

جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان - الجزائر

كلية الحقوق والعلوم السياسية



# مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

## في النظام الدستوري الجزائري

أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم

تخصص: قانون عام

إشراف:

أ.د. دايم بلقاسم

إعداد الطالبة:

دايم نوال

### لجنة المناقشة:

- |              |                   |                      |                            |
|--------------|-------------------|----------------------|----------------------------|
| رئيسا        | جامعة تلمسان      | أستاذ التعليم العالي | أ.د. بن سهلة ثاني بن علي   |
| مشرفا ومقررا | جامعة تلمسان      | أستاذ التعليم العالي | أ.د. دايم بلقاسم           |
| مناقشا       | جامعة سيدي بلعباس | أستاذ التعليم العالي | أ.د. قاسم العيد عبد القادر |
| مناقشا       | جامعة سيدي بلعباس | أستاذ محاضر "أ"      | د. شبة سفيان               |

السنة الجامعية: 1437-1438هـ / 2016-2017م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي  
أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ  
صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ  
الصَّالِحِينَ ﴾

(سورة النمل، الآية 19).

## قائمة بأهم المختصرات :

### المختصرات باللغة العربية :

- ب ب : بدون بلد

- ب ط : بدون طبعة

- ب س ن : بدون سنة النشر

- ج : جزء

- ج ر : الجريدة الرسمية

- د.م.ج : ديوان المطبوعات الجامعية

- ص : صفحة

- ط : طبعة

### La liste des abréviations

- **A.J.D.A** : Actualité juridique , Droit administratif
- **Ed** : édition
- **L.G.D.G** : Librairie générale de droit et de jurisprudence
- **N°** : Numéro
- **Op cit** : Ouvrage précédent cite
- **T** : Tome

## شكر وتقدير

أحمد الله عز وجل أن وفقني لإنجاز هذا العمل

فاللهم لك الحمد حمد الذاكرين وحمد الشاكرين

أشكر جزيل الشكر الأستاذ الدكتور دايم بلقاسم المشرف على هذه الأطروحة ، لما أسداه

لي من نصائح وإرشادات منذ أن كان العمل مجرد فكرة إلى أن صار جاهزا متكاملًا.

كما أجزل الشكر للأستاذة الأفاضل : الأستاذ الدكتور بن سهلة ثاني بن علي ، والأستاذ

الدكتور قاسم العيد والدكتور شبة سفيان لتضحيتهم بجزء من وقتهم الثمين إذ لم يألوا جهدا

للاطلاع على هذه الأطروحة وتقييمها ، وذلك تفضلا منهم واهتماما في المساهمة في تشجيع

البحث العلمي .

وليرحمه الله

## إهداء

إلى النبع الصافي، والبلسم الشافي، أجمل من في الوجود، ملهمتي في هذه الحياة . . . . .

إليك أُمِّي الحبيبة.

إلى معلمي في الصغر، ومعلمي في الكبر، سر نجاحي، قدوتي في الحياة . . . . .

إليك أُمِّي الغالي .

إلى توأم روحي، ومهجة قلبي، أنيسة وحدتي . . . . .إليك أختي الوحيدة.

إلى أجمل رفقة، سندي في هذه الحياة . . . . .إليكم إخوتي الأعزاء .

أهدي هذا العمل .

نوال

# مقدمة

تقوم أغلب الأنظمة السياسية المعاصرة على مبدأ الفصل بين السلطات<sup>1</sup>، باعتباره من أهم ما يكفل الممارسة الديمقراطية. فهو أساس السياسة الليبرالية، لذلك اعتنقته الدساتير التي تأخذ بهذا النظام، باعتباره وسيلة لمعارضة السلطة المطلقة للملوك. وقد وجد هذا المبدأ أساسه في الفلسفة السياسية التي ظهرت في القرنين السابع عشر والثامن عشر؛ وخاصة لدى الفيلسوف الإنجليزي جان لوك<sup>2</sup> في كتابه " بحث في الحكومة المدنية " الصادر سنة 1690<sup>3</sup>.

وقد أكمل مونتيسكيو في كتابه " روح القوانين " دراسة المبدأ بطريقة جديدة. حيث رأى أن مبدأ الفصل بين السلطات هو وسيلة التخلص من السلطة المطلقة للملوك، باعتبار أن تجمع السلطات في يد واحدة مؤداه الاستبداد. فطبيعة البشر ميالة لحب السيطرة وللحد من ذلك وجب وضع قيود على تلك السلطة، ولا يمكن تحقق ذلك إلا بوجود سلطة مقابلة لها ذلك أن السلطة توقف السلطة Le pouvoir arrête le pouvoir.

<sup>1</sup> لقد وجد هذا المبدأ عند بعض الفلاسفة كأفلاطون وأرسطو. فقد ذهب أفلاطون في كتابه " القانون " إلى ضرورة توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة ومتباينة، وهي : مجلس السيادة، جمعية تضم كبار الحكماء والمشرعين، مجلس شيوخ منتخب من الشعب، هيئة قضائية، هيئة البوليس، هيئة تعليمية مختلفة . أما أرسطو فقد ذهب إلى تقسيم الوظائف في الدولة إلى : وظيفة المداولة، وظيفة الأمر ووظيفة القضاء . بن مسعود أحمد، أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016، هامش رقم 5، ص 14.

<sup>2</sup> قسم لوك السلطات في الدولة إلى أربع : السلطة التشريعية وتختص بسن القوانين، السلطة التنفيذية والممنوحة للملك، السلطة الاتحادية وهي صاحبة الإختصاص في المسائل الخارجية كإعلان الحرب والسلم وعقد المعاهدات، ثم سلطة التاج أو مجموعة الحقوق والامتيازات الملكية التي يحتفظ بها التاج البريطاني .

<sup>3</sup> اسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، ب ط، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1996، ص 164 . وكذلك سعدى محمد الخطيب، العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية -دراسة مقارنة - ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008، ص 5 .

<sup>4</sup> لتفصيل أكثر : ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، ب ط، دار الهدى، الجزائر، ص 15 وما بعدها.

وعليه، يقصد بمبدأ الفصل بين السلطات، عدم تركيز وظائف الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد واحدة، وإنما يجب توزيعها على هيئات متعددة. بحيث تباشر السلطة التشريعية أمور التشريع، وتباشر السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القانون بينما تقوم السلطة القضائية بتطبيق القانون على ما يعرض عليها من نزاعات . غير أنه ليس المقصود بهذا، استقلال هذه السلطات عن بعضها البعض استقلالاً تاماً، إذ ليس هناك ما يمنع من وجود تعاون متبادل بين كل سلطة مع غيرها من السلطات الموجودة في الدولة<sup>1</sup>.

وقد وجد هذا المبدأ حُظوة كبيرة لدى رجال الثورة الفرنسية ودافع عنه المفكرون والساسة في آن واحد. فإعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 نص في المادة 16 على:

« Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée , ni la séparation des pouvoirs déterminée , n'a point de constitution »  
وعن مبررات الأخذ بالمبدأ فالغاية منه كما يرى مونتيسكيو، منع الاستبداد وصيانة الحريات . وكذا تحقيق شرعية الدولة، وتقسيم العمل واتقان الدولة لوظائفها . فالمبدأ وُجد صونا للحرية ومنعاً للاستبداد، ذلك أن هناك خطورة في جمع السلطات الثلاث في يد واحدة، ومنافاة للحرية ولو كانت هذه اليد هي الشعب نفسه أو البرلمان. فالإنسان بطبعه يميل إلى الإسراف في مباشرة السلطة وإساءة استعمالها . وللحيلولة دون ذلك وجب أن لا تجتمع السلطات في يد واحدة، بل أن تكون هناك سلطات مستقلة توقف كل سلطة منها السلطات الأخرى<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> ابراهيم عبد العزيز شبيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري - دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني - ب ط، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، ص 237 .

<sup>2</sup> مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط 1، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2009، ص 22 .

كما أن مبدأ الفصل بين السلطات يؤدي إلى تحقيق شرعية الدولة، فهو يعد وسيلة فعالة لكفالة احترام القوانين وحسن تطبيقها . كما يحقق المبدأ كل مزايا تقسيم العمل الذي يعتبر من أمهات المبادئ المقررة في علم الإدارة، فيتحقق بذلك إتقان العمل وجودته<sup>1</sup> .

وبالرغم من المزايا التي يحققها المبدأ غير أنه أنتقد ؛ ومع ذلك يبقى هذا المبدأ من الضمانات الهامة لتحقيق الديمقراطية وصيانة الحقوق والحريات .

وعن موقف الأنظمة الديمقراطية من المبدأ<sup>2</sup>، نجد دولا قد أقامت نظامها على أساس الفصل المرن بين السلطات ما يكفل التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية . و هو ما يقوم عليه النظام البرلماني ،فهو لايقوم على فصل جامد أو تام ، وإنما هو فصل مُشرب بروح التعاون .فالمساواة بين السلطتين تفرض توازنا بينهما، فلا تكون احدهما خاضعة للأخرى ،ولا ترجح كفة احدهما على حساب الاخرى .فما يكفل المساواة والتوازن بين هاتين السلطتين في الأنظمة البرلمانية، هو تمتع كل منها بسلاح أو حق، تستعمله في مواجهة الأخرى، فالسلطة التشريعية تملك سحب الثقة من الحكومة ؛ بينما تملك السلطة التنفيذية حل المجلس النيابي . كما تملك السلطتان أعمالا للتعاون بينهما وأخرى للرقابة. ويرى فقهاء القانون الدستوري أن فكرة التعاون هي ثمرة يتم إنضاجها بفعل التوازن الذي يحققه حق الحل والمسؤولية الوزارية ؛ ذلك أن التعاون محكوم بالتداخل العضوي والوظيفي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال التأثير

<sup>1</sup> ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 21 .

<sup>2</sup> ابراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 243 وما بعدها ؛ وكذلك رمضاني فاطمة الزهراء، مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، 2004-2005، ص 21 .

المتبادل بينهما، ومحكوم كذلك بتمتع كل من السلطتين بوسائل تأثير لإحدى السلطتين في مواجهة الأخرى<sup>1</sup>.

أما الفصل الجامد للسلطات ففحواه بقاء كل سلطة في انفصال عضوي ووظيفي عن السلطة الأخرى. فهو فصل تام نموذج النظام الرئاسي، الذي يقوم على توازن واستقلال السلطات الثلاث وشدة الفصل بينها<sup>2</sup>.

وفي التجربة الدستورية الجزائرية، فإن مبدأ الفصل بين السلطات لم تظهر بوادره إلا مع صدور دستور 1989. فقبله لم يكن بالإمكان الحديث عن هذا المبدأ. ذلك أن دستور 1963 تبني النهج الإشتراكي وأخذ بتركيز السلطات كلها في يد الحزب الواحد ممثلا في حزب جبهة التحرير الوطني<sup>3</sup>. أما دستور 1976 فلم يشر إلى سلطات وإنما لسلطة واحدة<sup>4</sup> مقسمة إلى وظائف. و بالتالي فقد ساد مبدأ وحدة السلطة وشخصنة الحكم والمزج بين الحزب والدولة<sup>5</sup>.

وبالرجوع لدستور 1989 فقد أخذ بالتعددية الحزبية والسياسية واعترف بوجود سلطات ثلاث: السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، والسلطة القضائية منظما كل واحدة على حدة. وعلى نفس النهج سار بعده دستور الجزائر لسنة 1996. و بالتالي

<sup>1</sup> ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات، المرجع السابق، ص 88 وما بعدها.

<sup>2</sup> هناك نظام ثالث ولكنه غير قائم على التوازن بين السلطات وبالاخص السلطتين التنفيذية والتشريعية بل يقوم على ادماج السلطات وتبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية وهو النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية. هذا الأخير يقوم على أساس عدم المساواة وعدم التوازن بين السلطتين من خلال ترجيح كفة السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان على كفة السلطة التنفيذية (الحكومة) فالحكومة خاضعة للبرلمان من حيث أعضائها الذين يعينون من قبله كما تخضع تصرفاتهم لاشرافه ورقابته وتوجيهه. لتفصيل أكثر راجع: اسماعيل غزال، المرجع السابق، ص 203.

<sup>3</sup> المادة 23 من دستور 1963 " جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الواحد في الجزائر "

<sup>4</sup> فقد جاء الباب الثاني من دستور 1976 بعنوان " السلطة وتنظيمها " مقسما إلى ستة فصول يتضمن كل فصل وظيفة معينة: الفصل الأول حول الوظيفة السياسية، الفصل الثاني الوظيفة التنفيذية، الفصل الثالث الوظيفة التشريعية، الفصل الرابع الوظيفة القضائية، الفصل الخامس وظيفة المراقبة، الفصل السادس حول الوظيفة التأسيسية. راجع المواد من 94 إلى 196 من دستور 1976.

<sup>5</sup> عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، ب ط، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 6.

فالنظام الدستوري الجزائري بعد 1989 أحدث قطيعة مع نظام الحزب الواحد. وهذا على الرغم من أن دستوري 1989 و1996 لم يشيرا صراحة لمبدأ الفصل بين السلطات .

هذا وقد عرفت الجزائر تعديلا للدستور سنة 2016 ،وقد رافقته تعديلات في منظومة القوانين خاصة العضوية منها ونذكر في ذلك القانون العضوي للانتخابات وكذا القانون العضوي الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة . وبالرجوع لموضوع الفصل بين السلطات فالتعديل الدستوري لسنة 2016<sup>1</sup> حمل معه الجديد بالنص صراحة في ديباجته أنه " يكفل الدستور الفصل بين السلطات واستقلال العدالة والحماية القانونية، ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية، ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده...." وهو ما أكدته المادة 15 في فقرتها الأولى من ذات التعديل التي جاء فيها " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الإجتماعية " وبالتالي فالتعديل الدستوري لسنة 2016 أشار صراحة لمبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ من المبادئ التي تقوم عليها الدولة الجزائرية .

إن دراسة موضوع التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية له أهمية بالغة، إذ يُمكن من معرفة وحصر أهم مظاهر التعاون بين السلطتين، وكذا الرقابة المتبادلة بينهما. ما يسمح برد كل سلطة الى نطاقها الدستوري إذا حاولت تجاوزه والخروج عنه. وتكمن الأهمية كذلك في تحديد طبيعة النظام السياسي المتبع في الدولة .

<sup>1</sup> قانون 16 - 12 مؤرخ في 26 جمادى الاولى 1437 الموافق 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر 14 لسنة 2016 .

وعن دوافع اختيار الموضوع فالرغبة في التعمق في دراسة موضوع السلطات وبالخصوص السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومعرفة أسباب تأرجح كفتي الميزان بالنسبة للسلطتين وترجيح كفة سلطة على حساب السلطة الأخرى . والتوسع في حقيقة الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري وكذا تماشي النصوص الدستورية والقانونية تحقيقا للتوازن المنشود والمرجو خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 . ولو أن المطلع عن كنب على النظام الدستوري الجزائري لموقن أشد الايقان ابتداء ان لا وجود للتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ذلك أن رئيس الجمهورية يتمتع بمركز متميز جدا، سواء على مستوى السلطة التنفيذية أو في مواجهة السلطة التشريعية . فالنظام يجسد قوة لمركز رئيس الجمهورية في مقابل ضعف الحكومة وتهميشها. فتمتعه بصلاحيات التعيين الواسعة في جميع المجالات ،وفي جميع المراكز، يسمح له بالتموقع الجيد في مواجهة المؤسسات الدستورية في الدولة . بدء بسلطته في التعيين في الوظائف العليا والسامية في الدولة ،وصولاً الى سلطته في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة ،وما في ذلك من تأثير على السلطة التشريعية ،انتهاء بسلطة تعيين القضاة وكذا بعض أعضاء المجلس الدستوري ..وفي مقابل ذلك يلعب الوزير الأول دورا محتشما جدا في مجال التعيين .

زيادة على ذلك يلعب غياب آلية التوقيع المزدوج أو ما يسمى بالتوقيع على العطف على تعزيز مركز رئيس الجمهورية داخل السلطة التنفيذية نفسها . دون اهمال الاشارة الى طريقة انتخاب رئيس الجمهورية التي تعتبر دعامة لاستقلال رئيس الجمهورية، وأساسا لشرعيته باعتباره ممثلا للدولة والأمة، وحائزا لثقة الشعب . كلها عوامل ترجح ابتداء كفة رئيس الجمهورية، ولكن في مقابل ذلك هل للسلطة التشريعية نفس المكانة .

إن هذه الدراسة تتطلب اعتماد المناهج التالية : إذ سيتم اعتماد المنهج التاريخي من خلال تسجيل أهم التطورات في النظام الدستوري الجزائري، وموقف الدساتير

المتعاقبة والنصوص القانونية السابقة، مع الاستعانة بالمنهج المقارن للموازنة بين ماتضمنته النصوص الدستورية والقانونية في الجزائر في حد ذاتها ؛ وكذلك اللجوء في بعض الحالات إلى المقارنة مع بعض النصوص الدستورية والقانونية المقارنة لمعرفة مكان الخلل والنقص في النظام الدستوري الجزائري محاولة للاسهام في معالجتها . مع إعتقاد المنهج التحليلي تحليلا ودراسة للنصوص الدستورية والقانونية وواقع الممارسة في النظام الدستوري الجزائري، وذلك للخروج باستنتاجات ترتبط بموضوع الدراسة .

وعليه، نتساءل عن مدى التأثير المتبادل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ومدى التعاون الموجود بينهما، وهل يمكن الحديث في النظام الدستوري الجزائري عن فصل للسلطات وحقيقة تطبيقه في الواقع . ثم هل ساهم التعديل الدستوري لسنة 2016 في تحقيق التوازن بين السلطتين ام انه زاد الامور تعقيدا، وهل ساهمت النصوص القانونية الصادرة بعد التعديل وبالخصوص القانون العضوي الناظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة في تدارك الثغرات التي كانت موجودة سابقا ؟

للإجابة عن هذه الاشكاليات يتم تقسيم الدراسة إلى باين اثنين :

الباب الأول حول إختصاصات السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري ومدى اتساع نطاقها .

أما الباب الثاني فيتم التطرق فيه إلى الدور المحدود للبرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية والرقابية في النظام الدستوري الجزائري.

# **الباب الأول :**

**إختصاصات السلطة التنفيذية**

**في النظام الدستوري الجزائري**

**ومدى اتساع نطاقها**

لقد كانت الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية إلى عهد قريب من اختصاص البرلمان وحده، ومن أهم الوظائف الدستورية باعتبارها المعبرة عن الإرادة الشعبية. إلا أن تعقد المشاكل وتطور الأحداث التي فرضها التقدم العلمي، والتطور التكنولوجي أدى إلى ظهور تقنيات جديدة لتأطير الحياة السياسية، حولت الأنظمة التقليدية وأظهرت لها علاقة جديدة اختل فيها التوازن لصالح السلطة التنفيذية بحيث أصبحت هذه الأخيرة تشارك في الوظيفة التشريعية جنباً إلى جنب مع البرلمان، أو حتى بعيداً عنه. مما أدى إلى تقليص دور السلطة التشريعية مقابل تقوية مركز السلطة التنفيذية<sup>1</sup>. وقد كان الدستور الفرنسي لسنة 1958 هو المكرس لهذا المبدأ والذي عُرف بالعقلنة البرلمانية هذه الأخيرة تعرف بأنها " مجموعة من الآليات الدستورية التي تهدف إلى ضمان استقرار السلطة التنفيذية ".

وقد ظهرت العقلنة البرلمانية بوصفها فلسفة في الحكم تمنع هيمنة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية مع الجمهورية الفرنسية الخامسة سنة 1958 بقيادة الجنرال شارل ديغول Charles de Gaulle، والمساهمة القوية لميشال دوبري Michel Debré، وذلك بهدف الحد من سيادة البرلمان والتقليص من هيمنة القانون، بعد تجربتي الجمهوريتين الثالثة والرابعة اللتين انتهتا بسبب هيمنة البرلمان على السلطة التنفيذية إلى عدم استقرار الحكومات لكثرة أزماتها السياسية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 199.

<sup>2</sup> رشيد المدور، إشكالية النظام الداخلي للبرلمان في ضوء الدستور - دراسة دستورية مقارنة - المحلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 111، 2016، ص 74 وما بعدها.

وبالرجوع إلى النظام الدستوري الجزائري، فقد حول المؤسس الدستوري فيها السلطة التنفيذية سلطات واسعة، خصوصا في المجال التشريعي، تسمح بتواجدها المستمر طيلة مراحل وضع القانون. ووصولاً إلى منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع الموازي. كلها سلطات تقوي مركز السلطة التنفيذية، وتؤكد هيمنتها على حساب السلطة الأخرى ( البرلمان ) بالخصوص على المجال التشريعي، وهذا في الظروف العادية وهو ما سيتم التفصيل فيه في الفصل الأول.

كما يتمتع رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية بسلطات واسعة تجعل جميع السلطات تجتمع لديه . ومن جانب آخر يحوز رئيس الجمهورية سلاحا فعالا وخطيرا في آن واحد في مواجهة السلطة التشريعية تتمثل في سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني وهو ما سيتم تفصيله في الفصل الثاني من ذات الباب.

## الفصل الأول:

### اتساع اختصاصات السلطة التنفيذية في مجال التشريع

بالرغم من أن العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يقتضي تنظيمها، استقلالها عن بعضها البعض. غير أن الواقع العملي والممارسة غير ذلك . إذ تتمتع السلطة التنفيذية، ممثلة في كل من رئيس الجمهورية وكذا الحكومة، بمركز قوي، وتستحوذ على آليات هامة كفيلة بتجريد البرلمان من اختصاصه التشريعي الأصيل.

فقد منح المؤسس الدستوري السلطة التنفيذية، صلاحيات واسعة تدخل في صميم العملية التشريعية . بدء بدور الحكومة الواسع والمؤثر في ضبط جدول أعمال غرفتي البرلمان . وكذا سلطة المبادرة بالقوانين ما يسمح بتعزيز دورها في المجال التشريعي (المبحث الأول) ؛ وزيادة على ذلك ؛ تتمتع رئيس الجمهورية بسلطة اصدار تشريعات منافسة، وموازية، تقوي مركزه، وتعمل على تكريس الهيمنة الفعلية له على السلطة التشريعية ؛ وتمتعه من جهة اخرى بسلطة ادارة الاجراءات اللاحقة على المصادقة على القانون، وما قد يترتب عليها من امكانية تعطيله (المبحث الثاني).

## المبحث الأول:

### تعزيز دور الحكومة في المجال التشريعي

تلعب الحكومة دورا بارزا وحقيقيا في المجال التشريعي، ذلك أنها تملك آليات واسعة تخولها إدارة العمل التشريعي ما يسمح بتواجدها الدائم والمستمر في جميع الإجراءات التشريعية، بدء بفرضها لجدول الأعمال الذي تراه مناسبا لها، وتعزيز دورها في ذلك ( مطلب أول ) . وكذا إقرار حقها في المبادرة بالقوانين جنبا لجنب مع أعضاء ونواب غرفتي البرلمان بل وتفوقها الواضح والجلي في هذا المجال مقارنة بالدور المحتشم الذي يلعبه أصحاب الإختصاص الأصيل في هذا المجال، مع عدم فرض قيود حقيقية على مشاريع القوانين الحكومية بالمقارنة مع اقراحات القوانين ( مطلب ثان ) .

### المطلب الأول:

#### دور الحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان

إن ضبط جدول أعمال البرلمان له أهميته البالغة، وبالخصوص في مجال العلاقة بين البرلمان والحكومة . ذلك أن التحكم في جدول الأعمال وضبطه، يعكس إما تحكم البرلمان في سير أعماله، وإما خضوعه للسلطة التنفيذية . غير أنه في النظام الدستوري الجزائري تلعب الحكومة دورا بالغا في ضبط جدول أعمال البرلمان وهو ما سيتم معالجته في هذا المطلب من خلال تبيان المقصود بجدول أعمال البرلمان وإبراز أهميته ( فرع أول)، الصعوبات التي يطرحها تحديد جدول الأعمال ( فرع ثان ) ثم الأولوية الممنوحة للحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان ( فرع ثالث ) .

