسبة للقضاء العادي أو إلى مجلس الدولة بالنسبة للقضاء الإداري، لتتحقق المحكمة العليا أو مجلس الدولة حسب الحالة من توافر شروط الدفع بعدم الدستورية، وتتم إحالة الدفع إلى المجلس الدستوري ليفصل فيه في جلسة علنية وبحضور طرفيه².

وقد اتضح فشل التجربة السابقة المتعلقة بالإخطار من خلال العدد الهائل من الدفوع التي رفعت إلى المجلس الدستوري بعد سريان مسألة الأولوية الدستورية في فترة قصيرة، فقد تم إخطار المجلس الدستوري الفرنسي 671 مرة بعد ثمانين (08) سنوات من تطبيقها، حيث أصدر المجلس الدستوري الفرنسي 572 قرارا، الأمر الذي يفهم منه بأن 572 قانونا كانت تنتهك حقوق وحرريات الأفراد ومخالفة بذلك لأحكام الدستور³، كما أنه وبعد التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 الذي منح للأفراد حق الدفع بعدم الدستورية،

¹ - محمد علي سويلم، "الإصلاح التشريعي المؤسسي" " واللوائح البرلمانية" دراسة مقارنة بالتشريع السياسي الإسلامي"، مرجع سابق، ص 293.

² - بومدين محمد، مدى كفاية الدفع بعدم الدستورية لضمان سمو الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 88.

³ - المرجع نفسه، ص 92.

طبقا لنص المادة 188 منه، فصدر على إثر ذلك القانون العضوي رقم 16-18 الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية.

وقد صدر أول قرار للمجلس الدستوري حول الدفع بعدم الدستورية، وذلك عملا بأحكام المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وبموجب إخطار بناء على إحالة من المحكمة العليا والمتعلق بالفقرة الأولى من المادة 416 من قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم، وهي أول إحالة تتعلق بالدفع بعدم الدستورية في النظام القانوني الجزائري¹.

الفرع الثالث: دور المجلس الدستوري في إثراء التشريع

يتجلى دور المجلس الدستوري في إثراء التشريع حين يصدر المجلس الدستوري أو من يقوم مقامه الأحكام والقرارات والآراء المختلفة من حيث القوة ومنها:

1- أسلوب التحفظات البنائية Les réserves constructives أو البناءة أو الإنشائية لمواجهة الإمتناع خصوصا منه الامتناع التام من طرف المشرع، فإلقت المجلس الدستوري أو من يقوم مقامه نظر المشرع إلى ضرورة التدخل لتنظيم موضوعا من الموضوعات التي أصبحت من الموضوعات الضرورية، عن طريق إصدار نوع من الأحكام تسمى بالأحكام التفسيرية أو التوجيهية، فتنتهي المحكمة الدستورية إلى إعلان مطابقة أو عدم مطابقة النص التشريعي للدستور أو عدم مطابقته له، وهو ما يصطلح عليه بإعلان عدم الدستورية² "déclaration de non constitutionnalité".

ويتحقق هذا النوع المتمثل في التحفظات التفسيرية حين يقوم المجلس الدستوري بتصحيح في معنى النص دون تغيير في الصياغة المحرر بها، وهو ما يطلق عليه أيضا بالتفسير التوجيهي للنص الخاضع لرقابة القاضي الدستوري، يكون الغرض منها لفت نظر

¹ - أنظر: القرار رقم 01/ق. م د/د ع د/19 مؤرخ في 23 ربيع الأول عام 1441 الموافق 20 نوفمبر سنة 2019، ج.ر.ج.ج، العدد 77، مؤرخة في 15 ديسمبر 2019، المتعلق بالدفع بعدم الدستورية.

² _ عزاوي عبد الرحمان، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، الجزء الأول، دار الغرب للنشر والتوزيع الجزائر، 2011، ص 115.

السلطة المكلفة بتطبيق وتنفيذ القانون بضرورة التقيد عند تنفيذه بضوابط معينة لما لها من مبادئ دستورية، ويعتبر هذا النص دستوري إذا تم احترام هذه المبادئ الدستورية من طرف السلطتين الإدارية والقضائية.

ويهدف هذا الحكم على حث المشرع وندائه بالتدخل في تنظيم مسألة معينة أصبح ضروريا تنظيمها بنص تشريعي في إطار محدد، وذلك باعتبار أن المشرع هو المعني الأول بالمعني التفسيري في إطار أحكام المبادئ الدستورية العامة التي استخلصها القاضي من نصوص الدستور¹.

وقد يجرى المجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية النص القانوني المعيب من العنصر المشوب بعيب حتى يتطابق مع الدستور، فيتولى تعديل الصياغة الأصلية له، وإعادة تحريره مجددا، فيحافظ بذلك على معنى النص كما يمكنه إعادة صياغته.

2- منهج التفسير المحايد وقد يكون الحكم التفسيري استبداليا أو مضيفا²، وفي إطاره يعتبر القاضي الدستوري قاضي الرقابة الدستورية في العمل التشريعي، لسد النقص الذي يشوب القانون أو النص القانوني المعيب والذي يخضع لرقابة القاضي الدستوري، بتضمينه قاعدة قانونية أو مجموعة قواعد قانونية قضائية جديدة، حتى يكون هذا النص التشريعي يلم ويعالج موضوعه في إطار تام، ويتحقق نتيجة عملية في تنظيمه للعلاقات بين المجتمع، وهو ما يجنب القاضي الحكم بعدم دستوريته وإلغائه.

وبالتالي يتعدى دور القاضي الدستوري في هذه الحالة على مجرد استنتاج النقص في التشريع، بل له إكمال هذا النقص³، ويلجأ إليه المجلس الدستوري أو من يقوم مقامه كلما رأى بأن هذا النص يحمل قواعد أقل مما يجب أن يحمله وفقا للمبدأ الدستوري الذي صدر على أساسه⁴.

¹ _ عزوي عبد الرحمان، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 116.

² _ المرجع نفسه، ص 115.

³ - المرجع نفسه، ص 115.

⁴ - المرجع نفسه، ص 119.

ومن العبارات التي قد تستعمل في الرقابة الدستورية: " تحت طائلة التحفظات المعبر عنها أعلاه، يصرح المجلس الدستوري بأن المواد... مطابقة للدستور"، أو بأن "المادة... مطابقة جزئياً للدستور مع التحفظات المعبر عنها أعلاه، وتحرر كما يأتي...."
على أن يعيد كتابة النص من جديد، وهو ما يجعل من إرادة المجلس الدستوري تحل محل إرادة البرلمان¹.

وبعد الإطلاع على قرارات وآراء المجلس الدستوري الجزائري، يتضح لنا بأن النصوص التشريعية أحيانا تشوبها بعض العيوب التي تستدعي من المجلس الدستوري التدخل من أجل تصحيحها وتصويبها الأمر الذي يقتضي من المجلس الدستوري إعادة صياغة هذه النصوص ويمكن تبيان فحوى إثرائه التشريعي على سبيل المثال فيما يلي:
1- إعادة صياغة المواد:

وهو ما يتضح من رأي المجلس الدستوري 03-2018، فيما يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية للدستور، حيث كانت المادة الأولى كما يلي: " يهدف هذا القانون العضوي إلى تحديد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، طبقاً لأحكام المادة 188 من الدستور وأعاد صياغتها كما يلي: يحدد هذا القانون العضوي شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، طبقاً لأحكام المادة 188 من الدستور"².

حيث كانت المادة 26 كما يلي: " ينشر قرار المجلس الدستوري في الجريدة الرسمية" وأعاد صياغتها كما يلي: " ينشر قرار المجلس الدستوري في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية"³.

¹ - عزاوي عبد الرحمان، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 119.

² - أنظر: رأي المجلس الدستوري رقم 03/ ر.ق.ع.م.د/18 مؤرخ في 2 أوت 2018، ج.ر.ج.ج، العدد 54، مؤرخة في 5 سبتمبر 2018، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية للدستور، ص 8.

³ - أنظر: الرأي ذاته، ص 9.

وكذلك بالنسبة للقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016¹، والذي صدر بعد مصادقة البرلمان على القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016²، فقد خضع لرقابة المجلس الدستوري بموجب رأيه رقم 16-02 والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور.

وقد أكد المجلس الدستوري على تطابق أحكام هذا القانون العضوي مع أحكام دستور 2016 شريطة مراعاة التحفظات المبدأة بخصوص بعض المواد، والتي أعاد صياغتها حتى تتطابق مع أحكام الدستور، ومنها على سبيل المثال المادة الثانية (02) في فقرتها الثانية التي تنص على ما يلي: " غير أن الاقتراح يكون غير مباشر في الحالة المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة 118 من الدستور " بسبب أن المادة 2/118 من الدستور التي تنص على أن انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة يكون عن طريق الاقتراح غير المباشر والسري، وعدم إقرار سرية الاقتراح في المادة الثانية (02) في فقرتها الثانية من هذا القانون العضوي ناتج عن سهو يجب تداركه، وأعاد صياغة هذه المادة كما يلي: " غير أن الاقتراح يكون غير مباشر وسري في الحالة المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة 118 من الدستور ووفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون العضوي"³.

2- إعادة صياغة العناوين:

فقد يعيد المجلس الدستوري صياغة العناوين وهو ما يلاحظ جليا في الرأي رقم

¹ - أنظر: القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، ج.ر.ج.ج، العدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

² - أنظر: القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.ج، العدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016، والمتضمن التعديل الدستوري.

³ - أنظر: رأي المجلس الدستوري رقم 02-2016، المؤرخ في 11 أوت 2016، ج.ر.ج.ج، العدد 50، الصادر في 28 أوت 2016، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ص 4 و ص 7.

- بومصباح كوسيلة، الرقابة على دستورية القوانين والقوانين العضوية المتعلقة بالانتخابات وأثرها على صحة العملية الانتخابية في الجزائر، مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي، العدد 07 فبراير، المجلد 02، برلين، ألمانيا، 2018، ص 323.

03/ ر.ق.ع.م/د.18، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، للدستور، أين أعاد المجلس الدستوري صياغة عنوان الفصل الثاني حيث كان كما يلي: شروط ممارسة الدفع بعدم الدستورية" واستبدله بـ " شروط وكيفيات ممارسة الدفع بعدم الدستورية"¹.

3- إعادة صياغة المصطلحات:

فيما يخص كلمة مستقلة" في نص المادة السابعة (07) والفقرة 2 من المادة العاشرة (10) من القانون العضوي المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، للدستور،، وأعاد صياغتها كما يلي: تستبدل كلمة " مستقلة" بكلمة " منفصلة" في نص المادة السابعة (07) والفقرة 2 من المادة العاشرة (10)².

4- إعادة حذف المواد والأحكام التي يرى بأنها غير دستورية:

وفيما يتعلق برقابته على دستورية الأمر 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات باعتباره أول قانون عضوي ينظم الانتخابات من خلال رأيه رقم 02-1997 الصادر في 06 مارس 1997، وأكد المجلس الدستوري أن كلمة " وسياسية الواردة في البند 14 من المادة 157 من هذا الأمر والتي تنص على أنه: " التزام المترشح للانتخابات الرئاسية بالتعهد بعدم استعمال المكونات الأساسية للهوية الوطنية في أبعاده الثلاثة، الإسلام والعروبة والأمازيغية لأغراض حزبية وسياسية" غير مطابقة للدستور، على اعتبار أن المادة 70 من دستور 1996 في فقرتها الثانية تجعل من رئيس الجمهورية حاميا للدستور، وهذه المهمة تتطلب منه العمل على ترقية المكونات الأساسية للهوية الوطنية (الإسلام والعروبة والأمازيغية) والتي تكون في حد ذاتها

¹ - أنظر: رأي المجلس الدستوري رقم 03/ ر.ق.ع.م/د.18 مؤرخ في 2 أوت 2018، ج.ر.ج.ج، العدد 54، مؤرخة في 5 سبتمبر 2018، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية للدستور، ص 8.

² - أنظر: الرأي ذاته، ص 9.

محل استعمال ذي طابع سياسي، وبالتالي فعبارة " وسياسية" غير المطابقة للدستور قابلة للفصل عن باقي أحكام الدستور¹.

فيما يخص بعض المصطلحات الواردة في النظام الداخلي موضوع الإخطار لتحذف كلمة "والنصوص القانونية" من المادتين 35 و 40 وعنوان الفصل الثاني من الباب الخامس وعنوان القسم الأول من الفصل الرابع من الباب الخامس، من النظام الداخلي².

وبناء على ما سبق، فإن القاضي الدستوري يحل محل إرادة البرلمان صاحب الولاية العامة والاختصاص الأصلي بالتشريع، ليستحوذ بطريقة غير مباشرة إن لم نقل مباشرة في بعض جزئياتها على الصلاحيات التشريعية وتأخذ بالتالي القاعدة القانونية القضائية ذات المصدر القضائي مكان القاعدة القانونية التشريعية ذات المصدر البرلماني³.

ونستنتج مما سبق أيضا أنه سواء كنا أمام التحفظات البناءة أو المجردة فإن إرادة المجلس الدستوري تحل محل إرادة البرلمان (المشرع الأصلي)، وذلك حين يضمن النص تفسيراً باختياره، دون مراعاة فيما إن كان يتماشى وإرادة المشرع الحقيقي وهو البرلمان، ناظراً بأن ذلك يعتبر الوسيلة الأنجع لإنقاذ النص التشريعي من الإلغاء، الأمر الذي قد يجعله موسعاً أو مضيقاً من نطاقه وذلك بالنسبة للتحفظات البناءة أو التفسيرية (الحالة الأولى)، أو يتعدى ذلك إلى محو كل الألفاظ التي تضمنها النص الأصلي والتي كانت سبباً في شوبه بعدم الدستورية، فيعدل هيكل النص، مستبدلاً نص المشرع (نص البرلمان الأصلي) بنص آخر (نص المجلس الدستوري) وهو ما يصطلح عليه بالحكم الإستبدالي أو القرار الإستبدالي، وهو ما يفيد باستخدام القاضي الدستوري لأقصى سلطته في التفسير عند رقابته

¹ - أنظر: رأي المجلس الدستوري رقم 02 ر.أ.ق. عض./د. المؤرخ في 06 مارس 1997، ج.ر.ج.ج، العدد 12 الصادرة في 06 مارس 1997، المتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ص 43.

- بومصباح كوسيلة، مرجع سابق، ص 321.

² - أنظر: رأي المجلس الدستوري رقم 02/ ر.ن.د/ م.د/ 17 مؤرخ في 25 يوليو، 2017، ج.ر.ج.ج، العدد 49، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة، للدستور، ص 12.

³ - عزاوي عبد الرحمان، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 118.

لدستورية القوانين¹.

وقد اتجه معظم الفقهاء إلى اعتبار الحكم التفسيري الاستبدالي من وسائل مراقبة الإمتناع التشريعي، والمتمثل في إهمال المشرع أو امتناعه عن تنظيم موضوع ما بصورة موائمة مع أحكام الدستور، رغم أنه نتج مباشرة عن تفسيره بواسطة القاضي الدستوري².

¹ - عزاوي عبد الرحمان، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 120.

² - المرجع نفسه، ص 121.

الباب الثاني:

التأطير الدستوري لتعاضد هيمنة

السلطة التنفيذية على العمل التشريعي

تتولى السلطة التنفيذية اختصاصات عديدة مؤسّسة عملها على مضمون التشريع الأساسي للدولة وكذا القانون، ولها في ذلك تولى شؤون إدارة البلاد، والسعي من أجل إحلال الأمن والاستقرار فيها كما لها أيضا صلاحيات تشريعية الى جانب البرلمان بموجب تشريعات معينة لها بعض الخصوصيات، وقد عهدت الدساتير لرئيس الجمهورية استشارة الشعب في بعض من المسائل وهو ما يترتب عنها صدور قوانين استفتاءية مختلفة عن تلك القوانين التي يسنها البرلمان، ولرئيس الجمهورية سلطة إبرام المعاهدات الدولية والتي تلتزم الدولة بها بعد المصادقة عليها ووفق إجراءات معينة كما يتولى أيضا تقنية التشريع عن طريق الأوامر (الفصل الأول)، وللسلطة التنفيذية ممارسة السلطة التنظيمية سواء المستقلة والتي تكون عن طريق إملائها عليها من طرف المشرع صراحة وجعلها من صلاحيات المجال التنظيمي فينفرد بها رئيس الجمهورية وتستمد أساسها من الدستور مباشرة ويقوم بها الرئيس كذلك في المجالات التي يرى بأنها لا تدخل في صلاحيات الوزير الأول أو التي لا تدخل في المجالات المحجوزة للبرلمان¹، وهي توجد بين القوانين والتنظيم التنفيذي باعتبار أن التنظيم المستقل يعتبر قانونا من الناحية المادية لاحتوائه على أحكام عامة غير أنه لا يرتقي إلى مرتبة القانون من الناحية الشكلية لذلك يسمى بالتنظيم المستقل²، ويستوجب القانون إصداره ونشره على أن يتولى الوزير الأول ممارسة السلطة التنظيمية المشتقة للقوانين وللمراسيم الرئاسية أيضا (الفصل الثاني)، وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

¹ - سعيد بو الشعير النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة

التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 92.

² - المرجع نفسه، ص 440.

الفصل الأول:

الآليات المتعلقة ببعض التشريعات الخاصة

تخضع التشريعات كقاعدة عامة لإجراءات محددة ومضبوطة بموجب الدستور، غير أن هناك بعض التشريعات لا تسلك تلك المسارات نظراً لظروف معينة، كما هو الأمر عندما يبتغي رئيس الجمهورية الحصول على تأييد شعبي فيلجأ إلى الاستفتاء الشعبي (مبحث أول) لاسيما إن ظن بأنه لن يحصل على تمرير قانونه إن تم عرضه كمشروع قانون على البرلمان، فيجأ في المقابل لذلك إلى الإرادة الشعبية باعتبار الشعب مصدر كل سلطة، وقد خول الدستور لرئيس الجمهورية سلطة التوقيع على المعاهدات الدولية (مبحث ثاني)، بيد أن ذلك يستوجب إجراءات معينة تختلف من دستور لآخر، وقد سمح التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 لرئيس الجمهورية سلطة إصدار الأوامر (مبحث ثالث) في الظروف العادية، على أنه يمكن أن يمارس ذلك في الظروف الإستثنائية المذكورة في المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

المبحث الأول: التأطير الدستوري للتشريع

عن طريق الإرادة الشعبية

يعتبر الشعب طبقاً لما نص عليه التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة السابعة (07) مصدراً لكل سلطة، وبالتالي فإن له الحق في التعبير عن إرادته دون أية وساطة عن طريق الاستفتاء (المطلب الأول)، الذي يعتبر سلطة تشريعية أخرى يمكنه أن يمتد ولو إلى المجالات المحجوزة للبرلمان، وللإستفتاء الشعبي علاقة جد مهمة بمبدأ سمو الدستور، لمسأسه بالإرادة السياسية التي أنشأت الدستور، والذي قد تطرأ عليه تعديلات متتالية وقد نص المؤسس الدستوري على التعديل الدستوري (المطلب الثاني) في الباب الرابع من المادة 208 إلى المادة 212 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

المطلب الأول: التشريع الإستفتائي

القاعدة العامة أن البرلمان الجهة الأصلية المنوط بها عملية سن القوانين في الجزائر، غير أنه يمكن لرئيس الجمهورية الإلتجاء إلى الشعب لطلب رأيه باعتباره صاحب السيادة ليتولى القيام بالشؤون العامة في الدولة، عن طريق ما يصطلح عليه بنظام الإستفتاء التشريعي، بجوار السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية¹.

ويعتبر موضوع الإستفتاء أمر قديم جداً لدى الأمم، فهناك من قصص القرآن ما أخبرنا به الله سبحانه وتعالى في سورة النمل من استفتاء بلقيس ملكة سبأ بأرض اليمن لذوي الرأي في قومها لقوله تعالى: " قالت يا أيها الملأ إني ألقي إلي كتاب كريم، إنه من سليمان وإنه بسم الله الرحمن الرحيم، ألا تعلقو علي واتوني مسلمين، قالت يا أيها الملأ أفتوني في أمري ما كنت قاطعة أمرا حتى تشهدون، قالوا نحن أولو قوة وأولو بأس شديد والامر إليك

¹ - لقد جاء لفظ الاستفتاء في القرآن الكريم في مواطن متعددة منها:

- الآية 127 من سورة النساء: " يستفتونك في النساء قل الله يفتيكم فيهن...".

- الآية 22 من سورة الكهف: " قل ربي أعلم بعديهم، ما يعلمهم إلا قليل، فلا تمار فيهم إلا مراء ظاهراً ولا تستفت فيهم منهم أحدا".

- الآية 41 من سورة يوسف: " يا صاحبي السجن أما أحكما فسقي ربه خمرأ، وأما الآخر فيصلب فتأكل الطير من رأسه، قضي الأمر الذي فيه تستفتيان".

فانظري ماذا تامرين، قالت إن الملوك إذا دخلوا قرية أفسدوها وجعلوا أعزة أهلها أذلة وكذلك يفعلون وإني مرسله إليهم بهدية فناظرة بما يرجع المرسلون".¹، وبذلك نوقش موضوع الإستفتاء بين الملكة وقومها وفوضوا إليها اتخاذ ما تراه فرأت بأن ترسل إلى سليمان عليه السلام بهدية وتنتظر ما ذا يكون جوابه حتى نهاية القصة القرآنية².

الفرع الأول: مفهوم الإستفتاء التشريعي

سنتناول بالدراسة تعريف الاستفتاء التشريعي، وكذا المجال الدستوري له.

البند الأول: تعريف الإستفتاء التشريعي

يقصد بالإستفتاء الشعبي " الإستفتاء الذي يكون موضوعه قبول أو رفض مشروع قانون يعرض على التصويت الشعبي"³.

ويتضمن الاستفتاء التشريعي أربعة عناصر تتمثل في الآتي:

- 1- يعتبر الاستفتاء التشريعي استشارة لأفراد الشعب وهو ما يتميز به عن سبر الآراء.
 - 2- يتم تنظيمه بقوانين سابقة على أن يحدد بسؤال وجواب.
 - 3- يفترض التقرير حول موضوع ما وهو الأمر الذي يميزه على الانتخاب الذي يكون موضوعه منصبا حول الأشخاص.
 - 4- يقوم على افتراض مشاركة الشعب في اتخاذ القرار⁴.
- وينقسم الإستفتاء التشريعي إلى نوعين هما:

1- الإستفتاء الاستثنائي (référendum de consultations) : وفيه تقوم الحكومة

باستشارة الشعب قبل وضع مشروع قانون معين.

¹ - أنظر الآية رقم 32 إلى 35 من سورة النمل.

² - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية، مكتبة المنار الإسلامية، ط 1، الكويت، 1980، ص 13.

³ - المرجع نفسه، ص 208.

⁴ - لوثن دلال، مرجع سابق، ص 95.

2- الإستفتاء التصديقي (référendum de ratification) : وفيه تقوم الحكومة بعرض مشروع القانون على الشعب للاستفتاء فيه، فإذا وافق عليه الشعب يصبح قانوناً نافذاً وإذا لم يوافق عليه يلغى هذا القانون، ليكون للشعب حق إقرار القانون أو الموافقة عليه بعد أن تم التصويت عليه من قبل البرلمان باعتباره ممثلاً للشعب لتفترن إرادة الشعب بإرادة ممثليه في البرلمان، وقد يكون مشروع القانون من إعداد رئيس الجمهورية أو من إعداد المواطنين عن طريق ما يسمى بالاقترح الشعبي حين يقترن بنظام الإستفتاء، غير أن صاحب الحق في طلب الإستفتاء يختلف من دستور لآخر فقد يكون المواطنين أو البرلمان أو رئيس الجمهورية¹.

وهناك من برر أسلوب الإستفتاء التشريعي بقصور أو فساد البرلمانات وعدم نجاعة التشريعات، لذلك ازداد الإستفتاء التشريعي انتشاراً في القرن العشرين ليتولى الشعب القيام بأمر قوانينه مباشرة كبديل عن تدخلات نوابه، ليشكل صمام أمان للأغلبية المظلومة بسبب النظام الانتخابي المطبق في البلد، أو لتحكم أصحاب النفوذ على المنتخبين².

وإن اعتبره أنصاره بأنه يشكل دعامة قوية للديمقراطية واحتفاظ الشعب بحق اتخاذ القرارات الهامة³، ورقابة الشعب على أعمال ممثليه⁴، وسهولة الإستفتاء مقارنة بالانتخاب⁵، وتربية المواطنين سياسياً⁶، والوقاية من التذمر والثورة⁷، فإن معارضوه اعتبروه مشتتاً للمسؤولية التشريعية⁸، كما أنه يُلقى على كاهل الهيئة الانتخابية أعباءً إضافية بالإضافة إلى

1 - ماجد راغب الطلو، مرجع سابق، ص 208.

2 - المرجع نفسه، ص 209.

3 - المرجع نفسه، ص 400.

4 - المرجع نفسه، ص 402.

5 - المرجع نفسه، ص 404.

6 - المرجع نفسه، ص 410.

7 - المرجع نفسه، ص 411.

8 - المرجع نفسه، ص 209.

إلى تلك الأعباء التي تعاني منها¹، ويقلل من أهمية البرلمان²، كما يرفع من نسبة تغيب المقترعين³.

وقد تكون المبادرة من البرلمان والسلطة التنفيذية كما هو الأمر في النظام الانجليزي، أو يكون ذلك لرئيس الجمهورية ليتولى عرض الوثيقة على الإستفتاء كما هو الأمر بالنسبة للجزائر، غير أنه يمكن للبرلمان أو الحكومة أو رئيس الجمهورية نفسه القيام بالمبادرة لكن عرض الوثيقة على الإستفتاء لا يتم إلا من طرف رئيس الجمهورية وحده وفقا لسلطته التقديرية لتحويل تلك المبادرة إلى استفتاء من عدمه، كما أنه لا يوجد طريق دستوري آخر لعرض الوثيقة على الإستفتاء دون المرور على رئيس الجمهورية⁴.

وقد كرس الدستور الجزائري بموجب المادة الثامنة من التعديل الدستوري لسنة 2016 موضوع الإستفتاء حيث نصت على أن:

" السلطة التأسيسية ملك للشعب.

يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها.

يمارس الشعب هذه السلطة أيضا عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين.

لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة."

و نصت المادة 91 مطة 8 على ما يلي:

" يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة

أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

8- يمكنه أن يستشير الشعب في أية قضية ذات أهمية وطنية."

غير أن هاتين المادتين افترقتا إلى تحديد مجال اللجوء إلى هذه الوسيلة وإلى

إجراءات إعدادة بدقة، لذلك سنحاول دراسة ذلك في ما يلي:

1 - ماجد راغب الطلو، مرجع سابق، ص 445.

2- المرجع نفسه، ص 434.

3 - المرجع نفسه، ص 440.

4 - رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية ففي النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، 2006/2005، ص 178.

البند الثاني: المجال الدستوري للتشريع الإستفتائي

لقد ميز بعض الفقهاء من حيث الموضوع بين ثلاث أنواع للإستفتاء:

- 1- استفتاء دستوري: عندما يتعلق موضوع الإستفتاء بالقواعد الدستورية أساساً.
- 2- استفتاء تشريعي: عندما يتعلق موضوعه بالقوانين التي يختص بها البرلمان كقاعدة عامة أو السلطة التنفيذية استثناءً.
- 3- استفتاء سياسي: عندما يتعلق موضوعه بأمر الحكم، أي بموضوع غير الدستور والقانون¹.

وبالرجوع إلى ما تضمنه التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 حول إمكانية الرجوع إلى الشعب، فإن مجال اللجوء إلى هذه الوسيلة غير محدد دستورياً، الأمر الذي يجعل الأمر مفتوحاً " في كل قضية ذات أهمية وطنية"²، وقد يلجأ رئيس الجمهورية للاستفتاء لتمرير قانون ارتأى بأنه لو عُرض على البرلمان ما كان ليقبله³، وأمام عدم وجود ما يوضح وجهة نظر المؤسس الدستوري الجزائري ونظراً لعمومية النص أيضاً فقد يكون موضوع الإستفتاء يتمحور حول المواضيع التأسيسية والمتعلقة بالتعديل الدستوري، لاسيما وأن المادة الثامنة (08) من التعديل الدستوري لسنة 2016 اعتبرت بأن السلطة التأسيسية ملك للشعب، والتي يمكنه ممارستها عن طريق الإستفتاء أيضاً وهو ما يختلف تماماً عن الإجراءات المقررة والواردة في المواد 208 و 209 و 210 و 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وقد يكون موضوع الإستفتاء الشعبي يتمحور أيضاً حول المجالات المتضمنة في المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمتعلقين بالقوانين العادية والقوانين العضوية على التوالي.

¹ - لو شن دلال ، مرجع سابق، ص 96.

² - أنظر المادة 91 مطة 8 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - Francis Hamon, *le référendum, étude comparative*, LGDJ, Paris, 1995, p.193.

كما قد يكون موضوع الإستفتاء يتعلق بالسلطة التنظيمية المقررة لرئيس الجمهورية والمتضمنة في المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ويمكن أن يتعلق موضوع الإستفتاء بحل البرلمان وفق المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وقد يتعلق أيضا بالسلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية وفق المواد 105 و107 و108 و109 و110 و111 من التعديل الدستوري لسنة 2016.¹

وأمام عدم تحديد مجالات اللجوء للاستفتاء، فإن هذا الأمر يترك المجال مفتوحاً وفق السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

وعملياً فقد عرفت الجزائر استفتاءات عديدة منها استفتاء حول تعديل الدستور في 03 نوفمبر 1988²، كما يعد قانون الوثام المدني من تجارب القوانين الإستثنائية في الجزائر، حين أصدر رئيس الجمهورية الجزائري آنذاك القانون المتعلق بالوثام المدني³، وتم عرضه على الإستفتاء الذي صادق عليه الشعب يوم 16 سبتمبر 1999⁴، تحت تسمية المسعى العام لرئيس الجمهورية الرامي إلى تحقيق السلم والوثام المدني، كما لجأ رئيس الجمهورية إلى الشعب مرة أخرى حول مشروع الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية، والذي صادق عليه الشعب يوم 29 سبتمبر 2005⁵، ليصدر بذلك الأمر المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية⁶، والذي نص على العديد من الإجراءات القانونية والتشريعية.

¹ - لو شن دلال، مرجع سابق، ص 105.

² - المرسوم رقم 223/88 مؤرخ في 1988/11/0، ج.ر.ج.ج، عدد 45، الصادرة بتاريخ 1988/11/05، المتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 1988/11/03.

³ - أنظر القانون رقم 08/99 مؤرخ في 13 جويلية 1999، ج.ر.ج.ج، عدد 46، المؤرخة في 1999/07/13، المتعلق باستعادة الوثام المدني.

⁴ - أنظر إعلان المجلس الدستوري رقم 02/ أم.د.د/99 المؤرخ في 1999/09/19، ج.ر.ج.ج، عدد 66، الصادرة بتاريخ 1999/09/21، المتعلق بنتائج استفتاء يوم 16 سبتمبر 1999.

⁵ - أنظر إعلان المجلس الدستوري رقم 01/ أم.د.د/05 مؤرخ في 2005/10/01 يتعلق بنتائج استفتاء 29 سبتمبر 2005، ج.ر.ج.ج، عدد 67، الصادرة بتاريخ 2005/10/05، حول الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية.

⁶ - أنظر الأمر رقم 01/06 مؤرخ في 2006/02/27، ج.ر.ج.ج، عدد 11، المؤرخة في 2006/02/28، المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المواضيع التي يتناولها الاستفتاء الشعبي يمكن أن تدخل ضمن المجال المحدد للبرلمان، وهو ما يوضح بأنه يمكن أن يعدل القانون العادي بالقانون الإستفتاءي " La loi référendaire"، ليصبح القانون الإستفتاءي في مرتبة أعلى من القانون الذي يصادق عليه البرلمان.

وضمن هذا الإطار، فإن الاستفتاء في مجال التعديل الدستوري يتوافق مع المادة الثامنة (08) من التعديل الدستوري لسنة 2016 باعتبار السلطة التأسيسية ملك للشعب، وطبقا لنص المادة 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " يمكن ثلاث أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي."، وإن كانت هذه المادة وضعت قيودا صعبا يتمثل في النصاب المطلوب والمتمثل في ثلاث أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا باعتبارها تتعلق بالمبادرة وليس بالموافقة، وإن أمكن ذلك فإن النص الدستوري جاء واضحا " الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي."، وهو ما يبرر بأن رئيس الجمهورية غير مجبر على عرض التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي ضف إلى ذلك ما أتت به المادة 210 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بأنه: " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة متى أحرز ثلاث أرباع 4/3 أصوات أعضاء غرفتي البرلمان".¹

من خلال ما سبق يتضح بأن موضوع الاستفتاء موضوع غير واضح، وهو ما نستشفه من نص المادة 91 مطة 8 " يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية" وبالتالي فليس هناك مجالات محددة لموضوع الاستفتاء، وهو ما يسمح لرئيس

¹ - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 303.

الجمهورية وفقا لسلطته التقديرية في أن يتدخل في أي مجال من المجالات المحجوزة للبرلمان ولو كان ذلك يدخل في مجالات القوانين العضوية، طالما أنه لا يوجد أي تحديد دستوري يحدد القضايا ذات الأهمية الوطنية¹.

الفرع الثاني: إجراءات الاستفتاء في الدستور الجزائري

تتمثل إجراءات الإفتاء في اقتراح الإفتاء، وعرضه على الشعب وإقراره من قبله، وكذا إصداره من طرف رئيس الجمهورية.

البند الأول: اقتراح الإفتاء

من المسلم به إن رئيس الجمهورية منتخب من قبل غالبية الشعب وذلك بخلاف نواب وأعضاء غرفتي البرلمان الذين يتم انتخابهم من طرف ناخبي دوائرهم الانتخابية، كما أن البعض منهم معين من طرف رئيس الجمهورية (الثلث الرئاسي)، فهذه المكنة تجعل من رئيس الجمهورية الشخص المؤهل لتحكيم الإرادة العامة حول عرض قانون ما على الإفتاء الشعبي، ولا يمكن بأي حال تفويض ذلك إلى غيره طبقا لنص المادة 2/101 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ويبقى ذلك من صلاحياته وحده وفقا لسلطته التقديرية في المسائل التي تعد من القضايا ذات الأهمية الوطنية، لاسيما مشاريع القوانين إن كانت هناك رغبة في معارضتها من طرف البرلمان، فيتم اللجوء إلى الإفتاء الشعبي خصوصا إن كانت هناك مساندة من طرف الرأي العام لمسعى رئيس الجمهورية².

البند الثاني: عرض المشروع على الشعب

طبقا للمادة 149 من القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات يتم استدعاء الهيئة الناخبة قبل خمسة وأربعين يوما (45) يوما من تاريخ الإفتاء على أن يرفق النص المقترح للإفتاء بهذا المرسوم الرئاسي، على أن توضع لكل ناخب ورقتان للتصويت بلونين مختلفين أحدهما تحمل كلمة (نعم) والأخرى كلمة (لا)، وصياغة السؤال الذي يطرح على الناخبين يكون كما يلي: " هل أنتم موافقون على

¹ - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 305.

² - لوشن دلال، مرجع سابق، ص 102.

(موضوع الاستفتاء التشريعي) المطروح عليكم؟¹.

البند الثالث: إقراره من قبل الشعب

حيث يعلن المجلس الدستوري نتائج الاستفتاء في مدة أقصاها عشرة (10) أيام، ابتداء من تاريخ استلام محاضر اللجان الانتخابية المنصوص عليها في المادتين 154 و163 من القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات².

البند الرابع: إصدار قانون الاستفتاء

إن القانون حتى يكون واجب النفاذ يجب إصداره من طرف رئيس الجمهورية في أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه³، غير أنه بالنسبة للتشريع الإستفتائي لم يرد في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ولا في نصوص القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، ما يفيد طريقة إصدار القانون الإستفتائي، غير أنه من المفترض أن إجراءات إصدار القانون الإستفتائي هي نفسها إجراءات إصدار التعديل الدستوري بعد استفتاء الشعب، وذلك تماشيا مع نص المادة 208 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، ليتم إصداره بعد خمسين (50) يوما من تاريخ إقراره من قبل الشعب⁴.

الفرع الثالث: النتائج المترتبة عن الاستفتاء الشعبي

إن الإستفتاء الشعبي يقتضي طرح موضوع على المواطنين للاستفتاء فيه بـ (نعم) أو (لا)، ومتى تم التصويت في الاستفتاء الشعبي بـ (نعم) على الموضوع المطروح على الاستفتاء فينتج عليه ميلاد قانون يتميز عن غيره من القوانين الصادرة عن السلطة

¹ أنظر القانون العضوي رقم 16-10 مؤرخ في 25 أوت 2016، ج.ر.ج.ج، العدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات.

- لوشن دلال، مرجع سابق، ص 102.

² - المرجع نفسه، ص 103.

³ - أنظر المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴ - لوشن دلال، مرجع سابق، ص 103.

المختصة، ولعل أهم ميزة تميزه عن هذه القوانين هو صدوره عن الشعب بناء على استفتاء شعبي، وقد لا تتال السلطة التنفيذية باعتبارها المبادرة بإجراء استفتاء شعبي نيل ثقة الشعب بدل السلطة المخول لها دستوريا القيام بالعمل التشريعي، فتتجر عن ذلك آثار سلبية مرتبة للمسؤولية السياسية لرئيس الدولة، وهو ما سنتناوله بالتفصيل فيما يلي: .

البند الأول: النتائج الايجابية للاستفتاء الشعبي

بالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري نجد بأنه لم يرد أي تعريف للقانون الإستفتائي، غير أن هناك بعض الفقهاء من كانت لهم بعض المحاولات في ذلك نذكر منها:
القانون الإستفتائي هو " مجموعة من القواعد المندرجة ضمن المجالات التشريعية "المحجوزة" للبرلمان، يتم إعدادها وتحضيرها طبقا للإجراءات التشريعية العادية، ولكن إقرارها النهائي مقرون بمصادقة الشعب عليها عن طريق الإستفتاء"¹.

ويؤخذ على هذا التعريف أنه حصر مجالات الاستفتاء في الميادين المحجوزة للبرلمان فقط بغض النظر عن طرق المبادرة، سواء كانت من السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، بينما تتعدى مجالات الاستفتاء سواء كانت من ضمن مجالات القانون العادي، العضوي أو الدستوري أيضا شريطة الحصول على الموافقة الشعبية.

أو هو " ذلك القانون الذي صوت عليه الشعب مباشرة عن طريق إجراء الإستفتاء".
وهناك من عرفه بأنه مجموعة القواعد دستورية أو عضوية أو عادية ولا تصبح نافذة إلا بعد مصادقة الشعب عليها عن طريق الإستفتاء"².

وأمام عدم وجود تعريف مانع للقانون الإستفتائي نقول بأن القانون الإستفتائي هو ذلك القانون الذي صوت الشعب عليه عن طريق الاستفتاء في مجال القانون العادي، العضوي أو الدستوري، على أن تكون له قوة أعلى من أي تشريع ولا يجوز إلغاؤه إلا باستفتاء آخر.

1 - رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية، مرجع سابق، ص 177.

2 - داندان بختة، الإستفتاء كوسيلة لممارسة السيادة الشعبية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2016-2017، ص 346.

وهناك فرق بين الاستفتاء والاسترأس، يتمثل في أن الاسترأس (plébiscite) يقتضي أخذ موافقة الشعب على المرشح الوحيد لرئاسة الجمهورية، لأنه في الغالب نتيجة الاستفتاء على شخصية الرئيس تعرف مسبقا قبل إجراء عملية الاستفتاء¹، لذلك فإن الكلمة التي تعادل المصطلح الفرنسي " plébiscite " هي مصطلح " استرأس " وهي التي تفيد معنى طلب الرئاسة وهو ذات المعنى الذي تضمنه المصطلح الفرنسي، وقد اعتزل الرئيس الفرنسي شارل ديغول السلطة في 27 ابريل 1969 بعد رفض الشعب الموافقة على التعديل الدستوري الذي كان الرئيس يرغب في إجراؤه في استفتاء حقيقي "referendum" ، فربط الرئيس بين نتيجة الاستفتاء وبقائه في السلطة، فكان هناك مزج بين الاستفتاء والاسترأس بالرغم من أنه لم يكمل عهده الانتخابية².

وبتميز الاستفتاء عن الانتخاب، في أن الاستفتاء يقتضي طلب رأي الشعب في أمر من الأمور الهامة بالموافقة أو الرفض بينما الانتخاب يقتضي قيام الشعب باختيار ممثلهم أو ممثليهم من بين عدة شخصيات مرشحة لتمثيلهم في حكم البلاد³.

وقد خص الدستور الفرنسي لسنة 1958 رئيس الجمهورية وحده بإصدار القانون الإستفتائي في غضون الخمسة عشر (15) يوما التي تلي إعلان النتائج طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 111 منه، غير أن ذلك لا يسري على التعديل الدستوري وفقا للمادة 89 منه لعدم وجود ميعاد محدد في ذلك، ويعتبر الدستور المصري لسنة 2014⁴ أكثر دقة في مسألة تنظيم التعديل الدستوري، إذ نص في المادة 247 من الدستور المصري على أنه: " يعمل بهذه الوثيقة الدستورية من تاريخ موافقة الشعب عليها في الإستفتاء وذلك بأغلبية عدد

¹ - ماجد راغب الطلو، مرجع سابق، ص 79.

² - المرجع نفسه، ص 80.

³ - المرجع نفسه، ص 103.

⁴ - الدستور المصري الصادر في 18 يناير 2014، الجريدة الرسمية، العدد 3 مكرر لسنة 2014، المعدل بـ:

- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 38 لسنة 2019، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 16 مكرر (و)، الصادرة في 23 أبريل 2019 ، المتعلق بإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور.

الأصوات الصحيحة للمشاركين"، بينما لم يتم تحديد مواعيد محددة للاستفتاءات الأخرى¹.
وأما عن الوضع في الجزائر، ففيما يتعلق بالتعديل الدستوري الجزائري فلم يتم تحديد مدة معينة سواء كانت المبادرة من رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب"، أو كانت المبادرة من طرف البرلمان طبقاً للمادة 211 " يصدره في حالة الموافقة عليه"، ولقد تم إصدار دستور 1963 بعد ثلاث(03) أيام من استفتاء الشعب حوله، وأصدر دستور 1976 بعد أربعة (04) أيام، وأصدر دستور 1989 بعد ست (06) أيام من الاستفتاء وأصدر التعديل الدستوري لسنة 1996 بعد عشرة (10) أيام².

البند الثاني: النتائج السلبية للاستفتاء الشعبي

يقوم الاستفتاء على طلب موافقة الشعب حول موضوع معين، فإذا وافق عليه الشعب بـ " نعم"، تصدر السلطة المختصة القانون الإستفتائي الذي يعتبر نتيجة حتمية للاستفتاء الإيجابي، ونظراً لعدم قيام الرقابة على القانون الإستفتائي، فقد تنجر عنه آثاراً سلبية تمس بالحقوق والحريات، وقد تترتب عن رفض الشعب لموضوع الاستفتاء آثاراً سلبية، لاسيما من طرف رئيس الدولة الذي يكون قد فقد ثقته مع الشعب، والذي يتوعد غالباً بالتخلي عن السلطة في حالة رفض الشعب منحه الثقة بالاستفتاء.

وتخضع القوانين الصادرة عن البرلمان للمطابقة مع القانون الإستفتائي مثل خضوعها للدستور، كما تنجر عن الاستفتاء الشعبي قيام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة أو الوزير الأول، فيعرض الموضوع على الشعب للاستفتاء فيه، ويربط بقاءه في الحكم بنتيجة الاستفتاء، وإن كانت النتيجة سلبية ينسحب من السلطة والحكم³، وقد قدم الجنرال Jaruzelski استقالته في بولندا نظراً للنتيجة السلبية التي حصل عليها في الاستفتاء الذي

1 - داندان بختة، مرجع سابق، ص 341.

2 - المرجع نفسه، ص 341.

3 - المرجع نفسه، ص 405.

جرى يوم 29 نوفمبر 1987 رغم الصلاحيات الواسعة التي كان يتمتع بها¹، ولم يتضمن الدستور الجزائري ما يوجب المسؤولية السياسية لرئيس الدولة.

الفرع الرابع: القيمة القانونية للاستفتاء

بما أن مجال الإستفتاء يعتبر مجالا مفتوحا لرئيس الجمهورية، فإن ذلك يطرح سؤالاً يتمحور حول مكانة التشريع الإستفتائي ضمن التدرج الهرمي للقوانين بالجزائر، وبالرجوع إلى مكانة التشريع الإستفتائي في فرنسا، يتضح بأنه يمكن للقانون البرلماني تعديل قانون استفتائي، وذلك ما يتضح من قرار المجلس الدستوري لسنة 1976: (يكون دستوريا قانون عضوي صوت عليه البرلمان يعدل نصوص لها قيمة قانون عضوي اتخذت عن طريق الإستفتاء)².

وقد أكدت المحكمة الدستورية المصرية في حكمها الصادر بجلسة 1986/06/21 في الدعوى رقم 56 لسنة 6 قضائية دستورية، حين ميزت بين الاستفتاء الدستوري التعديلي الذي هو متضمن في بنود الدستور، وبالتالي فهو يسمو على القوانين العادية، والاستفتاء التشريعي الذي له مكانة أدنى من الدستور، وبالتالي فهو في مرتبة مساوية مع القوانين العادية، ويمكن للقانون العادي تعديل القانون الإستفتائي³.

وبالرجوع إلى النظام القانوني الجزائري، فإنه ليس هناك أية دلالة تشير إلى مكانة التشريع الإستفتائي ضمن التدرج الهرمي للقوانين، وقد ذهب جانب فقهي للقول بأنه ليس هناك تأثير للتشريع الإستفتائي على طبيعة المجال الذي تضمنه، إذ تصبح له قيمة قانونية حسب المجال الذي عالجه سواء كان قانون دستوري أو قانون عادي أو لائحة أو غير ذلك، بينما ذهب اتجاه آخر إلى إعطائه نفس مرتبة القانون العادي، كما ذهب جانب آخر إلى اقتصره على الميادين التي لا يمكن لرئيس الجمهورية القيام بها إلا باللجوء إلى الاستفتاء، ووفقا لقاعدة توازي الأشكال، لا يمكن المساس بالمواضيع التي تم الاستفتاء حولها إلا

1 - داندان بختة، مرجع سابق، ص 406.

2 - المرجع نفسه، ص 347.

3 - المرجع نفسه، ص 348.

باستفتاء آخر¹، وبالتالي فإن أي تعديل أو إلغاء للتشريع الإستفتائي يصطدم مع الإرادة الشعبية، لأن نص التعديل الدستوري جاء صريحا في هذا الإطار طبقا لنص المادة الثامنة (08) منه.

ويتضح من نص المادتين 8 و 91 مطة 8 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بأن القوانين الإستفتائية تسمو على القوانين العادية والعضوية أيضا، غير أنها لا تسمو على الدستور، لتضمن هذا الأخير إجراءات معقدة لإعداده وإقراره أكثر من إجراءات إعداد وإقرار القانون الإستفتائي، وبالتالي فإن الدستور يسمو على القانون الإستفتائي من الناحيتين الشكلية والموضوعية، ويسمو القانون الإستفتائي بدوره على القانون العادي والعضوي أيضا، لأنه حتى وإن ارتبطت كل تلك القوانين بالمجالات المحددة للبرلمان فإن القانون الإستفتائي طبقا لقاعدة توازي الأشكال يسمو على هذين القانونين، لأن إجراءات إقراره وإعداده بل حتى المصادقة عليه أعقد بكثير من تلك المتضمنة في تلك القانونين، لذلك فهو يحتل مرتبة أقل من الدستور وأسمى من القانونين العادي والعضوي².

وقد أكد المجلس الدستوري الجزائري بأن القانون الإستفتائي ذو مرتبة أدنى من الدستور وأسمى من القانون العضوي والقانون العادي، بمناسبة رأيه رقم 01/ر.د/12 مؤرخ في 14 صفر عام 1433 الموافق 8 يناير 2012، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، للدستور.

وليس للبرلمان إمكانه اللجوء إلى الاستفتاء لعدم تحديد مجالات الاستفتاء، والشعب بدوره له أن يقبل فقط ما تم عرضه عليه من طرف رئيس الجمهورية، لذلك يستحسن أن تكون هناك رقابة مسبقة على الإجراءات الإستفتائية مع التحديد الدقيق لميادين الاستفتاء³.

¹ - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 305.

² - رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 187.

³ - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 306.

المطلب الثاني: المبادرة بتعديل الدستور

من المسلم به أن الدستور هو القانون الأسمى في الدولة، فهو الذي يحدد السلطات العامة في الدولة واختصاصاتها، كما يبين الحقوق والحريات العامة فيها، ومن أجل الحفاظ على استمرارية الدولة فإن معظم الدول انتهجت دساتير جامدة، وقد تكون الدولة بحاجة إلى دستور في الحالات الآتية:

أولاً: عند ميلاد دولة جديدة: وتوضح هذه الحالة فيما إذا استقلت دولة ما بعد احتلالها أو بعد تفكيك دولة واحدة إلى عدة دول أو في حالة اتحاد أكثر من دولة في دولة واحدة، كما حصل بالنسبة للسودان وانفصال الجنوب عن الشمال وإعلانه دولة جديدة¹.

ثانياً: قيام ثورة أو انقلاب أو احتلال: فيسقط نظام الحكم في هذه الحالات كما يسقط الدستور القائم، وكثير من هذه الحالات يستتبع ذلك نشوء دستور جديد يتماشى وأهداف الثورة أو أسباب حدوث الانقلاب كما في ثورة 23 جويلية 1923 في مصر وأعقبه صدور دستور 1956 وصولاً إلى دستور 2012 و2014.

ثالثاً: تغيير النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي بالمجتمع وينتج عن ذلك إسقاط الدستور القائم ليظهر دستور جديد يعبر عن اتجاهات نظام الحكم الجديد عن طريق سلطة تأسيسية أصلية لا تستند إلى دستور قديم كما حدث في دستور العراق سنة 2005 ومصر سنة 2012².

بيد أن ذلك قد يخضع لتعديلات في مجالات محددة والتي قد تكون بناء على ما تشهده الدولة من تطورات في ميادين هامة، أو نظراً للظروف الاقتصادية المتغيرة التي تشهدها البلاد، كما قد يكون سبب ذلك راجعاً إلى ظروف أخرى.

وبما أن السلطة التأسيسية هي صاحبة الاختصاص بوضع الدستور، وهي التي تنشئ السلطات العامة في الدولة، فهي لا تخضع لأي قاعدة سابقة الوجود على هذه

¹ - حنان محمد القيسي، النظرية العامة في القانون الدستوري، أساليب وضع الدساتير، ط 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، د.ب.ن، 2015، ص 90.

² - المرجع نفسه، ص 90.

الممارسة، كما لا توجد نصوص قانونية تحدد نشاطها، فيكون تدخلها حين لا يكون للدولة نصوص دستورية قائمة، فلها أن تعدل بين نظام الحكم من ملكي إلى جمهوري ومن النظام الديمقراطي إلى النظام الديمقراطي شبه المباشر، النظام البرلماني بالرئاسي، تحول وجهة الدولة من اشتراكية إلى رأسمالية.

ويعرف تعديل الدستور بأنه: " إجراء يهدف إلى إدخال تغيير جزئي على أحكام الدستور، وذلك بإلغاء البعض منها أو بإضافة أحكام جديدة أو بتغيير البعض منها"¹، وهناك من عرفه بأنه: " الأحكام والإجراءات الدستورية الواجب اتباعها في نطاق تعديل الوثيقة الدستورية بالتقيد بالحظر الزمني الموضوعي"، أو هو المراجعة الدستورية التي تتم وفق إجراءات وشكليات تنص عنها الوثيقة الدستورية من أجل تغيير بعضا من القواعد الدستورية بهدف مسايرة تغير الظروف الدستورية والسياسية والمؤسسية في الدولة ومواكبة تطلعات الشعب فيها"²، ونظرا للتطور الذي يطرأ على البلاد من حين لآخر، اقتضى الأمر إدراج بعض التعديلات على الدساتير حتى يمكن لها مسايرة الظروف التي تطرأ على المجتمع، وتم تضمين تلك الآليات في الدساتير الجزائرية على اختلافها.