## الفرع الأول:

### جدول أعمال البرلمان وأهميته

يعرّف بعض الفقه جدول الأعمال بأنه "ذلك الذي يضم مجموعة المواضيع التي تكون موضوع نقاش في جلسة معيّنة"<sup>1</sup>. ويعرّفه الفقيه موريس دوفرليه بأنه "برنامج مناقشات البرلمان"<sup>2</sup>. وعلى نفس النحو، اعتبر الفقيه جورج فوديل جدول الأعمال من الناحية اللغوية ليس شيئاً آخر غير برنامج عمل المجلس<sup>3</sup>.

كما يعرّف جدول أعمال البرلمان بأنه ذلك التصرف البرلماني الذي بموجبه يحدد برنامج عمل النواب في دورة تشريعية أو جلسة واحدة أو عدة جلسات بحسب طبيعة العمل المطلوب إنجازها<sup>4</sup>.

إنّ عملية ضبط جدول أعمال السلطة التشريعية، تكتسي أهمية بالغة في مجال الممارسة الدستورية عامة، وفي مجال العلاقة بين البرلمان والحكومة بشكل خاص<sup>5</sup>.

إذ أنّ مسألة تحديد جدول أعمال البرلمان، حتّى وإن كانت تبدو إجراءً شكلياً فقط، إلاّ أنّه إجراء مهم ورئيسي كونه يعدّ مفتاح النشاط البرلماني<sup>6</sup> لذلك وحسب تعبير

<sup>1</sup> L. Duguit, Traité de droit constitutionnel, Tome III, 8<sup>ème</sup> éd., Dalloz, Paris, 1973.

<sup>2</sup> M. Duverger, Institution politique et droit constitutionnel, édition presse universitaire de France, Paris, 1973, p. 36.

<sup>3</sup> George Vedel, Droit Constitutionnel, édition Siry, Paris, 1949, p. 457.

أشار إليه زكريا أفنوش، الإجراءات التشريعية بالمغرب بين القواعد القانونية والتطبيقات القضائية، ط 1، دار الآفاق للنشر والتوزيع، المغرب، 2009، ص 116.

<sup>4</sup> سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، ج4، ب ط، د.م.ج، الجزائر، 2013، ص 85.

<sup>5</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 10.

<sup>6</sup> مزياي حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي فب النظام الدستوري الجزائري - دراسة مقارنة -، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، جوان 2011، ص 96.

الأستاذ Philippe ARDANT فهو يعدّ ترجمة حقيقية لتحكم البرلمان في تنظيم سير أعماله، وإما لخضوعه للجهاز التنفيذي.<sup>1</sup>

إن أهمية جدول الأعمال تظهر من خلال أن أوّل نشاط للسلطة التشريعية بعد افتتاح جلساتها، هو أنّها تقوم بتنفيذ جدول أعمالها بهدف تحديد المسائل التي يجب بحثها من قبل هذه السلطة، لتحديد بعد ذلك الدورة التي يوضع فيها أيّ مشروع في جدول الأعمال وما يترتب على ذلك من نجاح لمشروع أو فشله.<sup>2</sup>

ولقد سادت فكرة أن البرلمان سيد جدول أعماله<sup>3</sup>، وظلت لمدة طويلة رهينة بسيادة ومكانة المؤسسة التشريعية والأنظمة النيابية. إلا أن تسيّد البرلمان على جدول أعماله لم يكن سوى ترجمة لفكرة السمو الناجمة عن كونه المعبر عن إرادة الأمة ولصفة أعضاء هذه المؤسسة الذين يُنتخبون من الشعب مباشرة، ويجسّدون بذلك تمثيلية الشعب وإرادته في سياق ديمقراطي مهم افتراض في المؤسسة المجسّدة بهذه القيم أن تترجم وضعيتها هذه على مستوى أنشطتها.

لهذه الاعتبارات بدا من البديهي أن يحدّد البرلمان جدول أعماله وإطار عمله السياسي والتشريعي.<sup>4</sup> غير أن هناك صعوبات تواجه ترتيب ووضع جدول الأعمال.

<sup>1</sup> Philippe ARDANT, Institution politique et droit constitutionnel, L.G.D.J., 12<sup>ème</sup> édition, 2000, p. 551.

<sup>2</sup> مولاي هاشمي، المجالس الشعبية المنتخبة، المرجع السابق، ص 251.

<sup>3</sup> الثابت أن البرلمان ظلّ السيد من حيث وضع جدول أعماله، والمثال على ذلك البرلمان الفرنسي في حكم الجمهوريتين الثالثة والرابعة، لكن بصدور دستور 1958 حدث تحول جذري بمقتضى المادة 48 منه، حيث أصبحت الحكومة تتدخل بصورة فاعلة في رسم وترتيب مواضع جدول الأعمال. لتفصيل أكثر، عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة - تشريعاً - فقهاً، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص 125، هامش رقم 01.

<sup>4</sup> زكرياء أفتوش، المرجع السابق، ص 117.

## الفرع الثاني:

## الصعوبات أو المشاكل التي يطرحها جدول الأعمال

يرى الأستاذ سعيد بوالشعير أن جدول الأعمال باعتباره طريقة فنية لجدولة وترتيب أعمال البرلمان، إلا أن طبيعة نشاط البرلمان وشرط عمله تجعل مسألة تنظيمه صعبة من الناحيتين الفنية والسياسية<sup>1</sup>، إذ يجب مراعاة الاعتبارات الفنية المؤثرة عند تحضير جدول الأعمال، لحسن السير فيه. واختيار الوقت الملائم للمناقشة لخلق مناخ سياسي ملائم للبرلمان يساعده في إنجاز بقية مشروعاته في جوّ يسوده التفاهم السياسي.<sup>2</sup>

## أولاً: من الناحية الفنية

لقد أدى تزايد نشاط الدولة نتيجة للتطور التكنولوجي، وما تبعه من تغييرات أدّت إلى تنوع وتضخم المشاكل التي عرضت عليه لحلّها، الأمر الذي أدّى إلى مضاعفة عمل السلطة التشريعية.

وعليه فالبرلمان لا يُمكنه أن يُنجز الأعمال المنوطة به، دون أن ينظّم وقته تنظيمًا دقيقًا وذلك بإعداد برنامج تراعى فيه مختلف العوامل المحيطة بالعمل التشريعي<sup>3</sup>. ويقوم بتحديد الأولويات وتنسيق العمل بين مختلف اللجان.

وباعتبار أن دورة البرلمان محدّدة زمنياً في الدستور، كان لزاماً إيجاد حلول لتلك القضايا إضافةً إلى أن هناك أعمال اللجان التي يشارك فيها الأعضاء، ويجب أخذها بعين الاعتبار عند تحديد جدول الأعمال، كما أن عضو البرلمان مرتبط بدائرتة الانتخابية.

<sup>1</sup> سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ج4، المرجع السابق، ص 85.

<sup>2</sup> وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011 - 2012، ص 233.

<sup>3</sup> عادل الطبطبائي، جدول أعمال البرلمان، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 3، السنة العاشرة، سبتمبر 1986، ص

11 وما بعدها.

إضافةً إلى إمكانية أن يعترض البرلمان حالات طارئة تؤثر على جدول أعماله، كالمؤتمرات الدولية والحالات غير العادية، التي تتطلب الاجتماع لدراسة الوضع والاستماع إلى بيان الحكومة، أو لخطاب من قبل رئيس الجمهورية، مع ما يترتب على ذلك من تغييرٍ في جدول الأعمال. كل هذا يتطلّب من البرلمان أن يحتاط إليه عند تحديد جدول الأعمال. الأمر الذي يؤكّد صعوبة وضع جدول الأعمال بدقّة.<sup>1</sup>

### ثانياً: الصعوبات أو المشاكل السياسية

إنّ مشكلة جدول الأعمال لا تقتصر على ترتيب المواضيع التي تتطلب من البرلمان مناقشتها والتصويت عليها فحسب، بل إنّ المسألة تنطوي على معنى أوسع، وهو تحديد الجانب السياسي الذي وفق مقتضياته يتم توجيه النشاط التشريعي وتقييد البرلمان بما ورد في جدول الأعمال.<sup>2</sup>

فتحديد جدول الأعمال معناه تحديد مضمون النشاط السياسي كما أنّ اختيار موضوع النشاط أو العملية التشريعية معناه اختيار إطار سياسي معيّن. ومن هنا يتم توجيه النشاط البرلماني سواء تعلّق الأمر بالتشريع أو المراقبة.

وعليه، فمن يقوم بتحديد جدول الأعمال يؤثر على النشاط البرلماني ويجعله مقيداً بما هو محدّد.

وبالتالي، فمسألة تحديد جدول الأعمال تعتبر لا محالة نقطة تفاهم أو توازن بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية، أو عامل صراع أو تأثير مؤسسة على أخرى.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ج4، المرجع السابق، ص 86.

<sup>2</sup> عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة - تشريعاً - فقهاً، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص 127.

<sup>3</sup> سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ... ج 4، مرجع سابق، ص 86.

فالسلطة التشريعية (البرلمان) والسلطة التنفيذية يتوصّلان بمجرد وضع جدول الأعمال إلى رسم مضمون النشاط السياسي الذي يُستنتج مستقبلاً. فذلك سيعمل على تحديد العمل التشريعي والرقابي خلال الدورة البرلمانية، وكذا تطبيق السلطة التنفيذية لمخطط عملها وفق صورة مرضية.<sup>1</sup>

### الفرع الثالث:

#### الأولوية الممنوحة للحكومة في ضبط جدول الأعمال.

إن المبدأ الكلاسيكي في مجال ضبط جدول الأعمال كما سبقت الإشارة إليه، أن البرلمان حرّ في تنظيم عمله<sup>2</sup>. فقد كانت الفكرة التقليدية تتجه إلى إعلان أن البرلمان سيّد جدول أعماله، باعتباره الممثل للإرادة الشعبية، مما لا يقبل معه أن تتولى السلطة التنفيذية تنظيم جدول أعماله. إلا أن الواقع أثبت عكس ذلك. بحيث بدأت الحكومة بالمشاركة في إعداد جدول الأعمال حتى الاستحواذ عليه<sup>3</sup> الأمر الذي يؤدي دوراً كبيراً في إضعاف المبادرة البرلمانية لوضع القواعد القانونية.

ف نجد أغلب الأنظمة أصبحت تعترف للحكومة بحقّ مراقبة وتوجيه عمل البرلمان. كما هو الحال بالنسبة إلى الدستور الفرنسي وبعض الدساتير التي تأثرت به<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 39.

<sup>2</sup> صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 265.

<sup>3</sup> مولاي هاشمي، المجالس الشعبية المنتخبة...، المرجع السابق، ص 252.

<sup>4</sup> فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، دراسة قانونية مقارنة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت لبنان، 2010، ص 249.

وقد عمل الدستور الفرنسي لعام 1958، وفي إطار تأسيسه لعقلنة برلمانية محكمة على ضبط هذه الآلية التي تعدّ بمثابة الحجر الأساس لاشتغال المجالس النيابية، كما عمل على تأسيس هيمنة مطلقة على جدول أعمال البرلمان.<sup>1</sup>

أمّا في الجزائر، فالدساتير لم تتضمن أحكاماً من هذا القبيل، بل تضمنته الأنظمة الداخلية أو القوانين العضوية المنظمة لعلاقة البرلمان والحكومة.

فبالنسبة لتنظيم جدول الأعمال في ظلّ دستور 1963، نجد أنّ جلسات البرلمان تجري وفق جدول أعمال محدّد بدقّة. فالسلطة التشريعية تتولى وضع وتحديد جدول الأعمال، كما أشارت لذلك المادة 53 من النظام الداخلي التي ردت مسألة تحديد جدول الأعمال إلى ندوة الرؤساء مع اشتراط المشاركة الفعلية للحكومة في تحديد المسائل التي تطرح على النقاش والتصويت.

أما في ظل دستور 1976، فإنّ النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نجده في المادة 99 من جهة قيد المجلس، فضلاً عن كون رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية، والمشرع فيما بين دورات المجلس وهو الأمين العام للحزب، وكون النواب تابعين للحزب الذي يرأسه رئيس السلطة التنفيذية من جهةٍ أخرى، قد جعلت المجلس تابعاً للمؤسسة التنفيذية ومختلف المجالات لاعتماد واحدية الحزب ووحدة قيادة الحزب والدولة المسدّدة في شخص رئيس الجمهورية.<sup>2</sup>

ونظراً لاعتماد الفصل بين السلطات في دستور 1989، فإنّ المجلس الشعبي الوطني قد استعاد سلطته في ضبط جدول أعماله. فالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم يشترط موافقة الحكومة. كون مكتب المجلس الشعبي الوطني يحدد جدول أعمال كلّ

<sup>1</sup> L'article 48 de la constitution Française de 1958 .

<sup>2</sup> سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ج4، المرجع السابق، هامش رقم 01، ص 87.

دورة بالتشاور مع رؤساء اللجان والحكومة<sup>1</sup>. كما يتم إعلان جدول الأعمال فوراً بعد تحديده ويتم تبليغ النواب والحكومة قبل بداية كل دورة بخمسة عشر يوماً على الأقل<sup>2</sup>.

أما بعد صدور دستور 1996، المعدل سنة 2016، نجد أن القانون العضوي 12 - 16<sup>3</sup> وقبله القانون العضوي 99 - 02<sup>4</sup> الملغى نظماً مسألة ضبط جدول أعمال البرلمان مع إيلاء الأهمية للدور الكبير الذي تلعبه الحكومة في ذلك.

إن المادة 15<sup>5</sup> من القانون العضوي 16 - 12 وإن كانت تمنح لكل غرفة من غرفتي البرلمان المشاركة على قدم المساواة مع ممثل الحكومة في ضبط جدول أعمال الدورة. إلا أن ذلك يتم وفقاً لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة.

ومع أن بعض الفقه يرى بأن لهذه الأولوية ما يبررها باعتبار أن السلطة التنفيذية هي أجدر السلطات لتفهم حقيقة المشاكل، بحكم كفاءتها وتغلغلها في الأوساط الشعبية. وبالتالي فهي الأقدر على وضع القواعد التي يحتاجها المجتمع.

في حين، فإن اقتراحات القوانين وما تحويه من ظاهرة الدعاية الحزبية التي تهدف الصالح العام بقدر ما تهدف تحقيق مصالح حزبية أو شخصية ضيقة. زيادة على ما تتصف به الاقتراحات من طابع إقليمي جهوي، فضلاً عن سوء الصياغة وتعارض المعاني وتضاربها.

<sup>1</sup> المادة 36.

<sup>2</sup> المادة 37.

<sup>3</sup> القانون العضوي 16 - 12، مؤرخ في 22 ذي القعدة 1435، الموافق لـ 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر 50 لسنة 2016.

<sup>4</sup> القانون العضوي 99 - 02، مؤرخ في 20 ذي القعدة 1419، الموافق لـ 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الملغى، ج ر 15 لسنة 1999.

<sup>5</sup> تقابلها المادة 16 من القانون العضوي 99 - 02 الملغى السالف الذكر.

ولكن بالرغم مما سبق فلا يُمكن إنكار أن فتح المجال أمام الحكومة لوضع بصماتها على جدول الأعمال من شأنه بسط هيمنة واستحواذ الحكومة على برنامج جدول الأعمال، الأمر الذي يؤدي إلى تدخّلها لفرض مخطط عملها وفق الأولوية التي تتطلبها سياستها المنتهجة.<sup>1</sup>

أما المادة 16<sup>2</sup> من القانون العضوي 16 - 12 فإنها تُعطي الحق للحكومة حين ايداعها مشروع قانون أن تؤكّد<sup>3</sup> على استعجاله.

وهنا لا بدّ من الإشارة إلى أنّ لجوء الحكومة إلى التصريح بالاستعجال قد تبرره عوامل موضوعية تستدعي التسريع من العملية التشريعية. وهنا لا مجال لانتقاد اللجوء إلى هذا الإجراء الذي يسمح في هذه الحالة بمواجهة ظروف معيّنة<sup>4</sup>.

إلا أنّ حقّ الحكومة حين إيداع مشروع قانون في أن تؤكّد على استعجاله يبيّن سلطتها التقديرية فيما هو استعجالي. كما أنّ المادة 16 نفسها لم تحدّد من هو المختصّ في التصريح بالاستعجال.

فهل المقصود أن الحكومة نفسها هي من يُلحّ على استعجالية المشروع، وفي آنٍ واحد من يصرّح باستعجاله؟<sup>5</sup>

<sup>1</sup> مزياني لونس، المرجع السابق، ص 158.

<sup>2</sup> تقابلها المادة 17 من القانون العضوي 99 - 02 الملغى سالف الذكر.

<sup>3</sup> استعمل القانون العضوي 99 - 02 عبارة "تلحّ على استعجاله" بدل "تؤكّد" التي أوردها المشرّع في القانون الحالي. وقد كان المشرّع يؤكّد أن يتمّ بمجرد التصريح على استعجالية مشروع القانون من قبل الحكومة عند ايداعه أن يتمّ إدراجه في جدول أعمال الدورة الجارية، وهي الفقرة التي حُذفت من القانون الحالي.

<sup>4</sup> FUCHS Olivier, La procédure législative d'urgence, PDP, N° 9, 2009, p. 769.

أشار لها ياهو محمد، المرجع السابق، ص 45.

<sup>5</sup> الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 33.

إضافة إلى أن للحكومة حقّ تعديل جدول الأعمال بناءً على طلبها وبموافقة شكلية لمكتبي الغرفتين البرلمائيتين على تسجيل مشروع أو اقتراح قانون، في جدول أعمال الجلسات والتي لم تُعدّ بشأنه اللجنة المختصة تقريراً في أجل شهريين. وعليه، فالأمر موقوف على طلب الحكومة؛ حتى ولو تعلّق الأمر باقتراح قانون، ومن ثمّ إبعاد أصحاب الاقتراح وترك الأمر للحكومة التي لا تمارس هذا الحقّ إلا إذا كان الاقتراح يتماشى وسياستها.<sup>1</sup>

وتجدر الإشارة إلى أنّ القانون العضوي الحالي المنظّم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان، أقرّ من خلال المادة 18 منه بأن تخصّص كلّ غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدّمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة، وهذا تطبيقاً للمادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2016، التي عملت على ترقية حقوق المعارضة وتمكينها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية.<sup>2</sup>

#### الفرع الرابع:

#### النتائج والانعكاسات المترتبة على أولوية الحكومة في ضبط جدول الأعمال

إنّ تحديد جدول الأعمال وفقاً للأولوية التي تحددها الحكومة لها انعكاساتها السلبية:

- فالحكومة تلجأ عند ترتيب مشاريع القوانين إلى إدراج المواضيع التي تنال إجماع البرلمان، وذلك حتى لا يكون هناك ردّ فعل سلبي عند التصويت عليها، الأمر الذي يُلزم

<sup>1</sup> الغري إيمان، المرجع السابق، ص 33.

<sup>2</sup> حيث تنصّ المادة 114 في فقرتها الثانية على أنّ "تخصّص كلّ غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدّمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة".

الحكومة أن تؤجّل مشاريع القوانين التي ستجد معارضة إلى آخر الدورة التشريعية، لكي تحظى بالموافقة البرلمانية.<sup>1</sup>

- إنّ تحديد جدول الأعمال وفقاً لترتيب الأولوية الذي تضعه الحكومة، يعكس كيف أنّ تدخلها يمتدّ إلى أدق تفاصيل العمل البرلماني. فالحكومة من خلال هذا الحق - كما يرى الفقيه Guichard - تؤثّر.. البرلمان على طريقته، والبرلمان يفقد الكثير من الحرية في ممارسة سيادته.<sup>2</sup>

- غالبية العمل التشريعي باعتباره من أصل حكومي، من شأنه أن يؤدّي إلى فقدان البرلمان لسيادته التشريعية من خلال تدخل الحكومة في تفاصيل العمل التشريعي. الأمر الذي سيعمل لا محالة على قبح الاقتراحات التي لا ترغب فيها الحكومة، أو إحالتها إلى دورات عادية وتمريها على جناح السرعة.<sup>3</sup>

- يُمكن للحكومة أن تعمل على تغطية كامل الدورة البرلمانية بمشاريع قوانين التي تحتلّ الأسبقية في جدول الأعمال، ما سيترتب عليه استبعاد اقتراحات القوانين.<sup>4</sup>

- ترتيب المواضيع وفق الأولوية التي تراها الحكومة يجعل البرلمان في موقفٍ ضعيف، وفي حالة شبه خضوع تام للحكومة التي يمكنها إدراج أي مشروع قانون ترغب فيه.<sup>5</sup>

- تحديد الأولوية من قبل الحكومة معناه إقصاء البرلمان مقابل إعطاء فرصة للحكومة، لأنّ تسير العملية التشريعية بما يخدمها، بحيث تعمل على تقديم مشاريع القوانين التي لا تتوقّع معارضتها من النواب. في حين تؤجّل المواضيع التي ترغب في تمريرها دون معارضة

<sup>1</sup> عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري ...، المرجع السابق، ص 124.

<sup>2</sup> عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ...، المرجع السابق، ص 41.

<sup>3</sup> مزياني لونس، المرجع السابق، ص 158.

<sup>4</sup> ياهو محمد، المرجع السابق، ص 45.

<sup>5</sup> مزياني حميد، المرجع السابق، ص 96.

لأوقات متأخرة عن عمر الدورة التشريعية أين يتغيّب النواب عن حضور الجلسات لأسبابٍ كرّستها الممارسة البرلمانية.<sup>1</sup>

- كما أنّ اشتراط احترام ترتيب الأولوية الذي تقدمه الحكومة، يشكّل مناسبة سانحة لها لأن تقوم باستبعاد أغلب اقتراحات القوانين المبادر بها من النواب. إذ يكفيها أن تكثف من تدخلها بمشاريع عديدة، تملأ بها المدّة الزمنية التي تستغرقها الدورة التشريعية، حتى تجعل اقتراحات النواب في مؤخرة جدول الأعمال ما يُنقِص من إمكانية مناقشتها.

- إنّ حقّ الحكومة في إدراج مواضيع جديدة غير واردة في جدول الأعمال من خلال تأكيدها أو إلحاحها على استعجاليتها، مما يُتيح إمكانية تعديل ترتيب مشاريع أو اقتراحات القوانين المدرجة في جدول الأعمال، ولا يمس هذا التعديل بالدرجة الأولى إلا اقتراحات القوانين<sup>2</sup>. وبالتالي فإنّ الحكومة تمارس سياسة القفز العالي على جميع المبادرات البرلمانية، استناداً على مبرّر الاستعجال<sup>3</sup>، ويجعلها تتدخل بشكل واضح في العملية التشريعية والتي يتحوّل فيها البرلمان إلى مجرد جهاز منتج للنصوص القانونية التي تكون الحكومة في حاجةٍ إليها لتنفيذ مخطط عملها.<sup>4</sup>

ومع ذلك، فإن دور الحكومة المؤثر لا ينتهي عند تدخلها في ضبط جدول أعمال البرلمان، وإنما يتعداه لمشاركته جنباً لجنب في المبادرة بالقوانين.

<sup>1</sup> الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 32.

<sup>2</sup> جعفري نسيم، المركز الدستوري للغرفة الثانية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014 - 2015، ص 238.

<sup>3</sup> الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 18.

<sup>4</sup> عمار عباس، العلاقة بين السلطات ...، المرجع السابق، ص 160.

## المطلب الثاني:

## المبادرة بالقوانين وتفوق الحكومة في ذلك

المبادرة هي حقّ دستوري محول للسلطين التنفيذية والتشريعية، أو للسلطة التشريعية فقط، بموجبه يودع مشروع أو اقتراح قانون أو ميزانية أو لائحة أمام البرلمان بغرض المناقشة والتصويت مع احتمال إدخال تعديلات عليه.<sup>1</sup>

ويُسمى النصّ المقدم من طرف السلطة التنفيذية بمشروع قانون<sup>2</sup>، أما ذلك المقدم من السلطة التشريعية فيعرف باقتراح القانون.