ونكون بصدد تعديل الدستور حين قيامنا بتعديل جزئي لبعض مواد الدستور مع بقاء الدستور قائما، فالغرض من ذلك إدخال بعض التغييرات على بعض مواد الدستور لمسايرة المتطلبات الجديدة في المجتمع، والإبقاء على الدستور قائما، بينما إلغاء الدستور يعني الإلغاء الكلي لكل نصوص الدستور دون القيام بتعديلها فقط، فالهدف منه الإنهاء القطعي للدستور نظرا لعجز التعديلات الجزئية على مسايرة التطورات الحاصلة في الدولة³. وقد اتجهت معظم الدساتير على النص على كيفية تعديلها ومنها الدستور الجزائري، حيث نص على ذلك في الباب الرابع من نص المادة 208 إلى المادة 212، أما

¹ - مقدم سعيد، عمليات إعداد وصناعة الدستور، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 9، ماي 2013، ص 14.

² - صديق سعوداوي، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2018-2019، ص 108.

³ - محسن خليل، مرجع سابق، ص 706.

إلغاء الدستور، فنصت عليه القليل من الدساتير.

وبما أن الجزائر عرفت عدة دساتير وعدة تعديلات دستورية، سيتم الإشارة إلى أبرز

النقاط التي شهدتها التجربة الجزائرية في هذا الإطار وهو ما يتم توضيحه فيما يلي:

الفرع الأول: المبادرة بالتعديل في التجربة الدستورية

سنتناول بالدراسة المبادرة بالتعديل الدستوري في ظل دستور 1963، 1976،

1989، التعديل الدستوري لسنة 1996 وكذا 2016 كما يلي:

البند الأول: التعديل الدستوري في ظل دستور 1963

بالرجوع إلى الدستور الجزائري لسنة 1963 فإنه نص على إجراءات التعديل في

المواد من 71 إلى 74، غير أن هذه الأحكام اشترطت على أن تكون المبادرة بالتعديل من طرف:

1- رئيس الجمهورية،

2- الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني باعتباره البرلمان الذي يمثل الشعب.

وبالتالي، فإنه ليس بمقدور رئيس الجمهورية وحده، ولا الأغلبية المطلقة وحدها

القيام بالمبادرة بالتعديل، وضمن هذا المنظور يتضح بأنه رئيس الجمهورية وكذا المجلس

الوطني يجمع بينهما انتماء حزبي واحد.

ويتم إقراره النهائي عن طريق تلاوتين وتصويتين بالأغلبية المطلقة من قبل

المجلس الوطني يفصل بينهما ظرف شهرين، وهي كما يبدو مدة كافية لتعميق الدراسة

والاستعانة بالمختصين في القانون الدستوري، ومعرفة موقف الرأي العام وكل ما يُتطلب

اتخاذ قبل القيام بالتصويت الثاني¹.

وطبقا للمادة 73 من دستور 1963 فإن الإقرار النهائي له يكون للشعب عن طريق

الإستفتاء، ليصدره رئيس الجمهورية في أجل (08) أيام الموالية لتاريخ الإستفتاء، متى

صادق عليه الشعب وذلك طبقا للمادة 74 من دستور 1963.

¹ - حمامي ميلود، قراءة قانونية في التعديل الدستوري لسنة 2008، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة

الجزائري، الجزائر، العدد 23، جويلية 2009، ص 35.

البند الثاني: التعديل الدستوري في ظل دستور 1976

في ظل دستور 1976 تم التنصيص على إجراءات التعديل من المادة 191 إلى المادة 196 ويتضح من ذلك بأن المبادرة تكون من طرف رئيس الجمهورية فقط طبقا لنص المادة 191، وتتحصر الجهة التي يمكنها القيام بعملية التعديل في شخص رئيس الجمهورية وحده، وهي كما يبدو تعد تخليا عن الاختصاص المزدوج الذي جاء به الدستور الملغى لسنة 1963، كما أن السبب من وراء جعل تركيز الاختصاص في شخص رئيس الجمهورية هو أن رئيس الجمهورية هو الأمين العام لحزب جبهة التحرير الوطني نفسه¹.

ويقصر دور المجلس الشعبي الوطني على إقراره المبادرة التي تكون من طرف رئيس الجمهورية بنصاب ثلاث أرباع (4/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وذلك في حالة ما كان التعديل يمس المواد المتعلقة بإجراءات التعديل الدستوري، وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس (3/2) إذا تعلق الأمر بتعديل نصوص الدستور، غير أنه لا يمكن القيام بالتعديل الدستوري إذا كان هناك مساس بسلامة التراب الوطني أو إذا تعلق بالمواضيع الواردة في المادة 195 من دستور 1976².

والملاحظ على هذا الدستور أنه تراجع عن الاختصاص المزدوج فيما يخص المبادرة، وعن مبدأ التصويتين بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، وكذا عن آلية الإستفتاء لإقراره.

وانطلاقا مما تقدم، فإنه كان من الأجدر أن تمنح المبادرة أيضا إلى المجلس الشعبي الوطني، واشتراط نصاب في ذلك، وتقييد سلطة رئيس الجمهورية في ذلك، خلافا لما

1 - رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية، مرجع سابق، ص 113.

2 - تنص المادة 195 من دستور 1976 على أنه: " لا يمكن لأي مشروع لتعديل الدستور أن يمس:

1- بالصفة الجمهورية للحكم.

2- بدين الدولة.

3- بالاختيار الاشتراكي.

4- بالحريات الأساسية للإنسان والمواطن.

5- بمبدأ التصويت عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري.

6- بسلامة التراب الوطني".

هو عليه الأمر في هذا الدستور الذي جعل من المبادرة بيد رئيس الجمهورية وحده، ومنحت له أيضا عدة وسائل، يمكنه التأثير بها على المجلس كالانتماء السياسي مثلا¹.

البند الثالث: التعديل الدستوري في ظل دستور 1989

جاءت إجراءات التعديل الدستوري في هذا الدستور في المواد من 163 إلى 167، وقد شهدت هذه المرحلة إنشاء المجلس الدستوري كهيئة مختصة بالرقابة على دستورية القوانين واحترام الدستور، وقد أبقى هذا الدستور على نفس الجهة التي لها صلاحية المبادرة، طبقا لدستور 1976 والمتمثلة في شخص رئيس الجمهورية.

وإقراره يكون على فرضين:

الأول: يكون بالإستفتاء الشعبي بعد 45 يوما من التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بنفس صيغة تصويته على قانون عادي،

والثاني: يكون بموافقة ثلاث أرباع (4/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، بعد أن يبدي المجلس الدستوري رأيه بشأن التعديل الدستوري، يثبت فيه بأن التعديل الدستوري لا يمس المواضيع المنصوص عليها في المادة 164 من دستور 1989 بنصها: "إذا رأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما، ولا يمس بأي شيء التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الإستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع من أصوات أعضاء المجلس الشعبي الوطني".

وقد أجريت عدة تعديلات على هذا الدستور هي:

1- انطلاقا من سنة 1996 حيث نص على إجراءات التعديل في الباب الرابع في المادة 174 منه إلى المادة 178، ومن أهم ما ورد في هذا التعديل انتهاج الجزائر الثنائية البرلمانية،

¹ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 254.

- 2- وفي سنة 2002 بتعديل المادة الثالثة منه والمتعلقة باللغة،
- 3- وفي سنة 2008 والمتعلقة بتعزيز الحقوق السياسية للمرأة.
- 4- التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 حيث نص على إجراءات التعديل في الباب الرابع انطلاقا من المادة 208 منه إلى 212.
- وتتمة لما سبق، فإنه ليس هناك تشابه في مصطلح التعديل الدستوري، فاصطلح عليه في دستور 1963 بـ " تنقيح الدستور "، بينما اصطلح عليه في دستور 1976 بـ " الوظيفة التأسيسية"¹، غير أن في دستور 1989 والتعديلات الواردة عليه اصطلح عليه بـ "التعديل الدستوري".

الفرع الثاني: المبادرة بتعديل الدستور في التعديل الدستوري الجزائري لسنة

2016 وآلية إقرارها

انتهج المشرع الجزائري نهجا ثنائيا فيما يخص المبادرة المتعلقة بتعديل الدستور، في الباب الرابع من التعديل الدستوري لسنة 2016، بأن منح لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2016²، وكذا المادة 210 من التعديل الدستوري لسنة 2016³، وللبرلمان أيضا عن طريق ثلاث أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا حق المبادرة بتعديل الدستور، طبقا للمادة 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁴.

البند الأول: مبادرة من رئيس الجمهورية وآلية إقرارها

نتناول في هذا البند مبادرة رئيس الجمهورية ووسائل إقرارها كما يلي:

1 - أنظر الفصل السادس من الباب الأول من دستور 1976.

2 - تطابق المادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2016 المادة 174 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

3 - تطابق المادة 210 من التعديل الدستوري لسنة 2016 المادة 176 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

4 - تطابق المادة 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016 المادة 177 مكن التعديل الدستوري لسنة 1996.

أولاً: مبادرة رئيس الجمهورية

بالرجوع إلى المادة 208 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، فإنه لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وقد اعترف المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية بحق التعديل الدستوري باعتباره حامي الدستور، وفي ذلك تقضي القاعدة العامة بأن تمر هذه المبادرة بنفس المراحل التي تمر بها باقي القوانين العادية من مناقشة وتصويت من غرفتي البرلمان بنفس الصيغة التي يتم بها التصويت على باقي القوانين العادية، ثم يعرض التعديل على الإستفتاء الشعبي خلال خمسين (50) يوماً الموالية لإقراره.

ثانياً: آلية إقرارها

تأخذ آلية إقرار مبادرة رئيس الجمهورية فرضين كما يلي:

الفرض الأول:

تكون المبادرة لمشروع التعديل هنا من طرف رئيس الجمهورية ويتم عرض مشروع تعديل الدستور على غرفتي البرلمان لتتم المصادقة عليه مصادقة أولية، ويتم التصويت عليه بنفس الإجراءات المطبقة على نص تشريعي، ويعرض على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي طبقاً لنص المادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2016، على أن يتم التصويت عليه بالأغلبية البسيطة في المجلس الشعبي الوطني وبأغلبية ثلاث أرباع (4/3) في مجلس الأمة، ثم يعرض مشروع التعديل الدستوري على الإستفتاء الشعبي ليصادق عليه مصادقة نهائية وذلك خلال خمسين (50) يوماً الموالية لإقراره، فيصدره رئيس الجمهورية إذا صادق عليه الشعب باعتباره يملك سلطة إصدار هذا التعديل ليدخل حيز التنفيذ، وإن لم يحظى بمصادقة الشعب عليه يعتبر لاغياً، وفي هذه الحالة لا يمكن عرضه من جديد خلال الفترة التشريعية التي يستغرقها المجلس الشعبي الوطني¹.

وبناء على ما تقدم، فإنه إن لم يصادق البرلمان على مشروع التعديل الدستوري، فإن

رئيس الجمهورية يمكنه أن يسلك عدة مسالك أهمها:

¹ أنظر المادتين 208 و 209 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

- 1- انتظار انتهاء الفترة التشريعية التي يستغرقها المجلس الشعبي الوطني¹.
- 2- حل المجلس الشعبي الوطني².
- 3- عرض مشروع التعديل الدستوري مباشرة على الإستفتاء الشعبي.

الفرض الثاني:

طبقا لأحكام المادة 210 من التعديل الدستوري لسنة 2016 المطابقة للمادة 176 من التعديل الدستوري لسنة 1996، فإن رئيس الجمهورية متى رأى أن تعديل الدستور لا يحتاج إلى تدخل الشعب، فيعرض رئيس الجمهورية بمبادرته المتعلقة بالتعديل الدستوري على المجلس الدستوري أولاً³، ليبيدي رأيه حول هذا التعديل إن كان لا يمس المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما، ولا يمس التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، ويمكن في هذه الحالة ألا يعرض مشروع التعديل على الإستفتاء بل يتم إقراره من طرف البرلمان بعد عرضه عليه للمصادقة عليه⁴ بأغلبية ثلاث أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان وجوباً⁵ المجتمعين معا⁶.

-
- 1- أنظر المادة 209 من التعديل الدستوري لسنة 2016 المطابقة للمادة 175 من التعديل الدستوري لسنة 1996.
 - 2- تنص المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا.
 - تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة(03) أشهر".
 - تنص المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016 المطابقة للمادة 129 من التعديل الدستوري لسنة 1996: " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرّر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول.
 - وتجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر".
 - 3 - في الفرض الأول يعرض رئيس الجمهورية بمبادرته أول على البرلمان ليحظى بالمصادقة الأولية وفي هذه الحالة يعرض بمبادرته أولاً على المجلس الدستوري أولاً.
 - 4 - لكن ليس كما في الفرض الأول طبقا للمادة 208 حين يصادق البرلمان على مشروع التعديل الدستوري بنفس الإجراءات المطبقة على القوانين العادية بل هنا بأغلبية ثلاث أرباع 4/3 (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان وجوبا طبقا للمادة 210 من التعديل الدستوري لسنة 2016 المطابقة للمادة 176 من التعديل الدستوري لسنة 1996.
 - 5 - طبقا للمادة 210 من التعديل الدستوري لسنة 2016 المطابقة للمادة 176 من التعديل الدستوري لسنة 1996.
 - 6 - طبقا للمادة 99 من القانون العضوي رقم 16-12: " يجتمع البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المواد...و210 من الدستور،...".

ومما تجدر الإشارة إليه أن مناقشة النص وإدخال أي تعديلات عليه أمر مستبعد، كون المادة 101 من القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، تتحدث عن سير الجلسات، ولا تتحدث عن العلاقة مع الحكومة، كما لم تتحدث أيضا عن عمله، وطبقا لنص المادة 132 من التعديل الدستوري لسنة 2016، لا يمكن تنظيمه إلا بمقتضى قانون عضوي وليس بمقتضى نظام داخلي، ولذلك أدرج المجلس الدستوري تحفظ لدى قراءته للمادة 100 من القانون العضوي 99-02 المطابقة للمادة 101 من القانون العضوي رقم 16-12 بقوله: " واعتبارا أنه إذا كان من صلاحية البرلمان أن يوضح قواعد سيره عندما يكون مجتمعاً بغرفتيه في نص غير النصين المذكورين في الفقرة الثالثة من المادة 115 من الدستور، فإنه يتعين ألا تدرج في هذا النص، عند إعداده، مواضيع من اختصاص القانون العضوي"¹.

وبناء على ما تقدم فإن المجلس الدستوري لم يفتح الباب أمام أي تأويل يدعوا للمناقشة والتعديل لمشروع أي تعديل دستوري يعرض على المجلس الدستوري، ثم يتم عرضه على البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا².

ومن المفيد أن ننوه، بأن المادة 210 المتعلقة بالفرض الثاني لإقرار التعديل الدستوري لا تستبعد تماما أسلوب الإستفتاء وهو ما يتضح من استخدام المؤسس الدستوري لمصطلح: " أمكن " وليس مصطلح " ألزم " أو ما يفيد اللزوم، وبالتالي فاللجوء إلى الإستفتاء من عدمه هو آلية تخضع لتقديرات رئيس الجمهورية حتى في حالة حصول مشروع التعديل الدستوري على موافقة ثلاث أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين

¹ - أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 08/ر.ق.ع.م.د/ 99 مؤرخ في 21 فبراير 1999، ج.ر.ج.ج، العدد 15، مؤرخة في 09 مارس 1999، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور.

² - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 258.

معا وجوباً¹.

ومن الواقع العملي الجزائري نجد بأن رئيس الجمهورية آنذاك لجأ إلى أسلوب الإستفتاء لإقرار التعديل الدستوري المتضمن إدراج تمازيغت كلغة وطنية في المادة الثالثة من التعديل الدستوري لسنة 1996، وكذا التعديل الدستوري الذي جرى في سنة 2008 و2016.

ضف إلى ذلك أنه انطلاقاً من المادة 91 مطة 8 يمكن رئيس الجمهورية أن يستمد من سلطته المطلقة المتعلقة باستشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية²، وبالتالي يمكن أن يدخل ضمنها تعديل الدستور، وهو ما عمل به الرئيس الجزائري الراحل الشاذلي بن جديد آنذاك بعد أحداث 05 أكتوبر 1988 ولم يعرض مشروع تعديل الدستور على المجلس الشعبي الوطني، بل عرضه على الإستفتاء الشعبي مباشرة³.

البند الثاني: مبادرة من ثلاث أرباع (4/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وآلية

إقرارها

سنتطرق إلى هذه المبادرة كما يلي:

أولاً: مبادرة من ثلاث أرباع (4/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني

يمكن ثلاث أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور⁴، وهو الأمر الذي يثير نقاشاً يتعلق في ممارسة هذه المبادرة لأن الأمر يبدو صعباً في ظل برلمان مشكلاً من عدة أحزاب سياسية قد لا تكون منسجمة فيما بينها، وإن أمكن ذلك فإن الأغلبية داخل كل غرفة تعمل جاهدة لاقتراح مبادرة تتماشى وانتمائها السياسي.

¹ - صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 208.

² - تنص المادة 91 مطة 8 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء".

³ - أنظر المرسوم رقم 223/88 مؤرخ في 1988/11/0، ج.ر.ج.ج، عدد 45، الصادرة بتاريخ 1988/11/05، المتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 1988/11/03.

⁴ - أنظر المادة 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ويتجه بعض الفقهاء الى القول بقبول ذلك النصاب المتعلق بالمبادرة مادام الأمر يتعلق بالقانون الأساسي للبلاد، حتى نتجنب التعديلات المتكررة التي تتنافى مع طبيعة القواعد الدستورية التي تتسم بالثبات والاستقرار¹.

ولم يحدث في التجربة الدستورية الجزائرية إن بادر البرلمان بتعديل الدستور، ومرد ذلك عدة اعتبارات أهمها النسبة العالية في المبادرة بالتعديل باشتراط توافر (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان، ضف إلى ذلك طبيعة النظام الانتخابي الحالي والحزبي، ونظام التحالف الرئاسي الذي يدفع عن رئيس الجمهورية كل قيد دستوري أو قانوني بخلاف البرلمان².

ولم يحدد التعديل الدستوري الجزائري إجراءات المبادرة البرلمانية المتعلقة باقتراح تعديل الدستور، وقد خصصت مادة واحدة من القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وهي المادة رقم 99 التي تتكلم عن إجراءات عمل البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، حين تحدثت عن الشخص المكلف باستدعاء المجلسين للاجتماع معا لاقتراح مبادرة متعلقة بالتعديل الدستوري، وتحديد الشخص الذي توكل له رئاسة هذا الاجتماع³.

ثانيا: آلية إقرارها

إن المبادرة البرلمانية المتعلقة بالتعديل الدستوري، تكون من البرلمان المجتمع في شكل مؤتمر، ويجب أن يحوز مشروعه على اقتراح ثلاث أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان، فيقدم هذا الاقتراح لرئيس الجمهورية الذي له أن يعرضه على الإستفتاء الشعبي قبل أن يصدره⁴.

¹ - عمار عباس، تأملات في التعديل الدستوري الجديد، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة الجزائري، الجزائر، العدد 34، جوان 2014، ص 24.

² - طيبي عيسى، المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 علاقة التركيبية بالأداء، مجلة التراث، جامعة زيان عشور الجلفة، العدد 29، المجلد الأول، الجزء الثاني، ديسمبر 2018، ص 598.

³ - أنظر المادة 99 الفقرة 3 من القانون العضوي رقم 16-12، والمادة 1/100 من ذات القانون.

⁴ - مقدم سعيد، مرجع سابق، ص 14.

وعموما فإنه تجب موافقة رئيس الجمهورية على التعديل الدستوري ولو كان بمبادرة من طرف ثلاث أرباع (4/3) أعضاء البرلمان، فتكون مبادرة البرلمان في هذه الحالة باقتراح وهو أمر صعب، لأن ذلك يبرز شخصيات أخرى لها دور بارز في ذلك، فرئيس الجمهورية هو من له صلاحية دعوة البرلمان للانعقاد¹، والشخص الذي يتأسس أعضاء غرفتي البرلمان في غرفة واحدة هو رئيس مجلس الأمة²، ضف إلى ذلك أن الدستور أشرت أن يتقدم بالمبادرة باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية ثلاث أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان وليس الحاضرين فقط، ويمكن لرئيس الجمهورية رفض ذلك الاقتراح³.

الفرع الثالث: نطاق التعديل (الحظر الموضوعي والحظر الزمني)

بالرغم من أن الدستور منح للسلطة المختصة حق المبادرة بتعديل الدستور، إلا أن ذلك يعدو بأن يكون محدودا، إذ ليس بمقدورها اقتراح ما تشاء لتعديل النصوص الدستورية، وقد أناطها المؤسس الدستوري بقيود عند مزاولتها لاختصاصها المتعلق بتعديل الدستور، وتم تضمين الدستور ببعض القيود التي وضعتها السلطة التأسيسية الأصلية التي أقامت الدستور لأول مرة، والهدف من ورائها تحقيق جمود الدستور صونا لبعض المبادئ الأساسية الواردة فيه وتتمثل فيما يلي:

¹ - يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بناء على المادة 99 من القانون العضوي 16-12 في الحالة المنصوص عليها في المادة 210 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

- يجتمع باستدعاء من رئيس مجلس الأمة في الحالة المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة 99 من القانون العضوي 16-12 في الحالة المنصوص عليها في المادة 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - أنظر المادة 1/100 من القانون العضوي 16-12.

³ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية)، مرجع سابق، ص 260.

- فإنه في نوعي التعديل سواء بمقتضى المادتين 208 أو 210 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أو بمقتضى المادة 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بعد توافر الشروط القانونية لرئيس الجمهورية أن يصدر النص المتضمن التعديل الدستوري غير أنه يسمى في الحالة الأولى بـ: **التعديل الدستوري** " لأنه نال موافقة الشعب، وفي الحالة الثانية تكون له سمة قانون يتضمن التعديل الدستوري بسبب عدم عرضه على الشعب وإنما نال موافقة البرلمان المجتمع بغرفتيه معا، أنظر: المرجع نفسه، ص 259.

البند الأول: الحظر الموضوعي

يقصد بالحظر الموضوعي عدم جواز تعديل بعض مواد وأحكام الدستور وهي تتعلق بموضوعات معينة تضمنتها الوثيقة الدستورية، يبتغي المشرع الحفاظ على دوامها بالشكل المنصوص عليه في الدستور، والحظر الموضوعي في الغالب يكون مؤبداً كما قد يكون مؤقتاً¹.

- ومن الواضح، أن المادة 212 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حظرت على السلطة القائمة على تعديل الدستور أثناء قيامها بعملية التعديل المساس بالمواضيع الآتية:
- أ- **الطابع الجمهوري للدولة:** كأن يهدف التعديل إلى الانتقال إلى نظام حكم آخر في الدولة، كالانتقال من النظام الجمهوري إلى النظام الملكي القائم على الوراثة.
 - ب- **النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية:** حيث نصت المادة 42 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن: " حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون".
 - ج- **الإسلام باعتباره دين الدولة:** وهو ما تضمنته المادة 02 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن: " الإسلام دين الدولة".
 - د- **العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية:** وقد نصت المادة 03 على أن اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية
 - هـ- **الحريات الأساسية وحقوق الإنسان و المواطن:** وقد نص التعديل الدستوري لسنة 2016 على هذه الحقوق والحريات في الفصل الرابع من الباب الأول في المواد من 32 إلى 73.
 - و- **سلامة التراب الوطني ووحدته:** فلا يجوز بأي حال التنازل عن أي جزء من التراب الوطني.

¹ - علي سعد عمران، السلطة المختصة باقتراح تعديل دستور العراق لعام 2005 - دراسة مقارنة -، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العراق، المجلد 3، الإصدار 1، 2011، ص 204.

ز- العلم الوطني والنشيد الوطني باعتبارهما من رموز الثورة والجمهورية: فيحظر حظرا مطلقا استبدال شكل العلم الوطني بشكل آخر بالإضافة أو بالنقصان أو استبدال النشيد الوطني بنشيد آخر إذ أن النشيد الوطني والعلم الوطني يعتبران من رموز الثورة المجيدة.

ح- إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط: إذ أن التداول السلمي على السلطة لا يمكن أن يتحقق إلا بتحديد فترات الرئاسة لمدة محددة بمقتضى الدستور.

البند الثاني: الحظر الزمني

يقصد به أنه لا يجوز تعديل كل أو بعض نصوص الدستور لمدة زمنية محددة ينص عليها الدستور، وتكون كافية لتثبيتها وضمان نفاذها، لذلك فإن القيد الزمني يمكن أن يسري في الظروف العادية التي تمر بها الدولة، حين يبتغي المؤسس الدستوري توفير الثبات والاستقرار على نصوص الدستور، لاسيما في الدستور المعلن عقب خروج الدولة من نظام سياسي مغاير للنظام الذي كانت تمر به البلاد، أو الذي يعلن بعد خروج الدولة من الاحتلال، أو بعد قيام دولة جديدة، كما يمكن أن يسري الحظر الزمني في الظروف غير العادية في حالة ما يبتغي المؤسس الدستوري ألا يكون اقتراح التعديل مناقضا لتحقيق المصلحة العامة¹.

وقد قيد الدستور الأمريكي لعام 1787 السلطة المختصة باقتراح التعديل الدستوري بقيد زمني في المادة الخامسة منه، حين منع اقتراح أي تعديل قبل سنة 1808 من شأنه التأثير على المادة الأولى من القسم التاسع في فقرتها الأولى على سبيل المثال، وبالتالي فإن هذا القيد يتضمن عدم جواز اقتراح أي تعديل دستوري يبيح للكونغرس سن تشريع يمنع تجارة العبيد حتى سنة 1808².

كما نص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 في المادة 3/104 على عدم جواز تطبيق أحكام المواد 208 و 210 و 211 والمتعلقة بالتعديل الدستوري.

1 - علي سعد عمران، مرجع سابق، ص 204.

2 - المرجع نفسه، ص 205.

المبحث الثاني: التشريع عن طريق

التصديق على المعاهدات الدولية

تعتبر المعاهدات الدولية من أبرز مظاهر الاتفاق الدولي، فقد سمح للدول بالتملص من التزاماتها الدولية والخضوع إلى تشريعاتها الداخلية قبل مجيء اتفاقية فيينا لعام 1969¹، غير أن الأمر لم يعد كذلك بعد مجيئها، فأصبح الالتزام بأحكام المعاهدات الدولية أمراً حتمياً لموافقة كل الدول على هذه الاتفاقية.

وللمعاهدات الدولية أهمية كبرى في حياة الدول، لكفالتها للعديد من الحقوق والالتزامات الدولية، إذ أن العديد من الدول لم تتعرض للإعتداء على سيادتها وأمنها بفضل المعاهدات التي أبرمتها، بيد أن المعاهدات الدولية وإن مُنحت لها مكانة ضمن التدرج الهرمي لقوانين الدولة فإن مرتبتها تختلف من دولة لأخرى من الدول الأطراف في المعاهدة، الأمر الذي يطرح بعض التساؤلات تتمحور حول مكانة المعاهدة الدولية ضمن التدرج الهرمي للقوانين في الدولة، وعن مصير المعاهدات المخلة بالإجراءات المتطلب اتباعها قبل المصادقة عليها؟.

وفي سبيل ذلك سنتناول بشيء من التفصيل إجراءات التصديق على المعاهدات الدولية (مطلب أول)، وموقف المشرع الجزائري منه (مطلب ثاني)، وكذا القيمة القانونية للمعاهدات بعد المصادقة عليها (مطلب ثالث)، فيما يلي:

¹ - اعتمدت من قبل مؤتمر الأمم المتحدة بشأن قانون المعاهدات الذي عقد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2166 المؤرخ في 05 ديسمبر 1966، ورقم 2287 المؤرخ في 6 ديسمبر 1967، وقد عقد المؤتمر في دورتين في فيينا خلال الفترة من 26 مارس إلى 24 ماي 1968 وخلال الفترة من 09 أبريل إلى 22 ماي 1969، واعتمدت الاتفاقية في ختام أعماله في 22 ماي 1969، وعرضت للتوقيع في 23 ماي 1969، ودخلت حيز التنفيذ في 27 يناير 1980.

المطلب الأول: إجراءات التصديق (La Ratification) على المعاهدات الدولية

سنتناول في هذا الفرض تحديد المقصود بالتصديق على المعاهدة الدولية والسلطة

المختصة به وفق ما يلي:

الفرع الأول: تحديد المقصود بالتصديق على المعاهدة الدولية

لا يكون التوقيع على المعاهدة الدولية كافيا حتى تكون لها القوة الملزمة، باستثناء المعاهدات التي لها شكل مبسط، فالتصديق هو " إقرار صادر عن السلطة الداخلية المختصة بالموافقة على المعاهدة بصفة نهائية، وهو إجراء لاحق على التوقيع النهائي، يضيف على المعاهدة قوة السريان وتتأكد بموجبه إرادة الدولة، وهو إجراء لازم في المعاهدات الشكلية وبغيره لا تتقيد الدولة بالمعاهدة التي وقعها ممثلها، بل ولا تدخل حيز النفاذ بغير تحقق العدد الذي اشترطته من التصديقات"¹.

والتصديق (La Ratification) يعتبر الرضا الرسمي للإلتزام بالمعاهدة التي تم التوقيع عليها، الغرض منه الحصول على رضا السلطة المختصة للمعاهدة التي تم التوقيع عليها.

ويعتبر التصديق إجراء لازما للإلتزام بأحكام المعاهدة، لاسيما في حالة ما اشترطت المعاهدة في محتواها على ذلك أو اتفقت الدول المتفاوضة على اشتراط ذلك أو إذا تم التوقيع على المعاهدة مع التحفظ عليها بشرط التصديق عليها أو إذا ما عبرت الدول المتفاوضة عن ذلك صراحة أو ضمنا، وتتجرد المعاهدة الدولية من قوة القانون إذا لم يتم التصديق عليها أو تمت المصادقة عليها ولكنها لم تنشر، لأن نشرها في الجريدة الرسمية يعتبر شرطا جوهريا لافتراض العلم بها ولتطبيقها من طرف المحاكم الوطنية وفرضها على المخاطبين بها.

ويتجه بعض الفقهاء إلى أن ابرام المعاهدة الدولية يعتبر عملا تنفيذيا، بينما

التصديق عليها يعتبر عملا تشريعيا

¹ - علي يوسف الشكري، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية دراسة مقارنة في الدساتير العربية، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، المجلد 19، الإصدار 10، 2007، ص 11.

فالتصديق على المعاهدة الدولية والإنضمام لها هو تعبيراً من الدولة المتعاقدة عن التقيد بأحكام المعاهدة، وإن كان التصديق يفترض فيه تبادل تفاوض الدول التي تتبادل وثائق التصديق فيما بينها على مضمون المعاهدة، أما الإنضمام فيصدر عن جهة إدارية منحها الدستور ممارسة هذا الحق بخصوص معاهدة لم تتفاوض بشأنها ولم توقع عليها، ويعتبر الإنضمام إلى المعاهدة قبولاً من الدولة للدعوة المفتوحة الموجهة لها من الدول الأطراف للتقيد بأحكامها وذلك وفقاً للشروط المتطلبة في الإنضمام لها¹.

الفرع الثاني: السلطة المختصة بالتصديق

ويحدد الدستور السلطة المختصة بالتصديق على المعاهدات الدولية التي قد تتمثل في السلطة التنفيذية وحدها أو السلطة التشريعية وحدها أو السلطة التنفيذية بالإشتراك مع السلطة التشريعية، وذلك تبعاً للنظام القانوني المعتمد في كل الدولة، وسيتم تفصيل ذلك فيما يلي:

البند الأول: التصديق على المعاهدات الدولية من اختصاص السلطة التنفيذية

يتجه بغض الفقهاء للقول بأن السلطة التنفيذية أو إحدى فروعها - رئيس الدولة - هي المختصة بالتصديق على المعاهدات الدولية، تحت ذريعة أن إسناد ذلك الاختصاص للسلطة التشريعية من شأنه التأخير في إصدار هذه القرارات وتعقيد إجراءات عملها. ومما يؤخذ على هذا الاتجاه هو أنه قد تتحرف السلطة التنفيذية بانفرادها بالشؤون الخارجية، الأمر الذي قد يغلب المصالح التي لا تخدم مصلحة الدولة بدون مشاركة البرلمان².

¹ - عوض المر، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية، مركز رينيه-جان دبوي للقانون والتنمية، ص 820.

² - علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص 12.

البند الثاني: التصديق على المعاهدات الدولية من اختصاص السلطة التشريعية

يرى هذا الاتجاه بأن من يمثل الشعب هو الذي له صلاحية التصديق على المعاهدات الدولية التي تصب في مصلحة الدولة، وتجنب كل ما من شأنه المساس بمصالحها، ومن بين الدساتير الذي أخذ بهذه الفكرة الدستور السوري لسنة 1973 في المادة 71 منه، والدستور السوداني 2005 في المادة 91 منه¹.

البند الثالث: التصديق على المعاهدات الدولية من اختصاص السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

فوفق هذا الاتجاه، فإن التصديق على المعاهدات الدولية من اختصاص رئيس الدولة شريطة حصوله على موافقة البرلمان، فيتولى البرلمان الدور الفعلي في المصادقة على المعاهدات و الاتفاقيات الدولية، بينما يعتبر دور رئيس الدولة بروتوكولي وشكلي فقط وقد أخذت معظم دساتير العالم بهذا الاتجاه، وهو ما أخذ به الدستور العراقي لسنة 2005 في المادة 61 منه².

ومن الأهمية الإشارة إلى أن المادة 151 من الدستور المصري لسنة 2014³ في فقرتها الثانية والثالثة أوجبت بأن تتم دعوة الناخبين للإستفتاء على معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة، ولا يتم التصديق عليها إلا بعد إعلان نتيجة الإستفتاء بالموافقة، ولا يجوز على سبيل الإطلاق إبرام معاهدة مخالفة لأحكام الدستور، أو ينتج عنها التنازل عن أي جزء من إقليم الدولة.

¹ - علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص 15.

² - المرجع نفسه، ص 16.

³ - الدستور المصري الصادر في 18 يناير 2014، الجريدة الرسمية، العدد 3 مكرر لسنة 2014، المعدل بـ:

- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 38 لسنة 2019، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 16 مكرر (و)، الصادرة في 23 أبريل 2019، المتعلق بإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور.

المطلب الثاني: موقف المشرع الجزائري من التصديق

في ظل دستور 1963 لم يكن للبرلمان إلا دورا استشاريا في التصديق على المعاهدات الدولية في المادة 42 منه، والتي جسدت بأن توقيع رئيس الجمهورية على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية يتم بعد استشارة المجلس الوطني (البرلمان)¹. ولم يعد للبرلمان دور في التصديق على المعاهدات الدولية في الفترة بين 1965 و1976 بعد إيقاف العمل بدستور 1963 فأصبح رئيس الدولة يصادق على المعاهدات بأوامر أو مراسيم.

غير أنه في ظل دستور 1976 أصبح البرلمان (المجلس الشعبي الوطني) يشارك رئيس الجمهورية في التصديق على المعاهدات الدولية، إذ نصت المادة 158 منه على أنه: " المعاهدات التي تعدل محتوى القانون يصادق عليها رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني"، ومما يؤخذ على هذه المادة أنها لم تميز بين المعاهدات السياسية عن المعاهدات التي تغير محتوى القانون².

غير أنه بدءا من دستور 1989 والتعديلات الدستورية اللاحقة عليه³، حصرت المعاهدات التي تستوجب موافقة البرلمان عن المعاهدات الأخرى حيث نصت المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه:

" يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية أو

¹ - بن داود براهيم، أولوية تطوير الأداء البرلماني في مجال الرقابة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، مداخلة بالملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، د.س.ن، ص4.

² - المرجع نفسه، ص 5.

³ - أنظر المادة 131 من دستور 1989.

المتعددة الأطراف، المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الإقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

وقد اعتبر التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 بأن التصديق يعتبر الإجراء الوحيد الذي من خلاله تلتزم الدولة الجزائرية بالمعاهدات الدولية، وهو من اختصاص رئيس الجمهورية طبقا للمادة 91 مطة 9 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹، وقد ذهب إلى أكثر من ذلك حين منع التفويض في ذلك طبقا للمادة 2/101 من التعديل الدستوري لسنة 2016².

غير أن ذلك لا يعني بأن الدستور منح لرئيس الجمهورية السلطة المطلقة في التصديق على المعاهدات الدولية، حيث ميز الدستور بين نوعين من المعاهدات الدولية:

الفرع الأول: المعاهدات التي تدخل في النشاط العادي للسلطة التنفيذية:

فيتمتع رئيس الجمهورية باعتباره صاحب السلطة في تسيير العلاقات الدولية للبلاد التي تتمتع بنفاذ ذاتي، ويمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الدستوري رأي قبلي قبل التصديق على هذا النوع من المعاهدات الدولية، ولهذه المعاهدات معاني عامة تمكن الرئيس الجمهورية من تجاوز البرلمان، لذلك فإن كثيرا من المعاهدات ذات الطابع التجاري لم يتم عرضها على البرلمان وهو ما يتأكد لنا بعد مصادقة رئيس الجمهورية عليها ونشرها، نذكر منها على سبيل المثال التصديق على الاتفاقية الجهوية حول قواعد المنشأ التفصيلية الأورو متوسطية الموقعة ببروكسل في 05 أكتوبر 2012³، والتصديق على الاتفاق بين

1 - أنظر المطة 9 من المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 - تنص المادة 2/101 من ذات التعديل على أنه: " كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الإستفتاء، ...، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و... من الدستور."

3 - أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 16-253، مؤرخ في 27 سبتمبر 2016، ج.ر.ج.ج، العدد 75، المؤرخة في 21 ديسمبر 2016.

حكومة الجمهورية الجزائرية وحكومة جمهورية بلغاريا حول التعاون في مجال تكنولوجيات الإعلام والاتصال¹.

الفرع الثاني: المعاهدات التي تتطلب إجراءات خاصة قبل المصادقة عليها:

يتمثل هذا النوع من المعاهدات في:

- المعاهدات التي تتطلب الموافقة الصريحة للبرلمان.
- الرقابة السابقة لاتفاقية الهدنة ومعاهدات السلم.

وسيتم تفصيل ذلك فيما يلي:

البند الأول: المعاهدات التي تتطلب الموافقة الصريحة للبرلمان:

لقد أوجب التشريع الجزائري بالنسبة لبعض الأنواع من المعاهدات الدولية قبل تصديقه عليها الموافقة الصريحة للبرلمان، وهو ما ورد في المادة 149 منه وهي: "...اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة."، والواضح من هذه المادة أن التعديل الدستوري لسنة 2016 أخذ بالاتجاه الثالث القائل بتقاسم رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية لصلاحيات التصديق على المعاهدات الدولية.

وقد يحدث هناك تنازع حول المعاهدات التي تدخل في إطار المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي يشترط فيها الموافقة الصريحة للبرلمان قبل التصديق

¹ - أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 16-333، مؤرخ في 14 ديسمبر 2016، ج.ر.ج.ج، العدد 75، المؤرخة في 21 ديسمبر 2016.

- لمزيد من التفصيل أنظر: غانس حبيب الرحمان، قرينعي جميلة، التشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية وأثره على مكانة البرلمان السيادية في الجزائر وتونس وفقا لمستجدات الإصلاحات الدستورية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عشور الجلفة، العدد الأول، ماي 2019، ص 72.

عليها، ليعتبر هذا التنازع من اختصاص المجلس الدستوري، فيتم إخطاره من طرف رئيس الجمهورية فينظر المجلس الدستوري فيه بصورة قبلية ليصدر في هذا الحالة رأيه، كما يمكن إخطاره من طرف رؤساء غرفتي البرلمان أو الوزير الأول، أو من طرف خمسين (50) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا من مجلس الأمة طبقا لنص المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016، إذا كان التنازع حول التكييف في حال تجاوز الرئيس البرلمان ولم يطلب موافقته اعتقادا منه بأن تلك المعاهدة لا تدخل ضمن المعاهدات المنصوص عليها في المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹.

أما عن الإجراءات التشريعية للموافقة على المعاهدات الدولية فقد تضمنت المادة 89 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 على أنه لا تخضع المعاهدات والاتفاقيات الدولية لإجراء التصويت على موادها بالتفصيل كما لا يجب أن تكون محلا للتعديل، ولم يتضمن القانون العضوي 99_02 شكل الموافقة على الاتفاقيات المنصوص عليها في المادة 131 من التعديل الدستوري لسنة 1996، إلى أن جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 وصدور القانون العضوي 16_12 الذي ألغى القانون العضوي 99_02 بمادة صريحة مفصلة لإجراءات الموافقة على المعاهدات الدولية²، حيث نصت المادة 38 من القانون العضوي 16_12 على أنه: " لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل.

تقرر كل غرفة عقب اختتام المناقشة الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله".

وتأخذ المعاهدات الدولية أحيانا شكل المراسيم وأحيانا تأخذ شكل القوانين، فالمعاهدات التي تأخذ شكل المراسيم هي المعاهدات التي يمكن لرئيس الجمهورية التصديق

¹ - بوسلطان محمد، الرقابة على دستورية المعاهدات في الجزائر، مجلة المجلس الدستوري، نشرات المجلس الدستوري الجزائري، الجزائر، العدد 01، ص 3.

² - غانس حبيب الرحمان، قرينعي جميلة، مرجع سابق، ص 74.

عليها دون عرضها على البرلمان، أما المعاهدات التي تأخذ شكل القوانين هي المعاهدات التي تتطلب موافقة البرلمان قبل التصديق عليها¹.

البند الثاني: الرقابة السابقة لاتفاقية الهدنة ومعاهدات السلم

باعتبار أن المؤسس الدستوري الجزائري أعطى الحرية في الرقابة الدستورية الاختيارية للمعاهدات الدولية سواء التي تحتاج الى الموافقة الصريحة للبرلمان أم التي لا تحتاج إلى ذلك باستثناء اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم التي تخضع للرقابة الوجوبية حيث نصت المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه:

" يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم.

ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما.

ويعرضها فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة".

وبالتالي فإن هذا النوع من المعاهدات يخضع للرقابة الدستورية السابقة والإخطار الوجوبي، الأمر الذي يفيد بأنها تحتاج إلى إصدار رأي من المجلس الدستوري حولها ثم بعد ذلك تعرض على البرلمان ليوافق عليها، ومن هذا المنظور يتضح لنا أن إخطار المجلس الدستوري بالنسبة لهذا النوع من المعاهدات إجباري بعد التوقيع عليها وقبل عرضها على البرلمان لكونها تتعلق بطرف أجنبي وتعالج أمور حساسة تمس بأمن وسلامة الدولة وحرصاً من المؤسس الدستوري في حماية الدستور.

وإذا ارتأى المجلس الدستوري بأن هذه المعاهدات غير دستورية فإن هذا الرأي يعتبر ملزماً لجميع المؤسسات الدستورية بما فيها رئيس الجمهورية طبقاً لنص المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2016: " إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق، أو اتفاقية، فلا يتم التصديق عليها".

¹ - غانس حبيب الرحمان، قرينعي جميلة، مرجع سابق، ص 75.

البند الثالث: مدى سريان المعاهدات الدولية ذات التصديق الناقص

وقد يحدث أن يتجاوز رئيس الدولة حدود نيابته في إبرام المعاهدات الدولية متجاوزاً فيها الحدود المرسومة له في دولته، وغير مراعاة فيها الإجراءات المتطلبية في إبرام المعاهدات الدولية، فكيف يكون مآل هذه التصرفات؟، كما أن يقوم رئيس الدولة بإبرام معاهدات دولية مما يتطلب فيها الدستور الرجوع إلى البرلمان والحصول على موافقته أولاً، أو أنه صادق على معاهدة رفض البرلمان الموافقة عليها، فهل يكون هناك التزام دولي على الدولة، ما دام أنها أبرمت ممن يتفاوض نيابة عنها باسمها في المجتمع الدولي، أم لا تجبر على الإلتزام بها ما دام أنها لا ترغب في قبولها؟، وقد برزت ضمن هذا الإطار بعض الاتجاهات نذكر منها:

أولاً الاتجاه الأول:

وينطلق هذا الرأي من فكرة الاختصاص فلا يمكن أن تترتب آثاراً قانونية لمن يتصرف باسم الدولة إلا إذا كان من صدر عنه يملك القيام بها وفق الإطار الدستوري المقرر في دولته، فإذا كان التصرف مخالفاً للتفويض أعتبر صادراً من غير مختص ولا تترتب عليه أية آثار بالنسبة للدولة، ويقول أحد الفقهاء في هذا الإطار: " سلطة ممثل الدولة، أياً كان مركزه، في إلزام الدولة التي يمثلها، تتوقف أساساً على حكم الدستور، ولا يهم حسن نيته، كما لا يهم الاعتقاد الذي يقوم لدى الطرف الآخر بشأن مدى سلطة من يتعاقد معه"¹.

ومن السوابق التاريخية لتجسيد هذا الرأي نذكر معاهدة 1858 بين كوستاريكا ونيكاراغوا التي تمت المصادقة عليها من كلا الدولتين، بيد أن نيكاراغو لم تلتزم بالحدود التشريعية الداخلية المقررة للمصادقة على المعاهدات الدولية، فبعد تغيير الحكومة التي كان

¹ - علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي والقنصلي (عموميات عن الدبلوماسية - الجهاز المركزي للشؤون الخارجية - التمثيل الدبلوماسي - التمثيل القنصلي)، ط 1، منشأة المعارف الإسكندرية، 1962، ص 8.

¹ - طالب رشيد يادكار، مبادئ القانون الدولي العام، مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر، أربيل العراق، 2009، ص 39. - وإن كان للدولة إبطال مثل هذه التصرفات التي لم يتبع فيها الإجراءات الدستورية غير أنها تتحمل من يتضرر من نتائج هذا الإبطال. أنظر: المرجع نفسه، ص 39.

التصديق في زمنها، أبدت الحكومة الجديدة في نيكاراغو معارضتها لتلك المعاهدة المصادق عليها بسبب عدم الالتزام بالضوابط الدستورية المقررة للتصديق على المعاهدة، الأمر الذي دفع بالطرف الثاني في تلك المعاهدة (كوستاريكا) للاحتجاج وعرض القضية أمام التحكيم ليصدر في سنة 1988 قرار مؤيدا لدفع حكومة نيكاراغو الجديدة¹.

ثانياً_الاتجاه الثاني:

اتجه بعضا من الفقهاء إلى القول بأن الدولة تُجبر على الالتزام بأحكام مثل هذه المعاهدات، فلا تؤثر الإجراءات الدستورية الداخلية على مصلحة العلاقات الدولية وذلك تأميناً للعلاقات الدولية واستقرار الثقة في المعاملات مادام أن هذه التصرفات لا تحتوي على ما يفيد مخالفتها للأصول والقواعد العامة، كما أنه من غير المعقول تدخل الدول في النظام السياسي لأي منها، للبحث والتأكد من السلطات التي يحوزها رئيسها وإذا كان بإمكانه التصرف باسمها في أمر معين، لما في ذلك من مساس بكرامة الدولة وتعارضه أيضا مع سيادة الدولة ذاتها².

إلا أن الرأي الراجح في الفقه الدستوري والفقه الدولي هو الرأي الأول القاضي بعدم تقييد الدولة بتصرفات رئيسها إذا كانت خارجة عن النطاق التشريعي لدولته، ومن حق الدولة عدم الالتزام بأي اتفاق يقع خارجا عن الإجراءات المتطلبية لإبرامه³، ومما يؤكد ذلك المادة 46 من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات التي تبيح للدولة عدم الالتزام بأحكام المعاهدة إذا كان التعبير عن ارتضاها بأحكام المعاهدة قد وقع مخلا بقاعدة بيّنة أو جوهرية ضمن تشريعها الداخلي⁴.

1 - بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 18.

2 - المرجع نفسه، ص 18.

3 - علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 39.

- وإن كان للدولة إبطال مثل هذه التصرفات التي لم يتبع فيها الإجراءات الدستورية غير أنها تتحمل من يتضرر من نتائج هذا الإبطال. أنظر: المرجع نفسه، ص 39.

4 - بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 19.

"وتعتبر المخالفة بينة إذا كانت واضحة بصورة موضوعية لأية دولة تتصرف بهذا الشأن وفق التعامل المعتاد وبحسن النية"¹.

وقد انضمت الجزائر إلى اتفاقية فينا لقانون المعاهدات بموجب المرسوم رقم 222_87 والذي نص في مادته الأولى على أنه: " تتضم الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مع التحفظ، إلى اتفاقية فينا لقانون المعاهدات، المبرمة يوم 23 مايو، سنة 1969."²

ومن الناحية العملية فإن رئيس الدولة في الوقت الحاضر قلماً يُبرم تصرفات خارج الإطار الدستوري لاسيما تلك المتطلبة الرجوع أولاً إلى البرلمان، وفي الغالب ما يُعهد بإبرامها إلى شخص آخر كوزير الخارجية أو أحد معاونيه يتولون القيام بها في الحدود المقررة دستورياً في تشريعات الدولة³.

¹ - أنظر الفقرة الثانية من المادة 46 من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات 1969.

2 - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 87-222 المؤرخ في 13 أكتوبر 1987، ج.ر.ج.ج، العدد 42، المؤرخة في 14 أكتوبر 1987، المتضمن الإنضمام مع التحفظ إلى اتفاقية فينا لقانون المعاهدات المبرمة يوم 23/05/1969.

³ - علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 40.

- نصت المادة 102 من ميثاق الأمم المتحدة على أنه:

1- " كل معاهدة وكل اتفاق دولي يعقده أي عضو من أعضاء الأمم المتحدة بعد العمل بهذا الميثاق يجب أن يسجل في أمانة الهيئة وان تقوم بنشره بأسرع وقت ممكن.

2- ليس لأي طرف في معاهدة أو اتفاق دولي لم يسجل وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة أن يتمسك بتلك المعاهدة أو ذلك الاتفاق أمام أي فرع من فروع الأمم المتحدة".

المطلب الثالث: القيمة القانونية للمعاهدات الدولية

بعد المصادقة عليها

إن الحديث عن المعاهدات الدولية في الدساتير المرنة يتساوى من حيث القيمة القانونية، وبالتالي فقد تُعدّل المعاهدة للدستور أو القانون عند مخالفتها له، لذلك سنقتصر دراستنا على الدساتير الجامدة.

وتختلف قيمة المعاهدة الدولية بين مساواتها للقانون العادي أو سموها عليه وأدنى مرتبة من الدستور، فحينئذ تكون المعاهدة التي توافرت شروطها القانونية والمخالفة للتشريع الوطني معدلة له بالضرورة، وهو ما أخذ به التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 في المادة 150 منه¹.

وقد اختلفت الدول بشأن القيمة القانونية للمعاهدة الدولية طبقا لأنظمتها الداخلية، واتجهت إلى مذاهب عدة، وهو ما سنتناوله بشيء من التفصيل فيما يلي:

الفرع الأول: سمو المعاهدة على الدستور

حيث اتجهت بعض الدول إلى إعلاء مرتبة المعاهدات الدولية على الدستور على غرار هولندا (حيث يندر الأخذ بهذا الاتجاه) ونصت المادة الثالثة والستين (63) من الدستور الهولندي لسنة 1922 المعدل في سنة 1963 على إمكانية مخالفة المعاهدة الدولية للدستور - إذا كان تطور النظام القانوني الدولي يستلزم ذلك - بإعلاء المعاهدة الدولية على كافة التشريعات الدولية ومنها الدستور ذاته، الأمر الذي دفع البعض منهم للقول بأن التصديق على المعاهدة المخالفة للدستور يعتبر تعديلا للدستور، الأمر الذي لا يمكن معه إحلال الرقابة الدستورية عليها، طالما أنها استوقفت الإجراءات حولها والمنصوص عليها في الدستور ذاته، وهو ما يعني بأنه يمتنع على المحاكم الهولندية إعلان عدم دستورية المعاهدات الدولية السابقة على التشريعات الداخلية واللاحقة عليها أيضا، ويرجع الغرض من

¹ - تنص المادة 150 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن: " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون."

سمو قواعد القانون الدولي إلى إفساح المجال لتطبيق قواعده دون حواجز وحتى لا تثار مسؤولية الدولة عن مخالفتها لتلك القواعد¹.

وقد اتجه جانب فقهي للقول بأن المعاهدات الدولية بعد التصديق عليها وفق هذا الإطار، تعتبر بمثابة تعديل للدستور القائم، وبالتالي لا يمكن إحلال الرقابة الدستورية على هذه المعاهدات طالما استوفت الإجراءات الداخلية والواجب اتباعها في هذه الدول والمنصوص عليها في دساتيرها².