هذا، وتعود سلطة الوزير الأول (رئيس الحكومة) في المبادرة بالقوانين إلى دستور 1989، فالمادة 113 منه نصّت على أنّه "لكلّ من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة باقتراح القوانين...". وهو ما كرّسه دستور 1996 من خلال المادة 119 منه، وهذا خلافاً لدستوري 1963 و1976، اللذان منحا سلطة المبادرة بمشاريع قوانين لرئيس الجمهورية بدلاً من رئيس الحكومة، وهذا نظراً لوحدة السلطة التنفيذية في النظام السياسي السائد آنذاك.<sup>3</sup>

وبالرجوع للتعديل الدستوري لسنة 2016، فقد نصّ في المادة 1/136 منه على أنّ "لكلّ من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حقّ المبادرة بالقوانين".

والملاحظ أنّه تمّ الاعتراف بحقّ أعضاء مجلس الأمة أسوة بنواب المجلس الشعبي الوطني<sup>4</sup>، وكذا الوزير الأول بالمبادرة بالقوانين، على أن تعرض مشاريع القوانين على

<sup>1</sup> سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، ج4، المرجع السابق، ص 116.

<sup>2</sup> بالنسبة لمبادرة السلطة التنفيذية بمشاريع قوانين ترجع تاريخياً إلى إنجلترا في عهد هنري السادس منذ القرن 15 عندما أصبح امتياز التاج يدخل في موضوع اقتراح مشاريع القوانين من قبل رئيس الدولة. لتفصيل أكثر راجع عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 111.

<sup>3</sup> طيبي عيسى، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، المرجع السابق، ص 248.

<sup>4</sup> سيتمّ التطرق لذلك بالتفصيل في الباب الثاني من هذه الأطروحة.

مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.<sup>1</sup>

وعليه، للتطرق للمبادرة الحكومية بالقوانين ومسألة تفوقها في ذلك سيتم التطرق إلى التقييد الشكلي فقط لمشاريع القوانين ( فرع أول )، ثم لتعزيز دورها في المبادرة بمشاريع القوانين ( فرع ثان ).

### الفرع الأول:

#### تقييد المبادرة الحكومية بالقوانين شكلياً

إنّ ممارسة الحكومة حق المبادرة بالقوانين من خلال الوزير الأول، لا تصطدم بآية قيود موضوعية مهمة تحدّ منها باستثناء تلك القيود الشكلية التي يُمكن تجاوزها دون عناء<sup>2</sup>، حيث يمرّ مشروع القوانين بمجموعة من المراحل:

#### أولاً: المرحلة التحضيرية لمشروع القانون

بعد استكمال إعداد المشروع التمهيدي لمشروع القانون، من طرف القطاع الوزاري المعني، يُرسل هذا الأخير مصحوباً بعرض الأسباب إلى الأمانة العامة للحكومة التي تتولى مهمة دراسة النص وتهيئته من الناحية القانونية.

ويُعتبر إرسال مشروع النص إلى الأمانة العامة للحكومة، نقطة البداية للمرحلة الرسمية لعملية دراسة نص.

إذ تتولى الأمانة العامة للحكومة عقد اجتماعات مع ممثلي القطاعات الوزارية المعنية وهذا بعد استلام آراء وملاحظات أعضاء الحكومة.

<sup>1</sup> المادة 2/136 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>2</sup> الغري إيمان، المرجع السابق، ص 12.

وتعمل خلال هذه المرحلة على التحقق من سلامة النص، وكذا التركيز على ضبط صياغة أحكامه، وفقاً لتقنيات التشريع المتبعة. على أن يتم إعداد الصيغة النهائية للمشروع التمهيدي للقانون، بالتنسيق مع الوزارة صاحبة المبادرة، وباقي القطاعات الوزارية الأخرى، وتحت إشراف الأمانة العامة للحكومة.

بعد ذلك، للأمين العام للحكومة أن يقترح تسجيل المشروع التمهيدي للقانون في جدول أعمال اجتماع الحكومة. ومتى حظي هذا النص بالمصادقة يتحوّل من مجرد مشروع تمهيدي، إلى مشروع قانون يعرض على مجلس الدولة لإبداء الرأي بشأنه.<sup>1</sup>

### ثانياً: عرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة

وفقاً للمادة الرابعة (4) من القانون العضوي 98 - 201<sup>2</sup>، فإن مجلس الدولة يبدى رأيه في مشاريع القوانين ... وحسب المادة الثالثة (3) من المرسوم التنفيذي 98 - 261<sup>3</sup>، فإن الأمانة العامة للحكومة هي المكلفة بالعلاقات بين الحكومة ومجلس الدولة. إذ يتم إرسال كل مشروع قانون وجميع عناصر الملف المحتملة من طرف الأمانة العامة للحكومة إلى أمانة مجلس الدولة، ويتم تسجيل ذلك في السجلّ الزمني الخاص بالإخطار.<sup>4</sup>

وعليه، فإن مجلس الدولة يُبدى رأيه بشأن مشاريع القوانين، حيث يمارس رقابته على نوعية هذا المشروع، وذلك بالرقابة على الشكل والصفات الموضوعية. وكذا قيامه

<sup>1</sup> لتفصيل أكثر: يحي بونحاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، مداخلة أُلقيت في اليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية يوم 15 فبراير 2009، نزل الأوراسي الجزائر، ص 6.

<sup>2</sup> القانون العضوي 98 - 01 المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر 37 لسنة 1998 .

<sup>3</sup> المرسوم التنفيذي 98 - 261، المؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر 64 لسنة 1998.

<sup>4</sup> المادة 04 من المرسوم التنفيذي 98 - 261 سالف الذكر.

بمراقبة مدى توافق مشروع النص مع القانون من حيث مراعاة القواعد الإجرائية وقواعد التخصّص.<sup>1</sup>

ويعتبر هذا الإجراء إلزامياً. وعدم القيام به يؤدي إلى عدم دستورية مشروع القانون من الناحية الإجرائية، وهذا ما أكّده المجلس الدستوري في رأيه رقم 13 ر. ق. ع/ م. د/ 2002 عند النظر في دستورية القانون العضوي المتضمّن القانون الأساسي للقضاء.<sup>2</sup>

ويتمّ التداول في المجال الاستشاري لمجلس الدولة، في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة<sup>3</sup>، حيث تُبدي الجمعية العامة لمجلس الدولة رأيها في مشاريع القوانين<sup>4</sup>، برئاسة رئيس مجلس الدولة، حيث تضمّ الجمعية العامة للمجلس نائب الرئيس، ومحافظ الدولة، ورؤساء الغرف، وخمسة (5) من مستشاري الدولة. مع إمكانية أن يشارك الوزراء بأنفسهم أو يعينوا من يمثلهم في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعهم<sup>5</sup>. حيث يعيّن الوزير الأول باقتراح من الوزير المعني على مستوى كلّ وزارة موظفين برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل للحضور والإدلاء برأي استشاري<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> يحيوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصّص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009 – 2010، ص 96.

<sup>2</sup> بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحقّ المبادرة بالقوانين، في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011، دفاتر السياسة والقانون، العدد الثامن، جانفي 2013، ص 170.

<sup>3</sup> المادة 35 من القانون العضوي 98 – 01 السالف الذكر.

<sup>4</sup> المادة 36.

<sup>5</sup> المادة 37.

<sup>6</sup> المادة 39.

أما في الحالات الاستثنائية فتكلف اللجنة الدائمة بدراسة مشاريع القوانين التي ينبه الوزير الأول على استعجاليتها. وتتكون هذه اللجنة من رئيس برتبة رئيس غرفة وأربعة (4) من مستشاري الدولة على الأقل<sup>1</sup>.

إلا أنه، وبالرغم من الطابع الاستعجالي فإنه لم يحدد أجل معين لإبداء الرأي<sup>2</sup>. بعد ذلك يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي ويُرسَل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة<sup>3</sup>.

لكن، وعلى الرغم من إلزامية استشارة مجلس الدولة بشأن مشروع القانون، إلا أن الحكومة غير ملزمة بالأخذ بالرأي الصادر عن هذا المجلس، فهو بمثابة الرأي البسيط الذي يُمكن الأخذ به. كما يُمكن تركه جانباً حتى وإن كان طلبه إلزامياً— لأنه طُلب على سبيل الاستشارة البسيطة أو الاستئناس<sup>4</sup>.

### ثالثاً: دور رئيس الجمهورية في المبادرة بمشاريع القوانين

لقد منح المؤسس الدستوري في ظلّ دستور 1963 حقّ المبادرة بالقانون لكلّ من رئيس الجمهورية والبرلمان<sup>5</sup>، باعتبار أن قيادة الحكومة في ظلّ هذا الدستور مَحَوّلة لرئيس الجمهورية<sup>6</sup>. إذ كان مبدأ فردية السلطة التنفيذية هو المعتمد. ما أدى إلى تخصيص حقّ

<sup>1</sup> المادة 38 وكذلك المادة 2/5 من المرسوم التنفيذي 98 - 261 "في الحالات الاستثنائية التي ينبه رئيس الحكومة على استعجالها يجيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة التي تعين في الحال مستشار الدولة المقرر...".

<sup>2</sup> بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، المرجع السابق، ص 170.

<sup>3</sup> المادة 09 من المرسوم التنفيذي 98 - 261 السالف الذكر.

<sup>4</sup> عزاوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ج2، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 351. وكذلك محمد هاملي، المرجع السابق، ص 15.

<sup>5</sup> المادة 36 من دستور 1963.

<sup>6</sup> المادة 39 من دستور 1963.

المبادرة بمشاريع القوانين لرئيس الجمهورية بصفة شخصية. أما دستور 1976 فقد أعطى أولوية للنصوص التي تقدّم من الجهاز التنفيذي على حساب التشريعي<sup>1</sup>.

في حين أن دستور 1989، ودستور 1996 وكذا التعديل الدستوري لسنة 2016 منح حقّ المبادرة بمشاريع القوانين - كما سبقت الإشارة - إلى الوزير الأول. فما دور رئيس الجمهورية في مجال المبادرة بمشاريع القوانين؟

بالرجوع إلى المادة 3/136<sup>2</sup> من التعديل الدستوري لسنة 2016 سألنا الذكر، فإنّ مشاريع القوانين لا بدّ أن تُعرض على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة. ومعلوم أنّ رئيس الجمهورية هو الذي يرأس مجلس الوزراء، ونتيجة ذلك سيطرة رئيس الجمهورية على المشاريع التي تعرض على مجلس الوزراء. فاشتراط المؤسس الدستوري مرور جميع مشاريع القوانين على مجلس الوزراء هو مرور إجباري حتى تحوز هذه المشاريع على رضا وموافقة رئيس الجمهورية، الذي له من جهة أخرى رفض تلك المشاريع، وبالتالي إنهائها قبل أن تبدأ<sup>3</sup>. كما له أن يعدل مضمون المشروع وفقاً لما يقدمه من ملاحظات وتوصيات<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرو ماجيستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، 2013 - 2014، ص 198.

<sup>2</sup> المادة 3/136 "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة تم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة".

<sup>3</sup> نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد 4، 2004، ص 23. أشارت له منيرة بلورغي، المرجع السابق، ص 199.

<sup>4</sup> حاجة عبد العالي، تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، مجلة صادرة عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع الجزائري، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، العدد 4، 2008، ص 260.

مما سبق، فإنّ مصير مشاريع القوانين يبقى مرتبطاً بإدارة رئيس الجمهورية وحده. فإذا قبلها فسيتمّ ايداعها من قبل الوزير الأول لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو لمكتب مجلس الأمة - حسب الحالة - أما إذا رفضها فإنّه سيتمّ إسقاطها مباشرة<sup>1</sup>.

## الفرع الثاني:

### تعزيز دور الحكومة في المبادرة بمشاريع قوانين

بالإضافة إلى القيود الشكلية التي اشترطها المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 136، والتي سبقت الإشارة إليها، نجد القانون العضوي 16 - 12 المنظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان بغرفتيه والحكومة تطرّق هو الآخر لبعض الشروط الشكلية كضرورة أن يرفق مشروع القانون بعرض أسباب وأن يتم تحريره في شكل مواد<sup>2</sup>، وهذا الشرط يُمكن للحكومة تجاوزه بكلّ سهولة ما دام أن مشاريع القوانين التي تقدّمها تتسم بنوعٍ من الدقة<sup>3</sup>، وكذا اشترطه لقبول مشروع قانون ألا يكون مضمونه نظير مضمون أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تمّ رفضه أو سحبه منذ أقلّ من اثني عشر (12) شهراً<sup>4</sup>. دون إغفال إمكانية الحكومة سحب مشاريع قوانين، في أيّ وقتٍ قبل أن يصوّت أو يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة حسب الحالة<sup>5</sup>.

وخارج هذه الشروط الشكلية، فالملاحظ أن الحكومة من الناحية الواقعية هي الأقدر على تقديم مشاريع القوانين التي تحتاجها الدولة ومؤسساتها المختلفة. كما أنّ

<sup>1</sup> راجحي أحسن، المرجع السابق، ص 296.

<sup>2</sup> المادة 19 من القانون العضوي 16 - 12، سالف الذكر.

<sup>3</sup> عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 111.

<sup>4</sup> المادة 23 من نفس القانون.

<sup>5</sup> المادة 1/21 من نفس القانون.

الحكومة أكثر درايةً بمدى الحاجة إلى تعديل بعض التشريعات الجاري بها العمل، كي تتماشى مع مخطط العمل الذي تسهر على تنفيذه<sup>1</sup>. فالحكومة باعتبارها المكلفة بتجسيد السياسة العامة للدولة، وبحكم حيازتها للإمكانيات المادية والبشرية تعد الشريك الأهم في المجال التشريعي. ومستحيل استحالة مطلقة أن يمارس البرلمان الاختصاص التشريعي بمعزل عنها<sup>2</sup>.

دون إنكار تفوق مشاريع القوانين على اقتراحات القوانين من حيث جدية أفكارها، وعمق دراستها وحسن صياغتها وكذا تطابقها مع السياسة العامة للدولة – كما سبقت الإشارة – وكذا صدور مشاريع القوانين في حدود الإمكانيات العامة للدولة<sup>3</sup>.

مما سبق، وبعدما تم التطرق للدور المهم للحكومة في المجال التشريعي لا بد من الإشارة الى أن عملها لا ينتهي عند هذا الحد، وإنما تساهم بشكل كبير من خلال دورها البارز في حالة وقوع خلاف بين غرفتي البرلمان حول نص تشريعي من خلال استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء من الوزير الأول وهو ما سيتم التوسع فيه لاحقاً<sup>4</sup>. ولكن ماذا عن رئيس الجمهورية ومادوره في المجال التشريعي؟

<sup>1</sup> عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 111.

<sup>2</sup> عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص 27.

<sup>3</sup> عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 112.

<sup>4</sup> راجع المطلب الثاني من المبحث الأول من الفصل الأول من الباب الثاني من الأطروحة.

## المبحث الثاني:

### هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي

لقد عمل المؤسس الدستوري الجزائري على إضعاف دور السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان في المجال التشريعي الذي يعتبر اختصاصا أصيلا له . وبالمقابل يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تشريعية واسعة، ذلك أن المؤسس الدستوري قد حوله ممارسة الإختصاص التشريعي بشكل مباشر عن طريق التشريع بأوامر ( مطلب أول )، زيادة على تمكين رئيس الجمهورية من أن يجد مجالا تشريعا مخصصا له عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة التي تعتبر مجالا غير محصور للتشريع الرئاسي ( مطلب ثان )، بالإضافة الى استمرار تدخله في العمل التشريعي الى مراحل متقدمة عن طريق تحكمه في الاجراءات اللاحقة على المصادقة على القانون وما يترتب عنه من امكانية تعطيل القانون ( مطلب ثالث ) .

## المطلب الأول:

### صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر

يعتبر التشريع بأوامر أداة دستورية يملكها رئيس الجمهورية يمارس من خلالها الوظيفة التشريعية التي تعود في الأصل للبرلمان، أي أنه يندرج ضمن نفس المجالات المحجوزة دستوريا له. وقد تكون سلطة التشريع بأوامر بتفويض من البرلمان مثلما كان عليه الحال في ظل دستور الجزائر لسنة 1963 ( فرع أول ) أو أن يكون سلطة أصلية يستمدّها من الدستور مباشرة دونما حاجة الى تفويض من البرلمان ( فرع ثان ) .

## الفرع الأول:

### التفويض التشريعي

بعد استقلال الجزائر، ومراعاة للاعتبارات العملية وللظروف التي مرت بها البلاد<sup>1</sup>، حرص واضعوا أول دستور للبلاد سنة 1963 على النص صراحة في صلب الدستور على حق المجلس الوطني في تفويض رئيس الجمهورية حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية (أولاً) إلا أن هذا التفويض تحده قيود وضوابط (ثانياً).

### أولاً: التفويض التشريعي في ظلّ دستور 1963

أجاز دستور 1963 في مادته 58 لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له، لمدة محدودة، حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية، عن طريق أوامر تشريعية، تتخذ في نطاق مجلس الوزراء، وتعرض على مصادقة المجلس في أول ثلاثة أشهر.

وقد نقلت هذه المادة، الأحكام التي جاءت بها المادة 38<sup>2</sup> من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لسنة 1958، والتي أسندت طلب المبادرة باتخاذ الأوامر للحكومة لتنفيذ برامجها، بينما المادة 58 من دستور 1963 أفرغت المادة 38 من محتواها بإسنادها طلب تفويض اتخاذ الأوامر التشريعية لرئيس الجمهورية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> سعيدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ماي 2002، ص 77.

<sup>2</sup> L'article 38 de la constitution française : « le Gouvernement peut , pour l'exécution de son programme , demander au parlement l'autorisation de prendre par ordonnances , pendant un délai limite , des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.... »

<sup>3</sup> ولد علي تاكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفقاً للتعديل الدستوري لسنة 1996، المرجع السابق، ص 85.

ويُلاحظ من خلال المادة 58 أنها لم تُشر إلى حالة غياب المجلس الوطني (البرلمان) كما هو الحال في دستور 1976، ودستور 1996 المعدل، وإنما يجوز أن تصدر هذه التدابير في الوقت الذي يكون فيها المجلس الوطني قائماً بوظيفته. كما أنّ هذا الأخير لا يستطيع إثارة المادة من تلقاء نفسه، وإنما لابد أن يتولى رئيس الجمهورية - كما سبقت الإشارة - بنفسه بطلب التفويض.<sup>1</sup>

وفي ذلك يرى الأستاذ سعيد بوالشعير<sup>2</sup> أن هذا التفويض قضى على التداخل الذي كان سائداً في المرحلة الانتقالية، باعتبار أنه في حالة الضرورة والاستعجال فإنّ الرئيس يطلب من المجلس التفويض لمدة محددة دون أن يتجاوزها، على أن يعرض هذه الأوامر التشريعية المتخذة بموجب ذلك التفويض<sup>3</sup> في المدة المحددة على المجلس للمصادقة. مما يحفظ بقاء الاختصاص التشريعي معقوداً للمجلس، ويقيد الحكومة بالاختصار على إصدار النصوص التنفيذية وفقاً للمادتين 52 و53 من دستور 1963.

### ثانياً: قيود التفويض التشريعي

من خلال نصّ المادة 58 سالفة الذكر، فإنّ هناك مجموعة من القيود لممارسة هذا الاختصاص:

<sup>1</sup> سعيدي فرحات، المرجع السابق، ص 77.

<sup>2</sup> سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 56.

<sup>3</sup> حول التفويض التشريعي راجع كذلك، بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006 - 2007، ص 57.

**1. الجهة صاحبة الحق في طلب التفويض:**

إن الجهة التي لها الحق في التفويض التشريعي لممارسته هي رئيس الجمهورية وحده، يمنحه إياه المجلس الوطني. فرئيس الجمهورية الوحيد الذي يحق له اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية بناء على التفويض التشريعي.

وقد حوله المؤسس الدستوري هذا الاختصاص باعتباره رئيس السلطة التنفيذية التي تحوز القوة المادية التي تمكنه من مواجهة الظروف التي قد تطرأ على الدولة.<sup>1</sup>

**2. ضرورة أن يصدر قانون التفويض التشريعي بناء على طلب رئيس الجمهورية:**

فطلب التفويض متروك لرئيس الجمهورية، بحيث لهذا الأخير أن يتوجّه إلى المجلس الوطني بغية طلب ترخيص، لكي ينهض بتدابير ذات صبغة تشريعية بواسطة أوامر تفويضية. وهذا على خلاف المادة 38 من دستور فرنسا لسنة 1958 – التي سبقت الإشارة إليها – والتي حولت طلب الترخيص للحكومة من أجل تنفيذ برامجها وليس لرئيس الجمهورية.<sup>2</sup>

**3. المدة الزمنية لقانون التفويض:<sup>3</sup>**

بالرجوع للمادة 58 سالفة الذكر يتضح أن هناك نوعين من المدد:

<sup>1</sup> سعدي فرحات، المرجع السابق، ص 99.

<sup>2</sup> رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظلّ دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2005 – 2006، ص 40.

<sup>3</sup> سعدي فرحات، المرجع السابق، ص 101.

الأولى: تتعلق بالأجل المحدد للتفويض<sup>1</sup>، وهو الإطار الزمني الذي يسمح فيه لرئيس الجمهورية بأن يتخذ تدابير ذات صبغة تشريعية.

ويُعتبرُ التفويض في هذه الحالة بمثابة تحويل مؤقت لرئيس الجمهورية في ممارسته الاختصاص التشريعي، على أن يعود هذا الاختصاص إلى المجلس.

أما المدة الثانية فهي تلك الفترة الزمنية المحددة لرئيس الجمهورية للقيام بإيداع التدابير التشريعية على مستوى المجلس الوطني لمناقشتها والتصويت عليها، وذلك في أجل ثلاثة أشهر.

ولكن، ما الجزاء المترتب في حالة إذا لم يقدم رئيس الجمهورية الأوامر التشريعية المتخذة بناء على تفويض للمجلس من أجل المصادقة خلال ثلاثة أشهر المحددة في المادة 58؟

بالرجوع إلى دستور 1963، لم يُشر إلى أي جزاء يُمكن توقيعه على رئيس الجمهورية، سوى أن يتم سحب الثقة منه. بموجب ملتزم رقابة، أو أن يتم اللجوء إلى المجلس الدستوري بواسطة رئيس المجلس الوطني للفصل في الخلاف القائم بين الجهتين التابعتين للحزب الواحد الذي يرأسه رئيس الجمهورية من جهة، وعلى سمعة رئيس الجمهورية الذي يُعتبر الأمين العام للحزب سياسياً<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> إن أهمية مدّة التفويض تظهر من جانبين: فيإمكان رئيس الجمهورية اتخاذ ما يراه من تدابير تشريعية خلال هذه المدة، هذه التدابير قل تصل إلى تعديل أو إلغاء للقوانين. أما المجلس التشريعي فيمتنع عن استخدام سلطته التشريعية خلال هذه الفترة بما يتعارض والتفويض الممنوح لرئيس الجمهورية.

<sup>2</sup> سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 56 وما بعدها.

## 4. تحديد المواضيع المعنية بالتفويض:

إن دستور 1963 منح لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية بطلب التفويض، فرئيس الجمهورية لا يحدد طلب التفويض بحالة محددة بالذات.

فاستعمال المادة 58 لعبارة "... اتخذ تدابير ذات صبغة تشريعية ..." عبارة يغلب عليها التعتيم<sup>1</sup>. وكانّ المؤسس الدستوري أراد بذلك عدم تقييد رئيس الجمهورية بضابط معيّن بالذات لقبول طلب التفويض.

ومع ذلك، وبالرغم من أن المادة 58 لم تتضمن النص صراحة على شرط تحديد المواضيع المعنية بالتفويض، إلا أنّه من المفروض على البرلمان أن يحدد الموضوعات التي يمكن إصدار الأوامر التفويضية بشأنها. كون التفويض التشريعي يعد بمثابة اختصاص استثنائي يمنح لرئيس الجمهورية بطلب منه.

لذلك يرى البعض أنّه من الضروري عدم إعطاء المجلس تفويضاً عاماً لرئيس الجمهورية، دون أن يكون هناك تحديداً للمواضيع التي تدخل في نطاق التفويض، فعكس ذلك هو بالضرورة تنازل من السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية.