الفرع الثاني: وضع المعاهدة الدولية في ذات مرتبة القانون الداخلي

يرى هذا الاتجاه بمعادلة أحكام المعاهدة الدولية لقواعد القانون الداخلي، وإن كان ذلك يشكل خطورة لاسيما عند وجود المعارضة بين المعاهدة والقانون الداخلي وهو ما سيؤدي بسلب أحكام المعاهدة، وهو ما ينعكس لا محالة على أحكام القانون الدولي خاصة وأن المعاهدات الدولية من أهم مصادره الاتفاقية، وضمن هذا المنظور فإن القانون الدولي العرفي في الولايات المتحدة الأمريكية يعتبر جزءا من القانون الداخلي لها، وما ينجم عن ذلك من سمو للقانون الدولي العرفي اللاحق على القانون الفدرالي السابق.

وقد أخذت مصر بهذا الاتجاه أيضا، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة 151 من الدستور المصري لسنة 2014³ على أنه: "يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقا لأحكام الدستور".

¹ - فيصل عقلة شطناوي، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية (دراسة مقارنة)، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد الأول، 2015، ص 47.

- شرون حسينة، علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد الخامس، 2007، ص 36.

² - فيصل عقلة شطناوي، مرجع سابق، ص 48.

³ - الدستور المصري الصادر في 18 يناير 2014، الجريدة الرسمية، العدد 3 مكرر أ لسنة 2014، المعدل ب:

- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 38 لسنة 2019، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 16 مكرر (و)، الصادرة في 23 أبريل 2019، المتعلق بإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور.

وبناء على ما تقدم، تسمو القاعدة الجديدة على القاعدة القديمة المماثلة لها قوة والمعارضة لها مضمونا، وبمفهوم المخالفة، فإنه يمكن إلغاء أو تعديل المعاهدة الدولية التي تمت المصادقة عليها بواسطة قانون لاحق، غير أن حدوث مثل هذا الأمر لا يعفي الدولة من مسؤوليتها الدولية لعدم التزامها ببند الاتفاقيات الدولية المصادق عليها¹.

والواضح بأن دستور الجزائر 1976 في المادة 159 منه جعل للمعاهدة الدولية نفس القيمة القانون الداخلي، ولا يمكن المصادقة عليها في حالة تناقضها مع القانون إلا إن تم تعديله، إعمالا لمقتضيات المادة 160 منه، في ظل غياب هيئة تسند لها مهمة الرقابة على دستورية القوانين، ومما يؤكد ذلك نص المادة السابعة منه (07) والتي نصت على أنه: " لا تجوز معارضة إجراء نزع الملكية للمصالح العام بحجة أية اتفاقية دولية"².

الفرع الثالث: المعاهدة الدولية أدنى من القانون الداخلي

وتعتبر بريطانيا النموذج التطبيقي لهذا الاتجاه، فالواقع يجعل من المعاهدات الدولية في مرتبة أدنى من القانون الداخلي، بالرغم من أن هناك مساواة من الناحية الشكلية بينهما، فاعتبار القانون الدولي جزءا من قانون البلاد، فإن ذلك لا يتعلق أساسا بالقواعد الدولية العرفية، ويمكن للبرلمان البريطاني وضع قاعدة قانونية مخالفا فيها قاعدة دولية سابقة، مع اشتراط أن يكون هناك تشريعا برلمانيا مستقبلا للاتفاقيات الدولية، الأمر الذي يفيد بأولوية القانون الداخلي الصادر لاحقا على الاتفاقية الدولية في التطبيق على قواعد القانون الدولي³.

الفرع الرابع: عدم تحديد مرتبة المعاهدة الدولية

لم يكشف هذا الاتجاه عن مرتبة المعاهدات الدولية بالنسبة للتشريعات الداخلية سواء كانت نصا دستوريا أو قانونا، وما إذا كانت المعاهدات الدولية تقل أو تسمو أو تعادل

¹ - فيصل عقلة شطناوي، مرجع سابق، ص 48.

- شرون حسينة، مرجع سابق، ص 36.

² - بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 2.

³ - شرون حسينة، مرجع سابق، ص 36.

- فيصل عقلة شطناوي، مرجع سابق، ص 48.

مرتبة القانون، ويعتبر الدستور الايطالي من النماذج في هذا الإطار، حيث اكتفى بالإشارة إلى أنه يجب أن يكون هناك اتفاق بين قواعد القانون الداخلي وقواعد القانون الدولي دونما الإشارة إلى مرتبة قواعد القانون الدولي في النظام القانوني للدولة.

ومما لاشك فيه أنه قد يحدث تعارضاً بين المعاهدة الدولية والقانون الداخلي، لاسيما حول الفراغ التشريعي الذي لم يُحدّد مكانة المعاهدة بالنسبة للقانون الداخلي، غير أن الفقه أقر بتغليب مصلحة المعاهدة على قواعد القانون الداخلي، على أساس سمو قواعد القانون الدولي بشكل عام على قواعد القانون الدولي، وأن الأخذ بغير ذلك يجعل الدولة تتملص من المسؤولية الدولية، وهو الأمر نفسه الذي أكدته الأحكام القضائية الدولية في العديد من مبادئها¹.

الفرع الخامس: وضع المعاهدة الدولية في مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من

القانون

توضع المعاهدة وفق هذا الاتجاه في مرتبة وسطى بين الدستور والقانون ومن الدول التي أخذت بهذا الاتجاه فرنسا والجزائر، فتكون المعاهدة الدولية فوق القانون وتحت الدستور.

ويمكن للقاضي على إثر ذلك استبعاد تطبيق القانون المخالف للمعاهدة، وإن لم يؤخذ بهذا القول على إطلاقه، إذ يختلف الأمر من دولة لأخرى وحسب نوع المعاهدة والإجراءات الواجب اتخاذها حتى يتقرر لها ذلك².

وقد نصت المادة الخامسة والخمسين من دستور فرنسا لسنة 1958 على أنه: "يكون للمعاهدات الدولية أو للاتفاقات بعد التصديق عليها أو اعتمادها قانوناً، منذ نشرها، حجية أعلى من تلك القوانين، مع مراعاة تطبيقها بالنسبة لكل اتفاق أو معاهدة من جانب الطرف الآخر".

¹ - فيصل عقلة شطناوي، مرجع سابق، ص 49.

² - المرجع نفسه، ص 48.

والواضح من هذه المادة إنها اشترطت نشرها داخليا حتى تطبق وتدخل حيز التنفيذ، وباعتبار أن النشر مسألة داخلية فليست له علاقة بالمستوى الدولي، وقد قررت الأحكام الحديثة وغالبية الفقه الفرنسي بأن المعاهدة الدولية تعتبر نافذة بمجرد التصديق عليها ولو أن نشرها استغرق مدة زمنية طويلة لاحقة على ذلك.

وفي الجزائر فإن المعاهدات الدولية قبل دستور 1989 (ونقصد بذلك دستور 1976 ودستور 1963 وإن لم يعمر طويلا مع أنه لم ينص على مكانة المعاهدات الدولية ضمن التدرج الهرمي للقوانين) لم تكن تخضع للرقابة الدستورية، ومرد ذلك هو أنه لم تكن هناك هيئة توكل لها مهمة ممارسة هذه الرقابة، إلى أن جاء دستور 1989 في مادته 153 والذي نص على إنشاء مجلس دستوري، يتولى الرقابة على دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات¹، كما لم يتخلى المؤسس الدستوري عن نص المادة السابعة من دستور 1976².

وسارت على هذا النهج التعديلات الدستورية المتعاقبة متضمنة تقرير الرقابة على دستورية المعاهدات، فأنشئ بذلك المجلس الدستوري كمؤسسة دستورية عليا يختص بالرقابة على دستورية القوانين، وطبقا للمادة 1/186 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 فإنه: "بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات".

ومن الجدير الإشارة إلى أن المعاهدات المتعلقة بحقوق وحرريات الإنسان تتضمن قواعد أمر، بالإضافة إلى أنها ملزمة لجميع الدول، وهو ما يفيد بأن الدولة التي توافق عليها تكون مجبرة على موائمتها ضمن منظومتها التشريعية، وبانفتاح الجزائر على العالم الخارجي وإبرامها العديد من الاتفاقيات الدولية ومن أبرزها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والذي نص في البند الثاني من المادة الثانية (02) منه على أنه: "تتعهد كل

¹ - أنظر المادة 155 من دستور 1989.

² - تنص المادة السابعة (07) من دستور 1976 على أنه: "لا تجوز معارضة إجراء نزع الملكية للصالح العام بحجة أية اتفاقية دولية".

دولة طرف في هذا العهد، إذا كانت تدابيرها التشريعية أو غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلا أعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد، بأن تتخذ، طبقا لإجراءاتها الدستورية ولأحكام هذا العهد، ما يكون ضروريا لهذا الأعمال من تدابير تشريعية أو غير تشريعية¹، وقد صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-67².

وطبقا لما نصت عليه المادة 150 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية تسمو على القانون، وهو ما أكده أيضا المجلس الدستوري الجزائري في قراره المؤرخ في 20 أوت 1989 المتعلق بنظام الانتخابات³ بقولها: " نظرا لكون أي اتفاقية بعد المصادقة عليها ونشرها تندرج في القانون الوطني وتكتسب بمقتضى المادة 123 سلطة السمو على القوانين وتخول كل مواطن جزائري أن يتدفع بها أمام الجهات القضائية...".

وبناء على هذه المعطيات فإن المعاهدة الدولية تحتل مرتبة أدنى من الدستور

وأسمى من القانون وبالتالي لا يمكن التصديق على المعاهدات الدولية المخالفة للدستور⁴.

ومن الأهمية الإشارة إلى أنه عند تعارض أحكام المعاهدة مع الدستور كان لا بد تغليب أحكام أحد الاعتبارين على الآخر، إما تغليب أحكام الدستور أي الاعتبار القانوني

¹ - أعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 ديسمبر 1966، تاريخ بدء النفاذ 23 مارس 1976، وفقا لأحكام المادة 49.

2 - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 89-67 المؤرخ في 16 ماي 1989، ج.ر.ج.ج، العدد 20، المؤرخة في 17 ماي 1989، المتضمن الانضمام إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الاختياري المتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الموافق عليها من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة يوم 16 ديسمبر سنة 1969، والذي نص في مادته الأولى على أنه: " تتضمن الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الاختياري المتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الموافق عليها من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة يوم 16 ديسمبر سنة 1969".

³ - أنظر قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم 1-ق.ق.مد. مؤرخ في 20 أوت 1989، ج.ر.ج.ج، رقم 36، الصادرة بتاريخ 30 أوت 1989، المتعلق بقانون الانتخابات، ص 1049.

⁴ - تنص المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: " إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق، أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها".

على الواقعي أو العكس وهو ما يقضي به المنطق، غير أنه إذا أخذنا بالاعتبار الواقعي القاضي بتغليب المصلحة على القانون كان لابد من تعديل نصوص الدستور بما يتماشى وأحكام المعاهدة لكن هذا يكون قبل التصديق على المعاهدة، حتى لا تسقط هذه المعاهدة في شبهة عدم الدستورية، بالإضافة إلى أنه قد يحتاج هذا التعديل أيضا إلى تعديل المصادر الأخرى الأدنى للدستور في المرتبة مع أخذ بعين الاعتبار الحظر الوارد في الدستور¹. وتترك المعاهدات الدولية الحرية للدول وذلك بالتصديق أو الإنضمام أو القبول أو الإقرار وهو ما يتضح من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الدولية 1966، وقد استخدم المشرع الجزائري مصطلح التصديق كدلالة على التزام الدولة بالمعاهدة لتندمج المعاهدة إعمالاً لذلك بالقانون الداخلي.

وحتى تعد المعاهدة الدولية مصدرا من مصادر القانون الداخلي يجب أن تسلك إجراءات معينة ولعل أهمها هو نشرها، ولا يوجد أي نص دستوري يفرض نشر المعاهدة الدولية، ويعتبر النشر إجراء جوهريا حتى تعتبر المعاهدة من ضمن المنظومة القانونية الداخلية للدولة، وقد نص قرار المجلس الدستوري الجزائري على ضرورة نشر المعاهدة الدولية ومما جاء فيه: " ... نظرا لكون أية اتفاقية بعد المصادقة عليها ونشرها تندمج في القانون الوطني..."²، ويتضح لنا من هذا النص بأن إجراء نشر المعاهدة الدولية له قيمته العلمية، وقد ذهب المشرع الجزائري بعد ذلك من خلال المادة الأولى من الأمر 01/05 المتضمن تعديل قانون الجنسية الجزائري إلى اشتراط أن يتم نشر المعاهدات الدولية المحددة للشروط اللازمة للتمتع بالجنسية الجزائرية.

وإن اعتبر النشر شرطا جوهريا لإدماج المعاهدة في القانون الداخلي فقد اتجه بعض الفقهاء إلى القول بعدم نشر المعاهدات المتعلقة بأمن الدولة وسلامتها وكذا المتعلقة

¹ - علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص 23.

² - أنظر قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم 1- ق.ق.مد. مؤرخ في 20 أوت 1989، ج.ر.ج.ج الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 36، الصادرة بتاريخ 30 أوت 1989، المتعلق بقانون الانتخابات، ص 1049.

بالأسلحة وغيرها تحقيقا للمصلحة العليا للبلاد، وللدولة كل الأعذار المعقولة في ذلك¹.
وتنتهي المعاهدة الدولية باتفاق أطرافها أو إفصاح إحدى الدول المتعاقدة عن رغبتها
في الخروج منها، أو نظرا لإخلال إحدى الدول المتعاقدة ببند أو بكافة بنود الاتفاقية
الموضحة لشروط الالتزامات الدولية.

وفي الحالات التي يستدعي أن يكون الإقرار من السلطة التشريعية فإن لرئيس
الجمهورية سلطة إنهاء المعاهدة الدولية باعتباره المسؤول الأول عن الشؤون الخارجية، إذ
دلت التجربة العملية على أن السلطة التشريعية قلما تصدر قانونا تلغي به أحكام المعاهدة
الدولية النافذة، وإن كانت تمنح لرئيس الجمهورية موقفا من معاهدة قائمة بما ينير الطريق
أمامه للتدخل بإنهائها، وقد اتخذ الكونغرس الأمريكي قرارا مشتركا حول بمقتضاه لرئيس
الجمهورية في حدود سلطته التقديرية اخطار الحكومة البريطانية بإلغاء الحكومة الأمريكية
لاتفاقية 1827/08/06 التي تتعلق باحتلال امريكا وبريطانيا لإقليم أوريغون Oregon².

وسواء كان الإلغاء من طرف رئيس الجمهورية أو من طرف السلطة التشريعية فإن
إنهائها يتجرد من الرقابة القضائية باعتباره من الأعمال السياسية³، وفي خضم ذلك فإن نفاذ
المعاهدة يقتضي أن تنقيد أطرافها بأحكامها، وأن تسعى على تطبيقها بحسن النية⁴، وبأثر
مباشر وبالتالي لا تحكم المعاهدة أفعالا سابقة عليها ولا مراكز زال وجودها قبل سريانها إلا
إذا نصت المعاهدة على غير ذلك⁵.

¹ - ميلود خيرجة، انفاذ المعاهدات الدولية في القانون الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية، ط1، الإسكندرية، مصر،
2015.

² - عوض المر، مرجع سابق، ص 821.

³ - المرجع نفسه، ص 822.

⁴ - أنظر المادة 26 و 27 من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات، اعتمدت من قبل مؤتمر الأمم المتحدة بشأن قانون
المعاهدات الذي عقد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2166 المؤرخ في 05 ديسمبر 1966، ورقم 2287
المؤرخ في 6 ديسمبر 1967، وقد عقد المؤتمر في دورتين في فينا خلال الفترة من 26 مارس إلى 24 ماي 1968
وخلال الفترة من 09 أبريل إلى 22 ماي 1969، واعتمدت الاتفاقية في ختام أعماله في 22 ماي 1969، وعرضت
للتوقيع في 23 ماي 1969، ودخلت في حيز التنفيذ في 27 يناير 1980.

⁵ - عوض المر، مرجع سابق، ص 824.

المبحث الثالث: التشريع عن طريق الأوامر

من الثابت إن العديد من الأنظمة الدستورية لم تقصر العمل التشريعي على البرلمان فحسب، بل خصت رئيس الجمهورية بممارسة اختصاصات تشريعية تعد في جوهرها من اختصاص البرلمان، فأصبح بإمكانه التدخل فيها بتشريعات متى توافرت ظروف معينة منصوص عليها في الدستور، وهو ما اصطلح عليه بالتشريع عن طريق الأوامر والذي قد يكون بناء على تفويض من البرلمان أو انطلاقاً من اعتبارات أخرى ينص عليها الدستور.

وفيما يلي نولي بالدراسة تفصيلاً تقنياً للأوامر في الدساتير والتعديلات الدستورية السابقة على التعديل الدستوري لسنة 2016 (مطلب أول)، التشريع بأوامر في ظل الوضع العادي في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016 (مطلب ثاني)، التشريع بأوامر في ظل الوضع الإستثنائي في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016 (مطلب ثالث)، وسيتم تفصيل ذلك كما يلي:

المطلب الأول: التشريع عن طريق الأوامر في الدساتير السابقة

على التعديل الدستوري 2016

لا يمكن الحديث عن تقنية الأوامر في التشريع الجزائري دون النظر في المرجعية الدستورية له، لذلك سنولي بالدراسة المعالجة التشريعية لها في إطار دستور 1963، 1976، 1989، التعديل الدستوري لسنة 1996، كما يلي:

الفرع الأول: التشريع عن طريق الأوامر في إطار دستور 1963

عرفت الجزائر نظام الأوامر منذ دستور 1963¹، إذ نظم بموجب المادة 58 منه التشريع عن طريق التفويض، فظهر التفويض التشريعي لأول مرة في أول دستور للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بمقتضى دستور 1963، حيث نصت المادة 58 منه على أنه: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محددة قصد اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر".

وبناء على ما تضمنته المادة 58 يمكن لرئيس الجمهورية أن يتوجه إلى المجلس الوطني بطلب متضمن الترخيص بالتفويض وإصدار أوامر تفويضية في مسائل معينة. وظهر التفويض التشريعي بعد الحرب العالمية الأولى بظهور أحداث تستدعي حولا مستعجلة، ونظرا لما يمر به عمل البرلمان من بطء، وما تقضي به نظرية الضرورة أيضا، دفع الأمر بالعديد من البرلمانات الأوروبية إلى تفويض البعض من اختصاصاتها إلى رئيس الجمهورية ليصبح الأمر مبدأ دستوريا من ذلك الوقت².

¹ - كانت تعرف هذه الأوامر باسم المرسوم بقانون (Décret-loi)، إلى أن أطلق عليها الدستور الفرنسي اسم الأوامر (Ordonnance)، ويطلق هذا المصطلح في فرنسا على الأعمال التي يصدرها رئيس الجمهورية بناء على تفويض من البرلمان وهو ما يتماشى مع الاصطلاح الذي أطلقه المشرع المصري عليها "اللوائح التفويضية" على أن يتقيد رئيس الجمهورية فيها بالمواضيع والمدة المحددتين مسبقا في قانون التفويض، أنظر في ذلك: هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي)، مرجع سابق، ص16.

² - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص233.

ويتجه غالبية الفقه الدستوري بأن ظاهرة التفويض التشريعي تعود في جوانب عدة منها إلى نظرية الضرورة، نظرا لعجز التشريعات عن مواجهة متطلبات الدولة العصرية، التي تشهد تزايدا مستمرا، سواء في الظروف العادية أو غير العادية، فكلها عوامل تجعل البرلمان يتنازل عن العديد من صلاحياته مضطرا لصالح الحكومة، نظرا لعدد أعضاء البرلمان المتزايد وتعدد انتماءاتهم السياسية والفكرية أيضا والتي من شأنها عرقلة النشاط التشريعي للبرلمان أو يجعله متسما بـ "البطء"، الأمر الذي يكون غير متوافق مع الظروف العصيبة التي تمر بها الدولة، وقد يكون من وراء تقنية التفويض التشريعي الاستفادة من خبرة الحكومة لاسيما في المجالات الاقتصادية والمالية، حفاظا على سرية بعض الإجراءات حتى تكون فعالة¹.

ولقد نصت المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أنه: "يجوز الحكومة أن تطلب من البرلمان بمناسبة تنفيذ برنامجها، أن يرخص لها في خلال مدة محدودة أن تتخذ عن طريق الأوامر إجراءات تدخل عادة في نطاق القانون". وتصدر هذه الأوامر في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة وتكون نافذة المفعول من تاريخ نشرها، على أنها تصبح لآغية إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض وبانتهاء الفترة المذكورة في الفقرة الأولى، على أنه لا يجوز تعديل الأوامر التي تنظم مجالات تدخل في النطاق التشريعي إلا بقانون.

وتضمنت المادة 41 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على عدم قبول الحكومة أي اعتراض يتعلق باقتراح أو تعديل يتعارض مع التفويض السابق، وإن كانت المادة 38 لم تضيف أي جديد إلى الأحكام التي استقر العمل بها خلال الجمهوريتين الثالثة والرابعة بل تجسد عملها فقط في إضفاء الدستورية على ظاهرة التفويض التشريعي².

وانطلاقا مما تقدم، فإن تقنية التشريع عن طريق التفويض الواردة في المادة 58 من

¹ - عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 245.

² - المرجع نفسه، ص 354.

الدستور الجزائري لسنة 1963 تقتضي توافر شروط معينة تتمثل فيما يلي:

1- تقديم طلب التفويض:

تقوم الحكومة في الدستور الفرنسي بطلب التفويض وليس رئيس الجمهورية، والعلة في ذلك ترجع إلى تجسيد ما بقي لها من برامج، كما يتوجب أن يتقيد التفويض بالتشريع بالسبب الداعي إلى طلب الترخيص بالتفويض حتى يصدر قانون التفويض، بخلاف الدستور الجزائري في المادة 58 أين تُركت الحرية لرئيس الجمهورية وفق سلطته التقديرية، وهو ما يوضح بأن هذه المادة جاءت عامة وهو ما يتضح من عبارة " اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية"¹.

2- أن يكون قانون التفويض الصادر عن البرلمان محدد بمدة زمنية معينة:

فالنص على ذلك في الدستور يعتبر قيذا زمنيا على إطلاق سلطة التشريع الرئاسي في مجال القانون².

3- ضرورة التقيد بالموضوع:

بما أن موضوع التفويض ينبغي أن يتجسد بصدور قانون، فينبغي أن يحدد موضوعه مسبقا، وفي مسائل محددة، ليس كما هو الأمر بالنسبة للأوامر الرئاسية، وهناك العديد من الموضوعات التي يمكن للسلطة التنفيذية أن تفوض فيها ولا تحتكر القانون كلية لأجل ترجمة الأمر المخول لها لتحقيق سياسة معينة، لذلك نص الدستور على أن تدرج مسائل التفويض في القانون³.

4- الموافقة بالأغلبية العادية:

بما أن التفويض عن طريق الأوامر يصدر بقانون يتم التصويت عليه في البرلمان، فقد أخذ المشرع الجزائري بنصاب الأغلبية عند التصويت على قانون التفويض، إذ أنه يعبر

1 - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 235.

2 - المرجع نفسه، ص 235.

3 - المرجع نفسه، ص 237.

عن تخلي البرلمان عن جزء من صلاحياته إلى ظرف آخر¹.

وانطلاقاً مما تقدم، يمكن للحكومة في المدة المقررة للتفويض اللجوء للبرلمان أو المجلس الوطني تطلب منه ترخيصاً بالتفويض بموجب المادة 58 منه، واتخاذ أوامر تشريعية تتخذ في مجلس الوزراء، وتخضع لمصادقة البرلمان في أجل ثلاثة أشهر²، فتقوم بتعديل القوانين التي تدخل في إطار التفويض أو تلغيها أو تقوم بتنظيمها، فإن انتهت المدة لا يمكن للحكومة أن تعدلها لتتمتع بالحصانة فلا يمكن المساس بها إلا بقانون أو بتفويض لاحق³.

غير أنه من الناحية العملية، لم تطبق الأوامر التفويضية مطلقاً لكون أن دستور 1963 لم يعمر طويلاً عقب الأحداث التي عرفت الجزائر آنذاك، بسبب إعلان الحالة الاستثنائية وتجميد الدستور الذي دام لمدة 23 يوماً فقط، ليتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات التشريعية وتنفيذية وقضائية، ليستمر العمل بذلك إلى غاية 19 جوان 1965. وبالرغم من ذلك وبعد الانقلاب على الرئيس أحمد بن بلة في جوان 1965 فإن رئيس الجمهورية أصدر أوامر تشريعية في إطار مجلس الثورة⁴.

الفرع الثاني: التشريع عن طريق الأوامر في إطار دستور 1976

جاءت المادة 153 من دستور 1976 بنص صريح تبيح فيه لرئيس الجمهورية إمكانية التشريع بأوامر، لكن بعد التعديل الدستوري الذي جرى في 03 نوفمبر 1988 أصبح رئيس الجمهورية يقوم بعملية التشريع عن طريق الأوامر لكن باقتراح من رئيس الحكومة⁵،

1 - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 237.

2 - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 184.

3 - عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 362.

4 - هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي)، مرجع سابق، ص 17.

5 - نصت المادة 153 من دستور 1976 على أن: " لرئيس الجمهورية فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني أن يشرع بأوامر بناء على اقتراح من رئيس الحكومة...".

فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني¹، تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة².

وإن كان رئيس الجمهورية يشرع بموجب أمر، إلا أن ذلك يجب أن يكون بناء على اقتراح من رئيس الحكومة ومرفقا بمشروع أمر، وهو ما يعني بأن دور رئيس الجمهورية يتمثل في الإصدار فقط، وفي حالة رفض رئيس الجمهورية إصدار الأمر تحت أي سبب يمكن لرئيس الحكومة الاحتفاظ بمشروعه إلى غاية اجتماع البرلمان ليقدم مشروعه للبرلمان، ليصدر رئيس الجمهورية مشروع الأمر مجبرا بموجب الدستور إن وافق عليه البرلمان، وإن كان الاقتراح لا يرد إلا من طرف رئيس الحكومة فإن لرئيس الحكومة طلب إجراء مداولة ثانية أيضا في القانون الذي تم التصويت عليه في دستور 1976³.

الفرع الثالث: التشريع عن طريق الأوامر في إطار دستور 1989

وفي إطار دستور 1989 تم إلغاء تقنية التشريع عن طريق الأوامر بالاختصار على المبادرة بالقوانين من طرف رئيس الجمهورية وطلب إجراء مداولة ثانية، نظرا للتوجه السائد آنذاك والمتمثل في تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات وتقرير استقلالية البرلمان وتكريس مبدأ سيادة الشعب وفق التوجه الليبرالي⁴.

¹ - تنص المادة من 153 من دستور 1976 على أن: " لرئيس الجمهورية فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، أن يشرع بأمر، بناء على اقتراح من رئيس الحكومة.

وتعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة ليوافق عليها.

² - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، (السلطات الثلاث)، ط 1، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د س ن، ص 133.

³ - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 186.

⁴ - هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي)، مرجع سابق، ص 18.

الفرع الرابع: التشريع عن طريق الأوامر في إطار التعديل الدستوري لسنة 1996

لقد عادت تقنية التشريع بأوامر في إطار التعديل الدستوري لسنة 1996، طبقا لنص المادة 124 منه والتي سمحت لرئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، على أن يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على غرفتي البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، كما منحه أيضا سلطة التشريع عن طريق الأوامر في الحالة الاستثنائية طبقا للمادة 93 منه.

وبالرغم من وجود هيئات ومؤسسات تتولى العملية التشريعية إلا أنها كرست التشريع بأوامر بكثرة مع غياب السلطة صاحبة الاختصاص بالتشريع وهي السلطة التشريعية، فكيف يكون الوضع في التعديل الدستوري لسنة 2016؟.

المطلب الثاني: التشريع عن طريق الأوامر في ظل الوضع العادي

في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016

القاعدة العامة أن البرلمان هو السلطة القائمة بالعملية التشريعية، غير أنه يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بموجب أوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، أو عند تأخر البرلمان في المصادقة على قانون المالية في الآجال المحددة دستوريا، وكذلك عند تقرير الحالة الإستثنائية كما هو منصوص عليه في المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

فمعالجة هذه الحالات تستوجب تدخل رئيس الجمهورية لإصدار تشريعات لمواجهة مثل هذه الحالات، وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

الفرع الأول: التشريع عن طريق الأوامر في ظل الوضع العادي

إن الأوضاع العادية هي الأوضاع التي لا تكون الدولة فيها مقررة للظروف الإستثنائية، غير أنه يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ سلطة الأوامر في ظلها وهي المتمثلة فيما يلي:

- التشريع بأوامر في المجال المالي،

- التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية،

وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

البند الأول: التشريع بأوامر في المجال المالي

ويقصد بقانون المالية قانون الميزانية، وهو المصطلح الذي ظهر في فرنسا في أمر

19 جوان 1956، ثم تحول إلى قانون المالية بعد ذلك¹.

وبالرجوع إلى التجربة الدستورية الجزائرية فإن الأوامر في المجال المالي لم تنص

عليها الدساتير السابقة على التعديل الدستوري لسنة 1996، بل تم التنصيص عليها لأول

مرة في هذا الدستور، كما تضمن ذلك أيضا التعديل الدستوري الجزائري الحالي لسنة

2016، حيث نصت المادة 138 في فقرتها التاسعة والعاشرة على ما يلي:

" يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما

من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة.

وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية

مشروع الحكومة بأمر.

تحدد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 132 من

الدستور.²

بالرجوع إلى أحكام التعديل الدستور الجزائري لسنة 2016 فإن الأسباب التي جعلت

المؤسس الدستوري يبيح التشريع في المجال المالي ترجع أساسا إلى تأخر البرلمان في

1 - مزياي حميد، مرجع سابق، ص 175.

2 - نصت المادة 44 من القانون العضوي 16-12 في فقراتها الثانية، الثالثة، الرابعة والخامسة على ما يلي:

" يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما، ابتداء

من تاريخ إيداعه، ويرسل فورا إلى مجلس الأمة.

يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما.

في حالة خلاف بين الغرفتين، يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية أيام للبحث في شأنه.

في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي

قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية.

المصادقة على قانون المالية في الأجل المحدد دستوريا في المادة 138 في فقرتها التاسعة وهو (75) يوما من تاريخ إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني باعتباره الغرفة التي تودع بها مختلف المشاريع المقدمة من الحكومة والمتعلقة بهذا المجال.

وانطلاقا مما تقدم، فإن جزاء تأخر البرلمان في إصدار المشروع المتضمن لقانون المالية، هو منح رئيس الجمهورية حق إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية.

كما أن مناقشة البرلمان لمشروع قانون المالية يكون شكليا، على أساس أن ما يقوم به أغلب النواب وأعضاء البرلمان أثناء تواجدهم بالبرلمان ما هو إلا ترجمة لتعليمات حزبية حيث يلتزمون بتعليمات أحزابهم خصوصا في المسائل المطروحة للمناقشة، الأمر الذي يجعل من نواب البرلمان من ممثلين للشعب إلى ملتزمين لتعليمات أحزابهم السياسية¹.

ومما تتميز به الأوامر الصادرة في المجال المالي هو أنه لا يتم عرضها على البرلمان بعد صدورها دون موافقة، فالبرلمان لا يمارس بصدد أي إجراء تشريعي بعد انتهاء الأجل المحدد دستوريا للمصادقة عليها والمتمثل في (75) يوما من تاريخ إيداعه بمكتب المجلس الشعبي الوطني، لتتسم بأمر له قوة قانون المالية وهو ما تضمنته المادة 44 من القانون العضوي 16-12 في فقرته الخامسة².

كما أن رئيس الجمهورية ليس مخيرا في إصدار أو عدم إصدار قانون المالية، بل إن ذلك يعتبر إلتزام دستوري، بالرغم من أن المؤسس الدستوري لم ينص على الأجل الذي يتوجب فيه على رئيس الجمهورية إصدار قانون المالية، ولم ينص أيضا على مآل عدم إصدار قانون المالية من طرف رئيس الجمهورية رغم عدم مصادقة البرلمان عليه في الأجل المحدد.

¹ - مزياي حميد، مرجع سابق، ص 184.

² - تنص المادة 44 من القانون العضوي 16-12 في فقرته الخامسة على أنه:

" في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية."

وتختلف الأوامر المتخذة في المجال المالي عن تلك المتخذة في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، فيما يلي:

1- إن سلطة ممارسة رئيس الجمهورية للتشريع بموجب الأوامر في المجال المالي مقيدة شكلا وموضوعا، يتجلى التقييد الشكلي في أنه لا يصدرها رئيس الجمهورية بموجب أوامر إلا في حالة عدم مصادقة البرلمان عليها في الآجال المحددة، أما التقييد الموضوعي فيتجلى في أنها تتعلق بمشاريع القوانين المودعة من قبل الحكومة وهو ما نلتمسه من خلال نص المادة 9/138 " يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بموجب أمر"¹، ومن ذلك يصدر مشروع الحكومة بأمر رئاسي تضي عليه صبغة قانون المالية².

2- إن الأوامر المتخذة في المجال المالي لا تعرض على البرلمان بسبب عدم مصادقته عليها في الآجال المحددة، لتكتسب بذلك قوة القانون بخلاف الأوامر الأخرى التي يتوجب عرضها على البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها³.

3- يمكن لمن يتولى رئاسة الدولة بالنيابة إصدار هذه الأوامر لعدم ورود الفقرة التاسعة (9) من المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 من ضمن الاختصاصات التي لا يستطيع من يتولى رئاسة الدولة بالنيابة القيام بها وباعتبار التشريع في المجال المالي من المجالات الأساسية التي لا يمكن أن تخضع للتأجيل طبقا لمقتضيات المادة 104 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁴.

4- يعتبر إصدار قانون المالية بموجب أمر إلتزام دستوري يقع على رئيس الجمهورية وليست له السلطة التقديرية في ذلك، نظرا لما قد يطرأ من تأخر في عدم إصدار قانون المالية، لأن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى الشلل الكلي في قطاعات الدولة، مع أن المشرع لم

¹ - بركات أحمد ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007-2008، ص 13.

² - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 190.

³ - بركات أحمد، مرجع سابق، ص 13.

⁴ - المرجع نفسه، ص 14.

ينص على جزاء عدم إصدار قانون المالية في الأجل المحدد، كما لم ينص على الأجل الذي يتوجب على رئيس الجمهورية إصدار قانون المالية خلاله¹.

البند الثاني: التشريع بأوامر في حالة الشغور أو خلال العطل البرلمانية

نصت المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 على أن:

" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تُعَدُّ لأغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء.²

ويتضح من هذا النص ضرورة توافر شروط معينة (شروط موضوعية وشروط

شكلية) حتى يمكن إصدار هذا النوع من التشريعات، وتتمثل هذه الشروط فيما يلي:

أولاً: الشروط الموضوعية.

وتتمثل فيما يلي:

- غياب البرلمان،

- توافر حالة الإستعجال.

وسيتم تفصيل ذلك فيما يلي:

¹ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 190.

² - وهو ما نصت عليه أيضا المادة 156 الدستور المصري الصادر في 18 يناير 2014، الجريدة الرسمية، العدد 3

مكرر لسنة 2014، المعدل بـ:

- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 38 لسنة 2019، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 16 مكرر (و)، الصادرة في

23 أبريل 2019، المتعلق بإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور.

i. غيبة البرلمان (القيود من حيث الزمن)¹:

إن من جوهر تطبيقات التشريع من طرف رئيس الجمهورية أن يكون البرلمان غائبا، وهذه هي علة منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع في هذه الفترة كونها تتعلق بظروف تحتاج إلى السرعة لمواجهتها.

ويتجه غالبية الفقه إلى أن غيبة البرلمان تتحقق في الحالات الآتية (فترة العطلة السنوية، فترة ما بين الفصلين التشريعيين، فترة الحل وإيقاف مجلس النواب²): وسيتم تفصيل ذلك على النحو الآتي:

1- فترة العطلة السنوية :

نقصد بفترة العطلة السنوية الفترة الفاصلة بين أدوار الانعقاد سوء كانت دورات عادية أو دورات غير عادية.

2- فترة ما بين الفصلين التشريعيين:

وهي الفترة الممتدة من انتهاء المدة القانونية للمجلس القديم وبداية انعقاد المجلس الجديد³.

¹ - ولا تدخل فترة التأجيل ضمن أدوار الانعقاد باعتبارها تقطع دور الانعقاد الواحد، ويتم اجتماع البرلمان بعد هذه الفترة نفس الدورة، على أن تحدد مدة التأجيل بفترة زمنية معينة، أنظر: السيد محمد مدني، مسؤولية الدولة عن أعمالها المشرعة (القوانين واللوائح) في القانون المصري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة فؤاد الأول، مصر، 1952، ص 255.

- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي(دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 523.

² - أنظر ثروت عبد الهادي خالد الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها(دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2005، ص 278.

3 - محمود صبحي علي السيد، مرجع سابق، ص 286.

- وتنص المادة 102: من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996 على أن: "يُنْتخَب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس (5) سنوات".

- أحمد سلامة أحمد بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني(دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، د.ج، د.س.ج، ص 409.

3- فترة الحل:

اتجه بعض الفقهاء إلى تعريف حل البرلمان بأنه: "إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية، أي قبل انتهاء مدة الفصل التشريعي للمجلس"¹، أو هو "إنهاء حياة البرلمان قبل انقضاء الفصل التشريعي الذي حدده الدستور"².

وإن كانت السلطة التشريعية تملك سلاح سحب الثقة من الحكومة فإن السلطة التنفيذية تملك سلاحا خطيرا وهو حل البرلمان، وهما أدوات رقابة من سمات النظام البرلماني فغيابهما لا يجعل من النظام القائم نظاما برلمانيا³.

وقد أضاف المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية هذه الفترة يمكن رئيس الجمهورية أن يصدر أوامر خلالها، نظرا للفراغ الدستوري الذي شهدته الجزائر سنة 1991، وهو الأمر الذي جاء به التعديل الدستوري الحالي لسنة 1996 في المادة 124 منه المطابقة للمادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في فقرتها الأولى.

أ- أنواع الحل

وقد ميز الفقهاء بين نوعين من الحل⁴:

1 - إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية "رئيس الدولة- الوزارة" في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2006، ص 75.

2 - محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة، دراسة النظام الدستوري المصري)، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007، ص 437.

3 - طيبي عيسى، أطروحة دكتوراه، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2010-2011، ص 249.

4 - يتجه بعض الفقهاء إلى أن الحل لا يقتصر فقط على النوعين المشار إليهما (الحل الرئاسي والحل الوجوبي) بل توجد أنواع أخرى للحل وهي:

- الحل الوزاري: وهو الذي يقوم حين يصير البرلمان على عرقلة عمل الحكومة أو يتمادى في استخدام صلاحياته وترى الوزارة بأنها على صواب فتطلب من رئيس الدولة حل البرلمان أو إجراء انتخابات تشريعية جديدة لأن الشعب هو الحكم الأصلي بين الحكومة والبرلمان. أنظر: حسين نعمة خشان الزالملي، محمد عود محسن الدراجي، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان (دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية)، مجلة مركز دراسات الكوفة، العراق، العدد 25، 2012، ص 119.

- الحل الذاتي: وهو الذي يتم من طرف البرلمان بنفسه. أنظر: المرجع نفسه، ص 119.

- الحل الشعبي الاستفتاءي: وهذا الاجراء يتم بناء على إرادة الناخبين ليعرض بعد ذلك الأمر على الشعب للاستفتاء فيه فيحل المجلس إذا نال موافقة أغلبية الناخبين. أنظر: المرجع نفسه، ص 119.

أ/1 الحل الرئاسي:

وهو الذي يقوم به رئيس الدولة عندما يرى بأن هناك ظروف تستدعي ذلك، عندها يمكنه ممارسة سلطته المنصوص عليها في الدستور لاعتقاده بأن حل البرلمان هو الوسيلة المثلى للدفاع عن حقوقه وآرائه، ولاعتقاده أيضا بالتأييد الشعبي لسلطاته المتخذة،¹ أو يهدف من وراء ذلك الحصول على أغلبية برلمانية لم تكن موجودة من قبل، لينهي أمر تقلب الوزارات وعدم استقرار الحكومات.²

وهو يقع نتيجة الخلاف بين رئيس الدولة والبرلمان، واعتقاد كل طرف من الأطراف أنه على صواب، فقد يدافع رئيس الدولة الأعلى - ملكا كان أو رئيس الجمهورية- عن حقوقه أو آرائه التي يعتقد من وجهة نظره أن الشعب يؤيده فيها، وفي هذه الحالة يتم الحل بناء على رغبة رئيس الدولة، فإذا كانت الوزارة لا تؤيد استعمال سلاح الحل، فإن رئيس الدولة في هذه الحالة يضطر إلى إقالة الحكومة، وتشكيل وزارة جديدة تؤيده في وجهة نظره وتقبل حل المجلس³، وقد أوجبت المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁴ أن يجرى انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الجدد في أجل أقصاه ثلاثة أشهر⁵.

وواضح من هذه المادة أنها تقصر الحل على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، والغاية من ذلك هو ضمان استقرار الدولة واستمراريتها عن طريق مجلس ثاني غير قابل للحل، وذلك بعد الأزمة التي عاشتها الجزائر سنة 1992 بعد حل المجلس الشعبي

1 - حسين نعمة خشان الزالملي، محمد عود محسن الدراجي، مرجع سابق، ص 118.

2 - مفتاح عبد الجليل، حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، منشورات جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 11، ماي 2007، ص 68.

3 - حامد حمود الخالدي، الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009، ص 385.

4 - هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري والمصري)، مرجع سابق، ص 21.

5 - تنص المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه:

" يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد

استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الدستوري و الوزير الأول.

وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر."

الوطني واستقالة رئيس الجمهورية¹، فرئيس الجمهورية غير مقيد لا بفترة زمنية ولا بتوافر شروط موضوعية معينة للقيام بعملية الحل فله سلطة تقديرية في ذلك.

أ/2 الحل الوجوبي: يتحقق في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة إثر عرضه عليه للمرة الثانية طبقا لنص المادة 96 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، الهدف منه مواجهة تعسف المجلس الشعبي الوطني في ممارسة سلطته الرقابية برفضه المتكرر لمخطط عمل الحكومة، ووضع سلطة موازية لسلطة المجلس الشعبي الوطني في سحب الثقة من الحكومة عن طريق التصويت على ملتصق الرقابة².

ب- الضوابط الدستورية الواردة على حل المجلس الشعبي الوطني:

وتتمثل هذه الضوابط فيما يلي:

ب/1 استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول:

ألزم المشرع الجزائري رئيس الجمهورية عند لجوئه لحل المجلس الشعبي الوطني احترام القواعد التي تحكم هذه العملية، وهي استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول قبل اتخاذ قرار الحل، (لم يوجب التعديل الدستوري لسنة 1996 استشارة المجلس الدستوري) ورغم أن هذه الاستشارة تعد شكلية غير مؤثرة على موقف رئيس الجمهورية بشأن المجلس الشعبي الوطني، إلا أنها إلزامية لرئيس الجمهورية قبل اتخاذ قرار الحل، فهي تساعد رئيس الجمهورية في تقدير مدى ملائمة قرار الحل ومناقشته بهدوء لفض النزاع القائم بين الحكومة والبرلمان، وبالتالي تعد الاستشارة غطاء لرئيس الجمهورية لأنها توضح بأن قرار الحل لم يصدر من جانب الرئيس وحده، وإنما بعد الاتفاق مع هذه الشخصيات المنصوص عليها في الدستور³.

¹ - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 220.

² - مفتاح عبد الجليل، مرجع سابق، ص 68.

³ - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 223.

ولقد شهدت الجزائر حل المجلس الشعبي الوطني سنة 1992 من طرف الرئيس الراحل آنذاك الشاذلي بن جديد بتاريخ 04 جانفي 1992 دون أن يستشير رئيس المجلس الشعبي الوطني ولا رئيس الحكومة بالرغم من أن المادة 120 من دستور 1989 كانت توجب استشارتهم، وبالتالي فإن القرار المتعلق بالحل والذي قام به رئيس الجمهورية يعتبر غير دستوري، الأمر الذي دفع البعض للقول بأنه لا يكفي توقيع رئيس الجمهورية فقط على قرار الحل، بل يجب أيضا توقيع شخصيات أخرى عليه كالوزير الأول مثلا حتى لا يثبت أي تعسف للرئيس في استعمال حق الحل¹.

ولقد ورد أيضا في الدستور الفرنسي لسنة 1958 ما يوجب الاستشارة بمقتضى المادة 12 منه إذ يجب على رئيس الجمهورية استشارة رئيسي المجلسين والوزير الأول قبل اللجوء إلى حل الجمعية الوطنية.

ومن المفيد أن ننوه أن المدة بين حل المجلس الشعبي الوطني وقيام المجلس الجديد يجب ألا تكون طويلة، إذ تجرى انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاث أشهر من يوم صدور قرار الحل، الذي يجب أن يكون بموجب مرسوم رئاسي، وذلك طبقا للمادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وهو ما جاء به الدستور الفرنسي لسنة 1958 أيضا في المادة 12، إذ يجب أن تجرى انتخابات تشريعية في أجل لا يقل عن عشرون (20) يوما ولا يتجاوز أربعون (40) يوما، ولا يمكن حل الجمعية الوطنية في السنة التي تلي انتخابها مباشرة، أما الدستور المصري فأوجب بان تجرى انتخابات تشريعية في أجل ثلاثون يوما من تاريخ صدور القرار.

وبالتالي فإن رئيس الجمهورية غير ملزم بأراء تلك الهيئات سواء في التعديل الدستوري الجزائري 2016 أو في الدستور الفرنسي 1958، بخلاف الدستور المصري لسنة 1971 قبل تعديله حين ألزم رئيس الدولة قبل اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني

¹ - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 227.

اللجوء إلى الإستفتاء الشعبي، وقد أضافت المادة 137 من الدستور المصري لسنة 2014¹ قيوداً أخرى قبل لجوء رئيس الجمهورية لحل مجلس النواب، فلا يجوز له حل مجلس النواب إلا بتوافر الشروط الآتية:

أ- عند الضرورة.

ب- أن يكون القرار مسبباً.

ج- وبعد استفتاء الشعب.

ح- كما لا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق.

ب/2 عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب:

من النتائج المترتبة على إعلان الإستثنائية وحالة الحرب اجتماع البرلمان، طبقاً للمادة 4/107 و 2/109 من التعديل الدستوري 2016، والعلّة في ذلك أنه لو تم حل البرلمان في هذه الفترات فلا يتحقق الاجتماع الوجوبي للبرلمان بغرفتيه².

ونص القانون العضوي 16-12 في المادة 100 على أن: " يرأس البرلمان المنعقد

بغرفتيه المجتمعين معاً رئيس مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها في المادة 107 و 109... من الدستور".

¹ - وطبقاً للفقرة الثانية من المادة 137 الدستور المصري الصادر في 18 يناير 2014، الجريدة الرسمية، العدد 3 مكرر لسنة 2014، المعدل بـ:

- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 38 لسنة 2019، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 16 مكرر (و)، الصادرة في 23 أبريل 2019، المتعلق بإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور، فإنهم ملك رئيس الجمهورية صلاحية حل المجلس النيابي، لتدخل هذه الفترة أيضاً ضمن فترات الغياب للبرلمان على أن يكون ذلك بقرار مسبب وبعد استفتاء الشعب، ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء استفتاء على الحل خلال (20) يوماً على الأكثر فإذا وافق المشاركون في الإستفتاء على قرار الحل، أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين (30) يوماً تبتدئ من تاريخ إعلان صدور قرار الحل. أنظر: عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 371 إلى ص 374.

² - أنظر المادة 99 من القانون العضوي 16-12.

- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 346.

وانطلاقاً مما تقدم فإنه لا يمكن حل المجلس الشعبي الوطني خلال الحالة الاستثنائية وحالة الحرب، مع أن المشرع الفرنسي منع رئيس الجمهورية من حل الجمعية الوطنية بعد سنة من انتخابها، ومثل هذا الشرط غير موجود في الدستور الجزائري، وبالتالي رغم أن المشرع الجزائري اشترط توافر شروط شكلية تتمثل في استشارة رئيس غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول قبل تقرير حل البرلمان، إلا أنه افتقر إلى وضع شروط موضوعية متطلبية قبل الإعلان عن حل البرلمان كتوافر شرط الضرورة وأن يكون القرار مسبباً وألا يصدر قرار الحل إلا بعد استفتاء الشعب حوله.

وطبقاً للمادة 2/101 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإن الحل هو سلطة شخصية لرئيس الجمهورية لا يمكن لأي شخص أن يمارسها معه وبالتالي لا يمكن له تفويض سلطة أخرى للقيام بذلك.

ويقصد بغياب البرلمان شغور المجلس الشعبي الوطني التي يمكن أن تتم بالحل الإيجابي (التلقائي) في حالة عدم موافقته على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية أو العطل البرلمانية، فخلال هذه الفترات يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بموجب أوامر إلى غاية تجديده في مدة أقصاها ثلاث (03) أشهر¹، كما يمكن أن تتم بمقتضى الحل الاختياري الذي يكون استناداً إلى ما تقضي به المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فيكون رئيس الجمهورية في موقع الاختيار بين حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، وفي كلتا الحالتين يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع بمقتضى الأوامر، على ألا تتجاوز المدة المقررة للتشريع بموجب الأوامر ثلاث (03) أشهر². ويتحقق غياب البرلمان أيضاً في حالة العطل البرلمانية وهي التي أشارت لها المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فيجتمع البرلمان في دورة عادية في السنة لمدة

¹ - تنص المادة 2/96 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 على أنه: " تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه (03) أشهر".

² - لعروسي أحمد، بن شهرة العربي، الرقابة على السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية بموجب الأوامر في الدستور الجزائري، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الرابع، المركز الديمقراطي العربي، برلين - ألمانيا، سبتمبر 2019، ص 239.

عشرة (10) أشهر على الأقل¹، تبدأ في اليوم العمل الثاني من شهر سبتمبر²، لتبقى مدة شهرين عطلة برلمانية ويمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها بمقتضى الأوامر.

ii. توافر حالة الإستعجال (القيود المتعلقة بالظرف):

من الثابت أن الوظيفة التشريعية تعتبر من اختصاص البرلمان بصفة أصلية، غير أنه قد تحل بالدولة ضرورة ملحة تستدعي إصدار تشريعات ويكون البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي بالتشريع غائباً، فيستدعي الأمر التدخل التشريعي من طرف رئيس الجمهورية وإصدار أوامر كإجراء استثنائي تحت فكرة الضرورة، مادامت التشريعات التي صدرت من طرف البرلمان لم تعد كافية لمواجهة الوضع.

ولم يربط التعديل الدستوري لسنة 1996 لجوء رئيس الجمهورية إلى تقنية التشريع بأوامر بضرورة تحقيق أي هدف مقصود، عدا تقديره للظرف فقط، بل يمارس ذلك بالاستناد إلى أساس دستوري في كل الحالات التي تسري على البلاد سواء كان ذلك في ظروف عادية أو استثنائية، وهو ما يتضح من صياغة المادة 124 من التعديل الدستوري لسنة 1996 حيث أنها جاءت عامة موسعة ذلك إلى كل الحالات، ولو كان ذلك في المسائل غير العاجلة³.

ويعتبر شرط الإستعجال من ضمن شروط التشريع بأوامر، وتقدير توافر عنصر الضرورة هو أمر متروك للسلطة التنفيذية، غير أنه يمكن للبرلمان رفض الموافقة على هذه الأوامر حينما تعرض عليه في أول دورة له، وقد يؤسس رفضه المتضمن عدم الموافقة على هذه الأوامر على عدم توافر عنصر الإستعجال أو بسبب الموضوع الذي تضمنته هذه الأوامر، والواقع أن من الظروف المؤدية إلى التشريع بأوامر هي وجود حالات تستوجب اتخاذ تدابير عاجلة تختلف باختلاف الزمان والمكان ولا يمكن حصرها، الأمر الذي جعل

¹ - أنظر المادة 04 من القانون العضوي 16-12.

² - أنظر المادة 05 من ذات القانون.

³ - حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضمائنها، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012-2013، ص 189.

من المؤسس الدستوري في كل من الجزائر ومصر لرئيس الجمهورية تقدير توافر هذه الظروف من عدمها¹.

ويتضح من الفقرة الأولى من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى رخصة التشريع بموجب الأوامر إلا في حالة الضرورة²، وهو ما عبر عنه المؤسس الدستوري بـ "مسائل عاجلة" بقوله : " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة..."، وهو ما يفيد وجوب توافر حالة الضرورة الموجبة لاتخاذ إجراءات سريعة في غياب البرلمان³، وإحداث نصوص تشريعية لمواجهة المسائل العاجلة والتي لم تتوقعها الحكومة عند عملها لبرنامجها وذلك حفاظا على سلامة الدولة واستقرارها، فيجد رئيس الجمهورية نفسه مجبرا بإصدار هذه التشريعات حتى لا يكون تحت مطية الخيانة العظمى⁴.

ويتجه جانب من الفقه الدستوري للقول بأن هناك نوعان من الاستعجال " استعجال بسيط" واستعجال أقصى"، فالضرورة الموجبة لرئيس الجمهورية بالتدخل قد يكون سندها الإستعجال البسيط الذي يقتضي التأخر لمواجهة ظروف لا تحتمل التأخير، غير أن الاستعجال الأقصى يتعلق بالظروف الإستثنائية وهو ما يجعلنا تحت ما يسمى بالمشروعية الإستثنائية لقيامه على اتخاذ إجراءات تعد في جوهرها غير مشروعة⁵.

ثانيا: الشروط الشكلية

تهدف الشروط الموضوعية إلى حماية الحقوق والحريات بينما تهدف الشروط الشكلية إلى إيجاد تشريعات مترابطة مع القوانين الأخرى، والمتمثلة فيما يلي:

- أخذ رأي مجلس الدولة

1 - محمود صبحي علي السيد، مرجع سابق، ص 289.

2 - السيد محمد مدني، مرجع سابق، ص 268.

3 - ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابته في ظل التعديل الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة تلمسان، 2015-2016، ص 130.

4 - لعروسي أحمد، بن شهرة العربي، مرجع سابق، ص 238.

5 - المرجع نفسه، ص 239.

- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء،
 - عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها.
- وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

1-أخذ رأي مجلس الدولة:

لم يرد هذا الشرط في التعديلات الدستورية السابقة، بل تضمنه التعديل الدستوري لسنة 2016 لأول مرة، حيث يؤخذ برأي مجلس الدولة في إطار مهمته الاستشارية، فيقدم طبقاً لذلك آرائه الاستشارية بخصوص التشريعات والمشاريع المعروضة عليه من طرف رئيس الجمهورية أو السلطة التنفيذية، وذلك بالنسبة لمشاريع القوانين المتخذة من قبل الحكومة طبقاً لنص المادة 3/136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أو بالنسبة للأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية طبقاً لنص المادة 1/142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ومن الجدير الإشارة إلى أن مجلس الدولة مكلف بمهمة تنسيق القانون منعا لتضارب النصوص القانونية، لاسيما ازدياد تدخل الدولة مما ينتج عنه ازدياد عدد القوانين الصادرة عنها وذلك طبقاً لنص المادة 3/171 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بقولها: "تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون"¹.

2- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:

ترجع العلة من اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء في اطلاع الحكومة والتنسيق معها عن طريق إبداء الرأي وإثرائه²، إذ كثيراً ما تكون الحكومة هي السبب في اتخاذ هذه الأوامر حين تجد صعوبات في تمرير مشاريعها عن طريق البرلمان، فتجد أمامها السبيل الثاني وهو سحب مشاريعها وعرضها على رئيس الجمهورية، حتى يمكنه إخراجها في صيغة أمر.

¹ - لعروسي أحمد، بن شهرة العربي، مرجع سابق، ص 243.

² - هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري والمصري)، مرجع سابق، ص 20.

ومما تجدر الإشارة إليه أن رئيس الجمهورية ليس مجبرا بالالتزام برأي مجلس الوزراء باعتبار أن مجلس الوزراء تحت رئاسته، واستشارته في اتخاذ القرارات غير تتميز بالطابع الإلزامي وليس الاستشاري، لاسيما أن الدستور الجزائري لا يخول لأي سلطة مهما كانت درجتها التوقيع المجاور لتوقيع لرئيس الجمهورية¹.

3- عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها:

يتضح من نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، بأن المؤسس الدستوري أوجب عرض الأوامر التي اتخذها خلال فترة غيبة البرلمان على غرفتيه في أول دورة له لتوافق عليها، فالغرض من منح الصلاحية التشريعية لرئيس الجمهورية التي تعتبر أصلا من اختصاص البرلمان خلال غيابه مواجهة أوضاع غير متوقعة، وبذلك لا تعفي الأعمال المتخذة في فترة غيابه من إلحاق الرقابة البرلمانية اللاحقة.

وواضح من نص المادة 142 بأن المؤسس الدستوري حدد المدة التي يجب أن تعرض فيها هذه الأوامر، وهي أول دورة مقبلة له، ويتوجب على البرلمان الموافقة على الأمر كله أو رفضه كله، ولا يمكنه الموافقة على بعض الأجزاء منه فقط، لتصوت كل غرفة من البرلمان على الأمر دون مناقشة، كما لا يمكنه إدخال أي تعديل على الأمر، والرفض يجعل النص معيبا ولو كان ذلك من غرفة واحدة².

¹ - حوت المادة 38 من الدستور الفرنسي للوزير الأول وللوزير المعني أو الوزراء المعنيين سلطة التوقيع على الأوامر بجوار توقيع رئيس الجمهورية. أنظر: هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري والمصري)، مرجع سابق، ص 20.

- خرباشي عقيلة، مرجع سابق، ص 188.

² - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 222.

- فالقرار بقانون يظل صحيحا ويتحول إلى قانون من تاريخ إقرار البرلمان له. أنظر: حساني محمود، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي دراسة مقارنة لأنظمة السياسية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، مصر، العراق والجزائر، مذكرة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، مصر، ص 139.

- تعتبر اللوائح التي تصدر خلال فترة تعطيل الدستور أو الحياة النيابية قوانين قائمة وتظل لها قيمة قانونية حتى لو انعقد البرلمان، مالم يلغها البرلمان بقوانين أخرى، مالم ينص أمر الانقلاب أو القانون بعد رجوع الحياة النيابية على خلاف ذلك، أنظر: السيد صبري، اللوائح التشريعية، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، مصر، 1944، ص 53.

و بمجرد عرض هذه الأوامر على البرلمان، يكون رئيس الجمهورية قد وفى بالتزامه الدستوري وقد نصت المادة 156 من الدستور المصري لسنة 2014 بقولها:

" ... يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئٍ لعرض الأمر عليه، وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها الموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد... ".

كما أوجبت ذلك أيضا المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016.

لكن يبدو أن نية المشرع ليست كذلك، لأن المشرع لا يمكن أن يحمل الحكومة كل مراحل العرض لأن بعض مراحل العرض على البرلمان تخرج عن إرادة الحكومة.

فلرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، ويتوجب عليه عرضها على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة عليها.

كما لم تنص المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 عن جزاء عدم عرض هذه الأوامر في الآجال المحددة، خلافا للدستور المصري في المادة 156 الذي رتب زوال بآثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون الحاجة لإصدار قرار بذلك في حالة إذا لم يوافق عليها مجلس النواب أو في حالة عدم عرضها عليه¹.

¹ - ويرى بعض الفقهاء بأنه نظرا لعدم وجود نص جزائي في الدستور فلا يمكن قيام المسؤولية عن عدم عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له، واتجه جانب آخر للقول بأنه يجب إرفاق كل نص دستوري بجزاء مخالفة التقيد به، كما أن المصطلح جاء واضحا " ويعرض رئيس الجمهورية"، وهو أمر يفيد الوجوب، ويقتضي إعادة النظر في صياغة هذه المادة بما يقيد السلطات بالالتزام التام بمضمون الدستور. أنظر: سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 219.

- قاوي ابراهيم، دور السلطة التشريعية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2001، ص 70.

- عز الدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، 2009، ص 117.

- لمزيد من التفصيل أنظر: سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، ط 1، دار الفكر العربي، القاهرة، د.س.ن، ص 517.

إن عدم موافقة البرلمان على الأوامر التي يتم اتخاذها طبقا للمادة 142 من الدستور الجزائري يعني زوال ما لهذا الأمر من قوة القانون إذ " تُعَدّ لآغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان"¹.

المطلب الثالث: التشريع عن طريق الأوامر في ظل الوضع الاستثنائي

في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016

إن الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية لا تخضع للرقابة البرلمانية لأنها تنتج آثارها بمجرد صدورها، فهي تتميز بأنها وقتية، وتتخذ لمواجهة حالة استثنائية رغم نص الدستور على اجتماع البرلمان وجوبا، فالظرف لا يكفي لعرض تلك الأوامر على البرلمان لتتم دراستها على مستوى اللجان المختصة وإعداد تقرير بشأنها وعرضها للموافقة على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أيضا، وقد يكون من الممكن أن يتم رفضها من طرف البرلمان لتنتج عن ذلك آثارا خطيرة² لذلك فهي لا تخضع للعرض على البرلمان.

الفرع الأول: مفهوم الحالة الإستثنائية

تم تنظيم الحالة الإستثنائية في الدستور الفرنسي لسنة 1958 في المادة 16 منه، وتم إقرارها في العديد من دساتير العالم منها التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996 في المادة 93 منه المطابقة للمادة 107 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 بقولها: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

¹ - أنظر المادة 3/142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 222.

ويجتمع البرلمان وجوباً.

تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها".

وتم تنظيمها بموجب المادة 74 من الدستور المصري الملغى لسنة 1971¹، ولم يتم تنظيمها في أي دستور مصري سابق ولا لاحق بما فيها الدستور المصري لسنة 2014.

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية والشكلية لتقرير الحالة الاستثنائية

يشكل إعلان الحالة الاستثنائية خطراً على حقوق وحرّيات الأفراد، فهي تقوم على أساس أن هناك خطراً وشيك الوقوع يهدد مؤسسات البلاد أو استقلالها أو سلامة ترابها²، لذا أوجب المشرع ضرورة توافر شروط معينة عند تقريرها، تتمثل فيما يلي:

البند الأول: الشروط الموضوعية

وتتمثل في الآتي: وجود خطر داهم (1) وأن يكون للخطر الداهم انعكاسات على المؤسسات الدستورية للدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها (2).

1- وجود خطر داهم:

يتوجب بأن يكون الخطر وشيك الوقوع وداهم أيضاً، وهو ما يقتضي لتقرير الحالة الإستثنائية بأن تكون هناك لمحات مؤكدة لوجوب التدخل لحماية المؤسسات الدستورية للدولة من الإنهيار، ومن الناحية القانونية فإن المقصود بالخطر الحالات الواقعية المنذرة بضرر

¹ - تنص المادة الرابعة والسبعون (74) من الدستور المصري الملغى الصادر في 12 سبتمبر 1971 والتي تم تعديلها بموجب الاستفتاء الذي أجري يوم 26/03/2007 بقولها:

" لرئيس الجمهورية إذا قام خطر حال وجسيم يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلسي الشعب والشورى، ويوجه بياناً إلى الشعب، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين (60) يوماً من اتخاذها، ولا يجوز حل مجلسي الشعب والشورى أثناء ممارسة هذه السلطات".

² - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 335.

يصيب مصالح حساسة في الدولة ويهددها بالزوال أو بالإنقاص منها.¹

والخطر المؤدي إلى إعمال المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، هو الخطر الجسيم والحال، ويعتبر الخطر جسيماً إذا تجاوز في شدته الأخطار المألوفة والمعتادة، ويكون الخطر حالا إذا بدأ فعلا ولم ينته بعد²، على أن تقدير جسامته الخطر أمر يختص به رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور كما أنه مكلف بالسهر على سلامة الوطن ووحدة الأمة³.

2- أن يكون للخطر الداهم انعكاسات على المؤسسات الدستورية للدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها:

من المسلم به، أنه لإعلان الحالة الاستثنائية يجب أن يصيب الخطر الداهم الوشيك الوقوع الموضوعات المنصوص عليها على سبيل الحصر في المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وهي تلك المؤسسات المنصوص عليها في الدستور كالحكومة والبرلمان⁴.

ويكفي لتطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي المماثلة للمادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 سير المؤسسات الدستورية بصعوبة أو تعثر سيرها، ولا يشترط أن تكون في حالة عجز كلي عن أدائها لوظائفها، وإلا فما هي الغاية من اشتراط الإجتماع الوجوبي للبرلمان عند إعلان الحالة الإستثنائية.

¹ - غبريال وجدي ثابت، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها (دراسة تحليلية مقارنة بالمادة 16 من الدستور الفرنسي شاملة الإجراءات المتخذة تطبيقا للمادتين 74،16 في الظروف الاستثنائية)، رسالة دكتوراه، الإسكندرية، 1988، ص 101.

-Georges DUPUIS, Marie-José GEUEDON, Patrice CHRETIEN, Droit administratif, 7e édition, Armand Colin, Paris, 2000, p 117 .

² - ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص 74.

- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 338.

³ - غبريال وجدي ثابت، مرجع سابق، ص 102.

⁴ - هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي)، ص 102.

ويتوجب في الخطر أن يكون داخليا أو خارجيا، وأن يكون على درجة عالية من الجسامة ويشكل اعتداء على وحدة الدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها، وعبر المشرع عن هذا الشرط بعبارة " يوشك أن يصيب"¹.

ويتجه الفقه الراجح للقول بأنه يكفي لتطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي عند مماثلتها بالمادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تعثر السلطات الدستورية عن سيرها، أو سيرها لكن بصعوبة، كما لا يشترط أيضا أن تكون في حالة عجز أو شلل كلي، لأنه لو كان البرلمان باعتباره من السلطات الدستورية في حالة عجز أو شلل كلي لما اشترط عند تطبيق المادة 107 أن يجتمع البرلمان بقوة القانون².

ولم يحدد التعديل الدستوري لسنة 2016 مدة الحالة الاستثنائية بل ترك تقديرها لرئيس الجمهورية، على أن تنتهي فقط وفق الإجراءات والأشكال التي ألزمت إعلانها³.

البند الثاني: الشروط الشكلية

لا تعد الشروط الموضوعية وحدها كفيلا بإعلان الحالة الإستثنائية، بل ألزم المشرع ضرورة توافر شروط أخرى شكلية والمتمثلة فيما يلي:

1- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان:

أوجب التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 استشارة رئيسي غرفتي البرلمان لإعلان الحالة الإستثنائية، ومن الممكن أن يكون لهذه الاستشارة تأثير في القرارات المتخذة من قبل الرئيس، خصوصا إن كانت الأغلبية البرلمانية من المعارضة، لأن الظرف الإستثنائي الذي تمر به البلاد يستوجب انتقال العمل التشريعي من البرلمان باعتباره صاحب الولاية العامة بالتشريع إلى رئيس الجمهورية، وما يترتب عن ذلك من آثار لعل أهمها هو المساس بالحقوق والحريات الأساسية للأفراد.

¹ رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، ط 1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2013، ص 88.

² المرجع نفسه، ص 89.

³ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 338.

2- استشارة رئيس المجلس الدستوري:

لقد أوجبت المادة 107 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ضرورة توافر شرطا شكليا متمثل في استشارة رئيس المجلس الدستوري، وذلك باعتبار المجلس الدستوري هيئة تسهر على احترام الدستور¹، كما أن رئيسه يعتبر من الشخصيات البارزة في الدولة، إذ يمكنه تولي رئاسة الدولة بالنيابة طبقا لما نصت عليه المادة 8/102 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في حالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان، لذلك فإن استشارته تدعم موقف رئيس الجمهورية المتضمن إعلان الحالة الإستثنائية.

وقد ألزمت بعض الدساتير أن يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة عند إعلانه للحالة الإستثنائية وهو ما تضمنته المادة 74 من الدستور المصري الملغى لسنة 1971، ولذلك أهمية كبرى لكونه يعتبر مبررا للأسباب المؤدية لإعلان الحالة الإستثنائية².

3- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن:

يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للأمن ونظرا لخطورة الظرف الإستثنائي فإنه يتوجب عليه عند إعلان الحالة الاستثنائية الاستماع للمجلس الأعلى للأمن، وما ينتج عن ذلك من آثار قد توضح السبل أمام رئيس الجمهورية في اتخاذ القرار المناسب³.

4- الاستماع لمجلس الوزراء:

قد أوجب المؤسس الدستوري الجزائري بمقتضى المادة 107 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، بأن يستشار الوزير الأول فقط عند إعلان حالي الطوارئ والحصار، غير أنه لتقرير الحالة الإستثنائية يتوجب على رئيس الجمهورية الاستماع لمجلس الوزراء

¹ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 343.

² يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، ط 4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 162.

³ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 344.

ككل، رغم أن رئيس الجمهورية يترأس مجلس الوزراء، إذ أنه يتبادل الآراء والمناقشات قد يتضح اتخاذ القرار المناسب¹، وقد ينتج عن استماعه التريث وعدم الإقدام على إعلان الظرف الإستثنائي لما قد ينتج عن ذلك من مسؤولية كاملة أمام الرأي العام².

5- اجتماع البرلمان وجوبا:

لقد خولت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 رئيس الجمهورية بالتشريع بالأوامر خلال الحالة الإستثنائية، وأوجبت شرطا شكليا لتقريرها يتمثل في اجتماع البرلمان وجوبا تحت رئاسة رئيس مجلس الأمة، استناداً إلى نص المادة 100 من قانون 12-16 " يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا رئيس مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها في المادة ... و 107... من الدستور"، ليراقب البرلمان أعمال السلطة التنفيذية عند تطبيق قرارات رئيس الجمهورية، كما لأعضاء البرلمان أن يستمعوا للوزارة كلما استدعى الأمر ذلك، ليتابع أعضاء البرلمان ويراقبوا تطبيق إعلان وإجراءات الحالة الاستثنائية وإبداء رأيهم في الموضوع³.

الفرع الثالث: السلطات المقررة لرئيس الجمهورية خلال الحالة الإستثنائية

تتسع سلطات الإدارة خلال الحالة الإستثنائية منضوية تحت ما يصطلح عليه بـ "المشروعية الإستثنائية"، فما مدى اتساع هذه السلطات؟، وهو الأمر الذي سنتطرق إليه فيما يلي:

البند الأول: سلطات رئيس الجمهورية في مجال تعديل الدستور أو إلغائه أو

وقف العمل به

بما أن تعديل الدستور يعتبر من الصلاحيات الموكلة للسلطة التأسيسية الأصلية، فلقد اجمع الفقه على أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية القيام بتعديل الدستور أثناء تقرير الحالة

¹ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 344.

² محمود صبحي علي السيد، مرجع سابق، ص 320.

³ رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 91.

الاستثنائية ولو كان تعديلا جزئيا أو إلغائه، ولرئيس الجمهورية القيام بالإجراءات التي من شأنها إرجاع السير العادي للمؤسسات الدستورية في الجمهورية¹، على أن تكون هذه الأحكام استناداً إلى المادة 107 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016².

ويرى جانب فقهي آخر بأنه لرئيس الجمهورية ممارسة جميع السلطات بمقتضى المادة 74 من دستور 1971 الملغى، ولو كان ذلك يدخل في مخالفة الدستور والقانون³، قياساً على ما تكفله المادة 16 من صلاحيات اعترف بها الفقه الفرنسي لرئيس الجمهورية عند ممارسة السلطات الاستثنائية⁴.

ولقد اتجه غالبية الفقه الفرنسي والمصري إلى أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يوقف العمل ببعض مواد الدستور كلما اقتضت الضرورة ذلك، على أن يصدر قرار صريح من طرف رئيس الجمهورية محدد المواد التي يوقف العمل بها من غيرها⁵.

ولا يمكن لرئيس الجمهورية إيقاف العمل بالدستور، لأن رئيس الجمهورية ملزمًا بنص الدستور بالمحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، وقد أوجبت المادة 90 من التعديل الدستوري لسنة 2016 رئيس الجمهورية بأن يحافظ ويدافع عن الدستور.

وقد نصت المادة 104 في فقرتيها الثالثة والرابعة على أنه " لا يمكن، في الفترتين المنصوص عليهما في المادتين (102) و(103) أعلاه، تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 7 و 8 من المادة 91 والمواد 93 و 142 و 147 و 145 و 155 و 208

¹ - ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص 75.

² - حميد شاوش، نظرية الضرورة في القانونين الدستوري والإداري وتطبيقاتهما في التشريع الجزائري، المكتبة المصرية للنشر والتوزيع، الجيزة، مصر، 2011، ص 145.

³ - هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري والمصري)، مرجع سابق، ص 110.

- بينما يتجه جانب فقهي آخر للقول بأنه يمكن لرئيس الجمهورية إيقاف العمل بالدستور أو ببعض نصوصه لكن بصفة مؤقتة، مادام اتخذ تلك الإجراءات لتخطي الأزمة فقط، غير أنه لا يمكن للرئيس القيام بإلغاء أو تعديل الدستور. أنظر:

- Hugues Portelli, **droit constitutionnel**, 7eme, Ed , Dalloz, Paris, 2007,p 202.

⁵ - ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص 75.

و210 و211 من الدستور.

لا يمكن، خلال هذين الفترتين، تطبيق أحكام المواد 105، 107، 108، 109، و111 من الدستور، إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، بعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن¹.
وأمام هذه الاعتبارات فإنه ليس لرئيس الجمهورية تعطيل أو تعديل أو إلغاء الدستور².

البند الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر

من أهم النتائج المترتبة على قيام الحالة الإستثنائية هي التشريع بأوامر طبقا لما نصت عليه المادة 4/142 رغم الاجتماع الوجوبي للبرلمان، فتولي رئيس الجمهورية لهذه للوظيفة التشريعية يشكل جوهر السلطات الإستثنائية³، على أنه يمكن لرئيس الجمهورية التدخل في المجال التشريعي المحجوز للبرلمان بموجب المادتين 140 و141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، أو بموجب نصوص أخرى من الدستور رغم اجتماع البرلمان⁴.
ومن الأهمية الإشارة إلى أن هذه الأوامر لا تعرض على البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها كما هو الأمر بالنسبة للأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

ومن الجدير الإشارة إلى أن الاوامر الاستثنائية تخضع لنظام قانوني مختلف عن الذي تخضع له القوانين العادية وذلك ما يستفاد من رأي المجلس الدستوري بمناسبة مراقبته للقانون العضوي 99-02 وجاء نصه كما يلي:

¹ - وقد نص دستور 1989 في مادته 85 بأن: "لا يمكن خلال الفترتين السابقتين تطبيق أحكام المواد 87 و 88 و 89 و91 من الدستور إلا بموافقة المجلس الشعبي الوطني والمجلس الأعلى للأمن".

² - ولا تسري غيبة البرلمان على فترة تركيز السلطة حيث يكون الدستور ملغيا أو موقوفا سريانه وبالتالي تكون الحياة النيابية متوقفة مما يتعذر معه تطبيق النصوص الدستورية. أنظر: محمد ربيع مرسى، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، قسم القانون العام، جامعة القاهرة، ص 558.

³ - يحي الجمل، مرجع سابق، ص 171.

⁴ - صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 213.

« واعتباراً أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 01-02-03 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وخصص الفقرة الرابعة من المادة 142 للأوامر التي يمكن أن يتخذها في الحالة الإستثنائية فإنه كان يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان، والأوامر المستثناة من ذلك، واعتباراً بالنتيجة أنه إذا قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية، ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور¹»، وبناء على ذلك فإن الأوامر تفلت من الرقابة البرلمانية، بخلاف الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية².

وعند تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 أكد الرئيس الفرنسي "ديغول" بأنه يمكن للبرلمان مناقشة الرئيس فيما يتخذه من إجراءات تطبيقاً للمادة 16، غير أنه لا يمكنه اتخاذ إجراءات تتعلق بتطبيقها، فرئيس الجمهورية وحده يعتبر صاحب اتخاذ القرار لتحقيق الأهداف المرجوة من تطبيق المادة 16³.

ولقي هذا التفسير تأييداً فقهيًا كبيراً، حيث يمكن للبرلمان مناقشة رئيس الجمهورية في المسائل التي يتخذها تطبيقاً للمادة 16 من الدستور الفرنسي والمادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ويمكن للبرلمان ممارسة وظيفته التشريعية لكن خارج المسائل التي تدخّل فيها رئيس الجمهورية، الإستثنائي⁴.

¹ - رأي المجلس الدستوري رقم 08/ر.ق.ع.م.د/ 99 مؤرخ في 21 فبراير 1999، ج.ر.ج.ج.ج، العدد 15، مؤرخة في 09 مارس 1999، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور.

² - موساوي فاطمة، صلاحية التشريع لإستثنائي في التعديل الدستوري 2016، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، العدد السابع، المجلد الثاني، سبتمبر 2017، ص 675.

³ - نقاش حمزة، الظروف الإستثنائية والرقابة القضائية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2010-2011، ص 87.

⁴ - المرجع نفسه، ص 87، ص 87.

الفصل الثاني:

الآليات المتعلقة بممارسة السلطة التنظيمية ونفاذ

القانون

باعتبار أن ممارسة العمل التشريعي من مهام السلطة التشريعية وممارسة العمل التنفيذي للقوانين من مهام السلطة التنفيذية، غير أنه قد يتعذر الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات على إطلاقه وهو ما يبرر الأخذ به بشكل نسبي حينما يتقرر للسلطة التنفيذية مباشرة تشريعات مستقلة (مبحث أول) في موضوعات محددة، وبالتالي يصبح المشرع الأصلي هو البرلمان بينما تعتبر السلطة التنفيذية مشرعا فرعيا.

ويستدعي التدخل التنفيذي وضع الإجراءات اللازمة لتنفيذه، فالتنفيذ هو الذي تقوم به الحكومة لزوما حتى يدخل القانون حيز التنفيذ، وتقوم بها الحكومة أنيا دون النص على ذلك من طرف المشرع، بل تعتبر من المهام الدستورية للحكومة فالنص التشريعي يتضمن القواعد والمبادئ العامة بينما يتولى التنفيذ شرحها وتوضيح كيفية تنفيذها، لذلك فهي تعتبر تنفيذا لنص تشريعي أو تنظيميا مستقلا (مبحث ثاني) من طرف رئيس الجمهورية شريطة موافقته على ذلك¹، وسواء كان النص التشريعي برلمانيا أو تشريعا عاما (مستقلا) فإنه لاستكمال الإجراءات التشريعية له، يستوجب إصداره من طرف رئيس الجمهورية ، كما يتطلب نشره أيضا حيث أن النشر إجراء واجب في جميع التشريعات سواء التشريع الأساسي أو العادي أو الفرعي (مبحث ثالث)²، وسيتم تفصيل ذلك فيما يلي:

¹ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 92.

- المرجع نفسه، ص 97.

- أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 08/01 ر.ت.د/م د المؤرخ في 07 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج، العدد 63، الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008، المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري.

- المراسيم التنفيذية الصادرة بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 بعد البناءات والمقتضيات تختم بعبارة " بعد موافقة رئيس الجمهورية" قبل أحكام النص. أنظر سعيد بو شعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 444.

² - محمد حسين منصور، مرجع سابق، ص 128.

المبحث الأول: آلية التشريع الموازي عن طريق السلطة التنظيمية

المستقلة

لقد خص المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بعدة صلاحيات، منها ما يدخل في دائرة التشريع ومنها ما يدخل في إطار القضاء ومنها ما يدخل في إطار التنفيذ، وقد وسع المؤسس الدستوري من صلاحياته حين خصه بممارسة السلطة التنظيمية في المجالات غير المحجوزة للبرلمان، حتى لا يكون هناك تناقض بين العمل التشريعي البرلماني والتنظيم¹، ويشكل المرسوم الآلية التي يمارس بها رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية، فاللوائح المستقلة تعد بمثابة تشريع أصيل يصدر عن السلطة التنفيذية دون الاستناد إلى تشريع قائم لذلك تسمى بـ " التنظيمات القائمة بذاتها" أو " اللوائح المستقلة"²، وقد نصت الفقرة الأولى من المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أن: " المواد التي لا تدخل في نطاق القانون تكون لها صفة لائحة".

المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة

حتى يمكننا إعطاء مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة سنتطرق إلى تعريفها، وأنواعها والحدود الفاصلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وكذا العلاقة بين القانون واللائحة كما يلي:

الفرع الأول: تعريف السلطة التنظيمية المستقلة وأنواعها

البند الأول: تعريف السلطة التنظيمية المستقلة

نال موضوع السلطة التنظيمية اهتماما كبيرا من طرف الفقه الدستوري، نظرا لما تتمتع به هذه الأخيرة من دور في تنظيم الشؤون العامة، فهناك من عرفها بأنها " اختصاص

¹ - بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، رسالة دكتوراه،

كلية الحقوق والعلم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2015-2016، ص 53.

² - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 339.

تقوم به هيئات السلطة التنفيذية، وهو يتمثل في سن قواعد عامة ومجردة، لا تختلف من الناحية الموضوعية والمادية عن تلك القوانين التي يصدرها البرلمان"¹.

وهناك من اتجه إلى أن اللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها *règlements autonomes* هي " تلك التنظيمات التي ينفرد بها رئيس الجمهورية دون غيره، بصورة يعالج فيها مواضيع مستقلة وخارجة عن مسألة تنظيم وتنفيذ القوانين، كما أن تنفيذها يندرج خارج المجال المخصص للقانون"².

وهناك من عرفها بأنها تلك " اللوائح التي تستقل السلطة التنفيذية بإصدارها دون الاستناد إلى تشريع قائم، فهي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور التي لم يتطرق إليها القانون، ولا تستند هذه اللوائح إلى قوانين قائمة، بل تصدر مستقلة على أي قانون، لذا سميت باللوائح المستقلة، فهي تعد تشريعا أصيلا تتولاه السلطة التنفيذية دون مشاركة من البرلمان بخلاف اللوائح التنفيذية لأنها تعد تشريعا ثانويا، لا تصدر إلا لوضع الشروط اللازمة لتنفيذ تشريع قائم"³.

وانطلاقا من هذه التعاريف فإنه يقصد بالسلطة التنظيمية المستقلة، تلك السلطات التي تختص السلطة التنفيذية بممارستها تصدر عن رئيس الجمهورية فيكون له بموجبها تنظيم مسائل غير مخصصة للقانون، وهي تصدر غير مستندة إلى قانون معين لذلك تسمى باللوائح المستقلة.

وان كان دستور 1976 أسند السلطة التنظيمية كاملة سواء التنظيمات المستقلة أو تنفيذ القوانين الى رئيس الجمهورية⁴، فإن دستور 1989 والتعديل الدستوري لسنة 1996 وكذا التعديل الدستوري لسنة 2016 أسند السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية بنص

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004، ص 101.

² - رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 118.

³ - دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة المعاصرة، ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية (دراسة تحليلية مقارنة)، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013، ص 112.

⁴ - تنص المادة 10/111 من دستور 1976 على أنه: " يضطلع بالسلطة التنظيمية ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات".

المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون."

واستنادا الى مقتضيات هذه المادة فإن السلطة التنظيمية المستقلة في الجزائر تمارس من طرف رئيس الجمهورية، وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

لقد ميز التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 بين المجال التنظيمي المستقل "pouvoir réglementaire autonome" الذي يتولى القيام به رئيس الجمهورية، والسلطة التنظيمية المشتقة القائمة على تنفيذ القوانين "Exécution des lois" الذي يعود للوزير الأول¹، كما قد تم دمج سلطتي التنظيم والتنفيذ تحت مسمى واحد في المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وهي سلطة التنظيم، ولم يتخلى عن مصطلح التنفيذ، وكأن المؤسس الدستوري الجزائري حاول إبراز أولاً الدور المهم للتنظيم المستقل الذي يتولاه رئيس الجمهورية على تنفيذ القوانين الذي يتولاه الوزير الأول، لحاجة التنظيم المستقل بدوره للتنفيذ فكانت الأسبقية في التصييص للتنظيم المستقل على التنفيذ².

البند الثاني: أنواع المراسيم الرئاسية

إن المراسيم المخولة لرئيس الجمهورية بمقتضى السلطة التنظيمية استنادا إلى الدستور، تنقسم إلى نوعين، مراسيم تنظيمية ومراسيم فردية، وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

1- المراسم الرئاسية التنظيمية:

إن الغرض من وضع هذه المراسيم تنظيم المرافق العامة وترتيبها، وتنسيق سير العمال في المرافق العمومية، متضمنة قواعد عامة ومجردة لذلك، ولا تخص مركزا قانونيا محددًا بذاته، لتصدر السلطة المختصة هذا التنظيم الذي تستمد من الدستور مباشرة، متى توافرت شرط إصداره دونما حاجة لانتظار إصدار تشريع برلماني³، وبالتالي فإن إصدار

¹ - انظر نص المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996- السلطة التنفيذية)، ص 88.

³ - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 339.

المراسيم الرئاسية عند إنشاء تنظيم المرافق العامة هو أمر موكل لأعلى جهاز تنفيذي في الدولة وهو رئيس الجمهورية، مثالها المرسوم الرئاسي 02-250 المؤرخ في 2002/07/24 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية¹.

2- المراسم الرئاسية الفردية:

وهي التي تختص بمراكز شخصية دقيقة واردة في المرسوم ذاته، يختص بها رئيس الجمهورية بموجب الدستور لاسيما في المادتين 92 و93 منه، والقاضية بالتعيين في الوظائف السامية في الدولة مدنيا وعسكريا، فضلا عن تمتع رئيس الجمهورية أيضا بإصدار قرارات التعيينات في شكل مراسيم رئاسية².

وتأسيسا على ما تقدم ذكره، فإن اللائحة تعتبر عملا إداريا طبقا للمعيار الشكلي، بينما تعتبر عملا تشريعيا طبقا للمعيار الموضوعي لتضمنها قواعد عامة ومجردة وهو ما يجعلها متشابهة إلى حد ما مع القوانين داخل الدولة، وهو ما يبيح للأفراد الاستناد عليها، ويكون القاضي ملزما ببناء حكمه عليها متى كان لها محل في الدعوى المرفوعة أمامه، والمحاكم لها أن تبني أحكامها على القوانين بالمفهوم الواسع لا الضيق والذي يشمل القوانين واللوائح³.

وفي كل الأحوال متى أصدر رئيس الجمهورية اللوائح غير مستند إلى أي نص قانوني، فإن ذلك يعتبر من ضمن اختصاصاته الشخصية، فله على إثرها القيام بإجراءات الضبط الإداري في كل إقليم الدولة⁴.

¹ - بوجادي عمر، مرجع سابق، ص 252.

² - يامة ابراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2014-2015، ص 43.

³ - رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 114.

⁴ - رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية، مرجع سابق، ص 403.

الفرع الثاني: الحدود الفاصلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

تعتبر عملية سن القوانين في النظم القانونية المعاصرة من اختصاص السلطة التشريعية كقاعدة عامة، وقد أتيح للسلطة التنفيذية ممارسة ذلك الحق بتوافر شروط معينة، وتبقى المجالات الأخرى التي تخرج عن المجالات المحجوزة للبرلمان من اختصاص التنظيم الذي يدخل ضمن مهام السلطة التنفيذية، الأمر الذي يثير بعض الإشكالات ترجع إلى ضرورات عملية وإلى تنظيم السياسة التنفيذية.

والواضح من التعديل الدستوري الجزائري أن تنظيم بعضاً من المسائل المحدودة يكون بناء على نص قانون " يشرع البرلمان"، وهذا معناه أنه إذا تطلب الدستور تنظيم مسألة ما بقانون فإن ذلك يمنع على السلطة التنفيذية تنظيمها بلائحة¹.

ليتجه بعض الفقهاء إلى اعتبار تحديد هذا الاختصاص² ورد على سبيل الحجز لا الحصر، وهي تعتبر من المسائل المحجوزة للمشرع، أما المسائل المسكوت عنها فيمكن أن ينظمها المشرع بقانون يمارس عليها الاختصاص التشريعي النسبي، ويشملها بالتالي حق التعديل، بينما اتجه جانب فقهي آخر إلى اعتبار أن اختصاص المشرع ورد على سبيل الحصر في المادة 140، أما ما عداها فيدخل في المجال التنظيمي وفقاً للمادة 143 من التعديل الدستوري 2016³.

وقد قلب الدستور الفرنسي لسنة 1958 هذا المفهوم، حينما أصبحت السلطة التنفيذية هي صاحبة الاختصاص التشريعي العام أو المشرع العادي بينما السلطة التشريعية هي المشرع الإستثنائي، فأصبحت اللائحة هي الأصل بينما يشكل القانون الاستثناء⁴، وتجسد ذلك بشكل صريح في المادة 34 التي حددت المسائل التي يمكن التشريع فيها

¹ - أنظر المادة 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - تنص المادة 140 من ذات التعديل على أنه: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: ...".

³ - عزاوي عبد الرحمان، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 245.

⁴ - Mauss DIDIER, *Le parlement sous la Vème république*, 3eme éd, P.U.F., Paris, 1996, p19.

بموجب قانون، على أن الموضوعات التي لا تتدرج في نطاق القانون تكون لها طبيعة لائحية¹.

فالدستور الجزائري حجز مجالات معينة لدائرة عمل القانون ، بيد أن هناك مسائل أتيح فيها للسلطة التنفيذية تنظيمها بموجب لوائح، أما المجال المسكوت عنه، فللبرلمان أن يتدخل فيه كما يشاء، غير أنه يمكن للسلطة التنفيذية التدخل فيه أيضا ما لم يوجد اعتراض من البرلمان حول ذلك.

وبناء على ما تقدم، لقد وفر القضاء الإداري الفرنسي ممثلا في مجلس الدولة الفرنسي الحماية الكاملة لمجال القانون من التدخل التنفيذي عن طريق التنظيم، بإخضاع كافة أعمال السلطة التنفيذية لرقابته، باستقرار أحكامه على المعيار الشكلي كأساس لتحديد طبيعة العمل الإداري، وبذلك تم إخضاع التنظيمات المستقلة لرقابته، كما وضع المبادئ العامة للقانون في مرتبة تعلو على القانون، فأخضع كافة الأعمال التنظيمية لرقابته بغض النظر عن سندها سواء كان المادة 16 أو المادة 37 أو المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 موفرا حماية كاملة للقانون من تدخل التنظيم².

ويمكن للبرلمان حماية مجاله في حالة دفع الحكومة بعدم قبول هذا المقترح الذي يعدل من مجال التنظيم، ولحماية مجال القانون تعرض المسألة طبقا للمادة 41 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على المجلس الدستوري لتحديد طبيعته وإصدار رأيه فيه الذي يكون ملزما لجميع السلطات³.

ويمكن للبرلمان عند مناقشته للقانون ومصادقته عليه ومخافة تدخل الحكومة لتعديله عن طريق التنظيم طبقا للمادة 37 من الدستور أن يطلب من المجلس الدستوري عن طريق رئيس أحد المجلسين أو ستين (60)، عضوا من أحد المجلسين النظر في مدى دستورية

¹ - أنظر المادة 37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

- محمود صبحي علي السيد، مرجع سابق ، ص 240.

² - صحراوي مهار، مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق سعيد حمدين، جامعة

الجزائر 1، موسم 2017/2018، ص 221.

³ - المرجع نفسه، ص 222.

القانون قبل إصداره من طرف رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 61 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، فإن اعتبره دستوري يصدره رئيس الجمهورية وتمتتع الحكومة من إصدار تنظيمات مخالفة لهذا القانون، ولا يمكن الطعن في قرارته باعتبار أن رأي المجلس الدستوري يعتبر رأياً ملزماً¹.

يتمتع رئيس الجمهورية بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2016 باتخاذ تنظيمات مستقلة، ومن ضمن المجالات التي يمارس فيها رئيس الجمهورية التنظيم المستقل في الظروف العادية نذكر لوائح الضبط أو البوليس وكذلك المرافق العامة²، فهي مجالات تدخل من ضمن المجالات التي يمكن لرئيس الجمهورية ممارسة سلطته التنظيمية فيها طالما أنها لا تدخل في ضمن المجالات المحجوزة للمشرع بموجب المادة 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وقد نصت المادة 140 في البند الثاني من التعديل الدستوري لسنة 2016 بقولها: " القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لاسيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات"، وبالتالي فهي تتسع وتتمدد بل وتتطور طبقاً للظروف وعملاً بالسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية التي يتمتع بها، ويبني قناعته في ممارسة تنظيمات مستقلة بشأنها³.

ولم تحدد المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نوع التنظيم الذي يمكن لرئيس الجمهورية ممارسته، بل اقتضت على أن يمارس ذلك في المجالات غير المخصصة للقانون، بل أكثر من ذلك حين مكنت المادة 91 في بندها السادس من التعديل الدستوري لسنة 2016 رئيس الجمهورية من التوقيع على المراسيم الرئاسية⁴، وبالتالي ممارسة سلطته

1 - صحراوي مهار، مرجع سابق، ص 223.

2 - يامة ابراهيم، مرجع سابق، ص 41.

3 - المرجع نفسه، ص 40.

4 - تنص المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في البند السادس على أنه: " يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى الاختصاصات التي تخولها آياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

6 . يوقع المراسيم الرئاسية".

التنظيمية، وقد منعت المادة 2/101 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التفويض في ذلك بقولها: " كما لا يجوز أن يفوض سلطته في ... و 91 من الدستور "

وقد اتجه معظم الفقهاء على أن ما يصدر عن رئيس الجمهورية بموجب سلطته التنظيمية يعتبر من ناحية الموضوع عملاً تشريعياً، ويُعتبر عملاً إدارياً من ناحية الشكل باعتبار صدوره من طرف رئيس السلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية¹.

وإذا سلمنا بأن العمل التشريعي يعتبر من صميم عمل البرلمان، فإنه نظراً للخبرة التي تتوفر عليها السلطة التنفيذية فإن ذلك يكون لها سندا في مواجهة مثل تلك الظروف أو مشاكل الحياة الحديثة عن طريق إصدار اللوائح المستقلة، الأمر الذي جعل المؤسس الدستوري في الدول الديمقراطية الحديثة يحجز بمقتضى الدستور بعض المجالات للسلطة التشريعية وما عداها يبقى متروكا للتنظيم².

نخلص مما سبق، أنه مهما بلغت دقة وتفحص المشرع باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في وضع القاعدة القانونية، غير أنه لا يمكنه تدارك التفاصيل والتدقيقات في الموضوع الذي يمارس في إطاره العمل التشريعي، لذلك أسند للسلطة التنفيذية ممارسة المراسيم نظراً للإمكانات التي تتوفر عليها من دراية واتصالها الدقيق بالموضوع، ليتحول رئيس الجمهورية من مشرع ثانوي إلى مشرع أصلي، وهو الأمر الذي يتناقض مع القاعدة العامة التي تقضي بالعكس.

الفرع الثالث: العلاقة بين القانون واللائحة

سننظر في هذا الفرع اتجاهات الفقه والقضاء بشأن التمييز بين القانون واللائحة، التمييز بين اللائحة والقانون، وسيتم تفصيل ذلك فيما يلي:

¹ - مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط 1، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص 138.

² - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 317.

البند الأول: اتجاهات الفقه والقضاء بشأن التمييز بين القانون واللائحة

إن هناك معيارين للتمييز بين مجال القانون واللائحة هما المعيار الشكلي والمعيار

الموضوعي:

أولاً- المعيار الشكلي:

يقوم هذا المعيار على التمييز بين مجال اللائحة والقانون حول السلطة التي أصدرت القانون أو اللائحة، وكذا الشروط والإجراءات المتطلبية في إصداره بغض النظر عن مضمون أو فحوى العمل.

فإذا صدر العمل من هيئة إدارية أعتبر العمل أو القرار إدارياً، بينما يعتبر العمل تشريعياً إذا صدر من هيئة تشريعية، سواء كان منشأً لمراكز قانونية عامة أو كان متعلقاً بمراكز قانونية عامة أو مراكز قانونية خاصة¹.

ولقد اتجه معظم الفقهاء الفرنسيين إلى الأخذ بالمعيار الشكلي، ومنهم الفقيه كاري دي مابيرغ " Carre de malberg " الذي يعتبر أن القرار يعتبر قانوناً بمجرد صدوره عن السلطة التشريعية مسايراً بذلك الإجراءات التي نص عليها الدستور، ويعتبر إدارياً لصدوره عن السلطة التنفيذية باعتبارها جهة إدارية، وقد اعتبر الفقيه أندري ديلوبادير " De Loubader " الذي أقر بانهايار المعيار الموضوعي في دستور فرنسا لسنة 1958 بأن المعيار الشكلي يعتبر المعيار الوحيد للتمييز بين اللائحة والقانون².

ثانياً- المعيار الموضوعي:

يتجه هذا المعيار إلى القول بأن العمل يعتبر تشريعياً إذا كان مضمونه تشريعياً سواء صدر عن جهة إدارية أو جهة تشريعية، بينما يعتبر العمل إدارياً إذا كان مضمونه إدارياً سواء صدر عن هيئة تنفيذية أو هيئة تشريعية، وبالتالي فإن مضمون القرار أو فحواه

¹ - أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة بريطانيا-فرنسا - مصر)، ط 1، مكتبة القانون والإقتصاد، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2014، ص 42.

- دانا عبد الكريم سعيد، مرجع سابق، ص 108.

² - المرجع نفسه، ص 109.

يعتبر فاصلا للتمييز بين العمل الإداري والعمل التشريعي، سواء صدر عن هيئة إدارية أو هيئة تشريعية¹، ليستوي القانون واللائحة من حيث المضمون لاحتوائهما على قواعد عامة ومجردة².

لذلك فهناك من يرى بعدم صحة الأخذ بالمعيار الشكلي كمعيار فاصل بين اللائحة والقانون، فالأخذ به يستدعي التطبيق التام بين سلطات الدولة، لذلك فإن المعيار الموضوعي يعتبر المعيار الصائب للفصل بين اللائحة والقانون³.

البند الثاني: أوجه الشبه والاختلاف بين اللائحة والقانون

انطلاقا مما تقدم ذكره، فإن اللوائح تعتبر أمرا لا غنى عنه لما لها من أهمية غير أن لها مركز ثانوي بالنسبة للقانون، وسيتم تمييزها عن القانون فيما يلي:

أولا_ أوجه الشبه بين اللائحة والقانون:

نتطرق إلى أوجه الشبه بين اللائحة والقانون من حيث:

_ المضمون.

_ التطبيق والتفسير.

_ الخضوع لأحكام الدستور.

وسيتم تفصيل ذلك فيما يلي:

أ- **من حيث المضمون:** تقوم العلاقة بين اللائحة والقانون على مبدأ خضوع اللائحة للقانون، وبالتالي فإن اللائحة والقانون ليستا على قدم المساواة في المركز، فتخضع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية نظرا للإرتباط الوثيق بين البرلمان والشعب، ليتطابق تدرج الأعمال القانونية مع التدرج العضوي، فتخضع اللائحة للقانون ويخضع القانون هو الآخر للدستور.

1 - دانا عبد الكريم سعيد، مرجع سابق، ص 109.

2 - محمود صبحي علي السيد، مرجع سابق، ص 30.

3 - دانا عبد الكريم سعيد، مرجع سابق، ص 109.

وبناء على ما تقدم، فيجب أن تخضع اللائحة للقانون ولا تتناول موضوعاً يدخل أصلاً ضمن اختصاص المشرع، وليس لها أثراً رجعياً، وتحت طائلة البطلان يجب أن تنقيد عند صدورهما بالشروط والشكليات التي أوجبها القانون، وتكون السلطة التنفيذية حرة في إصدار اللائحة التنفيذية فيما إن لم يوجب القانون ذلك أو إذا منح لها الاختيار في إصدارها، وتنقيد السلطة الإدارية التي أوجب عليها القانون بإصدار اللائحة التنفيذية بإصدارها ولا يمكنها أن تعهد بإصدارها إلى سلطة إدارية أخرى وإلا كنا أمام عيب مخالفة القانون.

ولقد استقر القضاء في فرنسا إلى أن الفراغ الذي شهده القانون في مقابل اللوائح المستقلة لا يعني الرقي باللائحة إلى نفس درجة القانون، ولا خلاف بين اللائحة المستقلة وبقية اللوائح، فتظل أعمالاً إدارية كسائر الأعمال الإدارية الأخرى، فلها مرتبة أدنى من القانون، وبما أن اللوائح المستقلة تدخل في نطاق الأعمال الإدارية فهي تخضع للقضاء الإداري، غير أنه نظراً لعدم وجود القانون في مجالها فإن أساس هذه الرقابة يرجع إلى نظرية المبادئ العامة للقانون " principes généraux du droit " ¹.

وبناء على ما سبق يضع القانون واللائحة أيضاً قواعد عامة مجردة مُلزِمة، تطبق على كل من توافرت فيه شروط تطبيقها، كما تطبق على كل الوقائع التي تتوافر فيها قواعد تطبيقها، فتطبق على كل الحالات الفردية المتمثلة، ولا يتم وضعها لتطبق على حالة معينة بل تطبق على كل الحالات المتشابهة، كما لا ينتهي الغرض منها بمجرد تطبيقها على حالة واحدة فقط ².

وتعتبر السلطة التنظيمية المستقلة " في الحقيقة سلطة إنشائية أي أنه بموجبها يقوم رئيس الجمهورية باعتباره جهازاً إنشائياً بإصدار أو بإنشاء قواعد قانونية جديدة في مواضيع مستقلة عن مجالات التشريع، وبالتالي فمادام أنها قواعد قانونية لم تصدر من قبل في هذه المواضيع فإنها حتماً ليست سلطة تنظيم بل سلطة تشريع لأن التنظيم يأتي عادةً بعد النشأة

¹ - محمود صبحي علي السيد، مرجع سابق، ص 235.

² - المرجع نفسه، ص 24.

مثلاً نعرفه عن المراسيم التنفيذية التي تصدر من أجل تنفيذ وتنظيم التشريعات، فمصطلح التنظيم وكما تم توضيحه سابقاً يُعرف بحسب العلم الذي يرد فيه¹.

ب- **التطبيق والتفسير:** حيث يختص القاضي بتفسير كل من اللائحة والقانون باعتبارهما تشريعات موضوعية، ويطبقيهما على كل الوقائع المنظورة أمامه، باعتباره مختص بإيجاد الحلول للمسائل المعروضة عليه، كما يفسر القواعد القانونية التي يبتغي تطبيقها، لاسيما إذا شابها غموض أو إبهام صعب من تطبيقها².

ج- **الخضوع لأحكام الدستور:** باعتبار أن الدستور أعلى من القانون واللائحة، فإن كليهما يخضع ويتقيد بأحكامه لأنه أعلى منهما مرتبة، وذلك في الدول ذات الدساتير الجامدة كالجزائر³.

ثانياً_ أوجه الاختلاف بين اللائحة والقانون:

سننطلق إلى أوجه الإختلاف بين اللائحة والقانون من حيث:

- جهة الإصدار.

- الرقابة.

- النطاق التشريعي

- المرتبة والقوة.

- وسيتم تفصيل ذلك فيما يلي:

1- أوجه الاختلاف بين اللائحة والقانون من حيث جهة الإصدار:

تصدر اللائحة دائماً عن السلطة التنفيذية بينما القانون يصدر عن السلطة التشريعية وهو صاحب الاختصاص الأصلي بالتشريع، كما قد يصدر أيضاً عن السلطة التنفيذية حينما يخولها المؤسس الدستوري التدخل للقيام بالعمل التشريعي في فترات معينة

¹ - حول دراجي، موقع اللائحة في النظام القانوني الجزائري بين سلطة التشريع وسلطة التنظيم، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عشور الجلفة، العدد 04، الجزء 09، 2016، ص 438.

² - محمود صبحي علي السيد، مرجع سابق، ص 25.

³ - المرجع نفسه، ص 26.

كما هو الأمر عند توافر الحالة الإستثنائية، أو نظراً لتوافر حالة الاستعجال أثناء شغور البرلمان¹.

2- أوجه الاختلاف بين اللائحة والقانون من حيث المرتبة والقوة:

يعتبر القانون في مرتبة أقوى من اللائحة، لأن السلطة المختصة بإصدار القانون هي السلطة التشريعية التي يتمثل جوهرها في إرادة الأمة الذي يمثله البرلمان، فتصدر اللوائح بالاستناد إلى القانون حتى لا تكون منحرفة عن الغرض الذي صدرت من أجله، وبالتالي حين مخالفة اللوائح للقانون فإنه يقضي بطلانها سواء من طرف المجلس الدستوري المختص بالنظر في مدى دستورية التنظيمات المستقلة الصادرة عن السلطة التنفيذية أو من طرف القضاء، حينما يتلقى الأمر بالتنظيمات المشتقة الصادرة عن الوزير الأول، وبناء على ذلك، لا يمكن للائحة أن تتضمن حكماً مخالفاً للقانون أو لاغياً أو معدلاً له، في حين أنه يمكن للقانون أن يلغي أو يعدل اللائحة².