## 5. أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء:

إن رئيس الجمهورية وفقاً للمادة 58 يتخذ الأوامر التشريعية في نطاق مجلس الوزراء، أي أنّه لا يقوم باتخاذ الأوامر بصفة انفرادية، وإنما باشتراك الجهاز التنفيذي للدولة، والذي يتولى هو رئاسته. إلا أنّ رئيس الجمهورية يتولى ذلك دون أن يُشاركه طرف آخر عن طريق التوقيع المجاور.

<sup>1</sup> ردادة نور الدين، المرجع السابق، ص 41. وكذلك عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة...، المرجع السابق، ص 235.

## 6. أن تعرض الأوامر على المجلس الوطني في أجل محدد:

إذ لا بدّ أن يتم عرض هذه الأوامر المتخذة بناء على قانون التفويض على المجلس الوطني ليصادق عليها في أجل ثلاثة أشهر حسب ما أشارت إليه المادة 58 من دستور 1963.

ولكن ماذا لو لم يتمّ عرض هذه الأوامر على المجلس الوطني خلال هذا الأجل؟ إنّ دستور 1963 لم يشر للإجابة على هذا الفرض، في حين نجد أن المؤسس الدستوري الفرنسي نصّ صراحة على أنّ هذه التدابير تعد لاغية كجزء لعدم ايداعها لدى المجلس.

كما أنّ بعض الفقه يرى أن عدم تقيّد السلطة التنفيذية بالمدة الزمنية يؤدي بالضرورة إلى عدم تداول السلطة التشريعية حول هذه الأوامر، ما يعمل على إسقاط هذه التدابير التشريعية وأن تصبح لاغية.<sup>1</sup>

## الفرع الثاني:

## التشريع بأوامر حق دستوري أصيل لرئيس الجمهورية

منذ بداية التجربة الدستورية الجزائرية كان لرئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر. ففي دستور 1976 تمّ النصّ صراحةً من خلال المادة 153 أن لرئيس الجمهورية أن يشرّع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني، عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة البرلمان في أول دورة مقبلة.

لكن، ومنذ التعديل الدستوري لسنة 1988 بدأ المؤسس الدستوري يتراجع عن إعطاء رئيس الجمهورية السلطة التقديرية المطلقة في التشريع عن طريق الأوامر. فممارسة

<sup>1</sup> عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري...، المرجع السابق، ص 135.

الرئيس لهذه الصلاحية أصبحت متوقفة على اقتراح من رئيس الحكومة. وبعد ذلك تقوم الحكومة بعرض النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة ليوافق عليها.

ويُعتبر تعليق ممارسة رئيس الجمهورية سلطته في التشريع بأوامر على الاقتراح من رئيس الحكومة بمثابة شرط شكلي في ظل أحادية السلطة.<sup>1</sup>

أما دستور 1989 فقد تخلى المؤسس الدستوري فيه عن التشريع وفق هذه الآلية رغبة منه في إحداث نوع من التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وإحقاقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وللتخفيف نوعاً ما من شخصنة الحكم التي ميّزت الدساتير السابقة.<sup>2</sup>

ويرى بعض الفقه أن سحب هذه السلطة من رئيس الجمهورية، قد يكون نتيجة التسرع في كتابة ذلك الدستور الذي أوقف بسحب هذا الاختصاص من رئيس الجمهورية سلطة التشريع طيلة المدة الفاصلة بين الدورات البرلمانية، وطيلة شعور المجلس الشعبي الوطني في حالة الحل لذلك سرعان ما تمت العودة إلى هذه السلطة الرئاسية.<sup>3</sup>

وقد اعترف بعد ذلك دستور 1996 لرئيس الجمهورية بسلطة التشريع بأوامر في حالات محددة، وهو ما أخذ به كذلك التعديل الدستوري لسنة 2016. غير أن التشريع بأوامر ترد عليه مجموعة من القيود.

<sup>1</sup> مزياني لونس، المرجع السابق، ص 192.

<sup>2</sup> شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 287.

<sup>3</sup> صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 205.

## أولاً: القيود الواردة على التشريع بأوامر

تتمثل هذه القيود فيما يلي :

### 1. اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:

وفقاً للمادة 142، في فقرتها الأخيرة من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإنّ الأوامر تتخذ في مجلس الوزراء.

والملاحظ من خلال هذا النص أنّ الإشارة إلى هذا الشرط تمت في الفقرة الأخيرة من المادة، مما يعني أن هذا الشرط يطبق على الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية. - كما أشار لذلك التعديل الدستوري لسنة 2016 - أو فيما بين الدورتين - كما كانت تنصّ عليه المادة 124 من دستور 1996 قبل تعديله سنة 2016 - وكذلك الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية.

وعليه، فإنّ ضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء هو بهدف التشاور وإبداء الرأي<sup>1</sup>، وبالتالي فرئيس الجمهورية غير ملزم بالالتزام برأي مجلس الوزراء، لأنّ سلطة اتخاذ القرار ترجع إليه بالأساس، وعرض الأوامر في مجلس الوزراء يتسم بالطابع الاستشاري وليس الإلزامي.

والمقصود من ذلك أنّ التنصيب الوارد لا يُمكنه أن يتعدى إطاره الشكلي، فرئيس الجمهورية ملزم باتخاذ هذه التدابير على مجلس الوزراء. ولكنّه غير مقيد من الناحية الدستورية بإشراك ممثلي الحكومة في صياغة هذه النصوص.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> مزياني لونس، المرجع السابق، ص 197.

<sup>2</sup> الغريي إيمان، المرجع السابق، ص 74.

مما سبق، فالمقصود بهذا الشرط إبلاغ الحكومة والتنسيق معها كون مجلس الوزراء يرأسه رئيس الجمهورية<sup>1</sup>، وبالتالي لن يجد أي صعوبة.

وقد تكون الحكومة وراء اتخاذ هذه الأوامر، بالخصوص إذا ما وجدت صعوبات في تمرير مشاريعها القانونية فتسحب مبادرتها، ثم تعرضها على رئيس الجمهورية لكي يتخذها في شكل أوامر، مع ضرورة احترام الإطار الزمني المحدد دستورياً<sup>2</sup>.

وهنا أثار بعض الفقه التساؤل التالي : فإذا كانت الحكومة التي سبق وأن حاولت عرض هذه المشاريع على البرلمان، وأرغمت على سحبها هي ذاتها التي ستحاول تبريرها من خلال الأوامر التشريعية. فإنها ستكون مجبرة مرة أخرى للدفاع عنها عند عرضها على البرلمان في أول دورة له، وبذلك لا يُمكن تبرير هذه المشاريع إلا في حالة واحدة هي حالة توافق الأغليبتين البرلمانية والرئاسية<sup>3</sup>.

## 2. عرض الأوامر على مجلس الدولة:

بما أن مشاريع الأوامر تعدّ هي أيضاً نصوصاً تشريعية، فإنه من بابٍ أولى أن تمرّ على مجلس الدولة، شأنها في ذلك شأن مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة، فكلاهما متعلّق بالسلطة التنفيذية.

<sup>1</sup> المادة 96، مطة 4 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>2</sup> وليد شريط، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري، حالة غيبة البرلمان - دراسة مقارنة - مجلة الواحات للبحوث والدراسات، العدد 16، 2012، ص 299.

<sup>3</sup> طيبي عيسى، طبيعة نظام الحكم في الجزائر، المرجع السابق، ص 124.

إلا أنه قبل تعديل الدستور سنة 2016، لم يكن دستور 1996 من خلال مادته 124 يشترط رأي مجلس الدولة في مشاريع الأوامر عكس مشاريع القوانين التي ترسل إلى مجلس الدولة الذي يُخطر وجوباً بها (أي بمشاريع القوانين).<sup>1</sup>

وفي ذلك كان بعض الفقه يتساءل أنه وباعتبار التشريع بأوامر يتم في غيبة البرلمان أو في الظروف الاستثنائية، فلماذا تم إعفاء الأوامر التشريعية من إبداء الرأي بخصوصها من قبل مجلس الدولة فيما يتعلق باختصاصاته الاستشارية. لاسيما وأن المادة الرابعة<sup>2</sup> من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة وقبل تدخل المجلس الدستوري بشأنها كانت قد أكدت ذلك.

إذ لا يُمكن إنكار دور مجلس الدولة في سن وصياغة تشريعات<sup>3</sup> موضوعية إلى درجة معينة، وأحياناً تقي الحكومة من الدخول في معارضة مقترحاتها، سواء من قبل نواب البرلمان عند المناقشة والتصويت، أو من قبل المواطن بلجونه للقضاء الإداري، للطعن فيما يُعدّ تنفيذاً لتلك القوانين، والتي هي أصلاً ما تقدمت به الحكومة.<sup>4</sup>

إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2016، اشترط من خلال المادة 142، في فقرتها الأولى خضوع الأوامر لرأي مجلس الدولة "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة".

<sup>1</sup> يحي بوخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، اليوم الدراسي المنظم من مركز البحوث القانونية، يوم 15 فبراير 2009، نزل الأوراسي، الجزائر، ص 05.

<sup>2</sup> المادة 04 من القانون العضوي 98-01 في فقرتها الأولى قبل إبداء الرأي من قبل المجلس الدستوري على أنه "يُبدى مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون، والكيفيات التي يحددها ضمن نظامه الداخلي".

<sup>3</sup> لتفصيل أكثر، راجع: منصور محمد أحمد، دور مجلس الدولة في المجال التشريعي - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007.

<sup>4</sup> حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012 - 2013، ص 181.

و لكن هل الأخذ برأي مجلس الدولة إلزامي؟

من خلال صياغة المادة 142، فقد استعمل المؤسس الدستوري "... بعد رأي مجلس الدولة" وليس "بعد الأخذ برأي مجلس الدولة"<sup>1</sup> الأمر الذي يُفهم منه الأخذ برأي مجلس الدولة اختياري وليس إلزامي. بمعنى أن رأيه استشاري فهو - أي رئيس الجمهورية - غير مُلزم بالتقيد بالملاحظات التي يُديها مجلس الدولة.

### 3. التقيد بالمدة الزمنية القانونية:

حسب المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية ...

أما المادة 124 من دستور 1996، "فلرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان".

وعليه فبالنسبة لحالة شغور المجلس الشعبي الوطني، فقد تكون نتيجة لحله، بسبب عدم موافقته على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، أو عند استعمال رئيس الجمهورية لحقه في الحل، أو بسبب إجراء انتخابات تشريعية مسبقة.<sup>2</sup>

فالتشريع بالأوامر في هذه الحالة لا يُمكن أن يتجاوز ثلاثة أشهر، وهو الأجل الذي يجب أن تُجرى فيه الانتخابات التشريعية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> هنا تجدر الإشارة إلى أن صياغة هذه المادة في المشروع التمهيدي لمراجعة الدستور الصادر عن رئاسة الجمهورية في 28 ديسمبر 2015، والذي عرض على البرلمان بغرفتيه، وتمت المصادقة عليه وردت كالآتي: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة"؟؟ ما يدل على إلزامية هذا الرأي وضرورة الأخذ به عكس ما ورد في نص الدستور المنشور في الجريدة الرسمية ما يضع عدة علامات استفهام

<sup>2</sup> مزياني حميد، المرجع السابق، ص 77.

<sup>3</sup> المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

أمّا عن استعمال الأوامر فيما بين دورتي البرلمان، وهي حالة كانت موجودة في ظل دستور 1996 قبل التعديل، كون التعديل الدستوري لسنة 2016 استبدل دورتي البرلمان بدورة واحدة تمتد لـ 10 أشهر على الأقل<sup>1</sup>.

فقد ذهب بعض الفقه أنّه إذا كانت الغاية الرئيسية من تمكين السلطة التنفيذية من استعمال الأوامر فيما بين دورتي البرلمان، هو مواجهة المشاكل المستجدة التي قد تحدث خلال هذه الفترة. إلا أنّه من حيث الواقع العملي لا مبرر له، كون المجلس الشعبي الوطني موجود - أي أنّه غير منحلّ - ومن ثمّ للسلطة التشريعية أم تجتمع في دورة غير عادية للتشريع في هذه المستجدات.<sup>2</sup>

ومن جهة أخرى، إذا ما تأجل انعقاد البرلمان لسببٍ أو لآخر، فهل يستطيع رئيس الجمهورية أن يشرّع عن طريق أوامر باعتبار هذه الفترة واقعة بين دورتي البرلمان؟ إن تأجيل فترة انعقاد المجلس لا يُعدّ بمثابة فترة واقعة بين دورات المجلس<sup>3</sup>، ومن ثمّ لا يجوز لرئيس الجمهورية التدخل في هذا الإطار، وتفسير ذلك أن هذه الفترة إذا كانت تقطع دورة انعقاد البرلمان، فإنّ هذا الأخير عندما يعود للانعقاد سيستكمل الدورة نفسها ولا يُعتبر في حالة انعقاد جديدة.

وبالرجوع إلى المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإنّ رئيس الجمهورية - كما سبقت الإشارة - يشرع بأوامر خلال العطل البرلمانية. ومعلوم أنّ

<sup>1</sup> المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>2</sup> عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 55.

<sup>3</sup> فقد قرّر المجلس الشعبي الوطني تجميد جلساته في ديسمبر 1998، عندما اعترض مجلس الأمة على القانون الأساسي للنائب والذي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليه.

مزياني لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان، المرجع السابق، ص 196.

البرلمان حسب المادة 135 يجتمع في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها (10) عشرة أشهر على الأقل، وفي هذه الحالة فرئيس الجمهورية سيشرع بأوامر لمدة شهرين على الأكثر.

#### 4. شرط الاستعجال في الأوامر التشريعية:

إن قيام مبدأ الفصل بين السلطات يتطلب احترام كل سلطة لحدود اختصاصها؛ لكن قد تطرأ ظروف تستوجب الاستعجال في اتخاذ تدابير تعجز عنها الوسائل القانونية العادية.<sup>1</sup>

هذه الظروف هي التي تسوغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تتحمل التأخير إلى حين انعقاد البرلمان، باعتبار أن تلك الظروف هي مناط هذه السلطة وعلة تقريرها<sup>2</sup> على أن تأخذ هذه التدابير صفة التأقيت بما يتلاءم وحالة الضرورة. ودون أن يملك رئيس الجمهورية تفويض غيره في ممارسة هذا الاختصاص.<sup>3</sup>

ولم يكن المؤسس الدستوري الجزائري يشير إلى هذا الشرط صراحة، وإنما كان هذا الشرط يعتبر من الشروط الضمنية للتشريع بأوامر في غيبة البرلمان. غير أن المؤسس الدستوري تدارك ذلك ونصّ صراحة من خلال المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ذلك أن "الرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية...".

<sup>1</sup> طيبي عيسى، المرجع السابق، ص 125.

<sup>2</sup> حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية - دراسة مقارنة - كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2005 - 2006، ص 924.

<sup>3</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 198.

فالملاحظ من خلال المادة 142 أنه استعمل عبارة "... في مسائل عاجلة ...".  
خلافاً لنص المادة 124 من دستور 1996 التي جاءت خالية من الإشارة إلى مثل هذا الشرط الذي كان يُفهم ضمناً فقط.

وتجدر الإشارة أن تقدير قيام حالة الضرورة - حالة استعجال - أمر متروك لرئيس الجمهورية، وإن كان البعض يرى ألا ضرر من ذلك طالما أن الأوامر ستُعرض على رقابة البرلمان في أول جلسة له.<sup>1</sup>

وهذا ما تُمليه طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، باعتبار استصدار الأوامر من غير ضرورة يتضمّن اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية. كما أن الضرورة مسألة مرنة كما ترى محكمة القضاء الإداري، ومن ثمّ يجب أن يترك تقديرها لرقابة السلطة التشريعية نفسها.<sup>2</sup>

ويذهب جانب آخر إلى أن الرقابة يمارسها القضاء بالإضافة إلى البرلمان، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى إبعاد الاعتبارات السياسية والحزبية في التأثير على الذين يقومون بالرقابة البرلمانية، ولأنّ الرقابة البرلمانية ضامنة حقيقية لحماية الحقوق والحريات العامة.<sup>3</sup>

و بالرغم من حرية رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الأوامر التشريعية في الفترة المحددة دونما الحاجة إلى طلب تفويض بذلك. إلا أنّه ملزم دستورياً بعرض الأوامر على البرلمان في أول دورة موالية له.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> وليد شريط، التشريع بأوامر، المرجع السابق، ص 300.

<sup>2</sup> سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقدرات الإدارية - دراسة مقارنة -، ط. السادسة، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1991، ص 497؛ وكذلك عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 200.

<sup>3</sup> مراد بدران، المرجع السابق، ص 20 وما بعدها.

<sup>4</sup> طيبي عيسى، المرجع السابق، ص 122.

فالمادة 142 من التعديل الدستوري أشارت إلى وجوب عرض الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية على كل غرفة من البرلمان إذ تعدّ لاغية تلك الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

ولعلّ المؤسس الدستوري أراد من خلال ذلك التأكيد على أنّ البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، ومن ثمّ وجب عليه رقابة هذه التدابير والتحقق من توفر الشروط التي نصت عليها المادة<sup>1</sup>.

ومع ذلك فالبرلمان لا يُمارس سلطة المراقبة بالموافقة على الأمر، كون هذا الأخير هو عمل تشريعي، بمجرد إصداره من طرف رئيس الجمهورية، مما يحوّل الموافقة إلى إجراء شكلي فقط<sup>2</sup>. وبالتالي فعرض الأوامر على البرلمان لا يعدو أن يكون مجرد إخطار للنواب من أجل الموافقة الشكلية فقط، مما يؤكّد ضعف البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية<sup>3</sup>.

والواقع أن البرلمان بغرفتيه لا يُمكنه أن يرفض جزء من الأمر المعروض عليه ويقبل بالجزء الآخر، لأنّه ليس له حقّ التعديل والمناقشة<sup>4</sup>. ذلك أن القانون العضوي المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة قد أنقص من سلطة الرقابة التي منحت من الدستور إلى البرلمان. فالمادة 37 تقيد المجلس بعدم الخوض في مناقشة ما يُعرض عليها من أوامر، مما يقلّص اختصاصه للتصدي للأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية<sup>5</sup>. فقد جاء في المادة 37 " يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقا لأحكام الفقرتين الأولى و2 من المادة 142 من الدستور

<sup>1</sup> سعدي فرحات، المرجع السابق، ص 109.

<sup>2</sup> ولد علي تكفاريناس، المرجع السابق، ص 90.

<sup>3</sup> سعدي بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ج3، المرجع السابق، ص 989.

<sup>4</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 75 وما بعدها.

<sup>5</sup> سعدي فرحات، المرجع السابق، ص 109.

وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل ".

ومع هذا، فإنّ البعض يرى أن ذلك يُنافي تماما ما نصّ عليه الدستور، فباعتبار البرلمان هو صاحب الولاية العامة في مجال التشريع، وبما أنّ له أن يصدر أي تشريع ابتداء، وأن يعدّل أي تشريع قائم، فمن بابٍ أولى له أن يعدّل أوامر صدرت من سلطة اختصت بالتشريع استثناء، لأن من يملك الأكثر وهو إقرارها يملك الأقل وهو تعديله.<sup>1</sup> مما سبق، فإنّ تجريد البرلمان الجزائري من حقّ مناقشة تلك الأوامر أو رفضها دون أن يكون له خيار مناقشتها أو تعديلها، وهذا بخلاف دستور فرنسا لسنة 1958، الذي أعطى البرلمان الحقّ في مراقبة الأوامر التشريعية عن طريق مناقشتها، وهو ما يؤدي إلى فحص التعسّف الرئاسي، وتكون قناعات مؤسسة لدى البرلمانين<sup>2</sup>. فقد يتضمّن الأمر أحكاماً إيجابية وأخرى تتعارض واتجاهات الأغلبية في المجلسين.<sup>3</sup>

ومن جانب آخر هل رئيس الجمهورية ملزم بعرض الأوامر التشريعية التي اتخذها خلال غيبة برلمان سابق على برلمان لاحق؟

بالرجوع إلى دستور 1996، قبل تعديله، وباستثناء المادة 179 منه<sup>4</sup> التي تمنح لرئيس الجمهورية الحق في إمكانية التشريع بأوامر إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني الجديد دون إلزام بعرضها عليه.

<sup>1</sup> حبشي لزرق، المرجع السابق، ص 186.

<sup>2</sup> طيبي عيسى، المرجع السابق، ص 118.

<sup>3</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 31.

<sup>4</sup> المادة 179 من دستور 1996 "تتولى الهيئة التشريعية القائمة عند إصدار هذا الدستور وإلى غاية انتهاء مهمتها وكذا رئيس الجمهورية بعد انتهاء هذه المهمة، وإلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني مهمة التشريع بأوامر بما في ذلك المسائل التي أصبحت تدخل ضمن القوانين العضوية".

فإن رئيس الجمهورية ملزم بعرض الأوامر المتخذة في غيبة البرلمان المنتهية عهده على البرلمان الجديد. ولعلّ ما يؤكّد ذلك عمومية النص الذي لا يفرّق بين المجلس سابقاً كان أم لاحقاً.

وباعتبار أنّ النص لم يتعرّض إلى هذه الحالة المفترضة، فإنه يفسّر على عموميته مادام لم يوجد نص صريح على مثل هذه الحالة.<sup>1</sup>

وعن حالة سكوت البرلمان عند عرض الأوامر عليه، وهل تكيف على أنها موافقة منه أم رفض؟

فرق البعض بين حالتين: حالة ما إذا كان انعقاد البرلمان في دورة غير عادية أم في دورة عادية.

\* وعن الحالة الأولى: إذا كان البرلمان قد انعقد في دورة غير عادية لبحث أوامر تشريعية عرضت عليه، فإن انقضاء هذه الجلسة دون اتخاذ موقفٍ بشأنها يعدّ بمثابة رفض ضمني.

\* أما الحالة الثانية: عرض الأوامر على البرلمان في دورته العادية، ولهذه الحالة فرضيات أيضاً:

فإذا عرضت الأوامر على البرلمان، وكان هذا الأخير في بداية الدورة، أو قبل انقضائها بوقتٍ كافٍ، فإنّ انتهاء مدة الدورة التشريعية دون أخذ موقفٍ بشأن هذه الأوامر يعدّ بمثابة رفض ضمني لها.

أما إذا عرضت تلك الأوامر على البرلمان قبل انتهاء الدورة العادية بفترة وجيزة، فإنّ عدم اتخاذ قرار بشأنها في هذه الدورة لا يعني حتماً رفضها.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> طيبي عيسى، المرجع السابق، ص 122.

<sup>2</sup> طيبي عيسى، المرجع نفسه، ص 123.

وقد ذهب الدكتور محمود أبو السعود حبيب إلى أن عدم تحديد النصوص الدستورية للمدة التي يتعين على البرلمان أن يبدي خلالها رأيه بالقبول أو الرفض فيه خطورة كبيرة بالنسبة لحقوق وحرريات الأفراد فقد يعتمد البرلمان في سبيل محاباة السلطة التنفيذية اتخاذ موقفٍ سلبي تجاه الأوامر التشريعية لكي يطيل عمرها أطول فترة ممكنة.<sup>1</sup>

وبالرجوع إلى المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، فإن المادة قد اشترطت أن تكون موافقة البرلمان صريحة على الأوامر التي عرضت عليه، وذلك عند استعمالها عبارة "التوافق عليها". كما أنه مهما طالت مدة سكوت البرلمان تجاه الأوامر المعروضة عليه، فإن ذلك لن يؤدي إلى المساس بحقوق وحرريات الأفراد، باعتبار أن هذه الأوامر - قبل مصادقة البرلمان عليها - تعد ذات طبيعة إدارية وقابلة للطعن فيها أمام القاضي الإداري، إضافة إلى خضوعها للرقابة الدستورية.<sup>2</sup>

وعن مدى امكانية رفض البرلمان للأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية فيمكن القول أنه من من الناحية العملية، فالبرلمان لن يجراً على مخالفة رئيس الجمهورية خاصة إذا كانت هذه الأوامر التشريعية تركز حقوقاً اجتماعية، وتستجيب لطموحات الشعب. إذ من المستبعد وقوف البرلمان في وجه رئيس الجمهورية، الذي يملك تجاهه حق الحلّ وحق اللجوء إلى الاستفتاء.