ج- أوجه الاختلاف بين اللائحة والقانون من حيث النطاق التشريعي:

إن المجال الممنوح للمشرع يعتبر واسعاً، وله أن يتدخل في كل المجالات عدا المجالات التي استبعدت بموجب الدستور، كعدم جواز الرجعية في قانون العقوبات، بينما مجال اللائحة يعتبر ضيقاً عن مجال القانون.

د- من حيث المدى: يعتبر القانون أطول عمراً من عمر اللائحة التي تتقيد بحكم طبيعتها الإدارية للتغيير المستمر الذي يتفق مع متطلبات الحياة الإدارية، وحسن سير المرافق العامة.

هـ- من حيث الرقابة: تخضع اللوائح لاسيما التنفيذية منها لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً، بينما لا يخضع القانون إلا للرقابة على دستورية القوانين عندما يقر دستور الدولة ذلك أو تعترف المحاكم لنفسها بهذا الحق كالولايات المتحدة الأمريكية مثلاً³.

1 - دانا عبد الكريم سعيد، مرجع سابق، ص 107.

2 - المرجع نفسه، ص 107.

3 - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 319.

المطلب الثاني: المرتكزات الدستورية للتمييز بين مجال

اللائحة والقانون في الدساتير الجزائرية

مما لا شك فيه أن الجزائر عرفت عدة دساتير وعدة تعديلات دستورية لها، لذلك سنتناول بالدراسة توزيع الاختصاص في المرحلة ما قبل 1989، توزيع الاختصاص في المرحلة ما قبل 1989، وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

الفرع الأول: توزيع الاختصاص في المرحلة ما قبل 1989

نقصد بمرحلة ما قبل دستور 1989 ، توزيع الاختصاص في دستور 1963، توزيع الاختصاص في أمر 10 جويلية 1965، توزيع الاختصاص في دستور 1976، وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

البند الأول: توزيع الاختصاص في دستور 1963:

من المسلم به أن الجزائر في دستور 1963 اعتمدت حزبا واحدا، وهو ما انعكس على ممارسة الوظائف الأساسية لسلطات الدولة لاسيما الوظيفة التشريعية حيث نصت المادة 28 من دستور 1963 على أنه: " يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية، ويتولى التصويت على القوانين، ويراقب الحكومة"، وقد خص الدستور السلطة التنفيذية لرئيس الدولة وله في ذات الوقت لقب رئيس الجمهورية¹، وبالتالي فإن تقنية المراسيم الرئاسية تعد تقنية قديمة تعود لأول دستور للبلاد وهو دستور 1963، أين شهدت المراسيم بحصرها بيد رئيس الجمهورية مع عدم حجز مجالات التشريع، حيث نصت المادة 53 منه على أنه: " تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية"، فيتولى ممارسة السلطة التنظيمية المتضمنة وضع قواعد عامة ومجردة²، وبالتالي تم غلق مجال ممارسة هذه الصلاحية من أي شخصية أخرى عدا رئيس الجمهورية ولو عن طريق التفويض.

وقد خص دستور 1963 رئيس الجمهورية بوظائف أخرى منها عملية إصدار ونشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال العشرة أيام الموالية للمصادقة عليها وايداعها مكتب

1 - أنظر المادة 39 من دستور 1963.

2 - عزاوي عبد الرحمان، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 20.

رئيس الجمهورية، غير أن الأمر الذي تميز به هذا الدستور ولم تتضمنه الدساتير والتعديلات اللاحقة عليه هو أنه إذا لم يطلب رئيس الجمهورية القراءة الثانية للقانون المصادق عليه من قبل المجلس الوطني خلال العشرة (10) أيام الموالية للمصادقة عليها وإيداعها مكتب رئيس الجمهورية، تولى مكتب المجلس الوطني النشر بنفسه، وهو ما يدعم من سلطة المجلس الوطني في ميدان التشريع، فيدخل بذلك القانون موضع التنفيذ¹.

ومن مهام رئيس الجمهورية في إطار دستور 1963 أيضا تنفيذ القوانين بمعية الوزراء المكونين للحكومة المشكلة من حزب واحد، كما تضمن آلية التفويض التشريعي² بناء على طلب رئيس الجمهورية في مواضيع محددة ولمدة محددة بتوافر شروط معينة، فيصدر أوامر تشريعية تدخل ضمن الاختصاصات المحجوزة للبرلمان بموجب الدستور، لتعرض بعد ذلك على المجلس الوطني حتى تكتسب الصبغة التشريعية شكلا وموضوعا³.

وبما أن دستور 1963 أسند مهمة التنظيم وكذا تنفيذ القوانين لرئيس الجمهورية فإن ذلك يفيد بوجود مجال مستقل عن السلطة التشريعية، غير أن الدستور لم يحدد حصرا اختصاص إحدى الجهتين، وبالتالي فقد يتدخل التنظيم المخول لرئيس الجمهورية في اختصاصات التشريع المخولة للمجلس الوطني، وهو أمر قد يحدث لا محالة، ولا يمكن تجنبه إلا إذا كان المجلس الوطني قويا، ليدفع التدخل في الاختصاص فيمنع السلطة التنفيذية من التدخل فيه إلا بموافقة⁴.

وبناء على ما تقدم، فإن الوظيفة التشريعية في ظل دستور 1963، ونظرا لمجالها الواسع والمسائل المسكوت عنها أيضا تعتبر مجالا مشتركا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (التنظيم)، فلكل من السلطتين أن تضمها إلى نطاق اختصاصه وفق تقديره ونظرته للموضوع وإن اعتبر المجلس الوطني صاحب الاختصاص الفعلي بالتشريع لكونه هيئة

1 - أنظر المادة 51 من دستور 1963.

2 - أنظر المادة 58 من ذات الدستور.

3 - عزاوي عبد الرحمان، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 21.

4 - المرجع نفسه، ص 22.

منتخبة ممثلة للإرادة العامة¹، فإن السلطة التنفيذية تتوافر على آليات قانونية تيسر لها تنفيذ برنامجها السياسي والتي يدخل في إطارها سلطة القوانين والتنظيمات المستقلة.

وقد يحدث خلاف حول أحكام الدستور المتضمنة تداخلا في الاختصاص أو ما يسمى بتنازع الاختصاص، فيعتبر المجلس الدستوري هو الهيئة التي أنيطت لها مهمة الرقابة على أعمال السلطات والمؤسسات الدستورية في الدولة، والتي يدخل في نطاقها مدى احترام قواعد الاختصاص الدستوري².

البند الثاني: توزيع الاختصاص في أمر 10 جويلية 1965

لقد اعتبر بعض فقهاء القانون الدستوري بأن أمر 10 جويلية 1965 بمثابة دستورا مصغرا، ولقد عوض مجلس الثورة المجلس الوطني، وأعلن بأنه حائزا للسيادة المطلقة إلى حين انعقاد مؤتمر حقيقي للحزب واتخاذ دستور جديد للبلاد، وأسندت له اختصاصات المجلس الوطني ورئيس الجمهورية والحزب (اللجنة المركزية والمكتب السياسي)، كما يتولى مراقبة الحكومة طبقا للمادة الثالثة من هذا الأمر، ونظرا لحاجة النظام إلى الحكومة فقد تم تأسيس حكومة تتولى مهام التسيير وتولي الوظائف التشريعية والتنفيذية بتفويض من مجلس الثورة³.

وقد نصت المادة 10 من أمر 10 جويلية 1965 بأن: " التدابير التي تتخذها الحكومة يتم إصدارها في شكل أوامر أو مراسيم"، وقد كان في بداية الأمر تداخلا وتضاربا كبيرين خاصة في الوهلة الأولى أين تم تنظيم موضوعات بأوامر، فتم إلغاؤها أو تعديلها بمراسيم أو العكس، وهو ما يفيد بأنه متى صدر أمرا فإن الموضوع الذي نظمه يندرج ضمن طائفة التشريع، وإذا صدر مرسوما فإن الموضوع الذي نظمه يندرج ضمن طائفة التنظيم،

¹ - عزاوي عبد الرحمان، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 23.

² - المرجع نفسه، ص 23.

³ - صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 75.

وبالتالي فإن صاحب الاختصاص التشريعي يختار الآلية الملائمة الأولى لتنظيم مجال معين مرسوماً أو أمراً¹.

ومما تجدر الإشارة إليه أن هناك صعوبات كبيرة في التفرقة بين مجال الأمر والمرسوم خلال هذه الفترة، لاسيما بعد اندماج السلطتين التشريعية والتنفيذية في جهاز واحد الذي يتولى صلاحياته من خلال الحكومة المعينة من قبله وبتفويض منه، فتلك الأسباب غضت النظر في التفكير بالفصل بين مجالي اللائحة والقانون بسبب النمط الذي جاء به أمر 10 جويلية 1965²، والذي انبثق عنه إلغاء دستور 1963 والمتضمن في جوهره إلغاء كل مؤسسات الدولة القائمة بموجبه، فأصبح مجلس الثورة هو صاحب السلطة العليا للحزب والدولة أيضاً³.

البند الثالث: توزيع الاختصاص في دستور 1976

بالرجوع إلى مضمون أحكام دستور 1976 يتضح بأن هذا الدستور عمّر طويلاً لمدة اثنتي عشرة (12) سنة من 22 نوفمبر 1976 إلى غاية 23 فيفري 1989، وشهد ثلاث انتخابات تشريعية للمجلس الشعبي الوطني سنوات 1979، 1984 و 1988، ولم يعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية، التنفيذية والقضائية، وهو ما ينعكس على توزيع الاختصاصات بين الهيئات التي تقوم على هذه الوظائف، لاسيما منها السلطتين التنفيذية والتشريعية⁴، وتبع المجلس الشعبي الوطني لحزب جبهة التحرير الوطني، وبالتالي فلم يكن لغير المؤيدين للحزب الوصول إلى المجلس الشعبي الوطني، كما ضمت قيادة المجلس الشعبي الوطني رئيس المجلس وأعضاء المكتب وكذا رؤساء اللجان البرلمانية الدائمة⁵.

1 - صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 79.

2 - عزاوي عبد الرحمان، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 28.

3 - صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 79.

4 - عزاوي عبد الرحمان، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 29.

5 - صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 119.

وقد نظمت خمس مواد موضوع توزيع الاختصاص بين القانون والتنظيم الممثلتين في البرلمان ذو الغرفة الواحدة والحكومة، وهي المواد 111، 114، 126، 151، 152 بالإضافة إلى المادة 153.

ويلاحظ بأن هناك تعظيم لدور السلطة التنفيذية في مقابل السلطة التشريعية، حيث استخدم المؤسس الدستوري "سلطة" عند تنظيمه لاختصاصات السلطة التنفيذية بنص المادة 111 بقولها: "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات المخولة له بنص الدستور بالسلطات والصلاحيات الآتية: ..."، بينما استخدم مصطلح "وظيفة" في النص المتضمن اختصاصات الهيئات الدستورية الأخرى لاسيما المجلس الشعبي الوطني الذي أنيط به القيام بالوظيفة التشريعية، حيث نصت المادة 114 منه بقولها: "تمارس الحكومة الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية"، ونصت المادة 126 منه على أنه: "يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني"، وهو ما يفيد بأن العلاقة بين السلطة التنفيذية والمجلس الشعبي غير متوازنة بل تميل لصالح الحكومة وتتماشى وطبيعة النظام الرئاسي، كما أن ضبط مجال التشريع وتمييزه عن المجال التنظيمي هي تقنية متواجدة أيضا في النظام الفرنسي لسنة 1958، وهي متوافرة أيضا في النظام البرلماني، ومن شأنها إحداث نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما أن من شأنها أيضا ابتعاد تدخل التشريع في مجال التنظيم¹.

ومن الأهمية الإشارة إلى أن دستور 1976 أسند السلطة التنظيمية المستقلة والسلطة التنظيمية المشتقة أيضا لرئيس الجمهورية، وهو ما يتضح من نص المادة 10/111 على أنه: "يضطلع بالسلطة التنظيمية ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات"²، وترجع دواعي ميل المؤسس الدستوري للفصل بين الصلاحيات إلى أن التنظيم كثيرا ما يعطي حولا سريعة غير متوفرة في التشريع الذي تتخذه السلطة التشريعية، وذلك لعدم

¹ - عزاوي عبد الرحمان، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 34.

² - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 85.

اجتماع البرلمان باستمرار وافتقاره لطاخم إداري متكون من أشخاص لهم درجة عالية من الخبرة ، وهو ما لا يتوفر إلا في السلطة التنفيذية التي تتميز أعمالها بالاستمرارية واحتوائها لخبراء في مجال الإدارة والقانون¹ ، وقد نصت المادة 2/152 من دستور 1976 على أنه: "كل المسائل ما عدا تلك التي يختص بها القانون، هي من المجال التنظيمي"، وبالتالي فإن رئيس الجمهورية له إصدار اللوائح المستقلة، فينظم كل الموضوعات التي لم يحجزها المؤسس الدستوري للمشرع، فهو بذلك يستمد اختصاصه التنظيمي من الدستور مباشرة².

ومما تجدر الإشارة إليه أن السلطة التنظيمية التي يحوزها رئيس الجمهورية تتشابه إلى حد كبير مع السلطات التي سنها الدستور الفرنسي لسنة 1958 لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول طبقاً للمادة 37 منه، فإن حددت المادة 151 مجالات تدخل المشرع فإن المادة 2/152 أدرجت كل ما عداها ضمن المجال التنظيمي بموجب اللوائح المستقلة³، ضف إلى صلاحياته أيضاً ممارسة السلطة التنظيمية المشتقة وإصدار المراسيم الموجبة لتطبيق القوانين، وهو ما نصت عليه المادة 111 / 11 بقولها:

"- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات"⁴.

ومن الأهمية الإشارة، إلى أنه قد يحدث تداخلاً من طرف المشرع في اختصاصات التنظيم سواء عن طريق اقتراحات قوانين أو إحداث تعديلات على القوانين، أو صعوبة التمييز بين القواعد ذات الإجراءات الأساسية والقواعد ذات الإجراءات التفصيلية، فيمكن مواجهة ذلك بالاعتراض وعدم قبول مناقشة النص والمصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني⁵، وقد يحدث تداخلاً من التنظيم في المجالات المحجوزة للمشرع، ونظراً لعدم وجود الرقابة الدستورية فلا يكون أمام المجلس الشعبي الوطني أي إمكانية للطعن فيه بعدم

1 - عزاوي عبد الرحمان، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 35.

2 - المرجع نفسه، ص 36.

3 - المرجع نفسه، ص 37.

4 - المرجع نفسه، ص 36.

5 - عزاوي عبد الرحمان، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 38.

وقد حدثت تعديلات على دستور 1976 في ظرف ستة (06) أشهر تمحورت حول تقوية الجهاز التنفيذي وإلى تسوية الأزمة التي كانت تدور في جزئي الحزب، غير أن هذه التعديلات لم تعد كافية للمحافظة على الاستقرار العام، فكانت هناك اضطرابات داخلية في سنة 1988 تعد من المبررات للتفكير في تعديل جزئي جذري على التعديل الدستوري لقيام نظام سياسي يقوم على التوازن بين السلطات².

الفرع الثاني: توزيع الاختصاص في المرحلة ما بعد دستور 1989 والتعديلات

الدستورية اللاحقة عليه

مرت الجزائر في هذه المرحلة بأحداث تاريخية متنوعة، لعل أهمها هي التي عرفت بأحداث أكتوبر 1988، وقد حدثت تعديلين على دستور 1989 دون المرور على البرلمان، وقد أضاف أحكاما جديدة لعل أهمها هو تجاوز الخيار الاشتراكي والحزب الواحد، كما عرفت هذه المرحلة أيضا دخول الجزائر مرحلة التعددية السياسية، وتم تقسيم السلطة التنفيذية في هذه المرحلة إلى جزئين رئيس الجمهورية من جهة، ومن جهة أخرى استحداث لأول مرة في تاريخ الجزائر منصب رئيس الحكومة³.

حيث نصت المادة 92 من التعديل الدستوري 1989 على أنه: " يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

ويتضح من هذه المادة بأن البرلمان هو صاحب الاختصاص التشريعي بكل سيادة، وقد وردت نفس الصيغة المحددة لاختصاص البرلمان في التعديل الدستوري لسنة 1996، ماعدا تكوين البرلمان الذي حدث فيه تغيير، فأصبح يتكون من غرفتين وهما المجلس

¹ - عزاوي عبد الرحمان، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 39.

² - عمار عباس، محطات بارزة في تطور الدساتير الجزائرية، الموقع التالي:

http://ammarabbes.blogspot.com/2014/02/blog-post_16.html

تاريخ النشر: 16 فيفري 2014، تاريخ الولوج: 2020/03/02.

³ - عمار عباس، محطات بارزة في تطور الدساتير الجزائرية، موقع سابق.

الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

ومن الجدير الإشارة إلى أن النظام القانوني الجزائري عدد مجالات تدخل المشرع وحجزها ضمن المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 (المطابقة للمادة 115 من دستور 1989 والمادة 122 من دستور 1996) وهي مجالات لا يمكن تنظيمها عن طريق التنظيم، أما المجالات التي هي خارج نطاق هذه المادة والتي لم ترد بشأنها إحالة إلى تنظيمها بمقتضى القانون، فإنه يمكن للتنظيم أن يحتويها بما له من سلطة تنظيمية مستقلة، كما هو الأمر بالنسبة للمسائل المسكوت عنها.

ونظرا لضعف المعايير الفاصلة بين ما يدخل في نطاق التنظيم وما يدخل ضمن نطاق التشريع، فإنه قد يقع اعتداء من سلطة على اختصاصات غيرها، غير أنه في حالة حدوث خلاف حول تنظيم موضوع معين هل يعد ذو طبيعة تشريعية ليدخل ضمن مجالات البرلمان أم يعد ذو طبيعة تنظيمية ليدخل ضمن مجالات التنظيم المعهود للسلطة التنفيذية، فيكون الحل دائما هو اللجوء إلى الهيئة التي حولها الدستور للفصل في دستورية القوانين والتنظيمات، انطلاقا من المادة 186 من دستور 2016 ليعلن السلطة صاحبة الاختصاص والفصل في مدى دستورية القوانين والتنظيمات¹.

وقد نص الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه: " للحكومة أن تدفع بعدم قبول كل مقترح أو تعديل لا يدخل في مجال القانون.

كل خلاف في هذا الشأن تبث فيه المحكمة الدستورية، في أجل ثمانية أيام، بطلب من أحد رئيسي المجلسين، أو من رئيس الحكومة."

وعلى العموم، فإن البرلمان يعتبر هو صاحب الاختصاص العام بالتشريع كقاعدة عامة، انطلاقا من كونه انخُِب لتولي هذه المهمة بالأساس، كما أنه يستمد عمله من تسميته أيضا " السلطة التشريعية"، أما السلطة التنفيذية فلها ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة

¹ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 94.

خارج مجالات تدخل المشرع، ووظيفتها تستمدتها من الدستور مباشرة عن طريق ما يسمى باللوائح المستقلة، ولا ينتهي عملها عند هذا الحد بل يتعداه إلى القيام بإصدار اللوائح أو التنظيمات المشتقة اللازمة لتنفيذ القوانين.

أما عمليا، فنظرا للمسار المعقد الذي يجب أن يسلكه القانون من طول وتعقد إجراءات إصداره، من مناقشة في اللجان وموافقة البرلمان عليه، أدى إلى تطور واتساع دور السلطة التنفيذية التي تصدر اللوائح، بالإضافة إلى التنازل الصريح من البرلمان عن أهم صلاحياته من خلال القانون 16-12 الذي يظهر لنا دائما هيمنة الحكومة على العمل التشريعي، إذ أن المادة 15 منه التي أوضحت بأن جدول الأعمال يضبط وفق الأولوية التي تحددها الحكومة، وللحكومة طبقا للمادة 16 منه حين إيداعها لمشروع قانون معين أن تؤكد على استعجاله، وما جاءت به المادة 17 التي أوجبت بأن جدول أعمال جلسات الغرفة يضبط باستشارة الحكومة، والمادة 25 أيضا¹ بالإضافة إلى مواد أخرى، فكل هذه المواد توضح بأن البرلمان لم يعد هو صاحب الولاية العامة بالتشريع، بل انقلب الأمر فأصبحت السلطة التنفيذية هي صاحبة الولاية العامة بالتشريع عن طريق وضع قواعد عامة ومجردة في الموضوعات التي تخرج عن المجالات المحددة في المادة 140 من الدستور، وهو اختصاص مستمد مباشرة من الدستور².

وقد أخذ الدستور المصري لسنة 1971 الملغى بالاتجاه التقليدي الذي يمنح الاختصاص المطلق للمجلس النيابي، وهو ما يعني بأن مجلس النواب المصري يتدخل في كافة المجالات في الدولة، عكس ما أخذ به الدستور الفرنسي لسنة 1958 حين حصر مجالات تدخل البرلمان في المادة 34، ثم أقرت المادة 37 منه بأن المجالات التي لا تدخل في نطاق القانون تدخل من ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية للتشريع فيها بموجب

¹ - تنص المادة 25 من القانون العضوي 16-12 على أنه: " يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقريراً بشأنه في أجل شهرين (2) من تاريخ الشروع في دراسته، بناء على طلب الحكومة وموافقة المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة."

² - عزاوي عبد الرحمان، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 65.

وقد نصت المادة 171 من الدستور المصري لسنة 2014 على أن: " يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء." كما نصت المادة 172 من الدستور المصري لسنة 2014² على أن: "يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء." وبناء على مقتضيات هاتين المادتين، فإن رئيس مجلس الوزراء³ يختص بإصدار القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها وكذا لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء قبل إصدارهما.

ولا يجوز للوائح الضبط أن تدرج موضوعات تدخل ضمن الإختصاص التشريعي المحتجز للمشرع بموجب الدستور، وليس للسلطة التشريعية أيضا إحالة موضوع تنظيم الحقوق والحريات العامة بكامله للسلطة التنفيذية عن طريق لوائح ضبط مستقلة وفي ذلك تقول المحكمة الدستوري العليا في مصر بأن: " الدستور لم يعقد للسلطة التنفيذية اختصاصا ما بتنظيم شيء مما يمس الحقوق التي كفلها الدستور، وأن هذا التنظيم يتعين أن تتولاه السلطة التشريعية بما تصدره من قوانين...، وإذا ما أسند الدستور تنظيم حق من الحقوق إلى السلطة التشريعية فلا يجوز لها أن تتسلب من اختصاصها، وتحيل الأمر برمته إلى السلطة التنفيذية دون أن تقيدها في ذلك بضوابط عامة وأسس رئيسية تلتزم بالعمل في إطارها، فإذا ما خرج المشرع على ذلك وناط بالسلطة التنفيذية، تنظيم الحق من أساسه، كان متخليا عن اختصاصه الأصيل المقرر بالمادة 86 من الدستور، ساقطا - بالتالي - في هوة المخالفة

¹ - محمد علي سويلم، "الإصلاح التشريعي المؤسسي" " واللوائح البرلمانية" دراسة مقارنة بالتشريع السياسي الإسلامي"، مرجع سابق، ص 106.

² - الدستور المصري الصادر في 18 يناير 2014، الجريدة الرسمية، العدد 3 مكرر أ لسنة 2014، المعدل ب:

- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 38 لسنة 2019، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 16 مكرر (و)، الصادرة في 23 أبريل 2019، المتعلق بإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور.

³ - خولت المادة 145 من دستور مصر لسنة 1971 رئيس الجمهورية بإصدار لوائح الضبط في حين خولته المادة 146 بإصدار القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق العامة.

وبناء على ما تقدم، فإنه في إطار دستور 1989² والتعديل الدستوري لسنة 1996³ وكذا التعديل الدستوري لسنة 2016، خص رئيس الجمهورية وحده بممارسة السلطة التنظيمية⁴، ولا يمكنه تفويض غيره للقيام بذلك، حيث نصت المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بأنه: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

ومما تجدر الإشارة إليه، أن المؤسس الدستوري الجزائري انتهج النهج الذي سار عليه المؤسس الدستوري الفرنسي والدساتير الأخرى التي سارت على شاكلته، فهو بذلك يمارس السلطة التنظيمية غير مستند لأي نص تشريعي معين بل يستمد ذلك مباشرة من الدستور، إعمالا لمقتضيات المادة 1/143 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وهو ما يشكل على حد تعبير بعض الفقهاء هيمنة على جميع مؤسسات الدولة، فيمكنه حينئذ التدخل في جميع المجالات التي تخرج عن دائرة القانون، صف إلى سلطة التوقيع على المراسيم الرئاسية وفق ما جاء به البند التاسع من المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁵.

¹ - أنظر: حكم المحكمة الدستورية في القضية رقم 243 لسنة 21 بق.د بجلسة 2000/11/4 - مجموعة أحكام المحكمة - الجزء التاسع، ص 777. أنظر محمود صبحي علي السيد، مرجع سابق، ص 265.

² - أنظر المادة 83 من دستور 1989.

³ - أنظر المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

⁴ - تنص المادة 116 من دستور 1989 على أنه: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

⁵ - بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، 2012، ص 110.

المطلب الثالث: الرقابة القضائية على التنظيمات المستقلة

أوكلت لمجلس الدول في التشريع الجزائري مهمة رقابة السلطة التنفيذية في مدى احترامها للمجال الذي حدده لها الدستور، وعدم اعتدائها على مجال القانون.

وترجع نشأة مجلس الدولة إلى مجلس الملك "Le conseil de roit" الذي كان يسود فرنسا في القرن الثامن عشر "18" للفصل في المنازعات الإدارية، ثم اختفى هذا المجلس بعد الثورة سنة 1791، ليعود في السنة الثامنة للثورة تحت اسم مجلس الدولة، غير أنه في الحقيقة لم يكن سوى صورة جديدة للمجلس القديم¹.

ويعتبر مجلس الدولة من المؤسسات المستجدة في الجزائر، إذ يرجع تاريخ إنشائه إلى دستور الجزائر 1996 بنص المادة 152 منه، حيث تبني من خلاله المؤسس الدستوري الجزائري نظام الازدواجية القضائية وإنشاء هرمين قضائيين، هرم للقضاء العادي على رأسه المحكمة العليا وهرم للقضاء الإداري على رأسه مجلس الدولة²، مقلداً بذلك النموذج الفرنسي. ويتضح من نص المادة 181 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على أنه: " المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور... "، حيث أوكل الدستور للمؤسسات الدستورية وأجهزة الدولة رقابة تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، عن طريق بعض الأجهزة نذكر منها على سبيل المثال مجلس الدولة³، فأخضع بذلك التنظيمات للرقابة القضائية استناداً إلى نص المادة 161 والتي نصت على أنه: " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطة الإدارية". ولمجلس الدولة في ذلك اختصاصين أحدهما قضائي والآخر استشاري، يحمل الاختصاص القضائي الطابع العلاجي باعتباره يتولى تقويم تجاوزات القواعد القانونية والآخر استشاري يأخذ طابعا وقائيا لمساعدته للإدارة أو الحكومة على إيجاد حل للصعوبات التي

¹ - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية)، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، د.ب.ن، د.س.ن، ص 79.

² - بوجادي عمر، مرجع سابق، ص 03.

³ - بالإضافة إلى المجلس الدستوري طبقا لنص المادة 182 والمادة 186.

تواجهها، وقد أطلق على مجلس الدولة الفرنسي مصطلح مستشار الحكومة باعتباره هيئة استشارية في كل المسائل القانونية والإدارية¹.

ويتم إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين ومشاريع الأوامر من قبل الأمين العام للحكومة بعد مصادقة الحكومة عليها²

الفرع الأول: الرقابة الإستشارية (القبلية)

لعب مجلس الدولة دور المستشار للحكومة والإدارة المركزية، ليقدم للحكومة آراء في المجالات التشريعية والإدارية أيضا، فنتم استشارته بشأن مشاريع القوانين قبل عرضها على البرلمان³، وقد وسعت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مجال الإستشارة لتشمل مشاريع الأوامر، غير أنها لم تشمل اقتراحات القوانين والتنظيمات مثلما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي في التعديل الدستوري لسنة 2008 بموجب المادة 39 منه.

فتخضع المراسيم التنظيمية بالإضافة الى الرقابة الدستورية إلى الحماية من طرف مجلس الدولة، حيث نصت المادة الرابعة (04) من القانون العضوي 18-02 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، على أن: " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر، حسب الشروط التي يحددها هذا القانون العضوي والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".

وبناء على ما سبق فإن مجال مجلس الدولة الاستشاري محدود لكونه يشمل مشاريع القوانين والأوامر دون اقتراحات القوانين والتنظيمات.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية (البعديّة)

لا تعد النصوص الدستورية والقانونية كافية لحماية مجال القانون مالم تلتزم السلطة التنفيذية بالنصوص الدستورية والقانونية، وهو ما يطلق عليه بمبدأ سيادة القانون، غير أن

¹ - نوال معزوزي، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري بين الإطار القانوني والمأمول، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد السادس، العدد الثاني، ديسمبر 2019، ص 318.

² - أنظر المادة 41 من القانون العضوي 18_02.

³ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، د.س.ن، ص 55.

خضوع الإدارة للقانون لا يكون جديا إن لم يقترن برقابة قضائية، تتولى إلغاء وعدم تطبيق النصوص المخالفة للدستور، لذلك فالرقابة القضائية التي يتولاها مجلس الدولة تعتبر من أهم الضمانات المعاصرة لحماية مجال القانون.

إن ممارسة مجلس الدولة للاختصاص القضائي تجعله قاضٍ للمشروعية، إذ يخول له ذلك النظر في مشروعية القرارات الإدارية بوجه عام والمراسيم الرئاسية على وجه الخصوص، بعد تلقيه الطعون بشأنها، لينظر في مدى صحة مشروعيتها، سواء من الناحية الشكلية والممتثلة في عدم احترام القرار الإداري للقانون أو من ناحية الموضوع والمتمثلة في تعدي التنظيم على التشريع¹.

وطبقا لما نصت عليه المادة 2/1/171 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإنه:

" يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.

تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون"، فإن المؤسس الدستوري الجزائري أوكل لمجلس الدولة مهمة تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية والسهر على احترام القانون².

وإعمالا لمقتضيات المادة 9 من القانون العضوي 11-13 فإن مجلس الدولة يختص بالفصل ابتدائيا ونهائيا في دعاوى الإلغاء وتفسير وتقدير المشروعية وفي القرارات الصادرة عن الإدارات المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية³، فيختص بالنظر في مشروعيتها شكلا والمتمثلة في مدى احترامها للدستور والقانون، وموضوعا في

1 - رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 145.

2 - وبالرجوع الى الدساتير اللاحقة على دستور 1963 يتضح بأن المشرع حدد مجال القانون أخذا بالمعيار الشكلي للتمييز بين القانون واللائحة حين أخضع كافة أعمال الإدارية تنفيذية كانت أم تنظيمية لرقابة القضاء الإداري.

3 - نصت المادة 9 من القانون العضوي رقم 11-13، يعدل ويتم القانون العضوي 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.ج، العدد 43، مؤرخة في 03 أوت 2011، على أنه: " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

في امتثالها لحدود التنظيم إلى مجال التشريع¹.

وضمن هذا المنظور، أقر الفقه بوجود نوعين من القرارات الإدارية العامة بعضها يخضع للرقابة القضائية، وبعضها الآخر لا يخضع لها لكونه يندرج ضمن الأعمال الحكومية أو ما يصطلح عليه فقهاً بأعمال السيادة، فتنتمتع أعمال السيادة بحصانة ضد الرقابة القضائية ولو كانت مخالفة للقانون لكونها تتعلق بأعمال الإدارة في الظروف الإستثنائية، فخضوعها للقانون يعيقها عن تأديتها للغرض الذي وُضعت من أجله².

ومن بين أعمال السيادة على سبيل المثال، قرار إعلان حالي الطوارئ والحصار وقرار إعلان الحالة الإستثنائية، وقد استقر القضاء المصري على أن قرار إعلان حالة الطوارئ يعتبر من أعمال السيادة ولا يخضع لرقابة القضاء، حيث قضت محكمة القاهرة الابتدائية بأن: " المراسيم التي تعلن الأحكام العرفية من أعمال السيادة التي يترك للحكومة الحرية التامة فيها، ولا تكون خاضعة لأية رقابة في شأنها"³.

وقد أقرت المحكمة الإدارية العليا أن: " قضاء مجلس الدولة ثبت منذ إنشائه على أن نظام الأحكام العرفية في مصر -أي نظام الطوارئ- وإن كان نظاماً استثنائياً إلا أنه ليس بالنظام المطلق، بل هو نظام خاضع للقانون، أرسى الدستور أساسه وأبان القانون أصوله وأحكامه، ورسم حدوده وضوابطه، إن ساغ القول بأن قرار إعلان حلة الطوارئ من أعمال السيادة التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة بحسب أنه من الإجراءات العليا التي تتخذ في سبيل الدفاع عن كيان الدولة واستتباب الأمن أو النظام العام بها..."⁴.

1 - دايم نوال، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2016-2017، الجزائر، ص 202.

2 - رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 146.

3 - سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، (دراسة تحليلية للقرارات بقوانين والأوامر العسكرية، ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع النظم المماثلة في فرنسا)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 341.

4 - جميل عبد الله القائي، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية وفقاً لأحكام الدستور اليمني والرقابة القضائية عليها (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، قسم الدراسات القانونية، 2003، ص 232.

ونصت المادة الحادية عشر (11) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 على أنه: " لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة"¹. كما تضمن قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972 نصا مشابها في المادة 17 منه بنصها: " ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة"².

كما قررت محكمة القضاء الإداري أن: " إعلان حالة الطوارئ هو من بين أعمال السيادة... وإلا كان ما يتخذ من التدابير والإجراءات متجاوزا هذه الحدود أو منحرفا عنها عملا مخالفا للقانون تتبسط عليه الرقابة القضائية إلغاء وتعويضاً... "³. ولقد عرفت الجزائر تطبيق حالتها الطوارئ والحصار غير أنه لم تتح الفرصة أمام القضاء الجزائري لإبداء رأيه حول هذه المسألة، إلا أن الراجح أن قرار اللجوء إلى حالة الطوارئ أو الحصار يعتبر من أعمال السيادة⁴.

كما ذهب بعض الفقه في الجزائر إلى اعتبار قرار اللجوء إلى المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 1996 (وتطابقها المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016)، وقرار إنهاء العمل بها يعتبر من أعمال السيادة، ولعدم وجود تطبيق عملي للمادة 93 من الدستور الجزائري لسنة 1996 (وتطابقها المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016)، وعدم نشر أي قرارات قضائية تتعلق بإجراءات تطبيق المادة 59 من الدستور الجزائري لسنة 1963 إن وجدت، لذلك يتعذر الحديث عن رأي القضاء الجزائري حول هذه المسألة⁵.

غير إن الإشكالية التي قد تطرح ضمن هذا المنظور تتمثل في المعيار الذي يستند إليه مجلس الدولة لتحديد أعمال السيادة من عدمها؟، فقد يرتبط ذلك بطبيعة التدخل، فإذا

¹ - جميل عبد الله القانفي، مرجع سابق، ص 333.

² - المرجع نفسه، ص 333.

³ - المرجع نفسه، ص 333.

⁴ - مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 2008، ص 231.

⁵ - حميد شاوش، مرجع سابق، ص 192.

اتخذ رئيس الجمهورية المرسوم الرئاسي باعتباره سلطة سياسية فإن ذلك يندرج ضمن أعمال السيادة، ولا يمكن الطعن فيه أمام مجلس الدولة على أية حال، غير أنه إذا صدر المرسوم الرئاسي من طرف رئيس الجمهورية باعتباره سلطة إدارية، فإن ذلك يخرج عن إطار أعمال السيادة، فيخضع للرقابة القضائية من طرف مجلس الدولة ومثالها المراسيم المتعلقة بالضبط الإداري وكذا المراسيم المتعلقة بإنشاء وتنظيم المرافق العامة¹.

وبالنتيجة، فإن المراسيم المستقلة نوعان، نوع يمكن بسط الرقابة القضائية عليه بواسطة مجلس الدولة، وهي تلك المراسيم التي تصدر عن رئيس الجمهورية باعتباره سلطة رئاسية، ونوع آخر لا يمكن بسط عليه ذلك، لاعتباره يندرج ضمن أعمال السيادة أو الأعمال الحكومية.

1- راجي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 147.

المبحث الثاني: السلطة التنظيمية المشتقة

أداة لتنفيذ التشريع

تتولى السلطة التشريعية سن القوانين، غير أن وضع الأحكام التفصيلية والجزئيات يتطلب اتصال مستمر بالجمهور، وهو ما يتعذر على السلطة التشريعية القيام به، فتم اسناد اللوائح التنفيذية للسلطة التنفيذية باعتبارها أقدر على وضع الجزئيات والتفصيلات اللازمة للقوانين، وقد حرصت معظم الدول على منح السلطة التنفيذية حق إصدار المراسيم التنفيذية وهو حق مسلم به في معظم الدول، كما تم تدوين ذلك في معظم دساتير العالم بالتنصيص صراحة على هذا الحق، وسيتم دراسة ذلك بالإشارة إلى مفهوم السلطة التنظيمية المشتقة (مطلب أول) وأشكالها (مطلب ثاني) والرقابة عليها (مطلب ثالث) فيما يأتي:

المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية المشتقة

إعمالا لمقتضيات الدستور الجزائري والقاضية بإسناد العمل التشريعي للبرلمان بصفة أصلية ولرئيس الجمهورية في حالات معينة طبقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، أو عن طريق ممارسته للسلطة التنظيمية في المجالات المخصصة بموجب الدستور إستنادا لنص المادة 143 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، فإنه يمكن للوزير الأول المساهمة في العمل التشريعي أيضا وإن لم يكن بشكل جلي ومباشر، وذلك عن طريق إصدار مراسيم تنفيذية للقوانين الصادرة عن البرلمان أو المراسيم التنظيمية العامة وذلك قبل دخول القانون حيز التنفيذ، بيد أن عملية مساهمة الوزير الأول في العمل التشريعي عن طريق المراسيم التنفيذية تحكمها ضوابط معينة بنص التشريع، وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

الفرع الأول: تعريف السلطة التنظيمية المشتقة

لقد وردت عدة تعريفات بشأن السلطة التنظيمية المشتقة، فهناك من عرفها بأنها: "تلك المراسيم أو اللوائح التي تبرز عموم التشريعات العادية أو العضوية أو المراسيم الرئاسية بتفصيلها، وإيراد الأحكام الجزئية أو التكميلية اللازمة لتسهيل تنفيذ التشريعات الصادرة عن

السلطة التشريعية¹، وتعرف أيضا بأنها: " تلك اللوائح التي تتضمن الأحكام التفصيلية أو التكميلية اللازمة لتسيير تنفيذ القوانين"²، أو هي تلك " القرارات التي تصدرها الإدارة بغرض وضع القانون موضع التنفيذ، وهي تنقيد بالقانون وتتبعه، ولا تملك أن تعدل فيه أو تضيف إليه أو تعطل تنفيذه، فهذه اللوائح تصدر لتنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان من خلال وضع التفصيل والجزئيات اللازمة لتنفيذ القوانين ذلك لأن السلطة التنفيذية هي أدرى بما يلزم لهذا التنفيذ³.

ويقصد بها في تعريف آخر بأنها: " تلك التنظيمات التي تتوخى تنفيذ أو تطبيق نص تشريعي، وهذه الصلاحية تعود إلى الوزير الأول⁴ طبقا للدساتير الليبرالية الجزائرية التي تبنت ازدواجية السلطة التنفيذية"⁵.

من خلال هذه التعاريف يمكن تعريف السلطة التنظيمية المشتقة بأنها: تلك التنظيمات الصادرة عن الوزير الأول والتي تعتبر من المهام الدستورية للحكومة، يرتجى منها وضع الأحكام التفصيلية للقانون، ولا يمكنها إضافة أي حكم أو تعديل للقانون وكل ما من شأنه تعطيل تنفيذه، وهي تأتي تنفيذا لنص تشريعي أو تنظيمي مستقل.

لقد خول الدستور الجزائري للسلطة التنفيذية ممارسة السلطة التنظيمية المشتقة (بواسطة الوزير الأول) باعتبارها من السلطات الدستورية في البلاد، ليخرج بالتالي من نطاقها الأعمال لتشريعية والأعمال البرلمانية للسلطة التشريعية وكافة أعمال السلطة القضائية ولو اتخذت شكل اللائحة⁶، وهي تصدر عن الجهاز الإداري للدولة والممثلة في

1 - يامة ابراهيم، مرجع سابق، ص 44.

2 - سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية عليها (دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة، ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع فرنسا)، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2002، ص 219.

3 - دانا عبد الكريم سعيد، مرجع سابق، ص 110.

4 - في النص الأصلي رئيس الحكومة. أنظر رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 118.

5 - رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 118.

6 - سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 17.

شخص الوزير الأول، وتعتبر تنظيمات لانطوائها تحت فكرة القرارات الإدارية طبقا للمعيار العضوي¹، وتجد المراسيم التنفيذية للقوانين أساسها في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 في المطة الثانية من المادة 99 والتي تنص على أنه: " يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات"، وفي المطة الرابعة من نفس المادة " يوقع المراسيم التنفيذية".

الفرع الثاني: ميعاد تنفيذ القوانين

من المسلم به أن القوانين تكون نافذة المفعول ابتداء من تاريخ نشرها بغض النظر عما إذا كان ذلك منصوص عليه في ذات القانون أم لا، فالقانون هو الذي يحدد زما معيناً لدخوله حيز التنفيذ والذي قد يكون مغايراً لتاريخ النشر، وهنا لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتم تنفيذه بأثر رجعي، إلا إذا لم يكن في ذلك مساس بالحقوق المكتسبة وكان الغرض من ذلك إصلاح أوضاع معينة أو الاعتراف بحقوق معينة أو الإعفاء من التزامات معينة، كأن يتدخل المشرع بوضع قوانين تعفي بعض الملتزمين من دفع ضريبة معلومة حل أجلها منذ تاريخ مضى ولم يتم دفعها، وغير ذلك يكون بتطبيق القاعدة العامة بأن لا يكون للقانون أثر رجعي².

وقد يدعو البرلمان السلطة التنفيذية لإصدار مرسوم تنفيذي لقانون معين، وبالتالي فإن ذلك لا يعتبر حقا إضافيا للسلطة التنفيذية بل يعد حقا دستوريا ثابتا لها بموجب الدستور، وقد اتجه بعض الفقهاء للقول بأن تلك الدعوة توقف تنفيذ القانون حتى يصدر مرسوم تنفيذي له، وقد أضاف جانب فقهي بأن وقف تنفيذ القانون لا يتم إلا إذا نص القانون بشكل صريح على أن تصدر اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

وبالنتيجة، فإنه غالبا لا يمكن تنفيذ القانون إلا إذا صدر المرسوم التنفيذي، غير أنه إن أمكن تنفيذ القانون دون صدور اللائحة التنفيذية له فلا يقف تنفيذه³.

¹ - رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 151.

² - عبد الاله فونتير، مرجع سابق، ص 204.

³ - دانا عبد الكريم سعيد، مرجع سابق، ص 111.

إن تحديد المشرع ذاته دخول القانون حيز التنفيذ يكون عن طريق تحديد تاريخ فعلي ينفذ القانون عند حلول أجله تلقائيا أو يوضع قواعد معينة في انتظار صدور نصوصه التطبيقية أو بضرورة القيام بإجراءات معينة، كما يحدد القانون أحيانا موعدا جديدا لدخول القانون حيز التنفيذ أو تعليق تنفيذه صراحة أو ضمنا، كما يتعمد تأجيل تنفيذ القانون بغية موائمة المخاطبين بأحكامه حتى يتم التكيف مع قواعده والالتزام بها¹.

ولقد عهدت الدساتير الحديثة للبرلمان مهمة وضع القواعد والمبادئ العامة أما التفاصيل فهو أمر متروك للسلطة التنفيذية، فأصبحت السلطة التنفيذية بالإضافة إلى القيام بتنفيذ القوانين وهو الاختصاص التقليدي، تتولى تكملة النصوص ذات الصيغة العامة بالسهر على تنفيذها أو وضع إجراءات تنفيذها، وهو ما يوضح ازدياد مهام السلطة التنفيذية في مقابل انتقاص في مهام البرلمان، وأن اختصاص السلطة التنفيذية غير مقيد إلا ما تولى الدستور تحديده، فبالإضافة إلى مهمة التنظيم بمفهومه العام المتمثل في تنفيذ القوانين تتولى أيضا إصدار التنظيمات المستقلة في المجالات غير المحجوزة للبرلمان، فأضحى تقييد البرلمان يشكل القاعدة العامة بينما يشكل إطلاقه استثناء وذلك في دستور 1976 و1989 والتعديل الدستوري لسنة 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2016 على خلاف دستور 1963 الذي تم فيه إطلاق سلطة البرلمان نظرا لوحدة الحزب وما نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 27 بأن السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني، ولم ينص الدستور على مجالات تلك الممارسة بل ترك المجلس الوطني يتدخل في مختلف المجالات بسلطته المطلقة².

بينما في باقي الدساتير اللاحقة على دستور 1963 والتعديلات الدستورية اللاحقة عليه (دستور 1976³ ودستور 1989 والتعديل الدستوري لسنة 1996 والتعديل الدستوري

¹ - عبد الاله فونثير ، مرجع سابق، ص 204.

² - سعيد بو شعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 85.

³ - أنظر المادة 12 من دستور 1976.

لسنة 2016¹) حجز المؤسس الدستوري مجالات تدخل البرلمان في مواد الدستور المختلفة وترك باقي المجالات للتنظيم².

وبالرجوع إلى النظام القانوني الفرنسي فإنه وإعمالاً لنص المادة 21 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، إن الوزير الأول هو المختص بإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، على أن يوقع رئيس الجمهورية الأوامر والمراسيم التي يتم التداول فيها في مجلس الوزراء³. فالصعوبات المتعلقة بالتنفيذ يتم حلها بتدخل المشرع بشكل صريح فينفذ القانون بمجرد نشره، كالقانون الذي لا يتضمن قواعد وأحكام ولا يتضمن أجلاً متعلقاً بالتنفيذ⁴.

ومن جانب آخر قد يضع المشرع قيوداً على تنفيذ القانون بصدور نصوص تطبيقية، حين يضع المشرع في مادته الأخيرة على أن دخوله حيز التنفيذ يكون بصدور النصوص المحددة لتطبيقها، وهو ما يفوض السلطة التنظيمية لتحديد تاريخ دخوله حيز التنفيذ⁵.

وعموماً إن المشرع قد يترك الأمر للسلطة التقديرية للحكومة، بسلطتها التنظيمية القيام بالإجراءات التطبيقية في أي وقت شاءت الأمر الذي يجعل من تنفيذ القانون معطل إلى حد بعيد، خصوصاً إن كانت هناك استحالة في تطبيقه دون وجود نصوص تطبيقية محددة لإجراءات تنفيذه، كما قد يحدد المشرع آجالاً للسلطة التنظيمية لإصدار النصوص التطبيقية وهو ما يجعل من النص التشريعي معلقاً إلى حين صدور النص التنظيمي، وهو ما

¹ - أنظر المادة 115 من دستور 1989، والمادة 122 من التعديل الدستوري 1996 والمادة 140 من التعديل الدستوري 2016.

² - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 86.

³ - أنظر المادة 13 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

⁴ - عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص 204.

⁵ - المرجع نفسه، ص 204.

يرجعنا إلى تطبيق النصوص السابقة على إصدار هذا القانون أو يجعلنا في حالة فراغ حتى تصدر النصوص التطبيقية¹.

وتقع المسؤولية في تنفيذ القوانين على عاتق الحكومة طبقاً للمادتين 99 و 143² من التعديل الدستوري لسنة 2016، من صدور النصوص التطبيقية وكذا القيام بكل ما من شأنه مراقبة مدى تقيّد الملتزمين والمخاطبين بأحكامه، أما فيما يتعلق بمراقبة المخالفات فهو من اختصاص النيابة العامة، والتي يتولاها ضباط الشرطة القضائية، أو غيرهم من الموظفين المحلفين والمخول لهم القيام بذلك بموجب نصوص خاصة³.

وقد يحدد القانون ميعادا زمنيا لصدور اللائحة التنفيذية منعاً لتقاعس السلطة اللائحية في إصدارها، فيطرح إشكال في هذا الصدد يتعلق بمدى توقف نفاذ القانون وسريانه على إصدار اللائحة التنفيذية؟، وعن مدى مسؤولية الإدارة عن التأخير في القيام بإصدار اللائحة التنفيذية؟، وهو ما سنتناوله فيما يلي:

البند الأول: توقف نفاذ القانون وسريانه على إصدار اللائحة التنفيذية

اتجه الفقه إلى عدم التسليم بتوقف نفاذ القانون وسريانه على إصدار اللائحة التنفيذية، بحيث يعتبر ذلك صفاً لرئيس الدولة حتى لا يتمكن من شل القوانين وشل نفاذها أيضاً بالتقاعس في إصدار اللائحة التنفيذية، غير أن الفقه وضع حلاً لهذه المشكلة حيث لا يتعذر نفاذ القانون إلا في حالتين:

1- الحالة الأولى:

حين يتضح للقاضي الإداري بأن نية المشرع اتجهت صراحة إلى وقف نفاذ سريان القانون حتى صدور اللائحة التنفيذية فيتعين احترام إرادة المشرع، ولا يكون للسلطة اللائحية

¹ عبد الاله فونتيير، مرجع سابق، ص 204.

² تنص المادة 2/143 من التعديل الدستوري لسنة 2016: " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

³ - عبد الاله فونتيير، مرجع سابق، ص 205.

إلا تنفيذ رغبة المشرع وإصدار اللائحة التنفيذية، كما يصبح تطبيق نصوصه أيضا أمرا غير مشروع¹.

2- الحالة الثانية:

إذا استلزم تنفيذ القانون صدور لائحة تنفيذية تحدد أحكامه وشروط تنفيذه، أو إذا اشترط القانون تشكيل هيئات معينة تتولى تنفيذ بعض أو كل أحكام القانون، فهنا يصبح من المستحيل تنفيذ القانون ما لم تصدر لائحة تنفيذه².

وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بهذا الإتجاه، فقرر بأن القانون يعتبر نافذاً ولا يتوقف سريانه ونفاذه على صدور اللائحة التنفيذية، إلا إذا نص في صلب القانون صراحة على ذلك، فيصبح تنفيذه معلقا على صدور اللائحة، فتنفيذه قبل صدور اللائحة في هذه الحالة يصبح أمرا غير مشروع، وفي حالة ما استحال تنفيذه قبل صدور اللائحة التنفيذية له وذلك بعدم قابليته للتطبيق فيكون تنفيذه في هذه الحالة مستحيلا³.

البند الثاني: مسؤولية الإدارة عن التأخر في إصدار اللائحة التنفيذية

أمام الأزمات التي قد تشهدها الدولة والاجتماع البرلماني المنظم بفترات محددة، وسلوك العمل التشريعي لإجراءات معقدة وطويلة قبل صدوره قد تستمر إلى سنوات أحيانا حتى تصدر، يستدعي ذلك مواجهتها باتخاذ إجراءات سريعة قد تغيب في التشريعات السارية، حتى وإن تم إصدارها فإنه في الغالب ما يكون هناك تأخير في صدور اللوائح التنفيذية للقوانين، إذ أنه نادرا ما يصدر القانون ومعه اللائحة التنفيذية له، وهو ما يعتبر صعبا أو مستحيلا كما يعتبر مشكلة حقيقية⁴.

ومن الممكن أن يعزى سبب التأخير إلى أسباب فنية أو سياسية أو هما معا، إذ أن القانون قد يتطلب دراسة معمقة حتى تكون هناك فعالية له فيطول الأمر، كما قد يرجع ذلك

1 - سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 292.

2 - المرجع نفسه، ص 292.

3 - المرجع نفسه، ص 293.

4 - المرجع نفسه، ص 296.

أيضاً إلى ضرورة تعاون بعض الإدارات فيما بينها بخصوص تلك اللوائح، كما قد يتطلب ذلك أيضاً توقيعات عدة وزراء وهو ما يستغرق بالتالي وقتاً طويلاً كما إن كان هناك خلاف بين الوزراء أو بينهم وبين الوزير الأول.

وقد ترجع أسباب التأخير أيضاً إلى دواعي سياسية، كما إن سن البرلمان قانوناً بضغط من الرأي العام معارضاً للمصلحة العامة، فننتريث الحكومة بشأن إصدار اللائحة التنفيذية للقانون، فيشل هذا القانون إن كانت اللائحة التنفيذية ضرورية حتى يسري نفاذه، وبالتالي فليس هناك محل للمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان في هذه الحالة¹.

وقد اتجه بعض الفقهاء إلى أن السلطة التشريعية هي التي تقدر ما إذا كان القانون يحتاج إلى لائحة لتنفيذه، فالقانون يتضمن الأحكام العامة للموضوع بينما يترك التفاصيل والجزئيات وإجراءات تنفيذه للسلطة التنفيذية عن طريق اللوائح، وبما أنه ليس هناك مجالاً يحظر تنظيمه على المشرع، فقد ينظم القانون كل المسائل بما فيها تلك اللازمة لتنفيذه، لذلك فإن القانون هو الذي يقدر ما إذا كانت هناك ضرورة لصدور اللائحة لتنفيذه من عدمها².
ومما تجدر الإشارة إليه، أنه يمكن للإدارة تعديل اللوائح أو إلغاؤها أو استبدالها في أي وقت وفقاً لمتطلبات الصالح العام، لأن اللوائح تنشئ مراكز نظامية عامة تخضع للتغيير والتبديل في أي وقت³.

وقد يثار الإشكال إن قدرت الحكومة وحدها بأن القانون ليس في صالح الرأي العام، نظراً لأن تطبيقه يعتبر غير ملائم ولو بصفة مؤقتة بسبب انتخابات نيابية أو رئاسية تشهدها البلاد أو أزمة تعيشها، فتمتنع عن إصدار اللائحة التنفيذية له إلى أن يزول هذا السبب، فاتجه البعض إلى القول بأنه يمكن للحكومة بل يصبح من واجبها الامتناع عن إصدار اللائحة التنفيذية لهذا القانون، ما لم يشكل ذلك مخالفة صريحة له⁴.

¹ - سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 296.

² - محمود صبحي علي السيد، مرجع سابق، ص 201.

³ - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 477.

⁴ - سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 296.

وقد يثار إشكالا آخر فيما لو تتستر الحكومة وراء الرأي العام، وهي في الحقيقة ترغب في شل هذا القانون وتأخير تنفيذه، وتحجب عن إصدار اللائحة التنفيذية، وقد يرجع ذلك إلى عدم موافقتها الكلية على هذا القانون إن تقدمت به كمشروع وأدخل عليه البرلمان تعديلات مخالفة لمحتواه الأصلي، فالتأخير في هذه الحالة يعتبر تعدي جسيم على مبدأ المشروعية، لأن البرلمان تدخل بنصوص تشريعية في المجالات الممنوحة له، وهو يرى بأنه في القريب سيتم إصدار اللائحة التنفيذية له، بينما تمتنع أو تتأخر الحكومة في إصدار اللوائح التنفيذية لذلك القانون¹، وكمثال على ذلك عدم تطبيق السلطة التنفيذية في الكويت لقانون المعاقين رقم 8 لسنة 2010 بعد انتهاء ثلاث (03) أشهر التي طلبتها حتى تتمكن من اختيار المدير العام ونوابه ورئيس الهيئة، غير أنه لم يصدر أي شيء حول هذه المسألة الأمر الذي أثر على شؤون المعاقين لعدم قدرة أي معاق التقاعد وفق القانون الجديد بسبب عدم تطبيقه، فتم توقيف القانون القديم في حين تم تعطيل تطبيق القانون الجديد²، وقد تلعب الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان في هذه الحالة دورا بارزا في مواجهة الحكومة وصد امتناع الحكومة من التمادي في إهدار مبدأ المشروعية³.

وأكثر من ذلك حين يتضمن القانون ضرورة صدور اللائحة لتنفيذه، فإن نفاذ النصوص التشريعية يتوقف على صدور اللائحة التنفيذية، والسلطة التنفيذية ليست مخيرة في تقدير صدور اللائحة من عدمها، لاسيما إذا حدد القانون ميعادا لصدور اللائحة التنفيذية وإلا تتعرض للمسؤولية السياسية، لكن عند عدم تحديد القانون أجلا لصدور لائحة تنفيذه فليس للسلطة التنفيذية التقاعس في إصدارها، بل عليها اختيار الوقت الأنسب لصدورها حتى لا يتعطل تنفيذ القانون⁴.

¹ سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 296.

² يحيى محمد مرسي النمر، مرجع سابق، ص 481.

³ سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 296.

⁴ محمود صبحي علي السيد، مرجع سابق، ص 202.

غير أن الرقابة السياسية لا تكفي وحدها نظرا لما تخضع له من اعتبارات سياسية، إذ أنه في الغالب ما نرى سيطرة أحزاب الموالاة للحكومة على معظم المقاعد البرلمانية، وهو ما يجعل من الرقابة السياسية رقابة غير مجدية، الأمر الذي يدفع بإحلال الرقابة القضائية لدفع هذه التفاعلات التي تشكل ضررا على المشروعية وإلزامتها أيضا، وفي هذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن: "تجاوز المدة المعقولة للتدخل بالطريق اللاتحي هو خطأ يستوجب مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تترتب على تأخير الإدارة في وضع اللائحة التنفيذية، ومن ثم تعويض المواطنين على هذه الأضرار التي لحقت بهم¹.

وقد اتجه بعض الفقهاء إلى القول بأن كلا الرقابتين السياسية والقضائية تعد غير كفيلة لمواجهة أسباب التأخير، فمن شروط إحلال الرقابة القضائية أن ينص المشرع بشكل صريح على إصدار اللائحة التنفيذية، كما أن المدة المعقولة لصدور اللائحة التنفيذية يكون لصالح السلطة التنفيذية، مانحا أيًاها سلطة تقديرية واسعة الأمر الذي يقلل من فعالية القانون².

وبالنتيجة، فإن عدم إصدار اللائحة التنفيذية خلال المدة التي نص عليها القانون أو تجاوزها للمهلة المعقولة لصدور اللائحة التنفيذية التي ينبغي صدور اللائحة التنفيذية خلالها، يعتبر خطأ يوقع مسؤولية الإدارة عن الأضرار المنجزة عن هذا التأخير³.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الصدد بأنه: "إذا ما ألغي هذا القانون ولم ينص القانون اللاحق على بقاء اللوائح التنفيذية الصادرة تنفيذا للقانون السابق قائمة ومعمولا بها إلى أن تلغى طبقا للقانون الجديد، فإن ذلك يستتبع حتما وبالضرورة اللوائح السابقة ملغاة دون أن يحل محلها شيء⁴".

¹ - سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 296.

² - المرجع نفسه، ص 297.

³ - المرجع نفسه، ص 297.

⁴ - سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، نفس المرجع، ص 299.

ويرجع الغرض من تحديد المشرع للمهلة القانونية إلى حث الحكومة في الإسراع في اتخاذ نصوص تنظيمية، ولو تم ذلك بدون التقييد بالمدة المحددة من طرف المشرع، وما تحديد المدة إلا تعبيراً من طرف المشرع على إسراع الحكومة في اتخاذ نصوص تنظيمية في أسرع وقت ممكن، ولا يعتبر النص المتخذ بعد المهلة المحددة باطلاً، فبطلانه يتنافى مع غرض المشرع¹.

ولا يتضمن المرسوم أثراً رجعياً وذلك لافتراض نشره ومنح مهلة للكافة للعلم به، وهو ما يتنافى أيضاً وقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية التي تقضي بسريانها إلا على ما يقع من تاريخ صدورها وليس قبل صدورها²، والتي تقوم على فكرة الحقوق المكتسبة، العدالة، واستقرار المعاملات والأوضاع والمراكز القانونية³.

ومن الجدير الإشارة إلى أنه رغم نص القانون على ضرورة إصدار مرسوم تنفيذي يحدد أحكام تنفيذه بنص صريح، غير أن الحكومة كثيراً ما تتراخي في إصدار المراسيم التنفيذية للقوانين، نذكر على سبيل المثال منها: نص المادة 45 من القانون رقم 06/98 المؤرخ في 27 يوليو 1998 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني والتي تنص على أن: " يخضع إنشاء واستغلال المحطات الجوية ومحطات الطوافات، غير تلك المذكورة في المادة 41 أعلاه، لرخصة السلطة المكلفة بالطيران المدني، ويخضعان لإجراءات تقنية وإدارية ومالية يحددها دفتر الشروط.

توضح أحكام هذه المادة عن طريق التنظيم"، وتطبيقاً لهذا النص صدر مرسوم تنفيذي تحت رقم 03/02 مؤرخ في 06 يناير 2002 يحدد شروط إنجاز واستغلال

¹ - بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006-2007، ص 149.

² - عمار عابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 155.

³ - المرجع نفسه، ص 156.

المحطات الجوية ومحطات الطوافات الموجهة للإستغلال الخاص وكيفياته¹، أي صدر المرسوم التنفيذي بعد ثلاث (03) سنوات من صدور النص القانوني².

كما أن من جوهر عمل السلطة التنفيذية السهر على تنفيذ القانون الذي قد يستمر في التطبيق لمدة قد تطول عادةً، إلا أن تنفيذه قد يتعذر لفترات طويلة، ولو تضمن القانون تفصيلاً في صلبه لكانت هناك تفسيرات متعددة للقانون في فترات متقاربة، الأمر الذي يزيد سوءاً من عمل البرلمان ويعتبر غير مرضياً لعدم ثبات النص التشريعي، وهو ما أدى إلى وضع قواعد تنفيذ القوانين باللوائح، حتى يكون هناك يسر في تفسيرها بدون المساس بصلب النص التشريعي.

ومن المعلوم أن الاختصاص بتنفيذ القوانين والتنظيمات يعود للوزير الأول بصريح نص المادتين 99 و 2/143 من التعديل الدستوري لسنة 2016، غير أن رئيس الجمهورية سبق له وإن أصدر مراسيم تنفيذية منها المرسوم الرئاسي 07-304 المؤرخ في 2007/09/29 الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم المعتمد على المادتين 7/77 و 1/125 تنفيذاً للقانون الأساسي للوظيفة العمومية والذي خضع بدوره للتعديل بمرسومين رئاسيين 10-315 و 11-97³، بل أن رئيس الجمهورية أصدر مراسيم رئاسية معدلة لمراسيم تنفيذية⁴.

¹ - أنظر المرسوم التنفيذي رقم 02_03 ، ج.ر.ج.ج، العدد 02، مؤرخة في 09 يناير 2002، الذي يحدد شروط إنجاز واستغلال المحطات الجوية ومحطات الطوافات الموجهة للاستعمال الخاص وكيفياته.

² - بلحاج نسيم، مرجع سابق، ص 149 و ص 153.

³ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 442.

⁴ - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 07-305 مؤرخ في 2007/09/29 الذي يعدل المرسوم التنفيذي رقم 90-228 المؤرخ في 1990/07/25 المحدد لكيفية منح المرتبات التي تطبق على الموظفين والأعوان العموميين الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، ودائماً بالاعتماد على المادتين 6/77 و 1/125 مرسوم رئاسي رقم 07-304 مؤرخ في 2007/12/29 المحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم.

ولا يمكن للحكومة القيام بإجراءات تنظيمية معارضة أو مغايرة للنص التشريعي، أو معارضة لتطبيقه¹، وقد يضيق مجال تدخل الحكومة ويتسع بحسب طبيعة النص التشريعي، فإن كان النص قانوناً عضوياً يضيق تدخل الحكومة وهو ما نلاحظه في الأمر رقم 09-97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية الملغى إذ لم يتضمن أية إحالة إلى التنظيم، وكذلك القانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة، وقد يرجع السبب في تضيق ذلك إلى طبيعة المواضيع التي تنظمها القوانين العضوية الأمر الذي يلزم المشرع بالتفصيل ولا يترك مجالاً للتدخل التنفيذي، أما القانون العادي فيتسع فيه تدخل السلطة التنفيذية، مثال ذلك صدور أكثر من عدة مراسيم تنفيذية تطبيقاً للأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية².

وغالباً ما يحدث تأخراً في إصدار النصوص التطبيقية في الأجل اللازم، سواء تعلق الأمر بالسلطة التنظيمية أو المستقلة في الآجال المعقولة، فالدستور الجزائري ليس فيه أي بند يلزم الحكومة بإصدار النصوص التطبيقية خلال أجل معين، الأمر الذي يؤدي غالباً إلى تجميد النصوص التشريعية نظراً لعدم صدور النصوص التطبيقية، وهو الأمر ذاته الموجود في الدستور الفرنسي لسنة 1958³.

وعموماً فإن المراسيم التنفيذية تعتبر من اختصاص الوزير الأول وحده ولا يمكن تفويضها، وإن كانت هذه المراسيم تصدر تنفيذاً للتشريع، فإنها قد تصدر أيضاً تنفيذاً للتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، شريطة عدم الخروج على مضمون النص التشريعي أو التنظيمي بحسب الأحوال⁴.

¹ - عبد الاله فوننتير، مرجع سابق، ص 206.

² - هاملي محمد، آليات إرساء دولة القانون، مرجع سابق، ص 47.

³ - عبد الاله فوننتير، مرجع سابق، ص 206.

⁴ - هاملي محمد، آليات إرساء دولة القانون، مرجع سابق، ص 46.

الفرع الثالث: مبررات اللوائح التنفيذية

من المعلوم أن الوزير الأول يتولى إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، غير أن

هذه العملية تكون نتيجة لعدة بواعث تتمثل فيما يلي:

1- بحكم تعامل السلطة التنفيذية يوميا مع الجمهور واحتكاكها بالأفراد، مما يمنح السلطة التنفيذية آلية وضع الأحكام التفصيلية اللازمة لتنفيذ القوانين، وهو أمر يصعب على السلطة التشريعية القيام به، وقد تكون الدولة دولة اتحادية فيصعب على السلطة التشريعية وضع قوانين تفصيلية ملائمة لكافة أقاليم الدولة، مما يستوجب تطبيق أسلوب اللامركزية الذي يتضمن منح السلطات المحلية وضع الأحكام التفصيلية للقوانين بينما تكتفي السلطة التشريعية بوضع التشريعات العامة¹.

2- من الأهداف المرجوة من وراء سن التشريعات هو تحقيق قدر من الثبات والاستقرار، غير أن الظروف التي توضع فيها القوانين تتغير من وقت لآخر، الأمر الذي يستوجب إعادة النظر في الأحكام التفصيلية الموجبة لتطبيقها، فيستحسن أن يكون تطبيقها عن طريق اللوائح التنفيذية والتي من صلاحياتها تنفيذ القوانين، فسهولة تغييرها ومرورتها وبساطة إجراءات وضعها وتعديلها وسرية اتخاذها يغنيان عن تغيير القوانين أو تعديلها، والذي يتطلب غالبا سلوك إجراءات طويلة حتى تعدل أو تغير، وهي لا تتلائم مع سرعة التطورات التي تشهدها البلاد².

3- نظرا لتزايد أعباء الدولة واتساعها، سيما وأن معظم الدول تنتهج أسلوب التدخل في توجيه الأنشطة الفردية، على أن السلطة التنفيذية أقدر من غيرها على تنظيم مثل تلك الموضوعات، لما لها من خبرة فنية³.

¹ - محمد علي سويلم، "الإصلاح التشريعي المؤسسي" " واللوائح البرلمانية" "دراسة مقارنة بالتشريع السياسي الإسلامي"، مرجع سابق، ص 252.

² - المرجع نفسه، ص 252.

³ - المرجع نفسه، ص 253.

المطلب الثاني: أشكال المراسيم التنفيذية

من المسلم به، أن العمل التشريعي في الأنظمة الديمقراطية تتولاه السلطة التشريعية، كما يتولى رئيس الجمهورية ذلك أيضا عن طريق إصدار مراسيم مستقلة في المجال غير المخصص للقانون، وهي المتميزة بعدم تحديدها وتطورها، على أن حالات الرجوع إليها تخضع لتقدير رئيس الجمهورية لمواجهة الأزمات التي قد تحل بالمجتمع، فيساهم الوزير الأول في العمل التشريعي وإن كان ذلك بطريقة غير مباشرة عن طريق ما يسمى بالمراسيم التنفيذية، بوضع التفاصيل اللازمة للتشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية والمراسيم المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية، غير أن المراسيم التنفيذية تختلف بالنظر إلى الموضوعات التي تنظمها، الأمر الذي يستدعي التفرقة بين هذه المراسيم والتي قد تتخذ شكل المراسيم التنفيذية العامة أو المراسيم التنفيذية الفردية.

الفرع الأول: المراسيم التنفيذية العامة

إن المراسيم التنفيذية العامة هي تلك النصوص التنظيمية التي تصدر عن الوزير الأول في إطار مباشرته للسلطة التنظيمية المشتقة، وهي تتسم بالعمومية لكونها تنظم مسائل عامة وموضوعية، ولا تستنفذ مضمونها بمجرد تطبيقها لأول مرة، وإنما تظل قابلة للتطبيق كلما توافرت شروط أعمالها¹، فللوزير الأول صلاحية وضع قواعد عامة ومجردة انطلاقا من أحكام الدستور والقانون أيضا، وقد تتمثل هذه المراسيم في مراسيم تنفيذ القوانين والتنظيمات، والمراسيم التي بناء عليها يتم تحديد اختصاصات أعضاء الحكومة، والمراسيم التي بناء عليها يتم تنظيم المصالح المركزية للوزارات والمصالح الإدارية لرئاسة الحكومة والمصالح الإدارية للولايات، ونظرا لما لأنواع هذه المراسيم من أهمية فسيتم تفصيلها فيما يلي:

البند الأول: مراسيم تنفيذ القوانين والتنظيمات

حول الدستور للوزير الأول جزء من ممارسة السلطة التنظيمية بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، بموجب ما يصدره من مراسيم تنفيذية لتسهيل تطبيق التشريعات

¹ - رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 174.

البرلمانية والنصوص التنظيمية، فإسماها بالعمومية والتجريد يتيح للوزير الأول التدخل لوضع الجزئيات والتفصيلات اللازمة لتنفيذها أو طرق وكيفيات تطبيق تلك القواعد العامة، ويؤكد لنا بأن الوزير الأول يتولى ممارسة السلطة التنظيمية ذات المظهر التنفيذي لنص تشريعي سنه البرلمان، أو تنظيم مستقل صادر عن رئيس الجمهورية¹.

وللمراسيم التنفيذية نفس مميزات اللوائح بشكل عام، فهي تصدر عن جهة إدارية ممثلة في الوزير الأول، وتتضمن قواعد عامة ومجردة، بالإضافة إلى أنها عبارة عن مجموعة أحكام ملزمة وواجبة التطبيق، الأمر الذي يجعل لها قوة تشريعية كاملة وإدخالها ضمن قائمة النصوص التنظيمية التنفيذية ذات الطابع العام².

وتحمل اللوائح التنفيذية للقوانين الطابع المكمل للنص التشريعي، لكونها تكون استجابة عن دعوة المشرع للسلطة التنفيذية لاتخاذ تدابير تفصيلية وإجرائية، وهو الأمر الذي يجعل من المرسوم التنفيذي استجابة لدعوة المشرع.

وقد نصت المادة 4/99 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن الوزير الأول: " يوقع المراسيم التنفيذية"، وبالتالي فإن كل المراسيم التي يوقعها الوزير الأول تسمى بالمراسيم التنفيذية، ومنها:

- المراسيم التي بناء عليها يتم تحديد اختصاصات أعضاء الحكومة طبقاً لنص المادة 1/99 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

- المراسيم التي تدرج في إطار تنفيذ القوانين والتنظيمات طبقاً لنص المادة 2/99 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

- المراسيم التي بناء عليها يتم تعيين وإنهاء مهام موظفي الدولة في الوظائف العليا بعد موافقة رئيس الجمهورية طبقاً لنص المادة 5/99 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

فتمتد سلطة التنظيم إلى المتابعة والمراقبة والمحاسبة التي تتخذها السلطة المعنية تحت إشراف الوزير الأول المكلف بتنسيق عمل الحكومة، ضف إلى ذلك أن القول بتنفيذ

¹ - يامة ابراهيم، مرجع سابق، ص 61.

² - رابحي أحسن، النشاط التشريعي، مرجع سابق، ص 175.

القوانين والتنظيمات قد يمتد إلى التنظيم المشتق ذاته (المراسيم) الذي يتخذه الوزير الأول، فقد تتعلق بتنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان أو التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، أو التعليمات والقرارات التي لها علاقة بالموضوع، باعتبارها كلها تدخل في إطار التنظيمات التنفيذية التي يتولاها الوزير الأول¹.

وبما أن الوزير الأول يتولى رئاسة اجتماعات الحكومة، فإن ذلك يستوجب تحضير تلك الاجتماعات بالتنسيق بين الوزارة الأولى والأمانة العامة للحكومة وكذا الرئاسة، بحسب طبيعة النشاط، فبعد المبادرة من القطاع المعني بمشاريع النصوص ذات الصبغة التشريعية أو التنظيمية (مستقلة أم مشتقة) تدرس على مستوى الأمانة العامة للحكومة بموافقة الوزير الأول أو بناء على توجيهات رئيس الجمهورية أو الوزير الأول².

فطبقا للمعيار الشكلي والموضوعي فإن مسألة تنفيذ القوانين هي من صلاحيات الوزير الأول، غير أنه قد يتجه البعض إلى اعتماد المعيار العضوي لتبرير تدخل رئيس الجمهورية واتخاذ تدابير تنفيذية بالنسبة للقطاعات التي يتولى الإشراف عليها مباشرة كالدفاع والخارجية، والوزير الأول يعتبر منسق عمل الحكومة لتدخل فيها كل القطاعات بما فيها الدفاع والخارجية، ليحضر بالتالي وزير الخارجية اجتماعات الحكومة، أما رئيس الجمهورية باعتباره هو من يتولى وزارة الدفاع، فلا يمكنه حضور اجتماعات الحكومة برئاسة الوزير الأول، غير أنه لا يوجد أي نص دستوري يخول للرئيس تنفيذ القوانين والتنظيمات وإن كان يسند له مهمة الإشراف على بعض من القطاعات، وقد أصدر الرئيس مراسيم تنفيذية خارج المجالين المذكورين، حين تدخل بموجب مرسوم رئاسي لتعديل مرسوم تنفيذي³.

¹ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 439.

² - المرجع نفسه، ص 439.

³ - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 07-305 المؤرخ في 29/09/2007 الذي يعدل المرسوم التنفيذي رقم 90-228 المؤرخ في 25/07/1990 الجريدة الرسمية، العدد 61، مؤرخة في 30 سبتمبر 2007، المحدد لكيفية منح المرتبات التي تطبق على الموظفين والأعوان العموميين الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، بالاعتماد على المادتين 6/77 و125.فقرة أولى. لأكثر تفصيلا أنظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 442 إلى 445.

ولقد أثير نقاش حول إصدار الوزراء بشأن بعض الموضوعات وتنظيمها لائحيا، وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي بأنه ليس للوزراء سلطة في إصدار اللوائح مُكتفيةً بالاختصاص العام الممنوح لرئيس الجمهورية والوزير الأول أيضا، وبغرض التنسيق بين النشاط الحكومي للوزراء جميعا عن طريق رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، فالوزير الأول يختص بالسلطة اللائحية، أما الوزراء فلهم اتخاذ الإجراءات الفردية الخاصة، الأمر الذي يمنع من حدوث مشاكل لاسيما إن كان عدد الوزراء كبيرا مما يزيد من إصدار اللوائح. ويمكن استثناء للقانون أو اللائحة أن تخول بنص صريح بعض الوزراء أو أحدهم تنظيم بعض المسائل الفنية الخاصة بموجب اللوائح، غير أنه يشترط أن تكون اللائحة مطابقة للقانون الذي خوله حق إصدارها شكلا وموضوعا¹.

غير أنه إذا حدد القانون والسلطة المستقلة في نفس الوقت الوزير المختص بإصدار اللائحة التنفيذية للقوانين، فإن نص القانون هو الراجح، كما ينتقل الإختصاص بإصدار اللائحة التنفيذية إلى الوزير الجديد في حالة ما تم إسناده إلى وزير سابق وذلك في حالة حدوث تعديل وزاري قبل إصدار اللائحة التنفيذية².

وقد نصت المادة 170 من الدستور المصري لسنة 2014³ على أنه: " يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون اللوائح اللازمة لتنفيذه".

البند الثاني: المراسيم التي بناء عليها يتم تحديد اختصاصات أعضاء الحكومة

تعتبر الحكومة الهيئة التنفيذية والإدارية في الدولة، يتولى الوزير الأول رئاستها، ويحدد الدستور الجزائري صلاحيات الوزير الأول، الذي يقدم مخطط عمل الحكومة للمجلس

¹ - سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 239.

² - المرجع نفسه، ص 240.

³ - الدستور المصري الصادر في 18 يناير 2014، الجريدة الرسمية، العدد 3 مكرر أ لسنة 2014، المعدل ب:

- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 38 لسنة 2019، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 16 مكرر (و)، الصادرة في 23 أبريل 2019، المتعلق بإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور.

الشعبي الوطني للموافقة عليه ويجري المجلس لهذا الغرض مناقشة عامة، ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية¹.
ويعين رئيس الجمهورية الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه طبقاً للبند الخامس من المادة 91 من التعديل الدستوري 2016، كما أن تعيين أعضاء الحكومة يعد من صلاحيات رئيس الجمهورية، فالوزير الأول يستشار في ذلك فقط طبقاً لنص المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وضمن هذا المنظور تتوزع الحقايب الوزارية بمراسيم تنفيذية محددة لاختصاص كل عضو من أعضاء الحكومة وكذا المسؤوليات الملقاة على عاتق كل وزير منهم، ما عدا وزارتي الدفاع والخارجية التي تخضع للإشراف المباشر من طرف رئيس الجمهورية واتخاذ تدابير تنفيذية بشأنها، فيقترح الوزير مشاريع المراسيم التنفيذية وليس للوزير الأول إلا الموافقة على مقترحات القطاع المتمثلة في التنظيم، خصوصاً وأن الإمضاء على المراسيم التنفيذية لا يتم إلا وموافقة رئيس الجمهورية، الأمر الذي يوضح تقييد صلاحيات الوزير الأول في توزيع الصلاحيات بين الطاقم الحكومي بموافقة رئيس الجمهورية.

وقد ترجع أسباب عدم إطلاق الحرية في توقيع المراسيم التنفيذية إلى أن تعيين وإنهاء مهام الوزير الأول من صلاحيات رئيس الجمهورية، وإن أوجب التعديل الدستوري لسنة 2016 استشارة الأغلبية البرلمانية طبقاً للفقرة الأولى من المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن هذه الاستشارة تعد شكلية فقط، كما أن سلطة رئيس الجمهورية في إنهاء مهام الوزير الأول تجعل من الوزير الأول في موقف ضعيف أمام رئيس الجمهورية، وتجعله يتخذ مواقف تتسم بالحذر خوفاً من الخروج عن برنامج رئيس الجمهورية الأمر الذي يقزم من تصرفاته، وحتى في حالة إحداث تعديلات على الصلاحيات، فإنها تتم وفق توجّهات رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو باقتراح من مسؤول القطاع، غير أن صاحب المبادرة بالتعديل هو الوزير المعني بمعية الأمانة العامة للحكومة والقطاعات التي

¹ - أنظر المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

لها علاقة بالموضوع، ليطم التوقيع على هذا الاقتراح بموافقة رئيس الجمهورية من طرف الوزير الأول¹.

ولا يمارس الوزير الأول أية سلطة رئاسية على أعضاء الحكومة، إذ أنه في حالة إخلال أحد الوزراء بالمسؤوليات الوزارية فلا يمكنه توقيع أي جزاء تأديبي عليهم، بل يمكنه مطالبة الوزير المعني بسحب قراره حفاظا على سيرورة العمل الحكومي، وفي حالة رفض ذلك يمكنه حل النزاع باتخاذ أحد الأسلوبين:

- يطلب من رئيس الجمهورية تغيير الوزير المعني، وتعيين آخر يتولى تنفيذ تعليمات الوزير الأول.

- يطلب من رئيس الجمهورية إجراء تعديل وزاري مصغر يجعله يجمع بين منصب الوزير الأول والحقيبة الوزارية المستهدفة.

على أن القرار المتخذ من الوزير السابق لا يمكن إلغاؤه إلا بقرار وزاري مماثل، ليصدر مرسوما تنفيذيا استنادا لقاعدة توازي الأشكال².

البند الثالث: المراسيم التي بناء عليها يتم تنظيم المصالح المركزية للوزارات

والمصالح الإدارية لرئاسة الحكومة والمصالح الإدارية للولايات

يقوم العمل الإداري في الدول الديمقراطية على توزيع الأعمال وتقسيمها، تعلوها الوزارة الأولى لتليها الوحدات الإدارية الأخرى، وبالرجوع إلى الأنظمة القانونية المعاصرة فإن للوزير الأول دور جد هام في إطار تنسيق العمل بين الهياكل الإدارية التابعة له، واتخاذ مراسيم تنفيذية تنظيما للمصالح ضمانا للسير الحسن للإدارة العمومية.

فيترجم عمل الحكومة عن طريق الوزير المعني وللوزير الأول دور في ذلك وكذا الاجتماعات التحضيرية التي تبرمج على مستوى كل قطاع أو على مستوى الوزارة الأولى عن طريق الاجتماعات الوزارية المشتركة، لثحال بعد ذلك على مستوى الأمانة العامة

¹ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 437.

² - رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 178.

للحكومة لإعداد النص النهائي ودراسته مع القطاعات ذات الشأن¹، فيقوم الوزير الأول بصلاحياته تحت سلطة رئيس الجمهورية، فيتولى القيام بالتوجيه والتحكم وكذا اتخاذ القرارات إعمالا لمقتضيات النصوص الدستورية، وكذا فيما تم تكليفه به من طرف رئيس الجمهورية، وهو ما يفيد بأن لرئيس الجمهورية إمكانية الحلول مكان الوزير الأول متى شاء، نظرا لاستحالة تحييد اختصاصات الرئيس وعلاقته بالوزير الأول، فيتم التعامل مباشرة مع الوزير المعني كما هو الأمر مثلا في قطاعي الدفاع والخارجية².

المطلب الثالث: الرقابة على اللوائح التنفيذية

حتى تكون اللائحة لازمة لتنفيذ القانون يشترط أن تكون الأحكام الواردة فيها ضرورية لوضع القانون حيز التنفيذ، إذ أنها تتضمن قواعد تفصيلية لما أجمله القانون، وقد تكون تفسيرية أيضا لما عممه القانون، وتضع أيضا إجراءات تنفيذه لتبسيط تطبيق القوانين في الدولة، وقضت المحكمة الدستورية العليا بأن: " الغرض من صدور اللائحة يتعين أن ينحصر في إتمام القانون، أي وضع القواعد والتفاصيل اللازمة لتنفيذه مع الإبقاء على حدوده الأصلية بلا أدنى مساس"³.

وقد أقرت دساتير معظم الدول الديمقراطية بحق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح اللازمة لتيسير تنفيذ القوانين عن طريق وضع الجزئيات والأحكام والتفصيلات، فمن الصعب أن نتصور قانونا يتناول كل التفصيلات بدقة، ونظرا لامتلاك السلطة التنفيذية من إمكانات فنية ونوعية، فإن ذلك قد يكون سببا في جعل السلطة التنظيمية المشتقة من اختصاص السلطة التنفيذية.

¹ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 437.

² - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 453.

³ - حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 68 لسنة 25 ق.د. بجلسة 207/6/10 ، ج ر ، العدد 24 مكرر أ في 17/6/2007. أنظر: محمود صبحي علي السيد، مرجع سابق، ص 200.

بيد أنه عند ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص اللائحي يمكن أن تخرج عن الإطار المسموح لها، وهو ما يستدعي خضوع أعمالها للرقابة حتى تحترم الحدود التشريعية. ومن المسلم به أن اللوائح التنفيذية تخضع للرقابة القضائية، غير أن خضوعها للرقابة الدستورية يبقى محل خلاف بين الأنظمة الدستورية المقارنة، وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

الفرع الأول: مدى خضوع اللوائح التنفيذية للرقابة الدستورية

لم يستبعد الدستور الفرنسي بشكل صريح رقابة المجلس الدستوري على أعمال السلطة التنفيذية، غير أن البعض يرى أن رقابة المجلس الدستوري تقتصر فقط على التشريعات البرلمانية، في حين يرى جانب فقهي آخر بأنه من خلال الاجتهادات القضائية للمجلس الدستوري والمتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين يُستوعب بصورة غير مباشرة اللوائح ذات القيمة التشريعية، وغيرها التي تعد تنفيذية للقوانين¹.

ونصت المادة 21 من الدستور الفرنسي على أنه: " يدير الوزير الأول أعمال الحكومة وهو مسؤول عن الدفاع الوطني ويتولى تنفيذ القوانين، ويمارس سلطة إصدار اللوائح، ويعين الموظفين في الوظائف المدنية والعسكرية مع مراعاة الأحكام الواردة في المادة 13، ويجوز له أن يفوض الوزراء في بعض سلطاته".

فيتولى المجلس الدستوري رقابة المطابقة مع التحفظ وغير المباشرة على العمل التنفيذي " *conformité sous réserves* "، فمن جراء التحفظ يوضح المجلس الدستوري للحكومة طريقة تطبيق القانون، وأن هذا التطبيق فقط هو المتوافق مع الدستور، فمخالفة الحكومة تطبيق القانون بغير التفسير المقدم من قبل المجلس الدستوري يُمكن الأفراد من رفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، كما يفرض رقابة على تجاوز التحفظات المبداءة من طرف المجلس الدستوري في قراراته².

وقد خولت المادة 13 من الدستور الفرنسي على حق رئيس الجمهورية في التوقيع على اللوائح التي يصدرها الوزير الأول إذا خضعت للمداولة في مجلس الوزراء إلى جانب

1- محمود صبحي علي السيد، مرجع سابق، ص 176.

2- المرجع نفسه، ص 177.

الوزير الأول، وقد لقي ذلك تأييدا من جانب مجلس الدولة الفرنسي في قضية "Sicard"، حيث قرر أنه باستثناء اللوائح التي تمت المداولة عليها في مجلس الوزراء، فإن رئيس الجمهورية لا يمارس أية سلطة لائحية¹.

وقد أثرت بعض الإشكالات حول هذا الموقف منها أن رئيس الجمهورية قد يوقع على بعض اللوائح التنفيذية دون خضوعها للمداولة في مجلس الوزراء، وهو ما يشكل اعتداء على اختصاص الوزير الأول، غير أن مجلس الدولة الفرنسي قضى بأن توقيع رئيس الجمهورية في مثل هذه الحالات لا يؤثر على صحة اللائحة ومشروعيتها، وانتقد موقف مجلس الدولة على أساس أن مثل هذه اللوائح تشكل خرقا دستوريا متمثلا في الاعتداء على صلاحيات الوزير الأول صاحب الاختصاص، كما أن هذا الأمر يتعارض مع مقتضيات النظام البرلماني، والقاضية في عدم تدخل رئيس الجمهورية باعتباره غير مسؤول في غير الصلاحيات التي تم تحديدها بموجب الدستور².

فالرقابة الدستورية موجهة للنصوص التشريعية العامة أي للقوانين والتنظيمات المستقلة، ولا تتمتع اللوائح التنفيذية بهذا الوصف لذلك وجب إبعادها من هذا النوع من الرقابة، ومخالفتها للدستور يرجع إلى عدم صدور القانون الذي صدرت منفذة له، لتحرك الرقابة الدستورية ضده ولا يمكن تحريكها على هذه اللائحة³.

أما إن رجعت عدم الدستورية الى اللائحة ذاتها فلمجلس الدولة أن يباشر رقابته عليها إلغاء أو تعويضا للمتضرر من جرائها⁴.

وقد نصت المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على السلطة التنظيمية بشقيها المستقلة التي يتولاها رئيس الجمهورية والمشتقة التي يتولاها الوزير الأول، ونصت المادة 1/186 على أنه: "بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي خولتها آياه صراحة

¹ - محمود صبحي علي السيد، مرجع سابق، ص 183.

² - المرجع نفسه، ص 184.

³ - رابحي أحسن، النشاط التشريعي، مرجع سابق، ص 192.

⁴ - المرجع نفسه، ص 192.

أحكاماً أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأى في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات.¹، وهو ما يثير إشكالا يتمحور حول ما المقصود بالتنظيمات؟ هل تخضع كل التنظيمات بما فيها المراسيم التنفيذية للرقابة الدستورية؟ أم أن الأمر يتعلق فقط بالمراسيم الرئاسية؟.

وليس من اليسر معرفة قصد المشرع، ورأى بعض الفقهاء بأن التنظيمات المعنية بالرقابة الدستورية هي التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية، أما التنظيمات المشتقة (اللوائح التنفيذية) فتخضع لرقابة المشروعية من طرف مجلس الدولة باعتبارها تشكل امتدادا للقوانين¹.

وبالنسبة للتشريع الجزائري، وإن لم تكن هناك دلالة صريحة على عدم إمكان المجلس الدستوري بالنظر في دستورية المراسيم التنفيذية، إلا أن معظم الفقهاء أقروا بأن التنظيمات المعنية بالرقابة الدستورية هي المراسيم المستقلة، أما المراسيم التنفيذية فلا يمكن إخضاعها للرقابة الدستورية، على أساس أنها تعتبر امتدادا للقوانين ولا تدخل في نطاق التشريعات العامة².

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على المراسيم التنفيذية

القاعدة العامة أن للوزير الأول السلطة التقديرية في إصدار المراسيم التنفيذية من عدمها، إذا لم ينص القانون أو التنظيم المستقل صراحة على ذلك، وبالرغم من أن المراسيم التنفيذية تشكل قواعد عامة ومجردة إلا أنها لا تدخل في إطار التشريعات العامة (القوانين- المراسيم التنظيمية)، إذ أنها تعتبر امتدادا لتشريعات عامة، ولا تنشئ قواعد قانونية جديدة³. وإعمالا لمقتضيات مبدأ المشروعية والقاضي بخضوع الجميع حكما ومحكومين للقانون، فإنه يقع لزاما على القضاء تطبيق القانون باعتباره من المهام المسندة له بموجب

¹ - العام رشيدة، مرجع سابق، ص 161.

² - راجحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 193.

³ - المرجع نفسه، ص 25.

الدستور، ليتولى النظر في جميع أعمال السلطة التنفيذية من مراسيم وقرارات ومقررات للتأكد من شرعيتها¹.

وقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي لنفسه بمراقبة هذه المراسيم دون حاجة لنص صريح يخول له ذلك، باعتباره مسؤولاً عن رقابة الشرعية الدستورية للقرارات الإدارية، غير أنه لا يمكن لمجلس الدولة رقابة دستورية هذه القرارات، إلا في حالة عدم وجود نص قانوني يعتبر أساساً لهذا القرار موضوع النزاع²، وبمفهوم المخالفة فإنه عند وجود نص تشريعي يستند عليه المرسوم التنفيذي يمتنع على مجلس الدولة ممارسة رقابته الدستورية³.

وإعمالاً لمقتضيات نص المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والقاضية بـ: " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطة القضائية ".

وحيث تم التأكيد أيضاً على نطاق الاختصاص القضائي الإداري في المادة التاسعة (09) من القانون العضوي 11_13 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98_01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله:

" يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية، في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

ويختص أيضاً بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة"
يتضح لنا من المادتين المذكورتين أعلاه خضوع المراسيم التنفيذية لرقابة مجلس الدولة عند النظر في دعاوى الإلغاء المرفوعة ضدها، باعتبار أن المراسيم التنفيذية تنطوي ضمن قرارات السلطات الإدارية المركزية⁴.

¹ - بلحاج نسيمية، مرجع سابق، ص 269.

² - رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 196.

³ - المرجع نفسه، ص 195.

⁴ - المرجع نفسه، ص 197.

وبخصوص القرارات الإدارية التنفيذية (المراسيم التنفيذية- القرارات) والتي تكون مخالفة للقانون، فإن كان لمجلس الدولة الحق في إلغائها، فلا يمكن ذلك للقضاء العادي الذي يملك فقط الإمتناع عن تطبيق هذه النصوص المخالفة للقانون¹، على أن يتحقق إجبار السلطة التنفيذية باحترام مبدأ المشروعية عن طريق إلغاء القاضي الإداري للقرارات المعيبة، ولا يعتبر القرار الإداري سليماً إلا إذا خلا من عيوب عدم الشرعية الآتية:

- 1- عيب انعدام السبب
- 2- عيب عدم الاختصاص
- 3- عيب الشكل
- 4- عيب مخالفة القانون
- 5- عيب الانحراف في استعمال السلطة الإدارية².

¹ - بلحاج نسيمه، مرجع سابق، ص 269.

² - المرجع نفسه، ص 270.

المبحث الثالث: الإصدار والنشر وأثرهما في العملية التشريعية

من المسلم به أن القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية تعتبر الأداة التي تحدد السلوك العام للحكام والمحكومين في إطار احترام نصوص الدستور، ما لم تلغ هذه القوانين أو تعدل طبقاً للإجراءات التشريعية التي تحكم سير هذه العملية، وقد أسندت جل الدساتير الوظيفة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية وكلفته بإصداره القوانين وكل ما يقتضيه العمل التشريعي¹، وبذلك فإنه لا يتم تنفيذ القانون الصادر من طرف البرلمان إلا بعد إصداره من طرف رئيس الجمهورية (مطلب أول)، وذلك بالتوقيع عليه قبل نهاية اليوم الأخير من المدة المقررة للإصدار وهي ثلاثون (30) يوماً من تاريخ تسلمه إياه، طبقاً لنص المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ولا يكتمل القانون إلا عندما يرفق بالصيغة التنفيذية وهو ما يصطلح عليه بإصدار القوانين، غير أن ذلك يحتاج إلى عمل مادي يلحق به لتبليغ مضمونه والإعلان عنه ليصبح معلوماً لكافة الجمهور، وهو ما يصطلح عليه بالنشر في ج.ر.ج.ج (مطلب ثاني)، وسيتم تفصيل ذلك فيما يلي:

المطلب الأول: تأثير إصدار القوانين في العملية التشريعية

يمر النص التشريعي بإجراءات طويلة حتى الموافقة والمصادقة عليه من طرف غرفتي البرلمان، غير أن تمام هذه الإجراءات لا يعني تضمين هذا النص للصيغة التنفيذية له، بل يتوقف ذلك على إرادة رئيس الجمهورية الذي خول له الدستور تلك الصلاحية بموجب المادة 144 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016. وحتى يمكننا الإلمام بأحكام الإصدار سنتطرق إلى تعريفه، الطبيعة القانونية له، وكذا التنظيم التشريعي له وشروطه، وسيتم تفصيل ذلك فيما يلي:

¹ - طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضمان خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، ط 3، القاهرة 1976، ص 54.

الفرع الأول: تعريف حق الإصدار

لقد تعددت التعاريف المتعلقة بحق الإصدار حيث عرفه الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله بأنه " شهادة بميلاد التشريع أي إعلانا بإتمام إجراءات إقراره، وأنه أصبح قانونا نهائيا، كما يتضمن الأمر بتنفيذه كقانون من قوانين الدولة النافذة من جانب أعضاء السلطة التنفيذية¹.

وهناك من عرفه بأنه " تسجيل سن التشريع ووضعه موضع التنفيذ بتكليف رجال السلطة التنفيذية بتنفيذه باعتباره تشريعا ملزما من تشريعات الدولة، فهو بمثابة شهادة ميلاد للتشريع، تكون سندا لتنفيذه"².

وعرف الدكتور عبد الله بوقفة الإصدار بأنه: " شهادة رئاسية مفادها، أن البرلمان سن ووافق على النص التشريعي الصادر في حدود الإجراءات والضوابط الدستورية والقانونية تماشيا مع التشريع المعمول به، وبالتالي، يعلن الممارس لهذا الاختصاص من خلال الإصدار عن ميلاد قانون جديد، ويتأتى ذلك بنشره في الجريدة الرسمية للجمهورية"³.

ولقد ظهر الإصدار لأول مرة في إنجلترا، حيث شكل ذلك الإبداع خطوة كبيرة للتوفيق بين وجهات النظر المتعارضة، ونجم عن ذلك نتيجتين: الأولى مفادها حصر العمل التشريعي بيد البرلمان مع الاعتراف للملك بسلطة التصديق على القوانين، وان كان هذا المبدأ العرفي يعتبر مبدأ شكلياً في كيان النظام الانجليزي، فإن بريطانيا أخذت بنظام الحزبين، فتركزت السلطتين التشريعية والتنفيذية بأحد الحزبين، الأمر الذي يستبعد نشوب أي خلافات من شأنها تقدم رئيس الحكومة وهو رئيس الحزب الحاكم أن يطلب من الملك رفض التصديق على قانون ما شكل محل خلاف بين السلطتين، وبالتالي فيعتبر العمل التشريعي

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، ط 1، بيروت، لبنان، 1995، ص 202.

² محمد علي سويلم، "الإصلاح التشريعي المؤسسي" " واللوائح البرلمانية" "دراسة مقارنة بالتشريع السياسي الإسلامي"، مرجع سابق، ص 41.

³ - عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري الدستور الجزائري نشأة فقها تشريعا (دراسة تحليلية نظرية تطبيقية)، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 107.

من مهام البرلمان، بينما تمثل دور التاج في الموافقة الشكلية على القانون وهي المتمثلة في التصديق، حتى يدخل القانون حيز التنفيذ¹.

ومما ينتج عن مبدأ الفصل بين السلطات هو إصدار القانون، إذ أنه ليس للسلطة التشريعية مهمة تكليف رجال السلطة التنفيذية بتنفيذ القانون، بل أن رجال السلطة التشريعية أنفسهم يتلقون أمر التنفيذ من السلطة التنفيذية، وهو الأمر الذي اقتضى أن يصدر أمر التنفيذ من رئيس السلطة التنفيذية وهو بطبيعة الحال رئيس الجمهورية، وبالتالي فإن رئيس الجمهورية يقوم بوظيفتين، وظيفة تشريعية تتمثل في إجراء التصديق على القانون، ووظيفة تنفيذية تتمثل في إصدار القانون، وذلك بعد أن يوجد هذا القانون²، ولاكتمال القانون يجب أن يتم إصداره من طرف رئيس الجمهورية³.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لحق الإصدار

لقد اختلف الفقه حول الطبيعة القانونية لحق الإصدار، والذي اعتبر خلال فترة الحكم الملكي المطلق تصديقا من الملك بوجود القانون مما يجعله مشاركا في التشريع، غير أنه بعد السيطرة البرلمانية على السلطة اختلف الأمر⁴، حيث ظهرت ثلاث اتجاهات، اتجاه يرى بأنه عمل مكمل للقانون، واتجاه آخر يرى بأنه عمل منفذ للقانون، واتجاه ثالث يرى بأنه عمل ذو طبيعة خاصة.

¹ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 297.

² - محمد علي سويلم، "الإصلاح التشريعي المؤسسي" " واللوائح البرلمانية" دراسة مقارنة بالتشريع السياسي الإسلامي"، مرجع سابق، ص 42.

³ - François SUAREZ, *Des lois et du Dieu législateur*, 1ère éd, Dalloz, France, p.257.

⁴ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 74.

البند الأول: الاتجاه الأول (الإصدار عمل تشريعي)

ظهر هذا الاتجاه في ألمانيا وأيده العديد من الفقهاء على رأسهم "لابند" و"جيلينيك"، حيث يرى "لابند" بأن القانون لا يظهر إلى الوجود إلا إذا تم إصداره، فهو شرطا ضروريا لوجود القانون، وهو يعد تعبيراً خارجياً للقانون¹.

ثم انتقل هذا الاتجاه إلى فرنسا وأيده العديد من الفقهاء وعلى رأسهم الفقيهين دوجي "Deguit" وهوريو "Hauriou"، حيث يعتبر "دوجي" بأن الإصدار عمل مكمل للقانون، ولا يعتبر القانون نافذاً إلا إذا تم إصداره، وهو ما يستوجب مرور القانون بمراحل معينة وهي التصويت في مجلسي النواب والشيوخ وكذا إصداره من طرف رئيس الجمهورية، وبذلك لا يكتمل القانون إلا بإصداره من طرف رئيس الجمهورية حتى يدخل حيز التنفيذ².
فالقانون الذي يوافق عليه البرلمان ولا يتم إصداره فإن الإدارة ليست ملزمة بتنفيذه، كما لا تلزم المحاكم بتطبيقه ولا المواطنين باحترامه³.

البند الثاني: الاتجاه الثاني (الإصدار عمل تنفيذي)

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الإصدار أمر من رئيس الجمهورية للسلطة العامة بالحرص على تنفيذ القانون الذي سبق للبرلمان أن صوت عليه، وما يقوم به الرئيس يعتبر بمثابة إعلان رسمي لميلاد القانون، فتأتي عملية الإصدار بعد تمام إجراءات سن القانون وهي منفصلة عنها⁴.

وقد انتقد هذا الرأي الاتجاه السابق لمسأسته باستقلالية العمل التشريعي للسلطة التشريعية، والقانون هو ثمرة نابعة من هذه السلطة، وليس لرئيس الدولة مشاركة في ذلك بل

¹ - بركات أحمد، مرجع سابق، ص 80.

² - المرجع نفسه، ص 81.

³ - حميدشي فاروق، مرجع سابق، ص 276.

⁴ - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 280.

إن تنفيذ السلطة التنفيذية للقانون يقتضي إصداره، وبناء على ذلك فإن الإصدار يعتبر عملاً تنفيذياً وليس تشريعياً¹.

ويؤسس هذا الاتجاه رأيه على مبدأ الفصل بين السلطات باعتبار أن السلطة التشريعية تختص بوضع القانون وذلك بالمصادقة عليه، غير أنه لا يلزم السلطة التنفيذية إلا بعد أمر من رئيسهم والمتضمن التنفيذ، وبالتالي فإن الإصدار له أثر كاشف وليس منشئاً لتنفيذ القانون².

كما أن الغاية من وراء اشتراط تدخل رئيس الجمهورية قبل تطبيق القانون هو التحقق من استيفاء القانون للإجراءات الدستورية التي يتطلبها، ويقتضي المنطق أيضاً أن تتدخل سلطة أخرى للتحقق من موافقة البرلمان على كل نصوص القانون وهو ما يقوم به رئيس الدولة، فالإصدار عملاً تنفيذياً للقانون لا تشريعياً وذلك حفاظاً على استقلالية السلطة التشريعية ووظيفتها المتمثلة في سن القوانين والمصادقة عليها³.

البند الثالث: الاتجاه الثالث (الإصدار عمل من نوع خاص)

اعتبر هذا الاتجاه بأن الإصدار عمل من نوع خاص، فلا هو تشريعي ولا هو تنفيذي، فالإصدار لا ينشئ قاعدة قانونية وإنما يكشفها بإصدار مرسوم الإصدار، وما يؤكد ذلك هو أن العمل التشريعي يتطلب حرية الإدارة بالموافقة أو الاعتراض عليه، في حين أن الإصدار هو إجراء إجباري لرئيس السلطة التنفيذية، ولا يمكنه إضافة بند أو فقرة لذلك، أو القيام بتعديل القانون سواء بالزيادة أو النقصان⁴، وإصداره للقانون يعد إسهاماً منه على سلامة الإجراءات المتبعة بشأن القانون وسلامتها.

وفي رد على الاتجاه الذي اعتبر أن الإصدار يعتبر عملاً تشريعياً، يرى بأنه في اعتقادهم بأن رئيس الدولة يتمتع بكل السلطات وله الحرية التامة في إصدار الأوامر، أما

¹ - بركات أحمد، مرجع سابق، ص 81.

² - المرجع نفسه، ص 82.

³ - المرجع نفسه، ص 82.

⁴ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة

التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 75.

السلطة التشريعية والمحاكم فليس لها سوى إصدار القرارات على أن تتوقف على تدخل الرئيس بالقوة الآمرة هو تصور خاطئ، على اعتبار أن القانون يكتسب القوة الآمرة بمجرد موافقة البرلمان عليه والتي تعتبر من الإجراءات التشريعية المكتملة والضرورية للقانون¹.

كما يرد هذا الاتجاه على من اعتبروا بأن الإصدار عمل تنفيذي أنهم أخطوا بين وسائل تنفيذ القانون وبين القوة التنفيذية له، فيصدر رئيس الدولة الأوامر التنفيذية للموظفين أصحاب الاختصاص بتنفيذ القانون، غير مستعمل للقوة المتضمنة في النصوص التشريعية الصادرة عن البرلمان².

وأن الاستناد في تبريرهم على مبدأ الفصل بين السلطات من شأنه التشكيك بوحدة الدولة لتصورهم بأن السلطة التشريعية غريبة عن السلطة التنفيذية، فالقانون يعد مكتملا بموافقة البرلمان عليه لا بإصداره من طرف رئيس الدولة، وما الإصدار إلا إجراء ممهدا لتنفيذ القانون فقط لا يقوم به رئيس الدولة بسلطة الأمر بل إن ذلك يعتبر التزام بوظيفته التنفيذية نحو العمل التشريعي، وبناء على ذلك فإن الإصدار يعتبر عملا ذو طبيعة خاصة³.