### ثانياً: الطبيعة القانونية للأوامر

تعتبر مسألة تحديد الطبيعة القانونية للأوامر نقطة خلاف فقهي. إذ ذهب الرأي الفقهي الذي يستند على المعيار العضوي أن الأوامر تظل محتفظة بطبيعتها الإدارية، رغم

<sup>1</sup> محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، مصر، 1990، ص 169 وما بعدها.

<sup>2</sup> بدران مراد، المرجع السابق، ص 19.

موافقة البرلمان عليها. الأمر الذي يُتيح إمكانية الطعن فيها أمام القضاء وبالتالي حماية حقوق وحرّيات الأفراد.<sup>1</sup>

وفي ذلك اعتبرت المحكمة الدستورية العليا في مصر<sup>2</sup>، بمناسبة نظرها في دستورية القرار بقانون رقم 44 لسنة 1979 أن إقرار مجلس الشعب للقرارات الصادرة أثناء غيبة البرلمان "... لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذه بوصفه الذي نشأ عليه كقرار بقانون ...، ومن ثمة فإنه ليس من شأن هذا الإقرار في ذاته أن ينقلب به القرار بالقانون المذكور إلى عمل تشريعي جديد يدخل في زمرة القوانين ...".

ويعتبر هذا الرأي منتقداً كون الجهة المختصة بتوفير الحقوق والحرّيات العامة هي البرلمان. الذي كانت له الفرصة في أن يعبر عن رأيه، إذ بإمكانه رفض التصديق على الأوامر إذا رأى فيها مساساً بحقوق الأفراد وحرّياتهم. والعكس إذا لم ير في الأوامر تعسفاً من طرف رئيس الجمهورية فسيوافق حتماً على هذه الأوامر.<sup>3</sup>

أما الرأي الثاني الذي يستند على المعيار الموضوعي، فيعتبر الأوامر أعمالاً تشريعية، كونها تدخل ضمن الوظيفة التشريعية بغض النظر عن الجهة التي قامت بإصدارها.<sup>4</sup>

غير أن الرأي الراجح، يُميّز بين المرحلة السابقة على موافقة البرلمان على الأمر والمرحلة اللاحقة على ذلك. فالأوامر حتى وإن كانت تتمتع بالطبيعة الإدارية قبل موافقة

<sup>1</sup> عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 57.

<sup>2</sup> حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر صادر بتاريخ 04 ماي 1985، أشار إليه محمد هاملي، المرجع السابق، ص 27.

<sup>3</sup> بدران مراد، المرجع لسابق، ص 24 وما بعدها.

<sup>4</sup> عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 57.

البرلمان عليها، وبالتالي فهي قابلة للطعن فيها أمام القضاء، غير أنها بعد موافقة البرلمان عليها تُعتبر تشريعات خاضعة فقط للطعن بدعم الدستورية.<sup>1</sup>

إن إطلاق حرية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وانعدام القيود عليها، مما جعل من رئيس الجمهورية صاحب اختصاص تشريعي حقيقي وهو الأمر الذي أدى بالبعض إلى اعتبار السلطة التشريعية متكونة من ثلاث غرف تجسّد رئيس الجمهورية.<sup>2</sup>

فرئيس الجمهورية يلجأ إلى التشريع بأوامر ليس بهدف مجابهة بعض المواضيع التي تفرضها حالة الضرورة\* والتي تطرأ في فترة غياب البرلمان، بل إن اللجوء إليها يتمحور أساساً في السعي من أجل تنفيذ برنامجه الذي وافق عليه الشعب.

و غاية ذلك تمرير مشاريع القوانين التي سبق وأن كانت محلاً للمعارضة من البرلمان، أو رغبتها في تمريرها دون تعديلها تعديلاً جوهرياً قد يفقد النص أهميته<sup>3</sup>. وهذا ما حدث في الواقع عندما أصدر رئيس الجمهورية الأمر 01 - 03، الذي كان محلّ معارضة شديدة من طرف السلطة التشريعية. فلجأ حينها الرئيس إلى التشريع بأمر من أجل إصداره.

<sup>1</sup> بدران مراد، المرجع لسابق، ص 25، وأيضاً هاملي محمد، المرجع السابق، ص 28.

<sup>2</sup> Charandernagor André, Un parlement pour quoi faire ? Edition Gallimard, France, 1967, p. 55.

أشار إليه طيبي عيسى، المرجع السابق، ص 118.

\* هذا، بطبيعة الحال قبل أن يُعدّل الدستور ويشترط حالة الاستعجال للتشريع بأوامر.

<sup>3</sup> عيادي سعاد، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013 - 2014، ص 65.

### الفرع الثالث:

#### إصدار رئيس الجمهورية لقانون المالية بموجب أمر

بالرجوع للدساتير الجزائرية السابقة لصدور دستور 1996، فإن صلاحية سن قانون المالية مخولة للبرلمان دون غيره. وخلافاً لذلك فقد اختار المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996، والتعديل الدستوري لسنة 2016 منح صلاحية إصدار قانون المالية بموجب أمر، وهذا إذا لم يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية خلال الآجال التي حددها الدستور.<sup>1</sup>

فحسب المادة 138، في فقرتها التاسعة والعاشره فإن البرلمان يصادق على قانون المالية في مدّة أقصاها خمسة وسبعون يوماً من تاريخ ايداعه، وهي نفس المدة المشترطة في المادة 120 من دستور 1996، على أنّه في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمرٍ.

وقد وضّحت المادة 44 من القانون العضوي 16 - 12، المحدد للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة أجل التصويت بشكل مفصل، فالجلس الشعبي الوطني يصوت على مشروع قانون المالية في مدّة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوماً ابتداءً من تاريخ ايداعه، ويصادق مجلس الأمة على النصّ المصوّت عليه خلال أجلٍ أقصاه عشرون (20) يوماً.

وعليه، فالأجل الذي تصوّت من خلاله غرفتا البرلمان هو سبعة وستون (67) يوماً، وتبقى مدّة ثمانية (8) أيام، وهي المخولة للبت في مشروع قانون المالية من اللجنة متساوية الأعضاء، وهذا في حالة الخلاف بين الغرفتين حول مشروع قانون المالية، وهكذا يوزع أجل 75 يوماً المشار إليها في المادة 138 من التعديل الدستوري.

<sup>1</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 35.

أما في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال هذه الفترة، فإنّ رئيس الجمهورية ملزم بأن يصدر مشروع قانون المالية الذي قدّمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية.

مما سبق، فالملاحظ أن الأمر المتضمّن قانون المالية لا يدخل ضمن أحكام المادة 142 الخاصة بالتشريع بأوامر، فهذه المادة تشير إلى جواز التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني<sup>1</sup> أو في العطل البرلمانية، أما المادة 10/138 فهي تتضمن إلزامية إصدار رئيس الجمهورية للأمر المتضمّن قانون المالية، وهذا إذا لم يصادق عليه البرلمان في غضون خمسة وسبعين (75) يوماً.

كما أنّ الأوامر المتعلقة بقانون المالية، تكتسب قوة قانون المالية، وبالتالي فهي لا تحتاج أن تعرض على البرلمان ليوافق عليها، وهذا بعد أن فشل بداية في إقرار النص كقانون للمالية.<sup>2</sup>

"والجدير بالذكر أنه في مجال المالية أن النص في الدستور على إمكانية صدور مشروع الحكومة في شكل أمر له قوة قانون المالية قد يبدو، من خلال القراءة السطحية، أنّ الهدف الأول والأخير هو توفير الوسائل المالية للحكومة لمواجهة المتطلبات المالية للسنة المقبلة. ولكنّ الحقيقة، أن هناك هدف آخر، يتمثّل في تمكين الحكومة دستورياً من تجاوز الموقف الاستقلالي للمجلس الشعبي الوطني الذي يمكن أن يعبر عنه أثناء أداء وظيفته التشريعية، سواء بإلغاء بنود من مشروع الحكومة أو تعديلها بما لا يتفق ورأي الحكومة. فتوعز هذه الأخيرة لمجلس الأمة بواسطة ممثلي رئيس الجمهورية و/أو ممثليها رفض النص الذي حاز موافقة المجلس الشعبي الوطني. وبالنتيجة، تأجيل الموافقة

<sup>1</sup> عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 162.

<sup>2</sup> سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 218.

عليه في آجاله وتمكين الرئيس من إصدار مشروع الحكومة في شكل أمرٍ له قوة قانون المالية. ما يسمح لها من تحقيق الهدف الخفي من النص الدستوري المتمثل في مواجهة أي موقف يعارضها خاصة إذا جاء من أغلبية في المجلس معارضة للسلطة التنفيذية، ولو أنّها حازت رضا وتأييد أغلبية الشعب".<sup>1</sup>

### المطلب الثاني:

#### اتساع المجال التنظيمي للسلطة التنفيذية

إن ظهور اللوائح التنظيمية يُعتبر ملازماً لنشأة المبادئ الدستورية الحديثة، لا سيما مبدأ الفصل بين السلطات. إذ لا يُمكن الحديث عن قرارات تنظيمية تُصدرها الإدارة إلا في ظلّ دساتير وزّعت الوظائف التشريعية والتنفيذية على هيئتين مستقلّتين، هما السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.<sup>2</sup>

وعليه وفي إطار مبدأ سيادة البرلمان أحد أهمّ مبادئ القانون الدستوري، فإنّ السلطة التشريعية تحتفظ بالاختصاص التشريعي، أمّا السلطة التنفيذية فلا تقوم إلا باتخاذ الإجراءات الضرورية لتطبيق القانون<sup>3</sup>، دون أن يكون لها حقّ إقرارها. ويرجع السبب الرئيسي في جعل مهمة التشريع اختصاصاً خالصاً للسلطة التشريعية إلى رغبة الشعوب في تقوية الديمقراطية وتعميقها، الأمر الذي يفرض أن يكون البرلمان ممثل الأمة مما يستدعي بالنتيجة عدم تقييد سلطته في التعبير عن إرادتها.

<sup>1</sup> سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 219.

<sup>2</sup> أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 258.

<sup>3</sup> كيواني قديم، السلطة التنفيذية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011 - 2012، ص 09.

وقد عرفت جلّ الأنظمة الدستورية السابقة عن صدور دستور 1958 في فرنسا هذا الوضع. فقد كان القانون يُعرّف استناداً للمعيار العضوي بأنه ذلك التصرف الناتج عن الأجهزة المتمتعة باختصاص التشريع بموجب الدستور ووفقاً للإجراءات التي يُحددها.

وقد أدى تطبيق هذا المفهوم في فرنسا إلى ما يُسمّى "بأزمة القانون"، فقد سمح عامل وجود برلمان طليق خلال الجمهوريتين الثالثة والرابعة إلى شلّ المؤسسات، لاسيما التشريعية التي كانت عاجزة عن ممارسة وظيفتها.<sup>1</sup>

ومنه فإنّ سلطة التنظيم حديثة العهد في الأنظمة المعاصرة نتيجة تراجع البرلمان واحتلال السلطة التنفيذية الصدارة، بسبب عجز البرلمان عن مواجهة الأزمات التي تعرّض لها العالم، لاسيما أسباب ونتائج الحربين العالميتين. فقد كان البرلمان بعد أن أُطيح بالحكم المطلق، هو المعبر عن إرادة الشعب لوحده دون منازع بسن القوانين وما على السلطة التنفيذية إلاّ أن تتولى تنفيذها وهي خاضعة وتابعة للسلطة التشريعية التي لا قيد يحدّ من سلطاتها، بحيث لا تجد مجالاً محظوراً عنها.<sup>2</sup>

ولكن التحولات العميقة، والمشاكل التي عرفتتها المجتمعات، وعجز البرلمان عن مواجهتها أدى إلى تراجع لصالح السلطة التنفيذية. وخاصة بعد إصدار الدستور الفرنسي لسنة 1958، الذي حوّل للسلطة التنفيذية، باعتبارها الجهاز الفني والإداري الذي بإمكانه أن يواجه المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بسرعة وحزم<sup>3</sup> مشاركة المشرع في سنّ القواعد ذات الطبيعة التشريعية تكمله وذلك بواسطة إصدار قرارات تنظيمية عامة

<sup>1</sup> أو ما يوف محمد، المرجع نفسه، ص 259.

<sup>2</sup> سعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، ص 230.

<sup>3</sup> كيواني قديم، المرجع السابق، ص 09.

ومستقلة بذاتها دون استناد إلى نص قانوني قائم، بعد أن كانت مهمتها محصورة في تنفيذ ما سنّه المشرع من قوانين<sup>1</sup>.

مما سبق، فإنّ دستور فرنسا لسنة 1958 قد عمد إلى تقوية السلطة التنفيذية، حتى تفوّقت هذه الأخيرة على السلطة التشريعية في ميدانها الأصيل. وهو الميدان التشريعي، وكان من أثر ذلك أن اهتزّت علاقة القانون باللائحة. بحيث تقلّص نطاق القانون واتسع نطاق اللائحة، فأصبح المجال التشريعي محمداً على سبيل الحصر بمقتضى المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958. وفي مقابل ذلك تصدر السلطة التنفيذية تشريعات موازية في باقي المسائل بمقتضى تدابير يُطلق عليها اللوائح المستقلة<sup>2</sup>.

### الفرع الأول:

#### التشريع الموازي عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة

إن تعاضم الدور التشريعي للسلطة التنفيذية، وتقلّص دور السلطة التشريعية وتقهرها إلى الوراء أحدث لدى الفقه انقلاباً جذرياً في توازن العلاقة الدستورية بين السلطات. ما فرض وجود سلطة تنظيمية مستقلة كأداة فعالة في إنتاج التشريع إلى جانب القانون<sup>3</sup>.

وتُعتبر اللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها بمثابة السلطة الموازية للسلطة التشريعية. كما اعتبرها الفقيه Vedel، وهي تتمتع بخاصية أصيلة وغير مشروطة. وتجد أساسها القانوني في نص شكلي هو الدستور<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 83.

<sup>2</sup> فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري - دراسة مقارنة -، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق،

جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، ص 81.

<sup>3</sup> الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 83.

<sup>4</sup> أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 256.

ويقصد بها القرارات العامة التي تصدرها السلطة التنفيذية في المجالات الخارجة عن المواد المحجوزة للبرلمان. وهي تتميز بأنها متحررة عن القانون سواء من حيث النطاق أو من حيث التبعية.

ولما كان الدستور هو الوثيقة الأساسية التي تتولى تنظيم السلطات العامة في الدولة، وأنه يمثل من هذه الزاوية صاحب التوزيع السياسي الفني. وباعتبار أن توزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>1</sup> هو من أدقّ المسائل التي يُعالجها الدستور، نجد أن غالبية الدساتير المعاصرة كثيراً ما تتدخل لتحديد مجال كل من القانون واللائحة أو التنظيم<sup>2</sup>.

فمبدأ الفصل بين المجالين في تطوره قام على طريقتين أو قاعدتين:

الأولى وتمثل في القاعدة التقليدية في تعداد وحصص مواضيع السلطة التنظيمية على سبيل الحصر، وفي المقابل إبقاء جميع المجالات الأخرى الخارجة عن المجال التنظيمي مجالات محفوظة للقانون<sup>3</sup>. عملاً بالقاعدة الدستورية القائمة على أساس أن القانون يُمثل الإرادة العامة التي تسود وتسمو على كافة الأعمال والسلطات العامة في الدولة.

وتجد هذه القاعدة التقليدية تطبيقها في الدستور الجزائري لسنة 1963، فالمؤسس الدستوري في هذا الدستور لم يحدد حصراً الموضوعات التي يتدخل فيها البرلمان، بل جعل ذلك اختصاصاً عاماً له.

<sup>1</sup> لمزيد من التفصيل، راجع: عبد الرحمان عزاوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة في تحديد كل من القانون واللائحة -، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر.

وراجع رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة، دار النهضة العربية، 1997.

<sup>2</sup> فقير محمد، المرجع السابق، ص 81.

<sup>3</sup> سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 152.

أما القاعدة الثانية وهي القاعدة الحديثة، فتتمحور في تحديد السلطة التنظيمية المستقلة وعلاقتها بالقانون عن طريق تحديد وحصر الموضوعات والمسائل الداخلة في مجال القانون على سبي التعداد والحصر. وما خرج عن هذا الإطار يندرج في إطار السلطة التنظيمية المستقلة.

إن من شأن تطبيق هذه القاعدة الحديثة إنتاج نوعين من الاختصاصات، لكلٍّ منهما صفته الخاصة، يتمثل الاختصاص الأول في "الاختصاص التشريعي المخول للبرلمان" وهو "اختصاص مغلق"، أما الاختصاص الثاني فيتمثل في "الاختصاص التنظيمي" وهو مخول للسلطة التنفيذية، وهو اختصاص مفتوح إلى ما لا نهاية من زاوية المجال المقابل، فهو اختصاص موسّع غير محصور<sup>1</sup>. ويُعتبر الدستور الفرنسي لسنة 1958 أول من ابتدع هذا المنهج قبل أن يتمّ تطبيقه بشكلٍ واسعٍ في كثير من الدساتير المعاصرة.<sup>2</sup>

وفي الجزائر، اعتمدت هذه القاعدة في دساتير 1976، 1989 و1996، وكذا التعديل الدستوري لسنة 2016، وهذا خلافاً - كما سبقت الإشارة - لدستور 1963، الذي أطلق سلطة البرلمان ولو نظرياً وذلك راجع لطبيعة النظام القائم آنذاك على وحدة الحزب، وقيد سلطة الحكومة.<sup>3</sup>

## الفرع الثاني:

### هيمنة رئيس الجمهورية على سلطة التنظيم المستقلّ

تعتبر المراسيم الرئاسية وسيلة دائمة للتشريع الرئاسي، فبعدما انهار المبدأ المكرّس لقاعدة عدم تقييد مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان الذي جعل دور السلطة التنفيذية

<sup>1</sup> راجحي أحسن، المرجع السابق، ص 407.

<sup>2</sup> فقير محمد، المرجع السابق، ص 82.

<sup>3</sup> سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ج3، المرجع السابق، ص 86.

في مجال التشريع ينحصر في تنفيذ القوانين الموضوعة من طرف البرلمان، أصبح بإمكان السلطة التنفيذية إصدار تنظيمات في المجالات غير المخصصة للقانون، وهي مجالات واسعة تشكل اختصاصاً عاماً لرئيس الجمهورية.<sup>1</sup>

فقد نصّ دستور 1976 على أن يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية. ونفس الأمر كرّسه دستور 1989 في المادة 116، والمادة 125 من دستور 1996 وأخيراً المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

فالمرسوم الرئاسي التنظيمي يمثل أداة تعبّر عن استقلالية رئيس الجمهورية، وعن هيمنته على جميع مؤسسات الدولة بحكم أن رئيس الجمهورية يستمدّ سلطة التنظيم المستقلّ من الدستور اعتماداً على المادة 143 التي تمنحه إمكانية التدخّل في جميع المجالات التي أخرجها المؤسس الدستوري من دائرة القانون وأيضاً منحه الدستور سلطة التوقيع على المراسيم التنظيمية، وأنّ هذه السلطة التي يمنحها الدستور لرئيس الجمهورية تقوي مركزه تجاه الحكومة بحكم أنها تعطيه اختصاصاً عاماً خلافاً للوزير الأول الذي يتمتّع باختصاص محدد وأيضاً تجاه المؤسسات الدستورية خاصة في الظروف الاستثنائية.<sup>2</sup>

إن المؤسس الدستوري الجزائري في دساتير 1976 و1989 و1996، حصر مجالات تدخّل البرلمان في النصوص الدستورية المختلفة تاركاً بذلك ما يخرج من نطاق التشريع مجال التنظيم. وهذا ما تبناه كذلك المؤسس الدستوري بعد تعديل الدستور سنة 2016.

<sup>1</sup> أومايوف محمد، عن الطبعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ديسمبر 2013، ص 253 وما بعدها.

<sup>2</sup> A. K. Hartani, Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996, Thèse, Alger, 2003, pp. 55, 56.

أشار إليه بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، جوان 2012، ص 110.

ففي ظل دستور 1976 نجده من خلال المادة 126 ينصّ على أن يمارس الوظيفة التشريعية المجلس الشعبي الوطني، وله في نطاق اختصاصاته، سلطة التشريع بكامل السيادة، فهو يعدّ القوانين ويصوّت عليها في نطاق اختصاصاته فقط.

وعلى نفس المحنى سار المؤسس الدستوري سنة 1989 من خلال المادة 115، وكذلك دستور 1996 من خلال المادة 122 التي وضحت أن البرلمان يشرع في المجالات الثلاثين التي بيّنتها نفس المادة زيادة على الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك المادة 123 التي توضّح أنه إضافةً إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان في سبعة (07) مجالات، وبقي المؤسس الدستوري على موقفه في التعديل الدستوري لسنة 2016، من خلال المادة 140، التي تنصّ على أن البرلمان يشرّع في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات المذكورة في ذات المادة. وقد استثنت هذه الأخيرة خلافاً للمادة 122 من دستور 1996 المطّعة 11، والمتمثلة في المصادقة على المخطط الوطني.

أما عن المادة 141، فإنه إضافةً إلى المجالات المخصّصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، فإنّ البرلمان يشرّع في المجالات الستّة التي بيّنتها المادة. ومقارنة مع المادة 123 سابقاً نجده استثنى مجال الأمن الوطني الذي كان من المجالات التي حددتها المادة 123 من دستور 1996، والتي يشرّع فيها البرلمان بقوانين عضوية.

حسب الأستاذ جبار، حتى وإن كان يبدو أن مجال القانون في دستور 1996 توسّع بفعل المادة 123، المتعلقة بالقوانين العضوية، غير أنه لم يؤد إلى التوازن المطلوب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي لازالت في مركز أقوى من السلطة التشريعية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A. Djebbar, La loi et le reglement dans la constitution du 28 novembre 1996, Revue de l'école nationale d'administration, Volume 7, N° 1, 1997, p. 8, 9.

كما يُضيف الأستاذ جبار، أنّه في ظلّ عدم احترام مبدأ تدرّج القواعد القانونية المعمول به في النظم الدستورية الأخرى، لا يمكن الكلام عن وجود سلطة تشريعية وأخرى تنفيذية، بل بالأحرى القول بوجود سلطة أحادية تجمع كلّ السلطات العامة في الدولة، والتي وجدت لتلبية رغبات السلطة الأحادية وتقويتها وتعزيز مكانتها على هرم الجهاز السياسي للدولة، بحيث التعديلات التي جاء بها دستور 1996 لم تعمل على تجسيد احترام مبدأ تدرّج القواعد القانونية المكوّن للنظام القانوني للدولة، وبالتالي لا يُمكن القول بأنّ دستور 1996 أعاد الاعتبار للسلطة التشريعية.<sup>1</sup>

كذلك، يرى الأستاذ بوكرا إدريس أن دستور 1996 بخصوص توسيع مجال القانون ما هو إلا محاولة محتشمة لإعادة الاعتبار للبرلمان من جهة، والإبقاء على تفوق السلطة التنفيذية من جهةٍ أخرى.

وعليه، فقد تمّ تقييد مجالات اختصاصات البرلمان لصالح السلطة التنفيذية، التي يمتدّ اختصاصها لمختلف المجالات.

فقد نصّت المادة 111 من دستور 1976: "يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة التنفيذية".

وهو ما كرّسه كذلك دستور 1989، في مادته 116، وكذا المادة 125 من دستور 1996.

وأخيرا المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصّصة للقانون".

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول.

<sup>1</sup> A. Djabbar, Op. Cit. p. 11

أشار إليها سعيدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، المرجع السابق، ص 37.