ومن المفيد أن ننوه بأن هذه الآراء التي تعبر عن المراحل التي عرفتها العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لا يمكن أخذها بمبرراتها، لاستناد كل اتجاه فقهي إلى طبيعة النظام السياسي السائد في دولته، ولا يمكن الجزم بأن الإصدار في النظام السياسي الجزائري عملا تشريعياً أو عملا تنفيذياً أو عملا من نوع خاص، إلا بالرجوع إلى الطريقة التي نظمه بها المؤسس الدستوري الجزائري.

الفرع الثالث: التنظيم التشريعي للحق في الإصدار وشروطه

سننتقل إلى تنظيم التشريع في الدستور الجزائري وشروطه، وهو ما سيتم تفصيله

فيما يلي:

¹ - بركات أحمد، مرجع سابق، ص 82.

² - المرجع نفسه، ص 83.

³ - المرجع نفسه، ص 83.

البند الأول: التنظيم التشريعي للحق في الإصدار

بالرجوع إلى المادة 144 من التعديل الدستوري الجزائري، فإن الإصدار يعتبر نهاية العملية التشريعية، كما أن موافقة رئيس الجمهورية عليه أمراً يحيله للهيئة التنفيذية لتصدر قرار تنفيذه، وليس للبرلمان سلطة إجبار رئيس الجمهورية على إصدار القانون فله السلطة التقديرية في ذلك، وهو ما يفيد بأن النص التشريعي قد يعلق إصداره إلى أجل غير معلوم، وقد جاء تنظيم الإصدار في الدستور الجزائري في المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹ بنصها: " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه.

غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 187 الآتية، المجلس الدستوري قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 188.

الأمر الذي أدى ببعض الباحثين إلى القول بأن إصدار رئيس الجمهورية للقانون يعد عملاً تشريعياً بحجة أن تنظيم الإصدار في الدستور الجزائري ورد ضمن الباب المتعلق بالسلطة التشريعية.

وذهب بعض الفقهاء للقول بغير ذلك، بأن ورود عملية الإصدار ضمن الباب المتعلق بالسلطة التشريعية يعد حتمية مفروضة واحتراماً للتسلسل في الصياغة القانونية، كما أن استعمال المؤسس الدستوري لعبارة " اقتراحات القوانين " أو " مشاريع القوانين " قبل موافقة البرلمان على القانون²، واستعماله بعد ذلك لفظ " القانون " أو " قوانين " أو " نص تشريعي " بعد موافقة البرلمان على تلك الاقتراحات أو المشاريع " يصدر رئيس الجمهورية القانون... ".

¹ - تطابق المادة 126 من التعديل الدستوري لسنة 1996 المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - أنظر المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

لذلك فإن إصدار القانون يعد ضروريا لنفاذ القانون غير أنه لا يدخل من ضمن العملية التشريعية.¹

وقد نصت المادة العاشرة (10) من دستور فرنسا لسنة 1958 على أن:

« le président de la république promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouverne de la loi définitivement adoptée».

وبالتالي فإن الرئيس الفرنسي يصدر القوانين خلال الخمسة عشر (15) يوما التالية لإرسال القوانين المصادق عليها بصفة نهائية إلى الحكومة.²

ولعملية إصدار القانون أهمية كبيرة، فعدم القيام به دليل على عدم وجود القانون، حيث منحت المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مدة ثلاثون (30) يوما لرئيس الجمهورية ليصدر القانون، تحسب ابتداء من تاريخ تسلمه إياه، بعد أن يتم إرسال " رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة "10" أيام ابتداء من تاريخ تسلمه إياه، ويشعر رئيس الغرفة الأخرى والوزير الأول بهذا الإرسال"³.

فالإصدار هو عملية لصيقة بشخص رئيس الجمهورية، وقد منعت المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تفويض سلطته في ذلك، وهو الأمر الذي نص عليه الدستور الفرنسي والموجب توقيع الوزير الأول والوزير المختص بجوار توقيع رئيس الجمهورية على مرسوم إصدار القانون.⁴

¹ - هاملي محمد، آليات إرساء دولة القانون، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011-2012، ص37.

² - وهو ما تضمنته المادة العاشرة من الدستور الفرنسي لسنة 1958 حيث يحق لرئيس الجمهورية أن يطلب من البرلمان إجراء مداولة ثانية لقانون تم التصويت عليه قبل انقضاء الخمسة عشر يوما المحددة لإصداره للقوانين، أن يطلب مداولة ثانية بشأن القانون أو بعض مواده، ولا يمكن رفض إجراء هذه المداولة الثاني. فالمداولة الثانية قد تشمل النص بكامله ويمكن أن تشمل بعض مواده فقط.

³ - أنظر المادة 43 من القانون العضوي 16-12.

⁴ - هاملي محمد، آليات إرساء دولة القانون، مرجع سابق، ص 38.

البند الثاني: شروط الإصدار

للإصدار شروط معينة تختلف من الجوانب الآتية:

– من حيث المدة،

– من حيث الصيغة،

– من حيث الجراء.

وهو ما سيتم تفصيله فيما يلي:

أولاً: من حيث المدة

حُدِّدَ أجل الإصدار في دستور 1963 بعشرة (10) أيام فقط¹، وهي مدة قصيرة بالمقارنة مع المدة الممنوحة في الدساتير اللاحقة والمحددة بـ " ثلاثون يوماً" طبقاً للمادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016، غير أنه يمكن وقف مدة ثلاثون (30) يوماً المتعلقة بالإصدار في حالة إخطار المجلس الدستوري للنظر في دستورية النص، فيستمر الوقف إلى حين صدور رأي هذا الأخير².

ومن الجدير الإشارة إلى أن مدة ثلاثون (30) يوماً نص عليها الدستور المغربي لسنة 2011 أيضاً في الفصل خمسين (50) منه بقوله:

" يصدر الملك الأمر بتنفيذ القانون خلال الثلاثين يوماً التالية لإحالاته إلى الحكومة بعد تمام الموافقة عليه".

ثانياً: من حيث الصياغة

خول الدستور الجزائري أمر إصدار القوانين إلى رئيس الجمهورية دون سواه، بل أكثر من ذلك فإن دستور 1963، نص على أنه في حالة عدم صدور النص التشريعي من طرف رئيس الجمهورية في الميعاد المقرر للاعتراض، فلرئيس المجلس الوطني أن يصدره

¹ – أنظر المادة 49 من دستور 1963.

² – عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة، 2002، ص 305.

– أنظر المادة 2/144 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

طبقا للمادة 51 منه وهو الأمر الذي تضمنه الدستور الفرنسي لسنة 1948، غير أن المؤسس الدستوري في كل من فرنسا والجزائر تراجع عن الأخذ بهذه القاعدة التي يبدو أنها تمس بصلاحيات رئيس الدولة، بل لم ينص على مآل النص الذي لم يصدره رئيس الجمهورية خلال المدة المحددة للاعتراض¹.

ومن الأهمية الإشارة إلى أن الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان يتابع عمليات إصدار القوانين ونشرها بالتنسيق مع الهيئات المعنية².

ثالثا: من حيث الجزاء

أقر دستور 1963 على أنه في حالة عدم إصدار القوانين التي صادق عليها المجلس الوطني من طرف رئيس الجمهورية، ينقل الاختصاص مؤقتا لرئيس المجلس الوطني، أما في الدساتير اللاحقة فحين إصدار الرئيس للقوانين فيكون حينئذ تصرفه متناسبا مع مضمون الدستور، لكن حين يتراخى الرئيس أو يمتنع عن إصدارها فليس هناك جزاء ينجم عن ذلك³.

والملاحظ أن رئيس الجمهورية كثيرا ما يتماطل في إصداره للقانون رغم تسلمه له في الميعاد القانوني المحدد بثلاثون (30) يوما، فالمادة 144 من التعديل الدستوري الجزائري لم تدرج الجزاء الذي قد يتعرض له الرئيس في حالة عدم إصداره للقانون بالرغم من تسلمه له في المدة المقررة لذلك، فقد وافق المجلس الشعبي الوطني على نظامه الداخلي في ظل دستور 1976 بتاريخ 29 مارس 1977، غير أن رئيس الجمهورية لم يصدره إلا في أوت 1977، فتأخر الإصدار بما يفوق أربعة أشهر عن المدة القانونية، كما وافق المجلس الشعبي الوطني على قانون الانتخابات بتاريخ 01/07/1980 ولم يصدره رئيس الجمهورية

¹ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 302.

² - أنظر المادة الخامسة (05) من المرسوم التنفيذي رقم 98-04.

³ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 79.

إلا بتاريخ 1980/10/25 أي متأخراً بثلاث أشهر عن مواعده القانوني¹.

وإعمالاً لمقتضيات المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والفصل

خمسین (50) من الدستور المغربي لسنة 2011.

والمادة 123 من الدستور المصري لسنة 2014² والتي تنص على أنه:

" لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها.

وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال

ثلاثين يوماً من ابلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً

واصدر.

وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، أعتبر

قانوناً واطرد.

فقد يصدر رئيس الجمهورية القانون في الحالات العادية، وذلك طبقاً للفقرة الأولى

من المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والفقرة الأولى من الفصل (50) من

الدستور المغربي لسنة 2011.

وقد يقع الإصدار بمرور مدة معينة ثلاثين (30) يوماً على المدة التي يمكن

لرئيس الجمهورية أن يعترض على القانون، وسكوته في تلك الفترة يعني قبوله إصدار

القانون ضمناً، وذلك طبقاً للفقرة الثانية من نص المادة 123 من الدستور المصري لسنة

2014.

ويتحقق الإصدار أيضاً في حالة ما تمت الموافقة من ثلثي أعضاء مجلس النواب

على القانون الذي اعترض عليه رئيس الجمهورية ورده إلى مجلس النواب، وذلك طبقاً للفقرة

الثالثة من المادة 123 من الدستور المصري لسنة 2014.

¹ - هاملي محمد، آليات إرساء دولة القانون، مرجع سابق، ص 38.

² - الدستور المصري الصادر في 18 يناير 2014، الجريدة الرسمية، العدد 3 مكرر أ لسنة 2014، المعدل ب:

- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 38 لسنة 2019، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 16 مكرر (و)، الصادرة في

23 أبريل 2019، المتعلق بإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور.

ومما تجدر الإشارة إليه أن حساب الأجل يختلف حسب نوع التشريع، وبالنسبة للقوانين الاستثنائية يبدأ حساب الأجل من تاريخ إعلان المجلس الدستوري للنتائج النهائية، وإذا كان القانون عادياً يبدأ حساب الأجل من تاريخ إحالته إلى رئيس الجمهورية، وإذا كان القانون عضوياً يبدأ حساب الأجل من تاريخ صدور رأي المجلس الدستوري بمطابقة القانون للدستور وذلك باعتبار أن الرقابة في هذه الحالة رقابة إلزامية طبقاً للفقرة الثالثة من المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹.

وإذا حصل إخطار بالنسبة للقوانين العادية طبقاً للفقرة الأولى والثانية من المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فيوقف هذا الأجل إلى حين فصل المجلس الدستوري ليصدر رأيه أو قراره في أجل ثلاثون (30) يوماً من تاريخ الإخطار، على أن يخفض هذا الأجل إلى عشرة (10) أيام في حالة وجود طارئ يطلب من رئيس الجمهورية، وقد حدد التعديل الدستوري لسنة 1996 لإصدار المجلس الدستوري رأيه أو قراره في أجل عشرون يوماً (20) يوماً الموالية لتاريخ الإخطار طبقاً للفقرة الأولى من المادة 167 منه في حين لم تحدد المادة 157 من دستور 1989 الأجل وتركت الأمر مبهماً².

المطلب الثاني: تأثير نشر القوانين في العملية التشريعية

من المسلم به أنه بعد صدور القانون يتطلب الأمر نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، وهو إجراء ضروري للقيام بتنفيذه، والغرض منه تبليغ مضامين القوانين إلى كافة الجمهور حتى يكونوا على علم بالقانون الجديد، إذ لا يمكن إلزام شخص ما بالخضوع لقانون معين والالتزام به دون أن يتم تبليغ كل أحكامه إلى كافة الجمهور، الأمر الذي يفقد تطبيق قاعدة " لا يعذر أحد بجهل القانون " إلا إن تم تبليغ القانون إلى علم العموم، إذ لا يمكن تصور دخول قانون حيز التنفيذ إلا إذا تم نشره³.

¹ - شريط وليد، مرجع سابق، ص 282.

² - المرجع نفسه، ص 283.

³ - عبد الاله فونثير، مرجع سابق، ص 195.

الفرع الأول: تعريف النشر

لقد تعددت تعريفات نشر القوانين فهناك من عرفه بأنه: " مجرد عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون في تاريخ محدد، أي إبلاغ الكافة وإعلامهم بأحكام هذا التشريع، إذ لا تكليف إلا بمعلوم¹."

كما يعرف بأنه "إجراء يقصد به إعلان التشريع للناس وتحديد موعد للعمل به، أو تمكين الأفراد من العلم بالقانون ليكونوا ملزمين به، وأساس ذلك أن إصدار القانون لا يكفي بذاته لأنه يجعل القانون ساريا على الناس، بل لابد من حمله إلى علمهم حتى لا يتفاجأوا بقانون لا علم لهم به، ولكن العلم الفعلي لكل فرد غير ممكن عملا، ولذلك يكتفي - توسطاً بين الأمرين - باتخاذ وسيلة يمكن معها افتراض علمهم، وهذا ما يحققه نشر القوانين²."

أو " هو الوسيلة التي يتم بها شهر القاعدة القانونية وإعلام المخاطبين بها حتى يلتزمون بحكمها، فليس من العدل تطبيق القانون على الناس إلا بعد أن يعلموا بصدوره وتتاح لهم فرصة التعرف على مضمونه وما يحتوي عليه من أوامر وأحكام³."

ويعتبر النشر تنمة لعملية الإصدار، فالأمر بالتنفيذ يتضمن القيام بكل الإجراءات اللازمة لعملية الإصدار والتي منها نشر القانون، الذي يقتضي إذاعة القانون إلى كافة المخاطبين بأحكامه بدخول القانون حيز التنفيذ وجعله ساري المفعول، سواء بعد نشره مباشرة أو بميعاد معين منصوص عليه في ذات القانون⁴، وليس من العدل أن يطبق القانون على الأشخاص وهم لا يعلمون بصدوره، أو لم تتوفر لهم إمكانية التعرف على محتواه.

ومما تجدر الإشارة إليه أن هناك فرق بين النفاذ والإلزام، " عندما تحول قوة قاهرة دون وصول وسيلة النشر إلى أحد المخاطبين بحكم التشريع، ففي هذه الحالة لا يكون

¹ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-)، مرجع سابق، ص 81.

² محمد علي سويلم، "الإصلاح التشريعي المؤسسي" " واللوائح البرلمانية" "دراسة مقارنة بالتشريع السياسي الإسلامي"، مرجع سابق، ص 42.

³ محمد حسين منصور، مرجع سابق، ص 128.

⁴ عبد الاله فونتير، مرجع سابق، ص 195.

التشريع ملزما له، رغم أنه أصبح نافذا في ذاته وملزما بالنسبة للأشخاص الآخرين الذين لم تحل القوة القاهرة دون وصول وسيلة النشر إليهم¹.

الفرع الثاني: وسيلة النشر

يعتبر النشر إجراء ضروري لكل تشريع أساسي، عضوي، عادي أو فرعي، وهو معروف منذ أن عرف التشريع، إلا أن طريقته اختلفت مع مرور العصور، بيد أن الطريقة المعتمدة في الوقت الحاضر هي النشر في الجريدة الرسمية²، ولا يغني النشر في الصحف اليومية أو التلفاز أو الراديو أو أية طريقة أخرى ولو كانت أكثر علم للناس بالتشريع من النشر في الجريدة الرسمية³، كما لا يغني عنه أيضا العلم اليقيني بالتشريع بأية وسيلة أخرى، ولكل شخص الاحتجاج بعدم علمه بالقانون ولو كان عالما به فعلا، لوجود قرينة مفادها عدم العلم بالقانون غير المنشور في الجريدة الرسمية، والتي تفترض علم الجميع بالقانون بمجرد نشره، وهو مبدأ يسري على الكافة أفرادا عاديين أو هيئات للدولة⁴.

ويختلف النشر عن الإصدار في أن الإصدار عمل تشريعي يقوم به رئيس الدولة الغرض منه هو إثبات أن القانون تم إعداده وفق الإجراءات المنصوص عليها دستوريا، فيصدر الأمر بتنفيذه، بينما النشر يعتبر عملا ماديا مستقلا عن وجود القانون الغرض منه إعلام الكافة بوجود القانون⁵.

وقد اتجه بعض الفقهاء إلى عدم جدوى التمييز بين الإصدار والنشر لكون النشر يأتي من الناحية الزمنية بعد الإصدار، ولقي هذا الاتجاه انتشارا في ألمانيا يتزعمهم الفقيه "جي ماير"، وأيده أيضا بعض الفقهاء الفرنسيين والمصريين، وما الإصدار والنشر حسب هذا الاتجاه إلا أمرا واحدا لإسمين مختلفين، ويهدف الإصدار إلى المساهمة في نشر

1 - محمد حسين منصور، مرجع سابق، ص 128.

2 - محمد علي سويلم، "الإصلاح التشريعي المؤسسي" " واللوائح البرلمانية" دراسة مقارنة بالتشريع السياسي الإسلامي"، مرجع سابق، 42.

3 - محمد حسين منصور، مرجع سابق، ص 128.

4 - المرجع نفسه، ص 129.

5- Carré DEMALBERG, *Théorie générale de l'état spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel Français*, Tome1, 1920, p 404.

القوانين، وهو إعلان رسمي بوجود القانون، الغاية منه إعلام المواطنين والهيئات العامة به، وهو يدخل ضمن الإجراءات التي تساهم في نشر القوانين.

بيد أن هذا الرأي لم يلق تأييدا كبيرا على اعتبار أن الأغلبية من الفقهاء من يقرون بوجود اختلاف بين الإصدار والنشر، حيث يرى الفقيه " Carré DEMALBERG " أن الإصدار يعتبر إشهادا تترتب عليه آثارا خاصة، كما يحتوي على توقيع رئيس الجمهورية على القانون.

ويرى الفقيه " Carré DEMALBERG " أن سبب عدم تمييز الرأي الأول بين الإصدار والنشر هو أن الإصدار لا يأخذ صورة علنية في الغالب، فالمتعارف عليه أن مرسوم الإصدار موجه بصفته للنشر الفوري، ويرجع سبب الخلط أيضا إلى قصر المدة الزمنية بين الإصدار والنشر¹.

وبناء على ما تقدم، فإن غالبية الفقه يقرون بالتمييز بين الإصدار والنشر، فإن اعتبر الإصدار بأنه شهادة رئاسية مفادها أن البرلمان صادق على النص التشريعي الصادر باحترام الإجراءات الدستورية والقانونية المتطلبة ليصدر بالتالي الأمر بتنفيذه، بينما النشر هو مجرد عمل مادي الغاية منه إعلام الجمهور بنفاذ القانون في تاريخ محدد².

ومن الأهمية الإشارة إلى أن هناك فرق بين تاريخ طبع الجريدة الرسمية وبين توزيعها في أنه يعتد بتاريخ توزيع الجريدة الرسمية وليس بتاريخ طبعها، إذ لا تتحقق وسيلة النشر بمجرد الطبع، بل لا بد من إتاحة العلم بالقانون للكافة وهو الذي لا يتم إلا بتوزيع الجريدة الرسمية³.

¹-Carré DEMALBERG, Op. Cit , p.443.

² - بركات أحمد، مرجع سابق، ص 79.

³ - محمد حسين منصور، مرجع سابق، ص 130.

الفرع الثالث: موعد النشر والنفاد

بالرجوع إلى التجربة الدستورية الجزائرية، فإن دستور 1963 جعل من اختصاص رئيس الجمهورية إصدار القوانين وكذا نشره لها¹، غير أن الدساتير اللاحقة لم تنص على ذلك، لكن عمليا تتولى إجراء النشر الأمانة العامة للحكومة.

ولم ينص المؤسس الدستوري على تاريخ النشر، غير أن المادة الرابعة (04) من القانون المدني الجزائري² تضمنت ذلك والتي نصت على أنه: " يكون القانون نافذ المفعول بالنسبة لمنطقة الجزائر بعد مضي يوم كامل من نشره في الجريدة الرسمية، أما بخصوص باقي أرجاء الوطن، فيعتبر القانون نافذا بعد انقضاء يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة، ويشهد ختم الدائرة المعنية على تاريخ الوصول."، وبموجب هذه المادة فإن نفاذ القانون في حق المخاطبين بأحكامه معلق بعلمهم به، ويعتبر الإصدار والنشر سلاح بيد السلطة التنفيذية حيث لا تسري القوانين في حق الأفراد بمجرد مصادقة البرلمان عليها إلا بعد إصدارها ونشرها³.

وقد ألزم المؤسس الدستوري المصري رئيس الجمهورية بنشر القوانين بعد مدة قصيرة من إصدارها بنص المادة 225 من الدستور المصري لسنة 2014⁴ على أنه: " تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إصدارها، ويعمل بها بعد ثلاثين يوما من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا حددت لذلك مياعادا آخر.

ولا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية والضريبية، النص في القانون على خلاف ذلك، بموافقة أغلبية ثلثي

1 - أنظر: المادة 49 من دستور 1963.

2 - الأمر رقم 58_75 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، ج.ر.ج.ج، الجزائرية العدد 78، مؤرخة في 30 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.

3 - شريط وليد، مرجع سابق، ص 284.

4 - الدستور المصري الصادر في 18 يناير 2014، الجريدة الرسمية، العدد 3 مكرر أ لسنة 2014، المعدل ب:

- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 38 لسنة 2019، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 16 مكرر (و)، الصادرة في 23 أبريل 2019، المتعلق بإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور.

أعضاء مجلس النواب".

ونص الفصل خمسين (50)/2 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه:

" ينشر القانون الذي صدر الأمر بتنفيذه، بالجريدة الرسمية للمملكة، خلال أجل

أقصاه شهر ابتداء من تاريخ ظهور إصداره."

ومما تجدر الإشارة إليه أن يوم نشر التشريع لا يدخل في احتساب الميعاد، بل يجب مضي ثلاثين (30) يوما ابتداء من التاريخ الموالي لتاريخ النشر، على أنه يمكن للمشرع الخروج عن الآجال المحددة في ذلك النص، فتملك السلطة التي سنت التشريع مد الميعاد أو تقصيره بنص خاص يقرر العمل بالتشريع في تاريخ مغاير، وقد يطيل المشرع المدة لإتاحة الفرصة للكافة للعلم بالقانون، ويمكن أن يتأخر العمل بالقانون حتى صدور اللائحة التنفيذية له، وبالتالي فإن المدة المحددة لسريان القانون لا تسري إلا في حالة عدم وجود نص مخالف¹.

وقد ينص المشرع على العمل بالقانون من تاريخ نشره، وهنا لا يمكن العمل بالقانون إلا من اليوم الموالي لتاريخ نشره على اعتبار أن تاريخ يوم النشر لا يدخل في الميعاد الزمني لهذا التشريع بل يدخل في الميعاد الزمني للتشريع السابق².

وانطلاقا مما تقدم فإن إجراء النشر يتم في ج.ج.ج، غير أنه يمكن للسلطة التنفيذية أن تسلك طرقا أخرى تذيب بها التشريع، لاسيما في الظروف التي لا تحتتمل التأخير ك لصق نسخ على الجدران أو بتوزيعها على الأفراد، أو يتم ذلك بالنشرات الإدارية،...، لتضاف بالتالي إلى النشر الذي يتم في ج.ج.ج، ويكون ذلك زيادة في الحرص منها على وصول التشريع إلى الكافة، لاسيما إن كانت هناك ضرورة ملحة تستدعي السرعة في تنفيذ التشريع³.

¹ - محمد حسين منصور، مرجع سابق، ص 130.

² - المرجع نفسه، ص 132.

³ - محمد علي سويلم، "الإصلاح التشريعي المؤسسي" " واللوائح البرلمانية" دراسة مقارنة بالتشريع السياسي الإسلامي"، مرجع سابق، ص 43.

المعاهدات، ويصادق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً لأحكام الدستور".

كما جعلت المادة 55 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 من إجراء النشر شرطاً إلزامياً لتحقيق سمو المعاهدة على القانون، غير أن المادة 150 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 لم تشر بشكل صريح إلى نشر المعاهدة الدولية¹.

" ولكن الجلي أن نشر المعاهدة لا يعد شرطاً لسريان المعاهدة، فهذا الإجراء خاص بالقانون الداخلي ولا صلة له بالقانون الدولي، وبذلك فإن تخلف النشر لا يعيب المعاهدة من وجهة نظر القانون الدولي، ولا يؤول بالمعاهدة إلى التوقف أو الإنهاء، ولا يمنع ذلك من القول بأن المعاهدة لن تكون سارية في حق الأفراد إلا بعد نشرها، في الجريدة الرسمية لأجل أن يتم الاحتجاج بها"².

ومن الأهمية الإشارة إلى أن الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان يقترح كل عمل يرمي إلى تحيين القوانين السارية المفعول، بالتشاور مع الدوائر الوزارية المعنية، كما يضمن نشر مصنف النصوص ذات الطابع التشريعي³، كما أن إصدار الجريد الرسمية من مهام المطبعة الرسمية التي تعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري كما تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁴، وتمارس مهامها تحت وصاية الأمين العام للحكومة⁵، ويوجد مقرها بمدينة الجزائر⁶، تتولى طبع الوثائق والمنشورات الرسمية وتوفيرها وتوزيعها، ولها بموجب ذلك طبع ج.ر.ج.ج والمنشورات الرسمية الأخرى للدولة وتوزيعها⁷.

1 - بن داود ابراهيم، مرجع سابق، ص 10.

2 - المرجع نفسه، ص 12.

3 - أنظر المادة السابعة (07) من المرسوم التنفيذي رقم 98-04.

4 - أنظر الفقرة الأولى من المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 03_189 المؤرخ في 28 أبريل 2003.

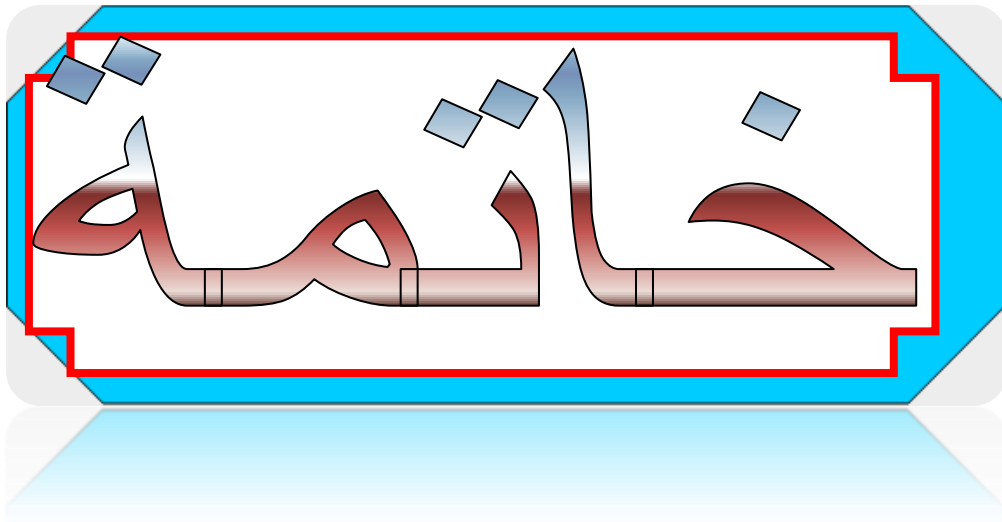
5 - أنظر المادة 03 من ذات المرسوم.

6 - أنظر المادة 04 من ذات المرسوم.

7 - أنظر المادة 05 من ذات المرسوم.

وبناء على ما تقدم يلتزم الأفراد بأحكام القانون ولو لم يعلموا به، ليسري القانون على الجميع دون استثناء بمجرد نشره، ويطبق على كل من يتوجه إليه حكمه، ولا يمكن الاحتجاج من أي شخص بجهله بالقانون ولو ثبت فعلا جهله له¹.

¹ - محمد حسين منصور، مرجع سابق، ص 130.



ارتكزت هذه الدراسة على الغوص في إجراءات العملية التشريعية في الجزائر مع مقارنتها ببعض النظم الأخرى، فتم التطرق في الجزء الأول منها إلى الإجراءات المطلوبة في إعداد القوانين بتحديد المقصود بالمبادرة بالقوانين وأطرافها وما للمعارضة من دور في ذلك، على أن تتم دراسة المبادرات داخل اللجان البرلمانية الأمر الذي يستوجب اجتماع البرلمان استنادا على جدول أعمال محدد مسبقا، ووفق الأولوية التي تحددها الحكومة والشروط المطلوبة في ذلك، وأن عملية صناعة النص التشريعي تحتاج إلى الموافقة عليها من طرف غرفتي البرلمان، ونتيجة للمناقشات والملاحظات التي تثار حول النص التشريعي داخل غرفتي البرلمان لإثرائه قد يخضع إلى تعديل لتحسينه نحو نص أجود من النص الأصلي.

وبما أن النصوص القانونية تحتاج إلى التصويت والمصادقة عليها بنفس الصيغة ومن كلا الغرفتين فقد توافق إحدى الغرف على النص التشريعي في حين تبدي الغرفة الأخرى عدم موافقتها عليه كله أو على جزء منه، وهو ما يستدعي تشكيل لجنة متساوية الأعضاء من كلا الغرفتين للوصول إلى نص توفيقي محل الاختلاف، فخصت الدراسة في جانب منها الإطار التشريعي، الزمني والموضوعي لهذه اللجنة بالإنطلاق من تحديد مفهومها وتشكيلها.

وبعد تصويت البرلمان على القانون طبقا للنظام القانوني الذي يضبط هذه العملية، يحال هذا النص إلى رئيس الجمهورية لإصداره، بيد أن رئيس الجمهورية له أن يعترض على هذا النص التشريعي متى رأى أن النص معيبا، فخصت هذه الدراسة جانب منها إلى طلب إجراء المداولة الثانية عن طريق تحديد مفهومها وأنواعها وطبيعتها والضوابط التي تحكمها.

وقد يصادق البرلمان على القانون ولا يتم الاعتراض عليه من طرف رئيس الجمهورية، ورغم أنه قد يخضع للرقابة الدستورية، التي يمكن أن تتولاها هيئة قضائية وهو النموذج الأمريكي، يمكن أن تتولاها هيئة سياسية وهو النموذج الفرنسي، وقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بالنموذج الفرنسي، وهو ما وجب إعطاؤه حيزا من نطاق الدراسة لاسيما حين أدرج التعديل الدستوري الجزائري آلية جديدة بموجب المادة 188 والتي مقتضاها يمارس المجلس الدستوري رقابة لاحقة على دستورية القوانين.

أما الجزء الثاني فتم تخصيصه لتعاضم الهيمنة التنفيذية على الآليات التشريعية وذلك بدراسة الإجراءات المتطلبية في بعض التشريعات الخاصة والمتمثلة في التشريع عن طريق الإرادة الشعبية باعتبار الشعب مصدر كل سلطة إعمالا لمقتضيات المادة السابعة (07) من التعديل الدستوري لسنة 2016، وهو ما يجعل من رئيس الجمهورية الشخص المؤهل لتحكيم الإرادة العامة حول عرض قانون ما على الاستفتاء الشعبي وفقا لسلطته التقديرية في المسائل التي تعد من القضايا ذات الأهمية الوطنية.

كما تمت الإشارة إلى إجراءات التشريع عن طريق المعاهدات الدولية، لاسيما وأن هناك نوعا من المعاهدات التي تحتاج إلى الموافقة المسبقة من البرلمان قبل التصديق عليها، إعمالا لمقتضيات المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016، بخلاف المعاهدات الأخرى التي تدخل في النشاط العادي للإدارة.

كما تناولت هذه الدراسة تعاضم الهيمنة التنفيذية على العمل التشريعي من خلال التشريع عن طريق الأوامر خلال العطل البرلمانية أو في حالة شغور البرلمان وفي الحالة الإستثنائية أيضا، وذلك في الحالات المنصوص عليها في المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وكذلك في حالة تأخر البرلمان في المصادقة على مشروع قانون المالية في الآجال المحددة بموجب الدستور طبقا للمادة 10/9/138.

وتمت التطرق في الجزء الأخير من هذه الدراسة إلى حق السلطة التنفيذية في مباشرة تشريعات مستقلة في موضوعات محددة وهو ما يعتبر دليلا في الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات بشكل نسبي، على أن التشريع المستقل والتشريع العادي أيضا يحتاج إلى وجوب إصداره من طرف رئيس الجمهورية، وهو ما يتطلب وضع إجراءات تنفيذية له تتولاها الحكومة بل يعتبر ذلك في نطاق اختصاصاتها الدستورية، ليتولى رئيس الجمهورية إصدار القانون بتكليف رجال السلطة التنفيذية بتنفيذه، وهو يحتاج إلى إجراء متمما له وهو نشره في الجريدة الرسمية ودخول القانون حيز التنفيذ.

وانطلاقاً مما تقدم، يمكننا الوصول إلى جملة من النتائج المرتبطة بالآليات التشريعية الضرورية من حيث تأكيدها بالنصوص القانونية ومن حيث الممارسة العملية وهو ما يتضح في النقاط الآتية:

1- مكن المؤسس الدستوري أعضاء مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين بالإضافة إلى النواب والوزير الأول، وهو إجراء لم يتوافر في التعديل الدستوري لسنة 1996، الذي حصر المبادرات التشريعية في الوزير الأول والنواب فقط.

2- يعتبر مجلس الدولة جهاز حيوي في سيرورة العمل التشريعي، حيث يبرز إثرائه للنص التشريعي من خلال مشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة والأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، ليبيدي رأيه في تطابق نصوصه مع القوانين السارية المفعول وترابط أحكامه، وهو إجراء لا يشترط توافره في اقتراحات القوانين.

3- ميز المشرع بين " مشاريع القوانين " و " اقتراحات القوانين "، غير أن اقتراحات القوانين تخضع لإجراء القبول الشكلي من طرف مكتب الغرفة حسب الحالة إعمالاً لنص المادة 3/22 في الفقرة الثالثة من القانون العضوي 16-12، وهو ما يفيد بأن مصير الاقتراح مرهون بقبوله من طرف مكتب الغرفة الذي له حق شل أي اقتراح لا ينال ثقة أعضاء المكتب الذي يتشكل عادة من الأغلبية البرلمانية التي تتسجم لا محالة مع الحكومة.

4- حجز المشرع مجالات القوانين العادية والعضوية وما دون ذلك يدخل في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الجمهورية كسلطة تنظيمية مستقلة، بينما سلطة الوزير الأول تعتبر سلطة مشتقة، تتولى تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان أو التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية.

5- إن سلطة الوزير الأول في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء مقيدة بأجل معين في التعديل الدستوري لسنة 2016 طبقاً لنص المادة 5/138 وذلك خلال أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة عملها أيضاً

خلال أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما، وهو إجراء لم توجبه المادة 120 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

6- من الواضح بأن القانون العضوي 16-12 مكن الحكومة من عدة إجراءات تشريعية تعد في جوهرها من صلاحيات البرلمان، وهو ما أكد بأن السلطة التنفيذية أضحت هي صاحبة الولاية العامة بالتشريع، بينما يشكل البرلمان الاستثناء، ويمكن إبراز ذلك فيما يلي:

أ- يتم تحديد جدول الأعمال وفق الأولوية التي تحددها الحكومة (المادة 15).

ب- ويمكن للحكومة أيضا حين إيداعها لمشروع قانون أن تلج على استعجاله (المادة 16).

ت- لكل مكتب غرفة أن يضبط جدول أعمال الجلسات باستشارة الحكومة (المادة 17).

ث- يمكن بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة تسجيل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تُعد اللجنة المحال عليها تقريرا بشأنه خلال أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته (المادة 25).

7- منح القانون لكل من الحكومة والنواب وأعضاء مجلس الأمة أيضا حق اقتراح تعديلات، وقد ألزم القانون إحالة التعديلات التي لقيت قبولا على اللجنة المختصة وإخطار الحكومة بها وتوزيعها على أعضاء المجلس حسب الحالة، وهو ما قد يتيح للحكومة اقتراح تعديلات مضادة في أي وقت قبل التصويت على المادة أو المواد محل التعديل، وما يعزز نجاحها في ذلك هو الأغلبية التي تحوزها سواء في مجلس الأمة من خلال الثلث الرئاسي أو من خلال الحزب الغالب المسيطر على نتائج التصويت وفق توجه الحكومة في المجلس الشعبي الوطني.

8- يشكل طلب إجراء مداولة ثانية أسس التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لاسيما عند سن البرلمان لقوانين لا تسير في مصلحة الشعب وهو اختصاص حصري بيد رئيس الجمهورية وحده (المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016)، وليس له تفويض صلاحيته المتعلقة بهذا الحق (المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 2016)، ولا توجد أسباب محددة توجب استعمال هذا الحق، ولا يشكل حق الاعتراض على القوانين أي عقبة

أمام الإرادة الشعبية، فيمكن للقانون أن يصدر ويصبح نافذا ما دام أن البرلمان يمكنه تجاوز الاعتراض بالتصويت على القانون بالأغلبية المتطلبية.

9- إن اشتراط إعادة الموافقة على النص بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة وليس الحاضرين فقط هو شرط قد يعجز البرلمان عن تحقيقه، خصوصا وأن الرئيس يحوز على أغلبية مريحة تمكنه من التغلب على النص، كما يجد البرلمان نفسه في موقف الطرف الضعيف الذي له الانسجام مع رغبات الرئيس، وإن كان هناك اعتراض على إرادة الرئيس فقد يكون مصير البرلمان الحل.

10- إن توسيع الإخطار إلى المعارضة البرلمانية من شأنه أن يُفَعِّل دور المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين وفي جميع اختصاصاته.

11- أقر التعديل الدستوري الجزائري الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين، وهو ما يضيف صبغة قضائية على المجلس الدستوري، على أن يكون المجلس الدستوري هو المختص بالبت في عدم الدستورية، على أن يتم الطعن بعدم الدستورية أمام أية جهة قضائية وتبعا للسلم القضائي يحيل القاضي الدفع بعدم الدستورية بعد تحققه من توافر الشروط القانونية إلى المحكمة العليا بالنسبة للقضاء العادي أو إلى مجلس الدولة بالنسبة للقضاء الإداري، لتتحقق المحكمة العليا أو مجلس الدولة حسب الحالة من توافر شروط الدفع بعدم الدستورية، لتتم إحالة الدفع إلى المجلس الدستوري ليفصل فيه في جلسة علنية وبحضور طرفيه.

12- ليس للمجلس الدستوري أي سلطة على الهيئات القضائية سوى أنها تلتزم بآرائه وقراراته.

13- لا يقتصر عمل المجلس الدستوري فقط على الجانب الرقابي للمعاهدات والقوانين والتنظيمات، بل كثيرا ما يتولى إثراء النص التشريعي، وهو ما يتضح لنا من خلال آرائه وقراراته، حين يتولى المجلس الدستوري تصحيح وتصويب الأعمال التشريعية المشابهة ببعض العيوب وقد يتولى إعادة صياغتها.

14- مكن المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية من اللجوء مباشرة للإرادة الشعبية عن طريق الاستفتاء، في أي قضية يرى وفق سلطته التقديرية بأنها ذات أهمية وطنية متجاوزا بذلك ممثلي الشعب.

15- للمعاهدة الدولية علاقة وطيدة بالتشريع الداخلي داخل الدولة إذ أنه بعد المصادقة عليها، تصبح تشريعا ملزما، تسمو على القوانين.

16- فإذا كان البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصلي بالتشريع، وتخضع النصوص التي يتولاها للتعديل، فإن تقنية التشريع بأوامر تعتبر تقنية ذات مجال واسع وقد تم تقييدها بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، حين جعل للبرلمان دورة واحدة عادية مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل، لتبقى مدة شهرين يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع فيها بموجب أوامر إذا لم تعقد دورات استثنائية للبرلمان خلالها، غير أنه ليس للبرلمان إثرائها بالمناقشة، بل له إما الموافقة عليها كلية أو رفضها كلية، دون أي تعديل.

17- تتمتع السلطة التنفيذية في دساتير الدول محل المقارنة بممارسة السلطة التنظيمية، وهو ما يرجع إلى اعتبارات تتعلق بطبيعة هذه السلطة، وإن كانت المغالاة فيه تؤدي لا محالة إلى تقوية السلطة التنفيذية على العمل التشريعي، ويؤثر أيضا على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو ما نستشفه من خلال حجز بعض المجالات لصالح السلطة التنفيذية وما عداها يترك للتنظيم، مما أدى إلى انقلاب المعادلة فأصبحت السلطة التنفيذية هي المشرع الأساسي بينما أصبح للبرلمان دور ثانوي في العمل التشريعي.

18- لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري وظيفة إصدار القانون بتكليف السلطة التنفيذية بتنفيذه باعتباره من التشريعات الملزمة في البلاد، ويعتبر الإصدار دليلا على وجود القانون وأنه تم إعداد القانون وفق الإجراءات المنصوص عليها دستوريا، غير أن الإصدار بدوره يتطلب نشر القانون في الجريدة الرسمية لإعلام المواطنين بمضمون القانون حتى يمكن إلزامهم بأحكامه.

19- تتمتع السلطة التنفيذية بعدة آليات تبرز هيمنتها على العمل التشريعي لعل أهمها هو دعوة البرلمان للانعقاد وفض دوراته، والسماح لأعضاء الحكومة في حضور أشغال اللجان،

ومشاركة الحكومة في المناقشة والتحكم في جدول أعماله، ويمكن أخيرا أن تستعمل السلطة التنفيذية سلاحها الخطير والمتمثل في حل البرلمان، وباعتبار أن تضمين الدستور لهذه الوسائل يقوم على إحلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتي تعتبر من سمات النظام البرلماني إلا أن تجسيد ذلك عمليا عزز من هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي مما قزم من أعمال البرلمان.

واستنادا إلى النتائج المتوصل إليها من خلال دراستنا، يمكننا أن نقترح ما يلي:

1- ضرورة تغيير القانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الذي تنازل فيه البرلمان بشكل صريح على معظم وأرقى اختصاصاته في المجال التشريعي، لاسيما وأن جدول أعمال ممثل الشعب يتم تحديده وفق الأولوية التي تحددها الحكومة!، حتى يسترجع البرلمان الآليات التي تحرره للقيام بأعماله الأصلية بمعزل عن التدخل التنفيذي.

2- تغيير النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان بما يحزر من تبعية النواب وأعضاء البرلمان لأولوية ومقترحات الحكومة.

3- تمكين أحزاب المعارضة من الحق في عضوية اللجان البرلمانية، كما فعل الدستور المغربي حين خصها برئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع بمجلس النواب.

4- تغيير في بنية البرلمان بوضع إجراءات فعالة لاختيار ممثلي الشعب، بأن يكونوا من الأكاديميين أو ممن لهم شهادات سواء على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو على مستوى مجلس الأمة، حتى تجد انشغالات المواطنين حولا لها نابعة من اقتراحات القوانين ولا تبقى غرفتي البرلمان عبارة عن غرفتي تسجيل مشاريع القوانين فقط، وهو ما قد يرجع للبرلمان مكانته الحقيقية والمتمثلة في التشريع، ويؤدي إلى ترشيح أصحاب الكفاءة دون غيرهم.

5- إحلال مراكز بحوث برلمانية وملتقيات على مستوى المؤسسات الجامعية ودور الشباب مما يسمح بإفادة النواب من النتائج والتوصيات المتوصل إليها في هذه المراكز للمساهمة

في تعزيز البرلمان في الميدان التشريعي، كما سيساهم في توعية الناخبين مما يمكنهم من اختيار الأكفاء من النواب وأعضاء مجلس الأمة.

6- إدراج بند في الدستور الجزائري يرتب جزاء على عدم احترام الوزير الأول الأجل الممنوح له في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، بتوسيع ذلك إلى رئيسي غرفتي البرلمان.

7- حتى تكون هناك جدية للنواب وأعضاء البرلمان في ممارسة العمل البرلماني يتعين على المشرع ترتيب جزاءات في حالة الغيابات غير المبررة حتى يسترجع البرلمان مكانته.

8- السماح بالتحرك الآلي للمجلس الدستوري متى كان هناك تجاوزا أو اعتداء على الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور، وعدم جعل عمله مرهونا بإخطاره من السلطات الحصرية المنصوص عليها بموجب الدستور.

9- حتى يأتي الإخطار مفعوله يجب التيسير من إمكانية استخدامه ونصاب خمسين (50) نائبا صعب الحصول عليه لا سيما في ظل التركيبة السياسية المختلفة للبرلمان.

10- حتى تكون هناك استقلالية للمجلس الدستوري في أداء عمله فمن المنطقي ألا يعين رئيس المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية بل يتم انتخابه من طرف زملائه الأعضاء في المجلس الدستوري، ويمكن أيضا في هذا الإطار ضمانا لاستقلال المجلس الدستوري واقتداء بما هو موجود في فرنسا على سبيل المثال توسيع تشكيلة المجلس الدستوري إلى رؤساء الجمهورية السابقين الذين هم على قيد الحياة.

11- فتح المجال لقاضي الموضوع لإثارة الدفع بعدم الدستورية من تلقاء نفسه وإحالاته إلى الجهة المختصة، باعتباره حامي الحقوق وهو ما يستلزم تحويل المجلس الدستوري إلى محكمة دستورية كما فعل المشرع المغربي والذي ثبت لديه عدم نجاعة التجربة الفرنسية في الرقابة عن طريق المجلس الدستوري فاستبدل المجلس الدستوري بالمحكمة الدستورية لاسيما وأنها مطبقة في معظم دول العالم، ليمتنع عن تطبيق القانون الذي ينتهك الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور، وهو ما يبرر عدم اعتبار القضاء سلطة بجانب السلطتين التشريعية والتنفيذية، واعتبارها تابعة لرئيس الجمهورية من خلال تعيينه لرئيس المحكمة

العليا ومجلس الدولة ورئاسته للمجلس الأعلى للقضاء، وحقه في التعيين في الوظائف العليا للقضاء، وإحلال ذلك يؤدي لا محالة إلى تفادي اللبس بين الرقابة السياسية التي يتولاها المجلس الدستوري والدفع بعدم الدستورية الذي يعتبر في جوهره إجراء قضائي.

12- فتح المجال للمجلس الدستوري عن طريق منحه آلية التحرك التلقائي كلما كان هناك انتهاكا للحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور، عن طريق تعزيز الضمانات التي يتمتع بها حتى يتيسر له العمل بكل استقلالية.

13- تحديد المسائل التي تدخل في القضايا ذات الأهمية الوطنية والتي تعتبر مبررا للجوء إلى الإرادة الشعبية.

14- اعتبار الأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية قوانين بعد عرضها على البرلمان في أول دورة له وموافقته عليها، واعتبارها قرارات إدارية قبل عرضها عليه أو بعد عرضها عليه ولم يوافق عليها.

15- التحديد الدقيق للمصطلح الوارد في المادة 142 " مسائل عاجلة" والمتعلقة بالتشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية.

16- التعجيل في إصدار القانون العضوي الذي ينظم حالتى الطوارئ والحصار طبقا للمادة 106 من التعديل الدستوري الدستور الجزائري لسنة 2016، حتى يتجلى التنظيم التشريعي المسبق لحالة الضرورة بإحلال تشريعات جاهزة مسبقا تطبق عند توافر مبررات الضرورة لينظم مبرراتها وشروط إعلانها كما ينص على الاختصاصات التي تتولاها السلطة التنفيذية.

17- أن تحدد مدة الظرف الاستثنائي بنص دستوري والغاية المرجوة من السلطات الاستثنائية المفروضة على إقليم البلاد.

18- ضرورة تغيير أو تعديل القانون العضوي للانتخابات ووضع شروط أكثر دقة في المترشح لعضوية المجالس التشريعية والمحلية أيضا، لاسيما بعدما ثبت بأن السلطة التنفيذية لها جهاز إداري متمكن لغة وله مؤهلات فنية يفتقر إليها ممثلو الشعب وهو ما

انعكس فعلا على أدائه، وحدَّ من مبادرات السلطة التشريعية لصالح السلطة التنفيذية، وقد سمحت بعض الدساتير محل المقارنة لكل عضو في مجلس النواب حق اقتراح القوانين منها الدستور المصري لسنة 2014 في المادة 212 منه.

19- في حالة تماطل إصدار رئيس الجمهورية عن إصدار القانون خلال أجل ثلاثون يوما وهي المدة المقررة للاعتراض يتم إصدار القانون من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة، كما كان عليه الأمر في دستور 1963 في المادة 41 منه وهو أمر محمود، ومنح أجل معين للحكومة لتقوم بنشر هذا القانون أيضا.



1) الدساتير الجزائرية:

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، ج.ر.ج.ج، عدد 64، مؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.ج، عدد 94، مؤرخة في 24 نوفمبر 1976، المعدل بـ:

- القانون رقم 79-06 مؤرخ في 07 جويلية 1979، ج.ر.ج.ج، عدد 28، مؤرخة في 10 جويلية 1979.

- القانون رقم 80-01 المؤرخ في 12 جانفي 1980، ج.ر.ج.ج، عدد 3، مؤرخة في 15 جانفي 1980.

- المرسوم رقم 223/88 مؤرخ في 0/11/1988، ج.ر.ج.ج، عدد 45، الصادرة بتاريخ 05/11/1988، المتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 03/11/1988.

3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر باستفتاء شعبي في 23 فبراير 1989، ج.ر.ج.ج، رقم 09، المؤرخة في 01 مارس 1989.

4- الدستور الجزائري المستقنى عليه يوم 28 نوفمبر 1996، ج.ر.ج.ج، رقم 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، والمعدل بـ:

- القانون 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج.ج، عدد 25، مؤرخة في 14 أبريل 2002.

- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج، عدد 63، مؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.ج، العدد 14،
الصادرة في 07 مارس 2016.

(2) الدساتير العربية والأجنبية:

1- الدستور المصري لسنة 1971، الجريدة الرسمية العدد 36 مكرر أ، المؤرخة في
12 سبتمبر 1971، المعدل والمتمم.

2- الدستور المصري الصادر في 18 يناير 2014، الجريدة الرسمية، العدد 3 مكرر أ
لسنة 2014، المعدل ب:

- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 38 لسنة 2019، الصادر في الجريدة
الرسمية، العدد 16 مكرر (و)، الصادرة في 23 أبريل 2019، المتعلق بإعلان نتيجة
الاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور.

3- دستور المملكة المغربية لسنة 1996 المعدل سنة 2011 الصادر بالمرسوم
1_11_91 بتاريخ 29 جويلية 2011، ج.ر.م.م، العدد 5964، المؤرخة في 30 جويلية
2011.

4- Constitution du 4 octobre 1958 (JORF n° 0238 du 5 octobre
1958, p. 9151), Modifiée par Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23
juillet 2008, JORF n° 0171 du 24/7/2008, p11890.

ثانيا: النصوص التشريعية والتنظيمية:

i. النصوص التشريعية:

(1) القوانين:

أ- القوانين العضوية:

1- القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 29 أوت 1998، ج.ر.ج.ج، العدد 64،
المؤرخة في 30 أوت 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل

بموجب:

- القانون العضوي رقم 11-13، ج.ر.ج.ج، العدد 43، مؤرخة في 03 أوت 2011، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.
- القانون العضوي رقم 18-02، ج.ر.ج.ج، العدد 51، مؤرخة في 07 مارس 2018، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.
- 2- القانون العضوي 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999، ج.ر.ج.ج، العدد 15، المؤرخة في 09 مارس 1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
- 3- القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 12 جانفي سنة 2012، ج.ر.ج.ج، الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، المؤرخة في 15 يناير 2012، المتعلق بالأحزاب السياسية.
- 4- القانون العضوي رقم 16-10 مؤرخ في 25 أوت 2016، ج.ر.ج.ج، العدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات.
- 5- القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، ج.ر.ج.ج، العدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
- 6- القانون العضوي رقم 18-16 بتاريخ 2 سبتمبر 2018، ج.ر.ج.ج، العدد 54، المؤرخة في 5 سبتمبر 2018، الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية.

ب-القوانين العادية والأوامر:

- 1- الأمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، ج.ر.ج.ج، العدد 78، مؤرخة في 30 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.
- 2- القانون رقم 99/08 مؤرخ في 13 جويلية 1999، ج.ر.ج.ج، عدد 46، المؤرخة في 13/07/1999، المتعلق باستعادة الوثام المدني.
- 3- القانون رقم 01-01، المؤرخ في 31 يناير 2001، ج.ر.ج.ج، العدد 09، المؤرخة

في 04 فبراير 2001، المتعلق بعضو البرلمان.