ويرى بعض الفقه أن الدستور الجزائري أدرج سلطتي التنفيذ والتنظيم تحت تسمية واحدة، هي سلطة التنظيم دون أن يتخلّى عن تعبير سلطة التنفيذ. وأنّ نية المؤسس الدستوري كانت تهدف إلى إعطاء الأولوية للتنظيم المستقلّ الذي هو من صلاحيات رئيس الجمهورية وحده، على تنفيذ القوانين المخولة للوزير الأول.<sup>1</sup>

هذا، وتتولى السلطة التنظيمية اللائحية تنظيم كافة الموضوعات التي لا تدخل في نطاق القانون المحدد في الدستور. وفي هذه الموضوعات تتولى السلطة اللائحية مهمة تنظيمها استقلالاً عن القانون، فلا تتقيّد إلا بالأصول الدستورية، والمبادئ القانونية العامة، حيث أنّ هذا المجال يعتبر محرّماً على القانون طبقاً للدستور.<sup>2</sup> وهي نوعان:

أولاً: لوائح المصالح العامة أو اللوائح التنظيمية التي تتضمن القواعد اللازمة لسير المرافق العامة

وهي تلك اللوائح التي تصدر لتنظيم المرافق العامة، وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الحكومية العامة.

هذه الأخيرة تصدر دون الحاجة إلى الاستناد إلى قانون قائم. وهي من صلاحيات رئيس الجمهورية وحده، دون إشراك للوزير الأول.

وبالرجوع إلى الدساتير، نجد أنها لم تنصّ صراحةً على هذا النوع الذي يهدف إلى تنظيم المرافق العامة. ومع ذلك كرّسها العرف، فغدت أحد مسائل المجال التنظيمي.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ج3، المرجع السابق، ص 88.

<sup>2</sup> سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 153.

<sup>3</sup> عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري...، المرجع السابق، ص 57.

## ثانياً: لوائح الضبط الإداري

وهي اللوائح التي تصدر للمحافظة على النظام العام بعناصره، وتضع هذه اللوائح بطبيعتها قيوداً على حقوق وحرّيات الأفراد.<sup>1</sup>

وتعتبر هذه المراسيم مستقلة بذاتها، لا تستند إلى القوانين الصادرة كما هو الحال بالنسبة للمراسيم التنفيذية.

وهذا النوع من المراسيم يدخل ضمن مجال السلطة التنظيمية، بالرغم من أنّ الدساتير في الجزائر لم تنصّ صراحةً عليها.<sup>2</sup>

## الفرع الثالث:

## نطاق السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية

إن اختصاص رئيس الجمهورية يشمل التنظيم المستقلّ بموجب ما يصدره من مراسيم رئاسية خارج المجالات المحجوزة للبرلمان. وهو مجال محدد بطريقة سلبية، حيث أنه حيث لا يوجد القانون فتمّ توجد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.<sup>3</sup>

إذن، فمجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية لا يمكن إلا أن يكون مجالاً منفصلاً ومستقلاً عن مجال القانون. فهي تستمدّ تواجدها من روح ونصّ الدستور<sup>4</sup> من خلال المادة 143 من التعديل الدستوري 2016 (125 من دستور 1996)، فصياغة هذه المادة "يتمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصّصة للقانون" لا

<sup>1</sup> ماجد راغب الخلو، المرجع السابق، ص 212.

<sup>2</sup> عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص 160.

<sup>3</sup> عادل دواوي، المرجع السابق، ص 81.

<sup>4</sup> منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996، وأثره على النظام السياسي، مذكرة ماجيستري في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013 - 2014، ص 172.

تفيد إطلاق وتعميم تدخل البرلمان، بل تدلّ على تقييد مجال تدخله. وبالمقابل يكتسي الطابع التنظيمي المستقلّ كل ما هو خارج عن دائرة تدخل القانون الوارد على سبيل الحصر.<sup>1</sup>

كما أن المراسيم التنظيمية الرئاسية قد تشترك مع القانون من حيث المرجعية، ولكنها تختلف عنه من حيث أن القواعد التي تنشئها، تمتاز بالتغيّر والتطوّر، تماشياً مع تطوّر المجالات التي تتدخل فيها مقارنة مع قواعد القانون التي تمتاز نسبياً بالثبات والاستقرار.<sup>2</sup>

ويرى بعض الفقه، أنه لا توجد حدود نهائية فاصلة بين مجالي التشريع والتنظيم، من الناحية التطبيقية بالرغم من أن هذه الحدود ثابتة من الناحية النظرية.

إذ يُمكن لرئيس الجمهورية في الجزائر، والوزير الأول بالنسبة لفرنسا السكوت عن تجاوز البرلمان لمجاله المحدّد بالدستور، وقيامه بالتشريع في ميادين تدخل ضمن مجال التنظيم. وبالرغم من أن هذا الرأي قد يبدو غير منطقي كونه من الصعوبة تصوّر امتناع هيئة من هيئات الدولة من استخدام سلطاتها للدفاع عن اختصاصاتها الدستورية. لكن قد تفرض الحسابات السياسية مثل هذه التنازلات<sup>3</sup>. فقد يكون الدافع لهذه التنازلات الرغبة في منح صبغة تشريعية لبند ذات طبيعة تنظيمية حتى تستفيد من نفس مزايا النصوص التشريعية.

<sup>1</sup> بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، المرجع السابق، ص

<sup>2</sup> بورايو محمد، المرجع السابق، ص 120.

<sup>3</sup> A. Djabbar, Op. Cit. p. 19.

إضافةً لذلك، فقد يكون الدافع من وراء ذلك تفادي اتخاذ إجراءات لا تحظى بالشعبية لدى الرأي العام، عن طريق التنظيم، لذلك ليس من الغريب أن تلجأ الحكومة بنفسها إلى وضع إجراءات ذات طبيعة تنظيمية في مشاريع قوانين.<sup>1</sup>

### الفرع الرابع :

#### سلطة تنفيذ القوانين والتنظيمات

تعتبر أقدم صلاحيات رئيس الحكومة (الوزير الأول)، وكأصل فإن عبارة السلطة التنفيذية اشتقت وجاءت منها. وهي تعود إلى فترة إنشاء البرلمان المختص بالتشريع الذي كان يسنّ القوانين والسلطة التنفيذية المختصة آنذاك بتنفيذ القوانين.<sup>2</sup>

فسلطة رئيس الحكومة غير مستقلة، بل هي مشتقة تمنعه من اتخاذ تدابير في مواضع لم يسبق تنظيمها سواء من قبل البرلمان أو من طرف رئيس الجمهورية.<sup>3</sup>

إذ أنّ هناك شبه إجماع من فقهاء القانون على استحالة نزول المشرّع إلى كلّ تفاصيل التدابير التنظيمية المعقدة. لذلك اتجهت الممارسة نحو تطبيق القانون عن طريق المراسيم التنظيمية.

وفي هذا الصدد، يرى الفقيه Vedel أن السيادة التشريعية لا تعني أبداً أن البرلمان يقرّر كلّ شيء، ولكن يُمكنه أن يحدّد بكلّ حرّية ما شاء، وأن يترك الباقي للحكومة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> ياهو محمد، المرجع السابق، ص 39 وما بعدها.

<sup>2</sup> صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 222.

<sup>3</sup> عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 23.

<sup>4</sup> G. Vedel, Droit administratif, 5<sup>ème</sup> édition, Tome II, 1973, p. 630.

لكن الفقيه F. Luchair أتجه إلى أبعد من ذلك، حيث اعتبر أن المشرّع لا يمكنه أن يتوقّع كلّ شيء، ولم يفعل ذلك قطّ، ذلك أن القانون مهما كان كاملاً فإنّه في حاجة إلى تدابير تطبيقية يتعيّن اتخاذها بمرسوم.<sup>1</sup>

وكما ذهب إليه الفقيه Debbasch فإنّ منح السلطة التنظيمية للحكومة معناه إعطاء حرية للحكومة في تحديد شروط ونماذج تدخل الإرادة.<sup>2</sup>

فالتطبيق العملي للقانون يستلزم أن تصدر بشأنه مراسيم تنفيذية. ومردّد ذلك أن الحكومة هي أكثر دراية، وبحكم موقعها، تعد على بينة لما يحتاجه من دقائق الأمور.<sup>3</sup>

وهذا يتماشى وروح المنطق ما دامت الحكومة تعلم بكلّ الجزئيات والتفاصيل اللازمة لتنفيذ القانون على وجه يتلاءم وضرورة مسايرة الظروف والمستجدّات.

ومن هذا المنطلق، فإنّ الدستور يخول السلطة التنفيذية صلاحية إعداد المراسيم التنفيذية دون عرضها على البرلمان لأنّ لها صبغة تنفيذية، وبذلك التكامل يصبح القانون قابلاً للتطبيق.

وتجد المراسيم التنفيذية أساسها في الدستور الجزائري في نصّ المادتين 85 ( المادة 99 في التعديل الدستوري لسنة 2016) و125 ( المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016). بمعنى أنّها حقّ أصيل خوله الدستور للوزير الأول، والسبب في اشمال المادة 2/85 على "القوانين والتنظيمات"، والمادة 125 على "القوانين" فقط، أن الأولى وردت في الفصل الخاص بالسلطة التنفيذية، وتطرّق بالخصوص إلى الاختصاص التنفيذي، أما

<sup>1</sup> F. Luchair, Les sources des compétences législatives et réglementaires, AJDA, 1974, p. 157.

أشار إليها زكرياء أقنوش، المرجع السابق، ص 206.

<sup>2</sup> عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 23.

<sup>3</sup> عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 55.

الثانية وردت في الفصل الخاص بالسلطة التشريعية، وهذا النص لا يتحدث عن موضوع التنفيذ، وإنما عن المجال الذي يندرج فيه تطبيق القوانين.<sup>1</sup>

مما سبق، وباعتبار المراسيم التنفيذية حقاً أصيلاً خوّل الدستور للوزير الأول، فإمكانه التدخل تلقائياً لإصدارها، أي دون حاجة لإيعاز من جهة أخرى.

ومع ذلك، فإنّ السلطة التشريعية وحتى رئيس الجمهورية، غالباً ما يتدخلان في صلب القانون عن طريق دعوتهما الحكومة، وبشكلٍ صريحٍ إلى إصدار المراسيم اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات.

هذه الدعوة تعتبر كاشفة لحق هو مقرّر في الأصل دستورياً، وليست تفويضاً للسلطة التنفيذية، إلاّ أنّها تحول السلطة التقديرية التي تتمتع بها الحكومة في تنفيذ القوانين إلى سلطة مقيدة.<sup>2</sup>

وبالرجوع إلى دستور 1996، وبالتحديد بعد تعديله سنة 2008، فقد كانت المراسيم التنفيذية - وفقاً لهذا التعديل - تخضع للموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية<sup>3</sup>، بما فيها مراسيم التعيين "المراسيم الفردية". ويُعتبر إدراج شرط الموافقة المسبقة قيلاً على صلاحية الوزير الأول، لأنه من شأنها إعدام المرسوم التنفيذي أصلاً فلا يخرج للوجود، فهي بمثابة قيد على الوزير الأول في ممارسة سلطة التنظيم.<sup>4</sup>

إلاّ أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد تراجع عن هذا القيد، ولم تعد سلطة الوزير الأول في توزيع المراسيم التنفيذية تخضع لموافقة رئيس الجمهورية عليها. الأمر

<sup>1</sup> سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 438 وما بعدها.

<sup>2</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 68.

<sup>3</sup> المادة 85 مطة 3 من دستور 1996، المعدلة سنة 2008 "...يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك،"

"يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك،"

<sup>4</sup> فقير محمد، المرجع السابق، ص 86.

الذي أدّى إلى تحرر الوزير الأول نوعاً ما في ممارسته لهذه الصلاحية التي حوّّلها إياه الدستور.

من جهة أخرى فإن المراسيم التنفيذية تصدر - كما سبقت الإشارة - دون أن تعرض على البرلمان، إلا أنها قد تُثير مسؤولية الحكومة، في حالة ما إذا كانت هذه المراسيم تتعدى حدود القانون التي جاءت تنفيذاً له كأن تعدل أحكاماً بالحذف أو الإضافة أو أنّها تعطلّ تنفيذه.<sup>1</sup>

فالوزير الأول (رئيس الحكومة) مقيد في إصدار هذه المراسيم التنفيذية بالمجال الذي يحدده البرلمان. إذ لا يجوز دستورياً للسلطة التنفيذية أن تفسّر ما لم تفصح عنه السلطة التشريعية في مواد القانون. فتتقيح القانون لا يكون إلا بتعديله، وهذا لكي لا تتجاوز السلطة التنفيذية نطاق اختصاصها المحدد.<sup>2</sup>

ومع ذلك، فإن المراسيم التنفيذية لها قدرٌ كبير من الأهمية، إذ بدونها ستبقى القوانين التي يصدرها البرلمان مجرد حبر على ورقٍ.

إلا أن الدستور الجزائري لم يتضمّن أيّ بند يُلزم الحكومة بإصدار المراسيم التنفيذية خلال مدّة زمنية معيّنة، وغالباً ما يُؤدّي تماطل الحكومة في إصدار النصوص التطبيقية إلى تجميد التشريعات الصادرة عن البرلمان. وباعتبار أنه لطالما يتمّ التحجج بأن الحكومة هي الأقرب إلى الأفراد وإلى حلّ انشغالاتهم اليومية بسرعةٍ وفعاليةٍ إلا أنّ المراسيم التنفيذية لطالما تتأخّر في الصدور.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> بغدادي عزّ الدين، المرجع السابق، ص 164.

<sup>2</sup> عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 56.

<sup>3</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 72.

وهذا راجع إلى عدم تقيّد السلطة التنفيذية بمدة إصدار النصوص التطبيقية. الأمر الذي تسبّب في عدم ظهور العديد من التنظيمات المتعلقة بكيفيات تنفيذ وتفسير أحكام التشريع؛ فقد بقي القانون في أغلب الأحيان حبراً على ورق، لم تُعطى الفرصة لكي يرى النور، وتمرّ عليه سنوات بدون استعمال. فأصبحت بذلك الإحالات المتعددة إلى التنظيم عائقاً كبيراً يواجه تطبيق قوانين الدولة.<sup>1</sup>

وعليه، لا بدّ من إدراج بند في المادة 143 يقضي بإلزام الحكومة بإصدار المراسيم التنفيذية خلال الأجل المحدّد من قبل النصّ، وإلا في حدود سنة كأقصى تقدير من صدور القانون في الجريدة الرسمية، وهذا تحت طائلة إقرار مسؤوليتها السياسية.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، 2006 – 2007، ص 189.

<sup>2</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 72.

## المبحث الثالث:

## تحكم رئيس الجمهورية في الإجراءات اللاحقة على المصادقة على القانون

إن تدخل السلطة التنفيذية وبالخصوص رئيس الجمهورية يمتد ويستمر إلى مراحل متقدمة من مسار العمل التشريعي قد تكون لاحقة على المصادقة على النص القانوني. فمعلوم أن رئيس الجمهورية يتحكم في إدارة الإجراءات اللاحقة على القوانين الصادرة عن البرلمان مع إمكانية تعطيل هذه القوانين وذلك سواء عن طريق آليتي طلب المداولة الثانية أو ما يعرف بحق الاعتراض على القوانين (المطلب الأول) أو إمكانية الامتناع عن إصدار القانون (المطلب الثاني) أو عن طريق إخضاعها لرقابة المجلس الدستوري بواسطة الاخطار.

## المطلب الأول:

## حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين

الأصل أن إقرار البرلمان للقانون كاف لإتمام عملية التشريع، لتقوم السلطة التنفيذية بإصداره، غير أنه بهدف منع البرلمان من الاستبداد في ممارسة وظيفتها التشريعية، أقرت مختلف الأنظمة الدستورية للسلطة التنفيذية حق الاعتراض على القوانين<sup>1</sup> لحماية السير العادي للمؤسسات الدستورية<sup>2</sup>، ومحاولةً منها في تحقيق نوع من التوازن بين السلطات<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> حق الاعتراض أو الفيتو (Veto)، وكلمة فيتو هي كلمة لاتينية الأصل، ليس لها أثر في القاموس الأكاديمي الفرنسي، وهي تعني "أنا أعترض" لتفصيل أكثر: سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري - دراسة مقارنة - مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005 - 2006، ص 08.

<sup>2</sup> مزياني لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان، المرجع السابق، ص 174.

<sup>3</sup> سعودي باديس، المرجع السابق، ص 08.

فماهو المقصود بحق الاعتراض أو اجراء مداولة ثانية ( الفرع الاول ) وكيف نظم الدستور الجزائري هذا الحق ( الفرع الثاني ) ثم ما الاجراءات الدستورية المتبعة ( الفرع الثالث).

## الفرع الأول :

### مدلول الإعتراض

لقد اصطلح على تسمية حق رئيس الدولة في رفض إصدار القانون بسلطة الاعتراض أو الفيتو أو طلب إجراء مداولة ثانية. وهو حق دستوري يمكن الرئيس من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان. وتتفاوت قوّة اعتراض الرئيس وقدرته على فرض آرائه بالنسبة إلى شكل القانون وأهدافه باختلاف التنظيم القانوني الذي يتبناه الدستور لهذا الحق<sup>1</sup>.

وللاعتراض دوران: دور سياسي ودور تشريعي.

فبالنسبة للدور السياسي لحق الاعتراض فمؤداه أنه يعتبر أحد عناصر تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. إذ لا يكفي تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، تقسيم العمل بينهما، وإنما لابد أن يكون لكل سلطة سلاح في مواجهة السلطة الأخرى. وحقّ الاعتراض يمثّل وسيلة معتدلة لتحقيق التوازن بين السلطتين. عكس حقّ الحلّ الذي يصعب اللجوء إليه لحلّ المشاكل الجارية.

<sup>1</sup> حسن البحري، سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين "دراسة تحليلية"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد 1، 2012، ص 76.

أما عن الدور التشريعي لحقّ الاعتراض فيمكن في تفادي ظاهرة القوانين المعيبة، إلى جانب أنّه يزوّد السلطة التنفيذية بسلاح فعال يكفل لها تنفيذ برامجها التشريعية أو المالية.<sup>1</sup>

### أولاً: أنواع الاعتراض

وحقّ الاعتراض على القوانين نوعان: اعتراض مطلق واعتراض نسبي.

#### 1- حق الاعتراض المطلق :

وهو حق رفض القوانين بشكل نهائي. وهذا النوع يؤدي إلى قبر القانون بشكل نهائي، وقد هجرته أغلبية الدول.

#### 2- حق الاعتراض النسبي :

هذا النوع من الاعتراض يمكن تجاوزه من قبل البرلمان في حال إقرار القانون من جديد، وفقاً للشروط التي يحددها الدستور.<sup>2</sup> وهو أنواع:

#### أ- الاعتراض البسيط:

يعتبر أبسط أنواع الاعتراض، فهو حقّ للرئيس في أن يُعيد القانون الذي لا يوافق عليه إلى البرلمان، وذلك لإعادة التصويت عليه بنفس الأغلبية التي سبق أن وافقت عليه.

#### ب- الاعتراض الموصوف:

بموجبه يكون من الممكن إصدار القانون محل الاعتراض في حال إقراره من قبل البرلمان بأغلبية مشدّدة.

<sup>1</sup> عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص 90.

<sup>2</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 42.

ج- الاعتراض الواقف<sup>1</sup>:

يُعتبر الاعتراض الواقف أقوى أنواع الاعتراض التوقيفي، ويرى الفقه أن هذا الاعتراض يستهدف تحكيم الأمة بصدد قانون اختلف عليه رئيس الدولة والبرلمان<sup>2</sup>. إذ من خلاله، يقوم رئيس الدولة بجل البرلمان ليتم انتخاب برلمان جديد بيدي رأيه في القانون المعترض عليه، فإذا وافق عليه تم إصداره رغم إرادة الرئيس<sup>3</sup>.

د- الاعتراض الناقل<sup>4</sup>:

وهو أن يتم نقل سلطة البت النهائي في مصير القانون الذي صوت عليه البرلمان، واعترض عليه رئيس الدولة إلى جهة محايدة غير البرلمان. ويميز الفقه بين صورتين من صور الاعتراض الناقل، وهما:

- الاعتراض الناقل الشعبي: وهو أن يتم الرجوع إلى الشعب في استفتاء عام يُجرى لاستطلاع رأيه في موضوع النزاع، وبالتالي هو بمثابة إجراء للتحكيم الأمة فيما يقع من نزاع بين نوابها ورئيس الدولة.
- الاعتراض الناقل إلى هيئة سياسية: وفي هذه الصورة يتم عرض النزاع القائم بين البرلمان والرئيس، على هيئة سياسية يُنصّ على تكوينها في الدستور لتقوم بتقرير مصير القانون المختلف حوله بين الرئيس والنواب.

<sup>1</sup> هناك من يدرج الاعتراض الواقف والاعتراض الناقل ضمن ما يُسمى بالصور المنحرفة لحق الاعتراض. راجع: سعودي باديس، المرجع السابق، ص 14.

<sup>2</sup> سعودي باديس، المرجع نفسه، ص 14.

<sup>3</sup> محمد هاملي، المرجع نفسه، ص 42.

<sup>4</sup> حسن البحيري، سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد الأول، 2012، ص 82.

## ثانياً: الطبيعة القانونية لحق الاعتراض

عن الطبيعة القانونية لحق الاعتراض، فقد اختلف الفقه حولها، حيث ذهب جانبٌ من الفقه إلى اعتبار حق الاعتراض عملاً تشريعياً باعتبار أن النص القانوني الذي صوّت عليه البرلمان لن يُصبح قانوناً، كون الرئيس يستطيع الاعتراض عليه<sup>1</sup>. وحسب هذا الاتجاه فإنه يكفي أن يمنح الدستور الحق لرئيس الدولة في الاعتراض على القوانين باعتبار هذا الأخير يتمتع بحق فيتو تشريعي<sup>2</sup>.

في حين، ذهب جانب آخر إلى اعتبار حق الاعتراض عملاً تنفيذياً، وذلك كون الإجراءات التي يفرضها الدستور لوجود القانون لا تكتسي الطابع التشريعي، إلا تلك التي تدخل في ميلاد القانون مباشرة، وهي موافقة البرلمان. وعليه، فإن الإجراءات السابقة لهذه الموافقة أو اللاحقة لها لا تكتسي طابعاً تشريعياً بالمعنى الدقيق، حتى وإن كانت ضرورية لوجود القانون، ومن شأنها أن تجعله ساري المفعول<sup>3</sup>.

وبالمقابل، ذهب جانبٌ من الفقه إلى ضرورة التفرقة بين كل نوعٍ من الاعتراضات. فالاعتراض الموصوف دون غيره ذو طبيعة تشريعية كون القانون المعترض عليه يظلّ خالياً من كل صفة إلزامية حتى يجوز على موافقة البرلمان بالأغلبية المشددة المشتركة، وهذا مقارنة بتلك التي صدرت عن البرلمان في المرة الأولى<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> فيصل شنطاوي، سليم سلامة حتملة، سلطة رئيس الدولة في الاعتراض عن القوانين في النظام الدستوري الأردني - دراسة مقارنة -، مجلة علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 42، العدد 2، 2015، ص 402.

<sup>2</sup> Tabet JOYF, La faculté d'empêcher du chef d'état en droit comparé.

أشار إليه ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، المرجع السابق، ص 46.

<sup>3</sup> شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري، ...، المرجع السابق، ص 264.

<sup>4</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 45.

## الفرع الثاني:

### التنظيم الدستوري الجزائري لحق الاعتراض أو طلب مداولة ثانية

بالرجوع إلى النظام الدستوري الجزائري، فقد تناولت مختلف الدساتير الجزائرية حق الاعتراض أو حق طلب إجراء مداولة ثانية.

إذ نصّت المادة 50 من دستور 1963 على أنّه: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبيّنة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين التداول من شأنها مرة ثانية، ولا يُمكن رفض طلبه هذا". وهذه الصياغة قريبة جدا من صياغة المادة العاشرة من دستور فرنسا لسنة 1958<sup>1</sup>.

أما دستور 1976، فقد أقرّ سلطة رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية حول قانون تمّ التصويت عليه، وذلك في ظرف ثلاثين يوماً من تاريخ إقراره. مع اشتراط أن يتمّ إقرار القانون بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني<sup>2</sup>.

والأمر الذي لا شكّ فيه هو أن نتيجة طلب إجراء المداولة الثانية في ظلّ هذا الدستور هي لرئيس الجمهورية، كون النواب ينتمون لنفس حزب رئيس الجمهورية الذي أشرف على تولّيهم تلك المناصب. كما أنّهم - أي النواب - مطالبون بتنفيذ توجيهات الحزب الواحد<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> L'article 10 " le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée

Il peut , avant l'expiration de ce délai , demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles . Cette nouvelle délibération ne peut être refusée . "

<sup>2</sup> المادة 155 من الدستور الجزائري لسنة 1976.

<sup>3</sup> سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 225.

أما دستور 1989، فالمادة 117 منه مكّنت رئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني إجراء مداولة ثانية في قانون تمّ التصويت عليه، على أن يكون الطلب خلال الثلاثين يوماً الموالية لتاريخ إقرار القانون، إلا أنه لا يتمّ إقرار القانون في حالة القراءة الثانية إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني. وهذا ما تضمّنه دستور 1996، من خلال المادة 127.

وعن التعديل الدستوري لسنة 2016، فقد حمل الجديد، فقد نصّت المادة 145 على أنه "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تمّ التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره.

وفي هذه الحالة لا يتمّ إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة".

وعليه، فإنّ المؤسس الدستوري الجزائري قد اشترط 3/2 أعضاء مجلس الأمة زيادة على  $\frac{2}{3}$  أعضاء المجلس الشعبي الوطني لإقرار النصّ القانوني الذي اعترض عليه رئيس الجمهورية. وسنفضّل في الموضوع لاحقاً.

مما سبق، فإنّ طلب إجراء مداولة ثانية هو من سلطات رئيس الجمهورية التقديرية، وذلك من خلال تقدير ما هو ملائم من مواد النصّ، وما هو غير ملائم وهي سلطة شخصية<sup>1</sup> لا يُشاركه فيها أحد، إذ لا يجوز له تفويضها إلى أية جهة أخرى. فالمادة 101<sup>2</sup> من التعديل الدستوري 2016 أشارت إلى المادة 145 ضمن السلطات التي لا تقبل التفويض.

<sup>1</sup> عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 37.

<sup>2</sup> تقابلها المادة 87 من دستور 1996.

هذا، وقد ذهب البعض إلى القول بضرورة عدم تصنيف حق الاعتراض الوارد في دستور 1996، وتعديله لسنة 2016، وكذا دستوري 1976 و1989 على أنه "حق طلب مداولة ثانية". والأولى تسميتها حق اعتراض. على عكس ما هو مقرر في دستور 1963، الذي يعتبر طلباً لمداولة ثانية على شاكلة ما هو معمول به في الدستور الفرنسي لسنة 1958، في مادته العاشرة.

فالمداولة الثانية بطبيعتها لا تتطلب إجراء برلمانياً خاصاً ولا أغلبية مشددة بـ (3/2) أو ثلاثة أخماس (5/3) الأصوات لإعادة إقرار ذات النص التشريعي<sup>1</sup>. فهو حق بسيط ومرن.

في حين أن حق الاعتراض أو الفيتو الموصوف هو حق جامد ومعقد على شاكلة ما هو معمول به في الولايات المتحدة الأمريكية، يؤثر على وجود القانون نفسه، ويصعب التغلب عليه نظراً للأغلبية الموصوفة المشترطة لإعادة إقراره.<sup>2</sup>

### الفرع الثالث:

#### الإجراءات الدستورية لحق الاعتراض

يمر الإعتراض أو طلب إجراء مداولة ثانية بمجموعة من الاجراءات التي اشترطها الدستور.

#### أولاً: تسبب الاعتراض

يقصد بشرط التسبب قيام رئيس الجمهورية بإرجاع النص التشريعي مرفقاً برسالة يشرح فيها للبرلمان أسباب رفضه إصدار هذا النص. وذلك إما لمخالفة النص

<sup>1</sup> باديس سعودي، قراءة في حقّ رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلّة العلوم الإنسانية، العدد 38، ديسمبر 2012، ص 302.

<sup>2</sup> دلال لوشن، المرجع السابق، ص 84.

للدستور<sup>1</sup> أو لتضمّنه نقائص وثغرات وتناقضات في محتواه<sup>2</sup> أو لتضمّنه مواد يصعب تطبيقها عملياً<sup>3</sup> أو لأنّ هذا النصّ التشريعي لا يتماشى مع نهج وسياسة السلطة التنفيذية.<sup>4</sup>

وقد تضمّنت المادة 50 من دستور 1963 ضرورة أن يسبب رئيس الجمهورية طلب الاعتراض، وذلك برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدّد لإصدار القانون. أما الدساتير اللاحقة، دستور 1976، 1989 و1996، وكذا التعديل الدستوري لسنة 2016، فلم يُشر أيّ منها إلى ضرورة تسبب طلب إجراء المداولة الثانية حول قانون تمّ التصويت عليه.

والأصحّ ما تبناه المؤسس الدستوري لسنة 1963 بضرورة التسبب. ذلك أنّ هذا الشرط يشكّل ضماناً حقيقية للسلطة التشريعية، كونه يمنع تعسّف رئيس الجمهورية في استعمال حقّ الاعتراض على القوانين. فذكره لأسباب اعتراضه على هذا النصّ من شأنه أن يضمن عدم تسرع الرئيس في الاعتراض على القوانين التي يضعها البرلمان، ومن ثمّ عدم عرقلته لصدور القوانين.<sup>5</sup>

### ثانياً: المدّة التي يُسلّم خلالها الاعتراض

طبقاً للمادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإنّ بإمكان رئيس الجمهورية طلب إجراء مداولة ثانية في قانون تمّ التصويت عليه في غضون الثلاثين

<sup>1</sup> بركات أحمد، المرجع السابق، ص 94.

<sup>2</sup> راجحي أحسن، مبدأ تدرّج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005 - 2006، ص 305.

<sup>3</sup> وهذا باعتبار رئيس الجمهورية المسؤول الأول في الجهاز التنفيذي فهو أعلم بقدرات وإمكانات الدولة في هذا المجال، راجحي أحسن، المرجع نفسه، ص 305.

<sup>4</sup> مزياي حميد، عن واقع الازدواجية...، المرجع السابق، ص 112.

<sup>5</sup> بركات أحمد، المرجع السابق، ص 94.

(30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره. وتُعتبر هذه المدة طويلة جداً، خاصة إذا تم افتراض أن القوانين قد تكون استعجالية.<sup>1</sup>

وعلى سبيل المقارنة، فإنَّ الأجل الممنوح لرئيس الجمهورية في فرنسا هو خمسة عشر (15) يوماً<sup>2</sup>، وفي الولايات المتحدة الأمريكية يقدر الأجل المخوّل للرئيس للاعتراض على قانون صادق عليه الكونغرس بعشرة (10) أيام فقط<sup>3</sup>.

وبالرجوع للمادة 145 من التعديل الدستوري، وكذا المادة 46<sup>4</sup> من القانون العضوي 12-16، فإنَّ طلب مداولة ثانية للقانون المصادق عليه خلال الثلاثين يوماً "الموالية لتاريخ إقراره"، فقد اعتبر بعض الفقه أن الصياغة كانت ضعيفة، وكان الأجدر استعمال صياغة "في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ تبليغه قصد الإصدار، ذلك أن المادة 43 من القانون العضوي 16 - 12، تنصّ 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...".

في حين، نجد المادة 43 من القانون العضوي 99 - 02، الملغى تنصّ على أن يرسل رئيس مجلس الأمة النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام...

ولعلَّ الفرق الواضح بين المادتين السابقتين ؛ أن إرسال النصّ لرئيس الجمهورية أصبح لرئيس مجلس الأمة كما لرئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، باعتبار أن

<sup>1</sup> أو ما يوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية ...، المرجع السابق، ص 240.

<sup>2</sup> المادة العاشرة من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958، سبقت الإشارة إليها.

<sup>3</sup> المادة 7/1، من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787 "... وإذا لم يعدّ الرئيس أي مشروع قانون في غضون عشرة أيام...".

<sup>4</sup> في حين، أن المادة 45 من القانون العضوي 99 - 02 الملغى كانت تنصّ على "يمكن لرئيس الجمهورية وفقاً لأحكام المادة 127 من الدستور أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصوت عليه، وذلك خلال الثلاثين (30) يوماً الموالية لمصادقة مجلس الأمة عليه".

مجلس الأمة وفقاً للتعديل الدستوري لسنة 2016 أصبح بإمكانه أن يشرع في حالات محددة، وبالتالي فإنّ النص سيحال ويرسل من مجلس الأمة إلى المجلس الشعبي الوطني<sup>1</sup>، للمصادقة عليه.

مما سبق، فإنّ رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني - حسب الحالة - يقوم بإرسال النص النهائي لرئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام. إلا أنه يحتمل أن يتأخّر الإرسال. ومن ثمة يتقلّص الأجل المحدد للرئيس الذي قد لا يتعدّى عشرين (20) يوماً إذا أرسل له النصّ في اليوم العاشر بعد المصادقة عليه من إحدى الغرفتين - حسب الحالة، وبالتالي فإنّ الرئيس مقيّد بوجوب طلب القراءة الثانية خلال العشرين (20) يوماً المتبقية من المدة المحددة، وليس شهراً كاملاً كما هو محدد في الدستور.<sup>2</sup>

وبالمقابل، فإنّ دستور 1963، من خلال مادته الخمسين كان أكثر دقة في هذه المسألة عندما حدّدت المادة تاريخ سريان أجل العشرة أيام المخولة لرئيس الجمهورية لطلب إجراء مداولة ثانية في تاريخ إحالة النصّ عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني.<sup>3</sup>

### ثالثاً: اشتراط نصاب ( $\frac{2}{3}$ ) النواب والأعضاء

وفقاً للمادة 02/145 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإنّه في حالة ما إذا طلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية في قانون تمّ التصويت عليه، فإنه "لا يتمّ إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي ( $\frac{2}{3}$ ) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة".

<sup>1</sup> المادة 42، من القانون العضوي 16 - 12، سالف الذكر.

<sup>2</sup> سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 229.

<sup>3</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 47.

الملاحظ من خلال هذه المادة، أن المؤسس الدستوري الجزائري قد اشترط أن تتمّ المداولة الثانية على مستوى مجلس الأمة على غرار المجلس الشعبي الوطني. إلا أنّ الصياغة اللغوية لهذه المادة جاءت ركيكة. فالأصل أن تكون الصياغة كالتالي "... لا يتمّ إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي ( $\frac{2}{3}$ ) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وثلثي ( $\frac{2}{3}$ ) أعضاء مجلس الأمة. ذلك أن الواو (و) في اللغة العربية تفيد العطف والصياغة الواردة في النص الدستوري أعلاه تُفيد في ظاهرها، وكأن المقصود ثلثي ( $\frac{2}{3}$ ) أعضاء الغرفتين معاً. لولا أن المؤسس الدستوري يعبر عن اجتماع الغرفتين بـ "غرفتي البرلمان المجتمعين معاً" كما هو وارد في بعض مواد الدستور.

### 1- صعوبة توافر النصاب على مستوى المجلس الشعبي الوطني:

إن اشترط إعادة الموافقة على النصّ بأغلبية ثلثي ( $\frac{2}{3}$ ) أعضاء المجلس وليس الحاضرين، من الصعوبة تحقّقه وتوافر نصاب  $\frac{2}{3}$  وذلك بسبب ظاهرة تعيّب النواب في المجالس النيابية<sup>1</sup> عموماً. ومع ذلك، فإن من الأمور المحمودة في التعديل الدستوري لسنة 2016 إقراره توقيع عقوبات في حالة غياب نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، لعدم مشاركتهم في الجلسات العامة أو أشغال اللجان<sup>2</sup> أي ضرورة التفرّغ لممارسة العهدة، ومع ذلك نجد أن نواب البرلمان بغرفتيه أوّل من خرق هذا النص الدستوري !!

كما أنّ من الأسباب التي تجعل تحقّق هذا النصاب على مستوى المجلس الشعبي الوطني أن رئيس الجمهورية يستطيع إشهار سلاح الحل في وجه النواب، الأمر الذي يترتّب عليه إحجام النواب الذين صوتوا لصالح النصّ، فما بالنا بالمعارضين.

<sup>1</sup> سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 235.

<sup>2</sup> المادة 116 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

إضافة إلى أن رئيس الجمهورية بإمكانه اللجوء إلى وسائل مختلفة ليثني مؤيدي النص على التراجع عن مواقفهم كالاتصالات الفردية والجماعية مع الأحزاب السياسية لضمان عدم حصول النصّ على ثلثي الأعضاء، وبالتالي قبر النص نتيجة انعدام النصاب.<sup>1</sup>

## 2- اشتراط نصاب $\frac{2}{3}$ أعضاء مجلس الأمة:

قبل تعديل الدستور سنة 2016، فإن طلب المداولة الثانية للنص القانوني المصوت عليه لم تكن تتمثل إجراء حاسماً بالنسبة لرئيس الجمهورية، طالما أن الرئيس يملك إرادة الثلث المعين من قبله على مستوى مجلس الأمة، إضافة إلى اشتراط نصاب  $\frac{3}{4}$  للتصويت على أي قانون عادي كان أم عضوي. والمعنى أن موافقة الثلث المعين ضرورية لمرور أي قانون. وبمفهوم المخالفة فإن عدم تصويت المعينين على النص كفيل بوقف النص القانوني.

وهكذا، كان يتمّ عرقلة النصّ وإعدامه على مستوى مجلس الأمة عن طريق ما يُسمّى بالربع  $(\frac{1}{4})$  المعطل، دونما حاجة لعرقلة النصّ عن طريق طلب مداولة ثانية من رئيس الجمهورية.

غير أنّه، بعد تعديل الدستور سنة 2016 اختلف الأمر فأصبح النص يصوت عليه على مستوى مجلس الأمة بذات الأغلبية المشترطة على مستوى المجلس الشعبي الوطني أي الأغلبية البسيطة للقانون العادي والأغلبية المطلقة بالنسبة للقانون العضوي.

وعليه، فلا حديث عن إمكانية تعطيل النص على مستوى الغرفة الثانية. الأمر الذي ألزم بإيجاد وسيلة أخرى لتعطيل النص، تمثلت في اشتراط أن تتمّ المداولة الثانية

<sup>1</sup> سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 229 وما بعدها.

للنص على مستوى مجلس الأمة، مع اشتراط نصاب  $\frac{2}{3}$  الأعضاء لكي لا يُصبح نصّ القانون لاغياً<sup>1</sup>. وهنا يأتي دور الثلث المعيّن في تلبية رغبة رئيس الجمهورية في الاعتراض على النص.

ومن أهمّ الأسباب التي أدّت إلى قلة ممارسة الرؤساء الجزائريين لحقّهم في طلب مداولة ثانية<sup>2</sup> أن أغلبية النصوص القانونية، إن لم نقل كلّها هي من أصل حكومي أي مشاريع قوانين هذه الأخيرة - كما سبقت الإشارة - تعرض على مجلس الوزراء قبل عرضها على البرلمان، وبالتالي تحصل مسبقاً على موافقة رئيس الجمهورية.

بالإضافة إلى أن التشاور والتعاون من خلال إعداد مشاريع القوانين أو الموافقة على اقتراحات القوانين، كفيّلة بتجنّب اللجوء إلى طلب مداولة ثانية، وما يترتّب عن ذلك من إحراج للسلطتين.<sup>3</sup>

كما أن لرئيس الجمهورية، أن يحيل النصوص التشريعية التي وافق عليها البرلمان على المجلس الدستوري لمراقبة مدى دستوريّتها. فرئيس الجمهورية إذا رأى أن النصّ مخالف للدستور يلجأ مباشرة إلى إخطار المجلس الدستوري وليس طلب مداولة ثانية، ناهيك عن النصوص التي تتطلّب رقابة دستورية إجبارية سابقة.<sup>4</sup>

وفي الأخير، وبالرغم من أن حق طلب مداولة ثانية فيه إمكانية لعرقلة النص القانوني، وهيمنة للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، إلا أنّه لا ينبغي دائماً - على حدّ تعبير الأستاذ بوالشعير - النظر إلى هذا الحق "في جانبه السلبي المواجهاتي بين

<sup>1</sup> المادة 2/46 من القانون العضوي 16 - 12 "في حالة عدم المصادقة بأغلبية ثلثي ( $\frac{2}{3}$ ) نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة يصبح نصّ القانون لاغياً".

<sup>2</sup> عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص 96.

<sup>3</sup> سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 242.

<sup>4</sup> وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري، المرجع السابق، ص 267.

البرلمان ورئيس الجمهورية. هذا الأخير قد يطلب مداولة ثانية بناءً على عناصر موضوعية كأن تبالغ الأغلبية إذا كانت معارضة له في فرض وجهة نظرها على الرغم من صعوبة تطبيق النص عملياً، أو أن النص قد يمسّ بمصداقية المؤسسات كأن تنجر عن تطبيقه مشاكل تمسّ بالسلم الاجتماعي... فهنا تدخل الرئيس في مثل هذه الحالات ليس لأجل فرض رأيه أو تفوقه على البرلمان، بل من أجل الحفاظ على تجانس عمل المؤسسات".<sup>1</sup>

### المطلب الثاني:

#### إصدار القوانين

عرّف العميد Duguit حق الإصدار بأنه "ذلك العمل الذي بمقتضاه يعترف رئيس الجمهورية بأن القانون قد تمّ التصويت عليه من المجلسين، ومن ثمّ يعتبر القانون ممكن التطبيق بواسطة السلطات الإدارية والقضائية في الدولة، وبأنّ الجميع أصبحوا خاضعين لأحكامه".<sup>2</sup>

كما يعرف بأنه عبارة عن عمل يقرر بموجبه رئيس الدولة أنّ القانون قد تمّت مراجعته وأنه يصدر بالصورة التي وافق عليها البرلمان.<sup>3</sup> بمعنى أنّ القانون قد استوفى الشروط التي يتطلّبها الدستور فيه.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> سعيد بالشعير، المرجع السابق، ص 242.

<sup>2</sup> Duguit, Op. cit., p 623.

<sup>3</sup> Georges Burdeaur, Droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.J., Paris, 1980, p 611.

<sup>4</sup> مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية، والتشريعية في النظام البرلماني، ط1، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 89.

وعليه، فالإصدار يعتبر عملاً قانونياً من جانب رئيس الدولة للإعلان عن ميلاد القانون ونفاذه، والأمر إلى موظفي السلطة التنفيذية بوجوب تنفيذه.<sup>1</sup> ولكن كيف يكيف الاصدار ( فرع أول ) وماذا إذا تم الامتناع عن إصدار النص ( فرع ثان ) .

### الفرع الأول:

#### الطبيعة القانونية للإصدار

لقد اختلف الفقه حول طبيعة الإصدار، فمنهم من اعتبره عملاً تشريعياً، ومنهم من اعتبره عملاً تنفيذياً.

فقد اعتبر العميد Duguit الإصدار عملاً تشريعياً كونه مكماً للقانون<sup>2</sup>، ذلك أن القانون الذي لم يصدر بالرغم من حيازته على الموافقة البرلمانية، إلا أنه غير مُلزم للإدارة والمواطن وعلى المحاكم عدم تطبيقه. وحسب Duguit، فالإصدار يشكل شرطاً مباشراً للأفراد الذين سوف يُطبَّق عليهم هذا القانون، كونه سوف ينشئ في مواجهة هؤلاء الأفراد مركزاً قانونياً معيناً. هذا المركز يتضمّن القانون المراد إصداره.

في حين، يرى العميد Carré Dé Malberg بأن الإصدار لا يُعتبر عملاً تشريعياً وإنما يقوم بموجبه الرئيس بالالتزام بواجب تجاه الهيئة التشريعية التي يصدر عملها، وهو الالتزام الذي يدخل في وظيفته التنفيذية.<sup>3</sup>

ويذهب رأي ثالث إلى أن الإصدار عمل من نوع خاص، فلا هو تشريعي ولا هو تنفيذي. ومردّد ذلك أن العمل التشريعي يتطلّب حرية الإدارة في التصرف والموافقة أو

<sup>1</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 85.

<sup>2</sup> Duguit, Op. cit., p 623.

<sup>3</sup> Carré Dé Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, Ed. Sirey, Paris, 1982, p. 404.

أشار إليه رابحي أحسن، مبدأ تدرّج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005 - 2006، ص 303.

الاعتراض على القانون في حين أن الإصدار إجباري بالنسبة لرئيس السلطة التنفيذية، ولا يستطيع به أن يُضيف جديداً إلى القانون أو ينقص منه.<sup>1</sup>

ويذهب البعض<sup>2</sup>، إلى أن اختلاف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية لإصدار القانون راجع إلى أن كل اتجاه فقهي يستند إلى طبيعة النظام السياسي السائد في دولته، وعلى ما ينصّ عليه دستورها.

### الفرع الثاني:

#### إمكانية الامتناع عن إصدار القانون

عادة ما تحدّد الدساتير فترة زمنية لإصدار النصّ. ولعلّ هدف المؤسس الدستوري من تحديد أجل الإصدار هو محاولة قطع الطريق أمام ممانعة السلطة التنفيذية بإصدار القانون خاصة إذا كانت غير راضية عنه. كما أنّ تحديد آجال الإصدار يعتبر خير ضمان لاحترام إرادة الأمة وممثليها.<sup>3</sup>

وبالرجوع إلى الدساتير الجزائرية، فوفقاً للمادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإنّ رئيس الجمهورية يصدر القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً، ابتداءً من تاريخ تسلّمه إياه. وهذا النصّ يتطابق حرفياً مع محتوى المادة 126 من دستور 1996، وهي نفس المادة المعتمدة في دستور 1989، وكذا دستور 1976.

غير أنّ دستور 1963 حدد الأجل بعشرة أيام فقط، وفي حالة الاستعجال يُمكن تخفيضها. كما أنّ هذا الدستور هو الدستور الوحيد الذي عالج احتمال عدم قيام رئيس الجمهورية بعملية الإصدار، حيث أسند الأمر إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني طبقاً

<sup>1</sup> مهند صالح الطراونة، المرجع السابق، ص 90.

<sup>2</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 54 وما بعدها.

<sup>3</sup> زكرياء أفتوش، المرجع السابق، ص 163.

للمادة 51<sup>1</sup> "في حالة عدم إصدار القوانين من طرف رئيس الجمهورية خلال الآجال المحددة يتولّى رئيس المجلس الوطني إصدارها.

وعليه، يُمكن القول أنّه في حالة عدم إصدار النصوص القانونية من طرف رئيس الجمهورية لا يترتب عليه جزاء في دستوري 1976 و1989، في حين، نجد دستور 1963 ينقل الاختصاص إلى رئيس المجلس الوطني. أمّا دستور 1996 من خلال المادة 126، وكذا المادة 2/144 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فقد منحتا مدّة 30 يوماً لرئيس الجمهورية لإصدار القانون، مع إمكانية وقف هذا الميعاد بسبب إخطار رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الأمة، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول، أو خمسين (50) نائباً أو ثلاثين (30) عضواً في مجلس الأمة<sup>2</sup>، المجلس الدستوري للفصل في مدى دستورية القانون.

وفي هذا، يرى Carré Dé Malberg أن المهلة المخصّصة للإصدار ليست مجرد وسيلة لاختيار اللحظة المناسبة لتنفيذ القانون، بل تمكين رئيس الدولة من التأكّد من حلولّ القانون من الطعون الدستورية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> يرى الأستاذ عبد الله بوقفة أن الاعتراض الضمني لم يُنشر إليه الدساتير الجزائرية ما عدا دستور 1963 في نصّ المادة 51، فإن لم يُقدم رئيس الجمهورية على إصدار النص، أو الاعتراض على النص التشريعي الحال إليه خلال المدّة الزمنية المحددة للإصدار. يتولّى رئيس المجلس الوطني إصدار القانون. إذ يعتبر سكوت رئيس الجمهورية، وانقضاء المدّة الزمنية المحددة للإصدار أو للاعتراض بمثابة رفض ضمني للنص. لتفصيل أكثر: بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 216.

<sup>2</sup> لا بدّ من الإشارة إلى أنّه في ظلّ التعديل الدستوري لسنة 2016 تمّ توسيع دائرة الجهات المخوّلة بإخطار المجلس الدستوري، وهي رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول، كما يُمكن إخطاره من خمسين (50) نائباً أو ثلاثين (30) عضواً في مجلس الأمة، وفقاً للمادة 187.