4- القانون رقم 05-05 الصادر في 26 أبريل 2005، ج.ر.ج.ج، عدد 30، مؤرخة في 2005/04/27، المتضمن الموافقة على الاتفاق الأروبي المتوسطي لتأسيس شراكة بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية من جهة، والمجموعة الأروبية والدول الأعضاء فيها من جهة أخرى، الموقع بفالونسيا يوم 22 أبريل 2002، وكذا ملاحقه من 1 إلى 6 والبروتوكولات من رقم 1 إلى رقم 7 والوثيقة النهائية المرفقة به.

5- الأمر رقم 01/06 مؤرخ في 2006/02/27، ج.ر.ج.ج، عدد 11، المؤرخة في 2006/02/28، المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.

ii. النصوص التنظيمية:

(1) المراسيم الرئاسية:

1- المرسوم الرئاسي رقم 87-222 المؤرخ في 13 أكتوبر 1987، ج.ر.ج.ج، العدد 42، المؤرخة في 14 أكتوبر 1987، المتضمن الإنضمام مع التحفظ إلى اتفاقية قينا لقانون المعاهدات المبرمة يوم 23/05/1969.

2- المرسوم الرئاسي رقم 89-67 المؤرخ في 16 ماي 1989، ج.ر.ج.ج، العدد 20، المؤرخة في 17 ماي 1989، المتضمن الإنضمام إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الاختياري المتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الموافق عليها من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة يوم 16 ديسمبر سنة 1969.

3- المرسوم الرئاسي رقم 94-132 المؤرخ في 29 ماي 1994، ج.ر.ج.ج، العدد 39، المؤرخة في 18 جوان 1994، الذي يحدد الأجهزة والهياكل الداخلية لرئاسة الجمهورية.

4- المرسوم الرئاسي رقم 07-305 المؤرخ في 2007/09/29 الذي يعدل المرسوم التنفيذي رقم 90-228 المؤرخ في 1990/07/25، ج.ر.ج.ج، العدد 61، مؤرخة في 30 سبتمبر 2007، المحدد لكيفية منح المرتبات التي تطبق على الموظفين والأعوان العموميين

الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة.

5- المرسوم الرئاسي رقم 07-304 مؤرخ في 29/09/2007، ج.ر.ج.ج، العدد 61، مؤرخة في 30 سبتمبر 2007، المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم.

6- المرسوم الرئاسي رقم 03-189 المؤرخ في 28 أبريل 2003، ج.ر.ج.ج، العدد 30، مؤرخة في 30 ابريل 2003، المتضمن تعديل القانون الاساسي للمطبعة الرسمية.

7- المرسوم الرئاسي رقم 333-16، مؤرخ في 14 ديسمبر 2016، ج.ر.ج.ج، العدد 75، المؤرخة في 21 ديسمبر 2016.

(2) المراسيم التنفيذية:

1- المرسوم التنفيذي 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998، ج.ر.ج.ج، العدد 64، الصادرة بتاريخ 30 أوت 1998، المتضمن تحديد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.

2- المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 17 يناير 1998، ج.ر.ج.ج، العدد 04، الصادرة بتاريخ 28 يناير 1998، الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان.

3- المرسوم التنفيذي رقم 02_03 ، ج.ر.ج.ج، العدد 02، مؤرخة في 09 يناير 2002، الذي يحدد شروط إنجاز واستغلال المحطات الجوية ومحطات الطوافات الموجهة للاستعمال الخاص وكيفياته.

ثالثا: الاتفاقيات الدولية

1- اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، اعتمدت من قبل مؤتمر الأمم المتحدة بشأن قانون المعاهدات الذي عقد بموجب قراري الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2166 المؤرخ في 05 ديسمبر 1966، ورقم 2287 المؤرخ في 6 ديسمبر 1967، وقد عقد المؤتمر في دورتين في فيينا خلال الفترة من 26 مارس إلى 24 ماي 1968 وخلال الفترة من 09 أبريل

إلى 22 ماي 1969، واعتمدت الاتفاقية في ختام أعماله في 22 ماي 1969، وعرضت للتوقيع في 23 ماي 1969، ودخلت حيز التنفيذ في 27 يناير 1980.

2- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966، أعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والإنضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 ديسمبر 1966، تاريخ بدء النفاذ 23 مارس 1976، وفقا لأحكام المادة 49.

رابعاً: الأنظمة الداخلية

1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 25 مارس 2000، ج.ر.ج.ج، الرسمية العدد 46، المؤرخة في 2000/07/30.

2- النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017، ج.ر.ج.ج، العدد 49، مؤرخة في 22 أوت 2017.

3- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 30 جوان 2019، ج.ر.ج.ج، العدد 42.

خامساً: آراء وقرارات المجلس الدستوري

1- قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم 1- ق.ق.مد. مؤرخ في 20 أوت 1989، ج.ر.ج.ج، رقم 36، الصادرة بتاريخ 30 أوت 1989، المتعلق بقانون الانتخابات.

2- رأي رقم 01 ر.أ.ق. عض-//د. المؤرخ في 06 مارس 1997، ج.ر.ج.ج، العدد 12 الصادرة في 06 مارس 1997، المتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور.

3- رأي المجلس الدستوري رقم 02 ر.أ.ق. عض-//د. المؤرخ في 06 مارس 1997، ج.ر.ج.ج، العدد 12 الصادرة في 06 مارس 1997، المتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور.

4- رأي المجلس الدستوري رقم 04/ ر.ن.د/ م.د/ مؤرخ في 10 فبراير 1998، ج.ر.ج.ج، العدد 08، مؤرخة في 18 فيفري 1998، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور.

- 5- رأي المجلس الدستوري رقم 08/ر.ق.ع.م.د/ 99 مؤرخ في 21 فبراير 1999، ج.ر.ج.ج، العدد 15 ، مؤرخة في 09 مارس 1999، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور.
- 6- إعلان المجلس الدستوري رقم 02/ أ.م.د/ 99 المؤرخ في 19/09/1999، ج.ر.ج.ج، عدد 66، الصادرة بتاريخ 21/09/1999، المتعلق بنتائج استفتاء يوم 16 سبتمبر 1999.
- 7- إعلان المجلس الدستوري رقم 01/ أ.م.د/ 05 مؤرخ في 01/10/2005 يتعلق بنتائج استفتاء 29 سبتمبر 2005، ج.ر.ج.ج، عدد 67، الصادرة بتاريخ 05/10/2005، حول الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية.
- 8- رأي المجلس الدستوري رقم 08/01 ر.ت.د/م د المؤرخ في 07 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج، العدد 63، الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008، المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري.
- 9- رأي رقم 01/1 ر.ت.د/ م د المؤرخ في 28 يناير 2016، ج.ر.ج.ج، العدد 06، الصادرة في 03 فبراير 2016، المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري.
- 10- رأي المجلس الدستوري رقم 02- 2016، المؤرخ في 11 أوت 2016، ج.ر.ج.ج، العدد 50، الصادر في 28 أوت 2016، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات للدستور.
- 11- رأي المجلس الدستوري رقم 02/ ر.ن.د/ م.د/ 17 مؤرخ في 25 يوليو، 2017، ج.ر.ج.ج، العدد 49، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة، للدستور.
- 12- رأي المجلس الدستوري رقم 03/ ر.ق.ع.م.د/ 18 مؤرخ في 2 أوت 2018، ج.ر.ج.ج، العدد 54، مؤرخة في 5 سبتمبر 2018، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية للدستور.
- 13- القرار رقم 01/ق.م د/د ع د/ 19 مؤرخ في 23 ربيع الأول عام 1441 الموافق 20

نوفمبر سنة 2019، ج.ر.ج.ج، العدد 77، مؤرخة في 15 ديسمبر 2019، المتعلق بالدفع بعدم الدستورية.

سادسا: الكتب

أ- باللغة العربية:

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية" رئيس الدولة - الوزارة" في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2006.
- 2- السيد صبري، اللوائح التشريعية، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، مصر، 1944.
- 3- أحمد حضراني، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المفاهيم الأساسية: الدولة، الدستور، الديمقراطية وآليات المشاركة السياسية، د.د.ن، ط.2، د.ب.ن، 2010.
- 4- أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة بريطانيا-فرنسا - مصر)، ط.1، مكتبة القانون والإقتصاد، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2014.
- 5- العام رشيدة، المجلس الدستوري الجزائري، ط 1، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2006.
- 6- دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة المعاصرة، ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية (دراسة تحليلية مقارنة)، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013.
- 7- هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الأزاريطة، مصر، 2014.
- 8- وديع دخيل إبراهيم، تعاظم دور السلطة التنفيذية في تشريع القوانين، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2019.

- 9- حميد شاوش، نظرية الضرورة في القانونين الدستوري والإداري وتطبيقاتهما في التشريع الجزائري، المكتبة المصرية للنشر والتوزيع، الجيزة، مصر، 2011.
- 10- حنان محمد القيسي، النظرية العامة في القانون الدستوري، أساليب وضع الدساتير، ط 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، د.ب.ن، 2015.
- 11- حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، د.ب.ن، 2003.
- 12- طالب رشيد يادكار، مبادئ القانون الدولي العام، مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر، أربيل العراق، 2009.
- 13- طعيمه الجرف، مبدأ المشروعية وضمان خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، ط 3، القاهرة 1976.
- 14- يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، ط 4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- 15- ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية، مكتبة المنار الإسلامية، ط 1، الكويت، 1980.
- 16- مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط 1، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
- 17- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، د.س.ن.
- 18- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.
- 19- محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون (القاعدة القانونية)، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، د.ب.ن، 2010.
- 20- محمد علي سويلم، "الإصلاح التشريعي المؤسسي" واللوائح البرلمانية "دراسة

- مقارنة بالتشريع السياسي الإسلامي"، ط 1، المصرية للنشر والتوزيع، مصر، 2015.
- 21- محمد علي سويلم، الدستور الإنتقالي في ضوء الفقه والقضاء الدستوري دراسة تأصيلية وتحليلية مقارنة للإعلان الدستوري والإعلان الدستوري المكمل (دستور الطوارئ) - جميع المراسيم بالقوانين الصادرة عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة بشأن الإنتخابات الرئاسية والبرلمانية أحكام القضاء الدستوري حتى عام 2012، ط 1، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2013.
- 22- محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح (دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا والكويت وفقا لأحدث التعديلات الدستورية والتطبيقات القضائية حتى عام 2011)، ط 1، دار النهضة العربية، مصر، 2011.
- 23- محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة، دراسة النظام الدستوري المصري)، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007.
- 24- محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، القسم الثاني، د.د.ن، د.ب.ن، د.س.ن.
- 25- ميلود خيرجة، انفاذ المعاهدات الدولية في القانون الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية، ط 1، الإسكندرية، مصر، 2015.
- 26- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية)، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، د.ب.ن، د.س.ن.
- 27- مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 2008.
- 28- عبد الإله فونتير، العمل التشريعي بالمغرب (أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية دراسة تأصيلية وتطبيقية)، الجزء الثالث (تطبيقات العمل التشريعي وقواعد المسطرة التشريعية)، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية 4، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، المغرب، 2002.

- 29- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- 30- عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري الدستور الجزائري نشأة فقها تشريعا (دراسة تحليلية نظرية تطبيقية)، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2010.
- 31- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- 32- عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، ط 1، بيروت، لبنان، 1995.
- 33- عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 34- سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية عليها (دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة، ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع فرنسا)، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2002.
- 35- سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية (دراسة تحليلية لقرارات بقوانين والأوامر العسكرية، ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع النظم المماثلة في فرنسا)، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.
- 36- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، ط 1، دار الفكر العربي، القاهرة، د.س.ن.
- 37- سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، د.ب.ن، د.س.ن.
- 38- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، - السلطة التشريعية والمراقبة -)، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

39- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996- السلطة التنفيذية-)، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

1- عوض المر، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية، مركز رينيه-جان دبوي للقانون والتنمية، د.ب.ن، 2003.

40- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980.

41- عزوي عبد الرحمان، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، الجزء الأول، دار الغرب للنشر والتوزيع الجزائر، 2011.

42- عزوي عبد الرحمان، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، الجزء الثاني، دار الغرب للنشر والتوزيع الجزائر، 2011.

43- عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، 2009.

44- علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي والقنصلي (عموميات عن الدبلوماسية - الجهاز المركزي للشؤون الخارجية - التمثيل الدبلوماسي - التمثيل القنصلي)، ط 1، منشأة المعارف الإسكندرية، 1962.

45- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، (السلطات الثلاث)، ط 1، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د س ن.

46- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

47- رائد صالح أحمد قنديل، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، دار النهضة

العربية، القاهرة، مصر، 2010.

48- رابحي أحسن، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، ط 1، دار الكتاب الحديث،

القاهرة، مصر، 2013.

49- رقية المصدق، **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، الجزء الأول، دار توبقال،

المغرب، 1986.

50- ثروت عبد الهادي خالد الجوهري، **مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية**

مصر العربية والرقابة عليها دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي، دار النهضة

العربية، القاهرة، مصر، 2005.

ب- باللغة الأجنبية:

1- Carré DEMALBERG, **Théorie générale de l'état spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel Français**, Tome1, 1920.

2-Dominique Rousseau, **Droit du contentieux constitutionnel**, Montchrestien,7 éd, Paris, 2006.

3-Francis Hamon, **le référendum, étude comparative**, L.G.D.J, Paris, 1995.

4- François SUAREZ, **Des lois et du Dieu législateur**, 1ère éd, Dalloz, France.

5- Georges DUPUIS, Marie-José GEUEDON, Patrice CHRETIEN, **Droit administratif**, 7e éd, Armand Colin, Paris, 2000.

6- Gilles Champagne, **L'essentiel du droit constitutionnel**, 9eme éd, Gualino éd, paris, 2009.

7- Hugues Portelli, **droit constitutionnel**, 7eme éd, Dalloz,Paris,2007.

8- Mauss DIDIER, *Le parlement sous la Vème république*, 3eme éd, P.U.F., Paris,1996.

9-Philippe Ardant, *institutions politiques et droit constitutionnel*, 8^e eme éd, L.G.D.J, France, 1997.

سابعا: الأطاريح والرسائل الجامعية

أ- الرسائل:

- 1- أحمد سلامة أحمد بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني(دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، د ج، د س ج.
- 2- السيد محمد مدني، مسؤولية الدولة عن أعمالها المشرعة (القوانين واللوائح) في القانون المصري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة فؤاد الأول، مصر، 1952.
- 3- بوجادي عمر، إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011.
- 4- بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014-2015.
- 5- بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، 2012.
- 6- بن الشيخ نوال، آليات تسوية الخلاف التشريعي (دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2018.
- 7- بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2015-2016.
- 8- دايم نوال، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان،

الجزائر، 2016-2017.

9- داندان بختة، الإستفتاء كوسيلة لممارسة السيادة الشعبية (دراسة مقارنة) أطروحة

دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2016-2017.

10- هاملي محمد، آليات إرساء دولة القانون، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة تلمسان، 2011-2012.

11- واعلي ياسمين، عن وحدوية السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة

دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2018.

12- حامد حمود الخالدي، الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي، أطروحة دكتوراه، كلية

الحقوق، جامعة القاهرة، 2009.

13- حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، أطروحة دكتوراه،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012-2013.

14- حميدشي فاروق، الممارسة التشريعية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق

والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2003-2004.

15- حمريط كمال، دور المجلس الدستوري في حماية مبدأ سمو الدستور (دراسة

مقارنة)، أطروحة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أوبوكر

بلقايد تلمسان، 2018-2019.

16- طيبي عيسى، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة

2008، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2010-2011.

17- يامة ابراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات

العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2014-2015.

18- لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق،

جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2011/2012.

19- مزياني حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بين النص والممارسة)، أطروحة

- دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2016.
- 20- محمد ربيع مرسي، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، د س ج.
- 21- ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل التعديل الدستور الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة تلمسان، 2015-2016.
- 22- معمري نصر الدين، معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر في ظل دستور 1996، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، 2018_2019.
- 23- صديق سعوداوي، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2018-2019.
- 24- صحراوي مهار، مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق سعيد حمدين، جامعة الجزائر 1، موسم 2017/2018.
- 25- رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية ففي النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، 2005/2006.
- 26- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012.
- 27- تناح أحمد، مؤسسة إصلاح وتطوير المؤسسة البرلمانية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2018-2019.
- 28- خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، جامعة باتنة، 2009-2010.
- 29- غبريال وجدي ثابت، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها (دراسة تحليلية مقارنة بالمادة 16 من الدستور

الفرنسي شاملة الإجراءات المتخذة تطبيقا للمادتين 16،74 في الظروف الاستثنائية)، أطروحة دكتوراه، الإسكندرية، 1988.

ب- المذكرات الجامعية:

1- الطاهر مفتاح، الأوامر الرئاسية وأثرها في العلاقة بين لسلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير، جامعة الدول العربية معهد البحوث والدراسات العربية، قسم البحوث والدراسات القانونية، 2010.

2- بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006-2007.

3- بركات أحمد، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007-2008.

4- حمدان خليل، الإجراءات التشريعية وفقا لدستور 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2010-2011.

5- جميل عبد الله القانفي، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية وفقا لأحكام الدستور اليمني والرقابة القضائية عليها (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، قسم الدراسات القانونية، 2003.

6- حساني محمود، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي دراسة مقارنة لأنظمة السياسية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، مصر، العراق والجزائر، مذكرة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، مصر، د س ج.

7- مداني عبد القادر، حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2014-2015.

8- نقاش حمزة، الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2010-2011.

9- سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري

الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2005-2006.

10- قاوي ابراهيم، دور السلطة التشريعية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2001.

ثامنا: المقالات العلمية

2- أحمد حمزة الناصر، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام 2005، مجلة كلية العلوم الإسلامية الجامعة، الإصدار 36، الجامعة الإسلامية، النجف الأشرف، 2015.

3- إياد سليمان عبد الله البرديني، وسائل الرقابة الدستورية في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والسياسية والاقتصادية، العدد الرابع، سبتمبر 2019.

4- بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان (آراء ودراسات حول المادة 120 من الدستور)، الجزائر، العدد الأول، جانفي 2006.

5- بومدين محمد، آليات رقابة المطابقة التي يمارسها المجلس الدستوري طبقا للتعديل الدستوري 2016، مجلة الحقيقة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة أحمد دراية أدرار، المجلد 18، العدد 04، 2019.

6- بومدين محمد، أثر التعديل الدستوري الجزائري 2016 على تفعيل المجلس الدستوري الجزائري في تعديل الدستور وتفسيره، المجلة الأفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية أدرار، المجلد 02، العدد 02، ديسمبر 2018.

7- بومدين محمد، مبررات الاعتراف للقضاء الجزائري بدور في الرقابة على دستورية القوانين وتحويل المجلس الدستوري إلى محكمة دستورية، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتمنراست، المجلد الثامن، العدد 04، 2019.

- 8- بومدين محمد، مدى كفاية الدفع بعدم الدستورية لضمان سمو الدستور الجزائري، مجلة الفقه والقانون، العدد 86، ديسمبر 2019.
- 9- بومصباح كوسيلة، الرقابة على دستورية القوانين والقوانين العضوية المتعلقة بالانتخابات وأثرها على صحة العملية الانتخابية في الجزائر، مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي، العدد 07 فبراير، المجلد 02، برلين، ألمانيا، 2018.
- 10- بوسلطان محمد، الرقابة على دستورية المعاهدات في الجزائر، مجلة المجلس الدستوري، نشریات المجلس الدستوري الجزائري، الجزائر، العدد 01.
- 11- بن دحو نور الدين، " حماية المجال التنظيمي المستقل عن طريق الرقابة على دستورية القوانين العضوية" (دراسة في ظل النظام الدستوري الجزائري المعدل والمتمم)، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة طاهر مولاي سعيدة، العدد الرابع، جوان 2015.
- 12- جوادي إلياس، رقابة دستورية التنظيمات، مجلة الإجتهد للدراسات القانونية والإقتصادية، المركز الجامعي لتمنراست، المجلد الثامن، العدد 04، 2019.
- 13- هشام عميري، المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري المغربي، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي، برلين ألمانيا، العدد الأول، أكتوبر 2018.
- 14- وليد حسن حميد الزيايدي، التنظيم الدستوري للإعتراض على القوانين (دراسة مقارنة)، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد الثاني، المجلد السادس، جانفي 2015.
- 15- حبشي لزرق، نطاق مساهمة المعارضة البرلمانية في التشريع والرقابة عليه (دراسة في الدستور الجزائري مقارنة بالدستور المغربي)، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثالث، المركز الديمقراطي العربي، برلين ألمانيا، ماي 2019.
- 16- حمامي ميلود، " دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي"، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، العدد 17، سبتمبر 2009.

- 17- حمامي ميلود، قراءة قانونية في التعديل الدستوري لسنة 2008، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة الجزائري، الجزائر، العدد 23، جويلية 2009.
- 18- حسين نعمة خشان الزاملي، محمد عود محسن الدراجي، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان (دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية)، مجلة مركز دراسات الكوفة، العراق، العدد 25، 2012.
- 19- طيبي عيسى، المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 علاقة التركيبية بالأداء، مجلة التراث، جامعة زيان عشور الجلفة، العدد 29، المجلد الأول، الجزء الثاني، ديسمبر 2018.
- 20- ياسين قوتال، آلية الإخطار الرئاسي للمجلس الدستوري بين الإبقاء والتعديل، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 19، المجلد 03، المركز الديمقراطي العربي، برلين ألمانيا، ديسمبر 2019.
- 21- لحول دراجي، موقع اللائحة في النظام القانوني الجزائري بين سلطة التشريع وسلطة التنظيم، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عشور الجلفة، العدد 04، الجزء 09، 2016.
- 22- لعروسي أحمد، بن شهرة العربي، الرقابة على السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية بموجب الأوامر في الدستور الجزائري، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الرابع، المركز الديمقراطي العربي، برلين - ألمانيا، سبتمبر 2019.
- 23- لشهب حورية، الرقابة السياسية على دستورية القوانين، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيدر بسكرة، العدد الرابع، مارس 2008.
- 24- موساوي فاطمة، صلاحية التشريع لاستثنائي في التعديل الدستوري 2016، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، العدد السابع، المجلد الثاني، سبتمبر 2017.
- 25- محمد بريك، " المادة 121 من الدستور والممارسة العملية للمجلس الشعبي

الوطني عند دراسة مشاريع قوانين المالية"، مجلة الوسيط، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 11، 2014.

26- محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية.. مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد 11، جانفي 2014.

27- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مجلة الوسيط، نشریات مجلس الأمة الجزائري، الجزائر، العدد 20، جويلية 2008.

28- مفتاح عبد الجليل، حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، منشورات جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 11، ماي 2007.

29- مصطفى دريوش، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، عدد خاص، ديسمبر 2003.

30- مقدم سعيد، عمليات إعداد وصناعة الدستور، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 9، ماي 2013.

31- نسرین طلبه، الرقابة على دستورية القوانين، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 27، العدد الأول، 2011.

32- سالمی عبد السلام، مدانی عبد القادر، تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري قبل وبعد التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة زيان عشور، الجلفة، العدد التاسع، المجلد الأول، 2016.

33- سمير والقاضي، أحكام تعديل النصوص القانونية في التشريع المغربي على ضوء

الدستور والأنظمة الداخلية للبرلمان، مجلة القانون المغربي، مطبعة دار السلام، الرباط، العدد 35، 2017.

34- سعيد الطواف، مستجدات الرقابة على دستورية القوانين على ضوء دستور 2011، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، 2014.

35- سرار محمد، العقلنة البرلمانية ومجالات التدخل الحكومي في مجال التشريع في ظل دستور 2011، مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي، العدد 18، المجلد الثالث، برلين ألمانيا، نوفمبر 2019.

36- عبد القادر بوراس، لخضر تاج، الدفع بعدم الدستورية في الدستور الجزائري: بين المكاسب والآفاق . مقارنة بالتجربة الفرنسية، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، العدد السادس، جوان 2018.

37- علي يوسف الشكري، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية دراسة مقارنة في الدساتير العربية، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، المجلد 19، الإصدار 10، 2007.

38- علي سعد عمران، السلطة المختصة باقتراح تعديل دستور العراق لعام 2005- دراسة مقارنة - ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العراق، المجلد 3، الإصدار 1، 2011.

39- عمار عباس، تأملات في التعديل الدستوري الجديد، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة الجزائري، الجزائر، العدد 34، جوان 2014.

40- عمر العبد الله، الرقابة على دستورية القوانين (داسة مقارنة)، مجلة جامعة دمشق، المجلد السابع عشر، العدد الثاني، 2001.

41- فيصل عقلة شطناوي، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية (دراسة مقارنة)، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد الأول، 2015.

42- صاش جازية، الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة الجزائري، الجزائر، العدد 20، 2002، جويلية

2008.

43- شرون حسينة، علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد الخامس، 2007.

44- شريط الأمين، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلة الوسيط، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد العاشر، 2013.

45- خويضر طاهر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية (دراسة مقارنة التجربة الجزائرية الأولى)، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، العدد 5، ديسمبر 2004.

46- غانس حبيب الرحمان، قرينعي جميلة، التشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية وأثره على مكانة البرلمان السيادية في الجزائر وتونس وفقا لمستجدات الإصلاحات الدستورية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عشور الجلفة، العدد الأول، ماي 2019.

تاسعا: مداخلات في ملتقيات

1- بن داود براهيم، أولوية تطوير الأداء البرلماني في مجال الرقابة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، مداخلات بالملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، د.س.ن.

2- بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مداخلات بالملتقى الوطني الأول حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الأوراسي يومي 29-30 أكتوبر 2002، الجزء الأول، وزارات العلاقات مع البرلمان.

3- يحيى محمد مرسي النمر، المشاكل التي تواجه إعداد وإصدار وتنفيذ القوانين الإصلاحية. دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الخامسة، مايو 2017.

عاشرا: مواقع الانترنت

1- عمار عباس، واقع الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مقال منشور بالموقع الإلكتروني:

www.ammarabbes.blogspot.com

بتاريخ 13 : مارس 2013.

تاريخ النشر: 18 ماي 2020، تاريخ الولوج: 2020/02/08.

2- عمار عباس، محطات بارزة في تطور الدساتير الجزائرية، الموقع التالي:

http://ammarabbes.blogspot.com/2014/02/blog-post_16.html

تاريخ النشر: 16 فيفري 2014، تاريخ الولوج: 2020/03/02.



الصفحة	الموضوع
01	مقدمة
10	<u>الباب الأول:</u> <u>التأطير الدستوري لمسار المبادرات التشريعية بين البرلمان والحكومة</u>
12	<u>الفصل الأول:</u> الآليات المتعلقة بإعداد القوانين بين البرلمان والحكومة
14	المبحث الأول: التحديد المفاهيمي والموضوعي لحق المبادرة بالقوانين
16	المطلب الأول: المبادرة بمشروع القانون
16	الفرع الأول: السلطة المختصة بالمبادرة بمشروع قانون
18	الفرع الثاني: شروط وإجراءات التقدم بمشروع قانون
18	البند الأول: شروط التقدم بمشروع قوانين
18	1- الشروط الموضوعية
18	2- الشروط الشكلية
19	البند الثاني: إجراءات التقدم بمشروع قوانين
19	أولاً: عرض مبادرة الوزير الأول على مستوى الأمانة العامة للحكومة
22	ثانياً: عرض مبادرة الوزير الأول على مستوى مجلس الدولة
29	ثالثاً: عرض مبادرة الوزير الأول على مستوى مجلس الوزراء
31	المطلب الثاني: المبادرة باقتراح القانون
31	الفرع الأول: الشروط الشكلية والإجرائية الواجبة في اقتراحات القوانين
32	البند الأول: العمل الجماعي في الاقتراح 20 نائباً أو 20 عضواً
34	البند الثاني: فرض الرقابة من طرف مكتب المجلسين والحكومة

35	الفرع الثاني: الشروط الموضوعية الواجب توافرها في اقتراحات القوانين
35	البند الأول: أن تكون المبادرة بالقوانين تدخل ضمن الاختصاص التشريعي للمشرع
36	1- المبادرة باقتراح القوانين العادية
36	2- المبادرة باقتراح القوانين العضوية
41	البند الثاني: التقييد الموضوعي المحدد بموجب المادة 23 من القانون العضوي 12-16
41	البند الثالث: الشرط المتعلق بمجال الدفاع الوطني
43	المبحث الثاني: دراسة المبادرات التشريعية من قبل اللجان الدائمة وقواعد الموافقة عليها
43	المطلب الأول: تنظيم اجتماعات البرلمان
43	الفرع الأول: جدول أعمال البرلمان
43	البند الأول: المقصود بجدول أعمال البرلمان
44	البند الثاني: إشراك الحكومة في تحديد جدول الأعمال
49	الفرع الثاني: دور الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان في التنسيق بين الحكومة والبرلمان وإثراء العمل التشريعي
49	البند الأول: مهام الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان ذات التنسيق بين أجهزة البرلمان والحكومة
50	البند الثاني: مهام الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان ذات الإسهام في العمل التشريعي
50	البند الثالث: مهام الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان في مجال إثراء مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي
51	الفرع الثالث: دور المعارضة البرلمانية في أشغال البرلمان
51	البند الأول: المقصود بالمعرضة البرلمانية

52	البند الثاني: الصلاحيات التشريعية للمعارضة البرلمانية
54	المطلب الثاني: دورات البرلمان
54	الفرع الأول: أدوار الانعقاد العادية
55	الفرع الثاني: أدوار الانعقاد غير العادية
56	الفرع الثالث: جلسات البرلمان
57	المطلب الثالث: دراسة النص ومناقشته من قبل اللجنة الدائمة المختصة
57	الفرع الأول: تحديد مضمون عمل اللجان الدائمة
58	الفرع الثاني: تشكيل اللجان الدائمة
63	الفرع الثالث: أحكام عمل اللجان الدائمة
64	البند الأول: سير عمل اللجان الدائمة
66	البند الثاني: قواعد عمل اللجان الدائمة
67	البند الثالث: القواعد المتعلقة بأشغال اللجان الدائمة
67	أولاً: مشاركة أعضاء الحكومة ورؤساء غرفتي البرلمان ونوابهم في أشغال اللجان الدائمة
68	ثانياً: استعانة اللجان الدائمة بخبراء ومختصين لأداء أشغالها
69	ثالثاً: أشغال اللجان الدائمة المتعلقة بنتيجة الاجتماعات
69	1- التقرير التمهيدي
70	2- التقرير التكميلي
72	المبحث الثالث: الإطار التشريعي للحق في التعديل ومآل النصوص داخل البرلمان
73	المطلب الأول: الإطار التشريعي للحق في التعديل
73	الفرع الأول: مفهوم الحق في التعديل

73	البند الأول: تعريف الحق في التعديل
74	البند الثاني: الجهة المتمتعة بحق التعديل
76	الفرع الثاني: أشكال التعديل
76	أولاً: التعديل في حد ذاته
76	ثانياً: التعديل بالإضافة
76	ثالثاً: الإصلاحات الشكلية
77	رابعاً: التعديل الباطني
79	الفرع الثالث: شروط التعديل
79	البند الأول: الشروط الموضوعية للتعديل
85	البند الثاني: الشروط الشكلية للتعديل
87	البند الثالث: الشروط الإجرائية للتعديل
90	المطلب الثاني: إجراءات التصويت والمصادقة وإرسال النصوص المصادق عليها
91	الفرع الأول: إجراءات التصويت على النصوص القانونية
91	البند الأول: إجراء التصويت مع المناقشة العامة
91	أولاً: المقصود بإجراء التصويت مع المناقشة العامة
91	ثانياً: مراحل إجراء التصويت مع المناقشة العامة
92	البند الثاني: إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة
92	أولاً: المقصود بإجراء التصويت مع المناقشة المحدودة
93	ثانياً: مراحل إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة
93	البند الثالث: إجراء التصويت بدون مناقشة
93	أولاً: المقصود بإجراء التصويت بدون مناقشة

93	ثانيا: إجراءات الموافقة على الأوامر
94	الفرع الثاني: إجراءات المصادقة على النصوص القانونية
95	الفرع الثالث: تداول النصوص بين المجلسين وإرسال النصوص المصادق عليها
96	الفرع الرابع: خصوصيات المصادقة على قانون المالية
100	الفصل الثاني: الآليات المتعلقة بحل الخلاف بين الغرفتين وبالإجراءات اللاحقة عن التصويت على القوانين
102	المبحث الأول: توجيه الحكومة للعمل التشريعي عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء
103	المطلب الأول: طرق حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة وفي النظام الدستوري الجزائري
103	الفرع الأول: طرق حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة
104	البند الأول: نظام الذهاب والإياب (la navette)
104	البند الثاني: نظام الذهاب والإياب مع إعطاء سلطة الفصل في حالة استمرار الخلاف لإحدى الغرفتين
105	البند الثالث: نظام الذهاب والإياب وعرض النص على لجنة خاصة في حالة استمرار الخلاف
105	الفرع الثاني: طريقة حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري
108	المطلب الثاني: تداول النصوص بين الغرفتين
110	المطلب الثالث: إجراءات سير عمل اللجنة المتساوية الأعضاء
110	الفرع الأول: آلية تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء

110	البند الأول: من طرف الحكومة
111	البند الثاني: مدى مشاركة البرلمان في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء
111	أولاً: سلطة رئيسي غرفتي البرلمان في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء
113	ثانياً: سلطة أعضاء البرلمان في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء
115	الفرع الثاني: مقر اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء وتشكيلها
116	البند الأول: مقر اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء
116	البند الثاني: تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء
118	الفرع الثالث: مهام اللجنة المتساوية الأعضاء
119	الفرع الرابع: نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء
119	البند الأول: الوصول الى نص توفيقى للأحكام محل الخلاف
119	أولاً: عرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه
120	ثانياً: شرط موافقة الحكومة على إدخال التعديلات على النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء
120	البند الثاني: اللجوء إلى المجلس الشعبي الوطني والموافقة النهائية على النص في حالة بقاء الخلاف
123	المبحث الثاني: توجيه الحكومة للعمل التشريعي عن طريق طلب إجراء مداولة ثانية
124	المطلب الأول: ماهية حق الاعتراض على القوانين
124	الفرع الأول: تعريف الاعتراض على القوانين
126	الفرع الثاني: خصائص الاعتراض على القوانين
127	الفرع الثالث: تمييز الاعتراض على القوانين عن التصديق على القوانين
129	الفرع الرابع: صور الاعتراض على القوانين

129	البند الأول: الاعتراض المطلق (Absolute Veto)
130	البند الثاني: الاعتراض النسبي (Relative Veto)
130	أولاً: الاعتراض الواقف
130	ثانياً: الاعتراض الموصوف
131	ثالثاً: الاعتراض الناقل
131	رابعاً: الاعتراض البسيط أو حق طلب مداولة ثانية
134	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لحق الاعتراض وضوابطه
134	الفرع الأول: الطبيعة القانونية لحق الاعتراض
134	البند الأول: الاعتراض عملاً تشريعياً
134	البند الثاني: الاعتراض عملاً تنفيذياً
135	الفرع الثاني: الضوابط القانونية للاعتراض
135	البند الأول: تسبب طلب إجراء مداولة ثانية والتقييد بالمدة الزمنية
137	البند الثاني: إقرار القانون من جديد بالتصويت عليه بأغلبية 3/2 النواب
142	البند الثالث: لا يمكن لرئيس الجمهورية ممارسة حقه في الاعتراض إلا لمرة واحدة
144	المبحث الثالث: المساهمة في العملية التشريعية عن طريق الرقابة على دستورية القوانين
144	المطلب الأول: مفهوم الرقابة على دستورية القوانين
144	الفرع الأول: تعريف الرقابة على دستورية القوانين
147	الفرع الثاني: صور الرقابة على دستورية القوانين
147	البند الأول: الرقابة القضائية على دستورية القوانين
147	أولاً: تعريف الرقابة القضائية على دستورية القوانين
149	ثانياً: طرق الرقابة القضائية على دستورية القوانين
149	1_ الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية
150	2_ الرقابة عن طريق الدفع الفرعي

151	البند الثاني: الرقابة السياسية على دستورية القوانين
151	أولاً: تعريف الرقابة السياسية على دستورية القوانين
152	ثانياً: أساليب ممارسة الرقابة السياسية
152	1- الرقابة السياسية عن طريق الأسئلة الأولية
152	2- الرقابة السياسية عن طريق هيئة سياسية
154	المطلب الثاني: مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في العملية التشريعية
154	الفرع الأول: نظام عمل المجلس الدستوري
154	البند الأول: عضوية المجلس الدستوري الجزائري
156	البند الثاني: مدة العضوية في المجلس الدستوري
157	البند الثالث: إخطار المجلس الدستوري
161	الفرع الثاني: صور الرقابة على دستورية القوانين وعلاقتها بالتشريع
161	البند الأول: الرقابة السابقة وتأثيرها على التشريع
161	أولاً: الرقابة الدستورية الإختيارية
162	1- الرقابة على دستورية المعاهدات
162	2- الرقابة على دستورية القوانين
162	أ. الرقابة على التعديل الدستوري
164	ب. الرقابة على دستورية القوانين العادية
164	3- الرقابة على دستورية التنظيمات
165	ثانياً: الرقابة الإلزامية
166	1- الرقابة على القوانين العضوية (رقابة المطابقة)
167	2- الرقابة على الأوامر المتخذة في مجال القوانين العضوية (رقابة المطابقة)
167	3- الرقابة على النظام الداخلي لغرفتي البرلمان (رقابة

	المطابقة)
169	4- الرقابة على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم
170	البند الثاني: المساهمة في التشريع عن طريق الدفع بعدم الدستورية
171	أولاً: ضوابط الدفع بعدم الدستورية
171	1- أصحاب الحق في الدفع بعدم الدستورية
173	2- المحاكم التي يجوز أمامها إثارة الدفع بعدم الدستورية
175	3- شروط الدفع بعدم الدستورية
175	أ- الشروط الموضوعية
175	ب- الشروط الشكلية
175	4- إجراءات الدفع بعدم الدستورية
178	ثانياً: آثار الحكم بعدم الدستورية
180	الفرع الثالث: دور المجلس الدستوري في إثراء التشريع
	الباب الثاني:
187	التأطير الدستوري لتعاظم هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي
	الفصل الأول:
189	الآليات المتعلقة ببعض التشريعات الخاصة
191	المبحث الأول: التأطير الدستوري للتشريع عن طريق الإرادة الشعبية
191	المطلب الأول: التشريع عن طريق الإستفتاء
192	الفرع الأول: مفهوم الإستفتاء التشريعي
192	البند الأول: تعريف الإستفتاء التشريعي
195	البند الثاني: المجال الدستوري للتشريع الإستفتائي

198	الفرع الثاني: اجراءات الاستفتاء في الدستور الجزائري
198	البند الأول: اقتراح الاستفتاء
198	البند الثاني: عرض المشروع على الشعب
199	البند الثالث: إقراره من قبل الشعب
199	البند الرابع: إصدار قانون الاستفتاء
199	الفرع الثالث: النتائج المترتبة عن الاستفتاء الشعبي
200	البند الأول: النتائج الايجابية للاستفتاء الشعبي
202	البند الثاني: النتائج السلبية للاستفتاء الشعبي
203	الفرع الرابع: القيمة القانونية للاستفتاء
205	المطلب الثاني: المبادرة بتعديل الدستور
207	الفرع الأول: المبادرة بالتعديل في التجربة الدستورية
207	البند الأول: التعديل الدستوري في ظل دستور 1963
208	البند الثاني: التعديل الدستوري في ظل دستور 1976
209	البند الثالث: التعديل الدستوري في ظل دستور 1989
210	الفرع الثاني: المبادرة بتعديل الدستور في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 وآلية إقرارها
210	البند الأول: مبادرة من رئيس الجمهورية وآلية إقرارها
211	أولاً: مبادرة من رئيس الجمهورية
211	ثانياً: آلية إقرارها
214	البند الثاني: مبادرة من ثلاث أرباع 4/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني وآلية إقرارها
214	أولاً: مبادرة من ثلاث أرباع 4/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني
215	ثانياً: آلية إقرارها

216	الفرع الثالث: نطاق التعديل (الحظر الموضوعي والحظر الزمني)
217	البند الأول: الحظر الموضوعي
218	البند الثاني: الحظر الزمني
219	المبحث الثاني: التشريع الرئاسي عن طريق التصديق على المعاهدات الدولية
220	المطلب الأول: إجراءات التصديق على المعاهدات الدولية
220	الفرع الأول: تحديد المقصود بالتصديق على المعاهدة الدولية
221	الفرع الثاني: السلطة المختصة بالتصديق
221	البند الأول: التصديق على المعاهدات الدولية من اختصاص السلطة التنفيذية
222	البند الثاني: التصديق على المعاهدات الدولية من اختصاص السلطة التشريعية
222	البند الثالث: التصديق على المعاهدات الدولية من اختصاص السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية
223	المطلب الثاني: الثاني: موقف المشرع الجزائري من التصديق
224	الفرع الأول: المعاهدات التي تدخل في النشاط العادي للسلطة التنفيذية
225	الفرع الثاني: المعاهدات التي تتطلب إجراءات خاصة قبل المصادقة عليها
225	البند الأول: المعاهدات التي تتطلب الموافقة الصريحة للبرلمان
227	البند الثاني: الرقابة السابقة لاتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم
228	البند الثالث: مدى سريان المعاهدات الدولية ذات التصديق الناقص
231	المطلب الثالث: القيمة القانونية للمعاهدات الدولية بعد المصادقة عليها

231	الفرع الأول: سمو المعاهدة على الدستور
232	الفرع الثاني: وضع المعاهدة الدولية في ذات مرتبة القانون الداخلي
233	الفرع الثالث: المعاهدة الدولية أدنى من القانون الداخلي
233	الفرع الرابع: عدم تحديد مرتبة المعاهدة الدولية
234	الفرع الخامس: وضع المعاهدة الدولية في مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من القانون
239	المبحث الثالث: التشريع عن طريق الأوامر
240	المطلب الأول: التشريع عن طريق الأوامر في الدساتير السابقة على التعديل الدستوري 2016
240	الفرع الأول: التشريع عن طريق الأوامر في إطار دستور 1963
243	الفرع الثاني: التشريع عن طريق الأوامر في إطار دستور 1976
244	الفرع الثالث: التشريع عن طريق الأوامر في إطار دستور 1989
245	الفرع الرابع: التشريع عن طريق الأوامر في إطار التعديل الدستوري لسنة 1996
245	المطلب الثاني: التشريع عن طريق الأوامر في ظل الوضع العادي في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016
245	الفرع الأول: التشريع عن طريق الأوامر في ظل الوضع العادي
246	البند الأول: التشريع بأوامر في المجال المالي
249	البند الثاني: التشريع بأوامر في حالة الشغور أو خلال العطل البرلمانية
249	أولاً: الشروط الموضوعية.
250	أ. غيبة البرلمان (القيود من حيث الزمن)
250	1- فترة العطلة السنوية
250	2- فترة ما بين الفصلين التشريعيين

251	3- فترة الحل
251	أ- أنواع الحل
252	أ/1 الحل الرئاسي
253	أ/2 الحل الوجوبي
253	ب - الضوابط الدستورية الواردة على حل المجلس الشعبي الوطني
253	ب/1 استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول
255	ب/2 عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب
257	ii. توافر حالة الإستعجال (القيود المتعلقة بالظرف)
258	ثانيا: الشروط الشكلية
259	1-أخذ رأي مجلس الدولة
259	2-اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء
260	1- عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها
262	المطلب الثالث: التشريع عن طريق الأوامر في ظل الوضع الاستثنائي في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016
262	الفرع الأول: مفهوم الحالة الإستثنائية
263	الفرع الثاني: الشروط الموضوعية والشكلية لتقرير الحالة الاستثنائية
263	البند الأول: الشروط الموضوعية
263	1- وجود خطر داهم
264	2-أن يكون للخطر الداهم انعكاسات على المؤسسات

	الدستورية للدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها.
265	البند الثاني: الشروط الشكلية
265	1- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان
266	2- استشارة رئيس المجلس الدستوري
266	3- لاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن
266	4- الاستماع لمجلس الوزراء
267	5- اجتماع البرلمان وجوبا
267	الفرع الثالث: السلطات المقررة لرئيس الجمهورية خلال الحالة الإستثنائية
267	البند الأول: سلطة رئيس الجمهورية في تعديل الدستور أو إلغائه أو وقف العمل به.
269	البند الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر
271	الفصل الثاني: الآليات المتعلقة بممارسة السلطة التنظيمية و نفاذ القانون
273	المبحث الأول: آلية التشريع الموازي عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة
273	المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة
273	الفرع الأول: تعريف السلطة التنظيمية المستقلة
273	البند الأول: تعريف السلطة التنظيمية المستقلة
275	البند الثاني: أنواع المراسيم الرئاسية
275	1- المراسم الرئاسية التنظيمية
276	2- المراسم الرئاسية الفردية
277	الفرع الثاني: الحدود الفاصلة بين السلطتين التشريعية

	والتنفيذية
280	الفرع الثالث: العلاقة بين القانون واللائحة
281	البند الأول: اتجاهات الفقه والقضاء بشأن التمييز بين القانون واللائحة
281	أولاً- المعيار الشكلي
281	ثانياً- المعيار الموضوعي
282	البند الثاني: أوجه الشبه والاختلاف بين اللائحة والقانون
282	أولاً- أوجه الشبه بين اللائحة والقانون
284	ثانياً- أوجه الاختلاف بين اللائحة والقانون
286	المطلب الثاني: المرتكزات الدستورية للتمييز بين مجال اللائحة والقانون في الدساتير الجزائرية
286	الفرع الأول: توزيع الاختصاص في المرحلة ما قبل 1989
286	البند الأول: توزيع الاختصاص في دستور 1963
288	البند الثاني: توزيع الاختصاص في أمر 10 جويلية 1965
289	البند الثالث: توزيع الاختصاص في دستور 1976
292	الفرع الثاني: توزيع الاختصاص في المرحلة ما بعد دستور 1989 والتعديلات الدستورية اللاحقة عليه
297	المطلب الثالث: الرقابة القضائية على التنظيمات المستقلة
298	الفرع الأول: الرقابة الإستشارية (القبليّة)
298	الفرع الثاني: الرقابة القضائية (البعديّة)
303	المبحث الثاني: السلطة التنظيمية المشتقة أداة لتنفيذ التشريع
303	المطلب الأول: السلطة التنظيمية المشتقة
303	الفرع الأول: تعريف السلطة التنظيمية المشتقة

305	الفرع الثاني: ميعاد تنفيذ القوانين
308	البند الأول: توقف نفاذ القانون وسريانه على إصدار اللائحة التنفيذية
309	البند الثاني: مسؤولية الإدارة عن التأخر في إصدار اللائحة التنفيذية
316	الفرع الثالث: مبررات اللوائح التنفيذية
317	المطلب الثاني: أشكال المراسيم التنفيذية
317	الفرع الأول: المراسيم التنفيذية العامة
317	البند الأول: مراسيم تنفيذ القوانين والتنظيمات
320	البند الثاني: المراسيم التي بناء عليها يتم تحديد اختصاصات أعضاء الحكومة
322	البند الثالث: المراسيم التي بناء عليها يتم تنظيم المصالح المركزية للوزارات والمصالح الإدارية لرئاسة الحكومة والمصالح الإدارية للولايات
323	المطلب الثالث: الرقابة على اللوائح التنفيذية
324	الفرع الأول: مدى خضوع اللوائح التنفيذية للرقابة الدستورية
326	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على المراسيم التنفيذية
329	المبحث الثالث: الإصدار والنشر وأثرهما في العملية التشريعية
329	المطلب الأول: تأثير إصدار القوانين في العملية التشريعية
330	الفرع الأول: تعريف حق الإصدار
331	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لحق الإصدار
332	البند الأول: الاتجاه الأول (الإصدار عمل تشريعي)
332	البند الثاني: الاتجاه الثاني (الإصدار عمل تنفيذي)

333	البند الثالث: الاتجاه الثالث (الإصدار عمل من نوع خاص)
334	الفرع الثالث: التنظيم التشريعي للحق في الإصدار وشروطه
335	البند الأول: التنظيم التشريعي للحق في الإصدار
337	البند الثاني: شروط الإصدار
337	أولاً: من حيث المدة
337	ثانياً: من حيث الصيغة
338	ثالثاً: من حيث الجزاء
340	المطلب الثاني: تأثير نشر القوانين في العملية التشريعية
341	الفرع الأول: تعريف النشر
342	الفرع الثاني: وسيلة النشر
344	الفرع الثالث: موعد النشر والنفاد
349	خاتمة
360	قائمة المصادر والمراجع
385	فهرس الموضوعات

ملخص:

يعتبر العمل التشريعي نتاج عمل مشترك بين غرفتي البرلمان، باعتبار البرلمان صاحب الولاية العامة بالتشريع، وقد مكن المؤسس الدستوري الجزائري الحكومة من المبادرة بقوانين، محددًا الغرفة التي تودع بها وذلك بالنظر إلى الموضوعات التي تنظمها. ويسلك القانون مساراً طويلاً ومعقداً بدءاً من المبادرة به حتى الوصول إلى قانون متكامل وإصداره، غير أنه قد يكون هناك خلاف بين الغرفتين حول النص التشريعي وهو ما يستوجب تشكيل لجنة متساوية الأعضاء مشكلة من كلتا الغرفتين من أجل الوصول إلى نص توفيقى للأحكام محل الخلاف.

وقد مكن المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية من آليات توقف نفاذ القانون تتمثل في طلب المداولة الثانية وكذا إخطار المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية هذا القانون، وأكثر من ذلك حين أتاح له إصدار تنظيمات مستقلة واللجوء إلى الإرادة الشعبية كلما رأى في ذلك أهمية وطنية.

الكلمات المفتاحية:

الدستور - المبادرة بالقوانين - المداولة الثانية - اللجنة المتساوية الأعضاء - الرقابة الدستورية - المعاهدات الدولية - الأوامر - نفاذ القانون.

Résumé :

Le travail législatif en Algérie est le résultat d'un travail conjoint entre les deux chambres du Parlement, considérant que le parlement a la compétence générale de la législation.

Le fondateur constitutionnel algérien a permis au gouvernement d'initier des lois, et a précisé la salle dans laquelle les projets de loi sont déposés, selon les enjeux organisés par le gouvernement.

Par conséquent, la loi emprunte un chemin long et complexe, allant de l'initiation des lois à l'atteinte d'une loi intégrée, puis à sa promulgation.

Toutefois, il pourrait y avoir désaccord entre les deux chambres sur le texte législatif, ce qui nécessite la formation d'une commission paritaire constituée de membres des deux chambres afin de parvenir à un texte de compromis entre les deux chambres.

Le Fondateur constitutionnel algérien a permis au président de la

République de suspendre l'application de la loi en demandant une seconde lecture de la loi votée ainsi qu'en saisie le Conseil constitutionnel d'examiner la constitutionnalité de cette loi.

En outre, la constitution a permis au président de la République d'émettre des règlements indépendants et de saisir le peuple par voie de référendum sur toute question d'importance nationale.

Mots-clés: Constitution - Initiative des lois - Deuxième délibération - Commission paritaire - Surveillance constitutionnelle - Traités internationaux - Ordonnances - Application de la loi.

Summary:

The legislative work is the result of a joint work between the two chambers of parliament, considering that the parliament has the general jurisdiction in the legislation, and the Algerian constitutional founder has enabled the government to initiate laws, specifying the room in which it is deposited, in view of the issues that regulate it, the law follows a long and complex path, from initiating it to arriving at and issuing an integrated law, but there may be a dispute between the two chambers over the legislative text, which necessitates the formation of an equal members committee formed from both chambers in order to reach a compromise text for the provision in dispute.

The Algerian Constitutional Founder has enabled the president of the republic of mechanisms to stop the enforcement of the law, such as requesting the second deliberation, as well as notifying the constitutional council to consider the constitutionality of this law, and more than that when it allowed him to issue independent organizations and resort to popular will, whenever he saw this as a national importance.

Key words:

The Constitution- Initiating Laws -Second Circulation- Equal Committee -Constitutional oversight- International Treaties- Orolers- Law Enforcement.