في حين أن الجهات المخطّرة في ظلّ دستور 1996 كانت محصورة في رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، وفقاً للمادة 166 من دستور 1996.

<sup>3</sup> Carré Dé Malberg, Op. cit., p. 480.

مما سبق، فإنّ الدّستور الحالي لم يُعالج مسألة امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون خلال الأجل المحدّد، ولم يُبيّن أية جزاءات دستورية يُمكن أن يتعرّض لها نتيجة إخلاله بأحد التزاماته الأساسية<sup>1</sup>.

ومع ذلك، فإن من واجب رئيس الجمهورية ألا يمتنع عن إصدار القانون، حتى لا يتأخّر تنفيذها<sup>2</sup>. ذلك، أن بقاء القانون بدون إصدار يشكّل اعتداءً جسيماً من رئيس الجمهورية على البرلمان، تعتبره بعض الأنظمة خيانة عظمى<sup>3</sup>.

فامتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون يترتّب عليه تحول سلطة اعتراض رئيس الجمهورية على القانون من مؤقّت إلى مستمرّ وغير محدّد. وفي هذا مساس خطير بالاختصاص التشريعي للبرلمان، من خلال تعطيل النصوص القانونية المقرّرة من قبل البرلمان، وتصبح خاضعة للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية للإصدار من عدمه<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> رابحي أحسن، مبدأ تدرج...، المرجع السابق، ص 305.

<sup>2</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 202 وما بعدها.

<sup>3</sup> منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر...، المرجع السابق، ص 212.

<sup>4</sup> جعفري نعيمة، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014 - 2015، ص 266.

## الفصل الثاني:

### سلطات رئيس الجمهورية الواسعة في الظروف الاستثنائية وسلطته في الحل

أقرت الدساتير المختلفة بتمتع رئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية بسلطات واسعة . ذلك أن الصلاحيات غير العادية في ظل تلك الظروف هي نظام قانوني استثنائي من شأنه تمكين الرئيس من جميع السلطات ؛ الأمر الذي يسمح له بالتحلل من مبدأ المشروعية، ومخالفة بعض القواعد القانونية العادية بهدف مجابهة الأخطار والتهديدات التي قد تعصف بالدولة أو النظام السياسي أو المؤسسات الدستورية للبلاد أو استقلالها وسلامتها الترابية. غير أن أثرها على حقوق وحرريات الأفراد أثر بالغ، يؤدي إلى فرض قيود عديدة ضد تمتع الأفراد بها . خاصة إذا لم يتم تنظيمها وتحديد إجراءاتها وحدود صلاحيات السلطة التنفيذية عند تطبيقها مع إمكانية طول فترة استخدامها. وهنا نتساءل عن السلطات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري في ظل الظروف الاستثنائية وهل ترد عليها ضوابط ( المبحث الأول )

ومن جهة اخرى يعتبر حق حل المجلس الشعبي الوطني من أشد وأقوى السلطات المخولة لرئيس الجمهورية والتي تعزز وتقوي جبهته في مواجهة السلطة التشريعية ( المبحث الثاني ).

## المبحث الأول:

## سلطات رئيس الجمهورية الواسعة في الظروف الاستثنائية

إن نظرية الظروف الاستثنائية<sup>1</sup> تجد مصدرها من فكرة الضرورة، والتي بدورها تستمد جذورها من العبارة الرومانية القديمة الشهيرة «Salus Populi Suprema Lex»، أي أن سلامة الشعب فوق سلامة القانون.<sup>2</sup>

فمثل هذه الظروف تسمح للسلطة التنفيذية حقّ اتخاذ إجراءات لا تدخل في اختصاصاتها المألوفة بالنسبة لها.<sup>3</sup> كون هذه الإجراءات الاستثنائية تعدّ بمثابة حلول مؤقتة لمواجهة عناصر الأزمة.

فقد تعترض الدولة ظروف خاصة تؤدي إلى قصور القواعد القانونية العادية في حماية النظام والأمن العام، وهذا ما يدفع السلطات العامة إلى وقف العمل بتلك القواعد واللجوء إلى تدابير استثنائية.<sup>4</sup>

فالغرض من تقرير الحالة الاستثنائية هو إعفاء الدولة، أو بالأحرى السلطة التنفيذية، من احترام أحكام الدستور أو القوانين، متى اقتضت ذلك الضرورة العليا لسلامة مؤسساتها الدستورية. هذه الضرورة الملحة التي تفرضها الأزمة ترخص للسلطة

<sup>1</sup> ظهر مفهومها التقليدي في العصر الروماني، وتجذ مصدرها في أفكار CICERON واستقرّ مفهومها في القانون الدستوري في أواخر القرن 19 في ألمانيا، حيث كانت الدساتير الملكية تعترف للأمير بسلطة اتخاذ أوامر مستعجلة لها قوّة القانون، اعتماداً على حقّ الضرورة العمومية، وهي تجذ مصدرها في فلسفة هيغل عن الدولة. وظهرت في إيطاليا في نفس الفترة. إلا أنّها في فرنسا لم تتضح ملامحها الأولى إلا لدى الاستعداد لخوض الحرب العالمية الأولى ... لتفصيل أكثر: سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 301.

<sup>2</sup> راجحي أحسن، مبدأ تدرّج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 391.

<sup>3</sup> سحنين أحمد، الحريات العامة في ظلّ الظروف الاستثنائية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2004 - 2005، ص 13.

<sup>4</sup> بلورغي منيرة، المرجع السابق، ص 246.

التنفيذية في أن تتجاوز حدود اختصاصاتها الدستورية، حتى ولو جارت على اختصاصات السلطات العامة الأخرى.<sup>1</sup>

ويُمكن الحديث عن الحالات الاستثنائية<sup>2</sup>، والمتمثلة في حالي الطوارئ والحصار (المطلب الأول)، والحالة الاستثنائية (المطلب الثاني)، وقد تبلغ الأحداث أقصى حدّ من الخطورة، بحيث لا تواجه إلا بإعلان حالة الحرب عند حدوث عدوان خارجي (المطلب الثالث). وذلك حفاظاً على وجود الأمة واستقلالها.<sup>3</sup>

### المطلب الأول:

#### حالي الطوارئ والحصار

طبقاً للمادة 105<sup>4</sup>، من التعديل الدستوري لسنة 2016 "يقرّر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معيّنة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، ورئيس المجلس الشعبي الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع. ولا يُمكن تمديد حالة الطوارئ وحالة الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً".

<sup>1</sup> راجحي أحسن، مبدأ تدرّج المعايير ...، المرجع السابق، ص 392.

<sup>2</sup> حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضمائنها، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012 - 2013، ص 127.

<sup>3</sup> راجحي مصطفى، الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2004 - 2005، ص 9.

<sup>4</sup> نظمت المادة 119 من دستور 1976، والمادة 86 من دستور 1989، والمادة 91 من دستور 1996، مع إضافة استشارة رئيس مجلس الأمة، في تعديل 2008 ثم استبدال "رئيس الحكومة" بالوزير الأول، أما التعديل الدستوري لسنة 2016 فاحتفظ بنفس صياغة المادة 91، باستثناء إعادة ترتيب للجهات التي تستشار بتسبيق استشارة رئيس مجلس الأمة على استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني.

إن نصّ المادة 105 لم يفرّق بين حالي الطوارئ والحصار، وأخضعهما لنفس الشروط والإجراءات بالرغم من الفروق الموجودة بين الحالتين. فما هو مدلول حالي الطوارئ والحصار (الفرع الأول) ثم ماهي الشروط الواجب توافرها لإقرار هاتين الحالتين (الفرع الثاني).

## الفرع الأول:

### مدلول حالي الطوارئ والحصار

إن حالة الطوارئ تعلن للمحافظة على الأمن العام، ويترتب على إعمالها تقييد الحريات العامة في مجالات محددة كتنظيم تنقل الأشخاص والبضائع. ومن أهداف إعلان حالة الطوارئ استتباب النظام العام وضمان أفضل لأمن الأشخاص والممتلكات وكذا تأمين السير الحسن للمصالح العمومية.

أما حالة الحصار، فهي تتصل بالأعمال التخريبية أو المسلحة كالعصيان والتمرد، وهي حالة أقلّ خطورة من الحالة الاستثنائية.<sup>1</sup>

وعليه، يُمكن القول أن الفروق الأساسية بين الحالتين أن حالة الطوارئ تتميز بتوسيع صلاحيات الشرطة في مجال حفظ الأمن، وبالتالي تقييد الحريات العامة، لكن الحكم يبقى بأيدي السلطات المدنية. أما حالة الحصار فتتميّز بانتقال السلطة إلى الجيش، بالإضافة إلى تقييد أشدّ للحريات العامة وإيقاف العمد السياسي.<sup>2</sup>

ومع ذلك، يرى بعض الفقه<sup>3</sup> صعوبة التمييز بين الحالتين، إلا من حيث التسمية لدى الإعلان عنها، وهو ما يعود لرئيس الجمهورية حتى وإن كان بعض الفقه - كما

<sup>1</sup> عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص 123 - 125.

<sup>2</sup> صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 210.

<sup>3</sup> سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ج3، المرجع السابق، ص 311.

سبقت الإشارة - يربط حالة الحصار تمييزاً لها عن حالة الطوارئ بارتباطها بالأعمال التخريبية أو المسلّحة ... ويرى الفقيه أن هذا الرأي يتماشى والنصوص الفرنسية، لكنه لا ينطبق على الجزائر باعتبار أن حالة الحصار أقلّ حدّة وخطورة من الحالة الاستثنائية، لكنها قريبة جداً من حالة الطوارئ، ذلك أن المادة<sup>1</sup> 105 ذكرت الحالتين معاً دون تمييز بينهما إلا من حيث الترتيب، إضافة إلى أنه خيرّ الرئيس في اللجوء إلى إحدهما عند الحاجة وفق سلطته التقديرية في تكييف الأوضاع التي تستدعي لجوءه إلى إحدى الحالتين.

### الفرع الثاني :

#### شروط تقرير حالي الطوارئ والحصار

لقد وضع المؤسس الدستوري مجموعة من الشروط الموضوعية (أولاً) والشروط الشكلية (ثانياً) التي يتعيّن مراعاتها عند تقرير إحدى الحالتين أو تمديدهما.

#### أولاً: الشروط الموضوعية

تتمثل هذه الشروط فيما يلي :

#### 1- شرط الضرورة الملحة:

هو الشرط الذي يعني أنه لا يحقّ دستورياً لرئيس الجمهورية تقرير إحدى الحالتين - حالة الحصار وحالة الطوارئ - إلا إذا استدعت الضرورة الملحة<sup>2</sup> ذلك. مما يُفيد بأن

<sup>1</sup> الأستاذ سعيد بوالشعير ذكر في مؤلّفه المادة 91 من دستور 1996، وهي تقابل المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016.  
<sup>2</sup> يرى الفقه أن الضرورة الملحة تخضع لتفسير السلطة التنفيذية، وهذا يكون مفهوم الحالة سياسي أكثر منه قانوني، وهذا ما أكّده التجربة الدستورية الجزائرية، حيث أعلن رئيس الجمهورية حالة الحصار في جوان 1991، ثمّ رفعت هذه الحالة ليعلن عن حالة الطوارئ في فيفري 1992.

مزياني لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان ...، المرجع السابق، ص 209.

رئيس الجمهورية مطالب بمعالجة الوضع وفق قواعد الدستور العادية في إطار السير العادي للمؤسسات، وتمتّع الأفراد بحقوقهم وحرّياتهم وممارستهم لها إلا إذا لم يعد أمامه أي خيار لمواجهة الأوضاع المتردّية<sup>1</sup>.

ويرى بعض الفقه أن حالة الضرورة الملحة واستتباب الوضع هي حكمة المشرع في مزج حالتي الحصار والطوارئ في نفس النص الدستوري، وهي العلة المشتركة في إعلانهما<sup>2</sup>.

وفي الواقع الجزائري يتّضح أنّ الفرق يضيق كثيراً بين الضرورة التي أوجبت إعلان كلّ من حالة الطوارئ وحالة الحصار. فإذا كان المرسوم الرئاسي 91 - 196 لم يتضمّن أسباب تقرير حالة الحصار، غير أنّ المرسوم الرئاسي رقم 92 - 44 تضمّن في مقدّمته بعض العبارات التي توضّح أسباب إعلان حالة الطوارئ، فقد جاء في المقدمة "اعتباراً للمساس الخطير والمستمرّ للنظام العام المسجل في العديد من نقاط التراب الوطني، اعتباراً للتهديدات التي تستهدف استقرار المؤسسات والمساس الخطير والمتكرر لأمن المواطنين والسلم المدني"، وأما غاية الإعلان فيستشف من خلال المادة (2) الثانية من مرسوم الطوارئ "تهدف إلى استتباب النظام وضمان أفضل لأمن الأشخاص والممتلكات وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية".

وهذا يعني أنّ الأسباب التي دفعت إلى إعلان حالة الطوارئ في الجزائر مشابهة من حيث حدّة الخطورة لتلك التي تدعو إلى إعلان حالة الحصار. إضافة إلى أنّ القرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية ووزير الدفاع الوطني المؤرخ في 10 فبراير 1992 الخاص

<sup>1</sup> سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 314.

<sup>2</sup> فوزي أصدیق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ط2، د. م. ج. الجزائر، 2008، ص 80.

بالتنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ<sup>1</sup>، قضى تماما على ما بقي من هذا التمييز بنصّه على نقل جلّ صلاحيات حفظ النظام العام إلى السلطات العسكرية، ووضع مراكز الأمن التي أنشأت عبر مناطق مختلفة من الوطن تحت إدارة السلطات العسكرية المختصة.<sup>2</sup>

## 2- تحديد المدة<sup>3</sup>:

لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في تحديد المدّة الكافية للإحاطة بالظروف التي تهدّد وسلامة الدولة، إلاّ أنّه ملزم بتحديدّها في قرار إعلان حالة الطوارئ والحصار.

فالمادة الأولى من مرسوم إعلان حالة الطوارئ نصّت على أن "تعلن حالة الطوارئ مدة إثني عشر شهراً على امتداد التراب الوطني من 5 شعبان 1412هـ الموافق لـ 9 فبراير 1992. ويُمكن رفعها قبل هذا الميعاد".

أما المادة الأولى من المرسوم الرئاسي التي يتضمّن تقرير حالة الحصار على أن "تقرّر حالة الحصار ابتداء من يوم 5 يوليو 1991، على الساعة الصفر، لمدة أربعة أشهر، عبر كامل التراب الوطني. غير أنه يُمكن رفعها بمجرد استتباب الوضع، بانقضاء المدة المحددة في مرسوم إعلان حالة الطوارئ أو الحصار ترفع الحالة المقرّرة.

<sup>1</sup> القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 10 فبراير 1992، المتضمّن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، ج. ر. 11 لسنة 1992، وكذلك المرسوم التنفيذي 92 - 175، المؤرخ في 20 فبراير 1992، المطبّق لمرسوم الطوارئ، ج. ر. 14 لسنة 1992.

<sup>2</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 89.

<sup>3</sup> عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص 130.

أما إذا كانت المدة المحددة لم تكف لإعادة استتباب الأمن والاستقرار داخل الوطن، فإنّ رئيس الجمهورية قد يلجأ إلى تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، ولكن بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً.<sup>1</sup>

### ثانياً: الشروط الشكلية

إن الشروط الشكلية لحالي الطوارئ والحصار هي كالآتي :

#### 1- الجهة المختصة بإعلان حالة الطوارئ والحصار:

وفقاً للمادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإنّ رئيس الجمهورية، هو الجهة المخولة دستورياً بإعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار دون أن تشترك معه أية جهة أخرى في ممارسته هذه السلطة<sup>2</sup>. كما أنّه لا يُمكنه تفويض سلطته في إعلان حالي الطوارئ والحصار إلى غيره.

ذلك، أنّ المادة 101 من التعديل الدستوري أدرجت المادة 105 ضمن الحالات التي لا يجوز فيها التفويض.<sup>3</sup>

#### 2- اجتماع المجلس الأعلى للأمن:

حسب المادة 197 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإنّ المجلس الأعلى للأمن مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كلّ القضايا المتعلقة بالأمن الوطني. مع العلم أنّ هذا المجلس يرأسه رئيس الجمهورية بنفسه. وعليه، فإنّ إعلان حالة الطوارئ أو

<sup>1</sup> المادة 2/105 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "ولا يُمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان بغرفتيه المجتمعين معاً".

<sup>2</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 90.

<sup>3</sup> تنص المادة 2/101 "لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91، 92 و105، ومن 107 إلى 109، 111، 142، 144، 145 و146 من الدستور".

الحصار يتوقف إلى حدٍ كبيرٍ على التقارير التي يقدّمها له المجلس الأعلى للأمن، وإن كان الرئيس يكتفي باستشارة هذه الهيئة دون أن يكون ملزماً بتطبيقها<sup>1</sup>. فهذه الآراء لا تتمتع بأية قوّة إلزامية، لكن ذلك لا ينفي أهميتها بالنظر إلى تركيبة المجلس وكفاءة أعضائه<sup>2</sup>، فهو يضمّ أهم الشخصيات السياسية والعسكرية والأمنية للدولة، المطلعة على مجريات الأحداث والمتحكّمة في وسائل الدولة المختلفة.

### 3- استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني:

تعد استشارة رئيسي غرفتي البرلمان، بمثابة ضمان لحقوق المواطنين. وهذا راجع للدور الذي يلعبه البرلمان على الصعيد الداخلي من تشريع ورقابة<sup>3</sup>. وحتى يتمّ ضمان عدم عرقلة السير العادي للمؤسسات الدستورية في الظروف غير العادية، فقد اشترط الدستور لتقرير إحدى الحالتين أن يتمّ استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني<sup>4</sup> اللذان هما عضوان في المجلس الأعلى للأمن<sup>5</sup>.

ولهذه الاستشارة أبعاد قانونية وأخرى سياسية. إذ أنّه بإعلان إحدى الحالتين يجوز إصدار مراسيم وقرارات تتضمن أحكاماً لا يصحّ - من حيث القاعدة - فرضها إلا بقانون كتقرير جرائم "جنايات" وفرض عقوبات عليها<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> رباحي مصطفى، الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2004 - 2005، ص 18.

<sup>2</sup> عزّ الدين بغدادى، المرجع السابق، ج3، ص 331.

<sup>3</sup> عزّ الدين بغدادى، المرجع السابق، ص 133.

<sup>4</sup> لقد ورد في المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تعديل طفيف مقارنة بالمادة 91 من دستور 1996، من حيث الترتيب فقط حيث تمّ إيراد "استشارة رئيس مجلس الأمة قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني"، في حين أنّ المادة 91، اشترطت "استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة".

<sup>5</sup> سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 332.

<sup>6</sup> عزّ الدين بغدادى، المرجع السابق، ص 134.

أما عن الأبعاد السياسية لهذه الاستشارة، وفي ظل التعددية الحزبية، وفرضية عدم تمتّع رئيس الجمهورية بالأغلبية البرلمانية، الأمر الذي يدعم متزلة ورأي رئيسي الغرفتين اللذان رغم أهمهما يستشاران بصفتهما، إلا أنهما ملزمان لدى الإدلاء برأيهما بمراعاة الظروف والملايسات. وكذلك موقف النواب والأعضاء.

#### 4- استشارة الوزير الأول:

لقد اشترط الدستور على رئيس الجمهورية قبل إعلان حالة الطوارئ أو الحصار، أن يستشير الوزير الأول. وبالرغم من أن هذا الأخير معين من قبل رئيس الجمهورية رفقة أعضاء حكومته، إلا أنه يعين في منصبه بعد استشارة الأغلبية البرلمانية<sup>1</sup>، وبالتالي فالرأي الذي يصدر عنه له أهميته<sup>2</sup>. إضافة إلى أنه - أي الوزير الأول - عضو في المجلس الأعلى للأمن، وهو المكلف بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات. فهو واجهة السلطة التنفيذية في المجالات الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية، مما يستوجب استشارته في موضوع تقرير حالة الطوارئ أو الحصار، تجنّباً لسوء تقدير الظروف.<sup>3</sup>

#### 5- استشارة المجلس الدستوري:

إن للمجلس الدستوري مكانة هامة في المؤسسات الدستورية، كونه المكلف بالسهر على احترام الدستور، ولكون رئيسه يتولى رئاسة الدولة في حالة شغور في رئاسة الدولة من طرف رئيس مجلس الأمة. فاستشارته تعدّ قيماً شكلياً على رئيس الجمهورية وتدعيماً لشرعية تصرفه<sup>4</sup>. فرئيس المجلس الدستوري يفترض فيه الدراية الجيدة بالقانون

<sup>1</sup> وفقاً للمادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإنّ رئيس الجمهورية يعيّن الوزير الأول، ولكن بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وإن كان هذا الرأي غير ملزم للرئيس.

<sup>2</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 55.

<sup>3</sup> عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص 332.

<sup>4</sup> سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 333.

(فالمادة 184 من التعديل الدستوري لسنة 2016، اشترطت صراحة في أعضاء المجلس الدستوري المعينين<sup>1</sup> أو المنتخبين أن يتمتعوا بخبرة مهنية مدتها خمسة (15) سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية، في القضاء، أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا أو لدى مجلس الدولة أو في وظيفة عليا أخرى في الدولة).

فدرايته بهذا الجانب، تجعل رأيه قد يكون حاسماً في إعلان حالة الطوارئ أو الحصار من عدمها، استناداً إلى ما انتهى إليه من توافر أو عدم توافر شروطها الموضوعية والشكلية.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني:

#### الحالة الاستثنائية

تصادف الحالة الاستثنائية أوضاعاً أشدّ خطورة من الحالتين السابقتين، حالة الطوارئ وحالة الحصار، ذلك أنّ الحالة الاستثنائية تقرر عندما تكون البلاد مهددة بخطر واضح يستهدف مؤسساتها أو استقلالها أو تراجها<sup>3</sup>. ولعلّ السبب الحقيقي الذي أتى بهذه الحالة يرجع تاريخياً إلى الاحتلال الألماني لفرنسا، حيث اعتبر الرئيس الفرنسي De Gaulle ديغول أنّ ما أصاب فرنسا من احتلال ألماني مردّه توزيع السلطة آنذاك بين عدّة هيئات<sup>4</sup>، حيث رأى أن تجتمع كلّ السلطات في يده أثناء الظروف الخطيرة حتى تكون فاعلة لمواجهة الخطر<sup>5</sup>. وبالفعل اعتمدت نظرة الرئيس شارل ديغول كمبدأ دستوري،

<sup>1</sup> بما فيها رئيس المجلس الدستوري كونه معيّناً من قبل رئيس الجمهورية (المادة 1/183 من التعديل الدستوري لسنة 2016).

<sup>2</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 92.

<sup>3</sup> صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 211.

<sup>4</sup> عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 346.

<sup>5</sup> يرى الأستاذ عبد الله بوقفة أن سلطة الحالة الاستثنائية ما هي إلا خديعة أو حيلة سياسية، سعى من ورائها الجنرال ديغول إلى الانفراد بالسلطة في ظلّ وجود بعض الأحوال أثناء حكمه. عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 347.

نصّت عليه المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958<sup>1</sup>. وأقرّته العديد من الدول في دساتيرها كالجائر مثلاً، فقد نظّم دستور 1963 في مادته 59، وكذا المادة 120 من دستور 1976، والمادة 87 من دستور 1989 والمادة 93 من دستور 1996، وكذا المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، إذ لا يُمكن إعلان الحالة الاستثنائية إلا بتوافر شروط. فهناك خطر وشيك يهدد مؤسسات البلاد أو استقلالها أو سلامة تراهما. لذلك فالمؤسس الدستوري اشترط قيوداً شكلية وموضوعية نظراً لخطورة هذه الحالة على حريات وحقوق الأفراد.<sup>2</sup>

## الفرع الأول:

### شروط تقرير الحالة الاستثنائية

وفقاً للدستور الجزائري فإنه لا بد من توافر شروط موضوعية (أولا) وشروط شكلية (ثانيا) لتقرير الحالة الاستثنائية.

#### أولا: الشروط الموضوعية لتقرير الحالة الاستثنائية.

وفقاً للمادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن رئيس الجمهورية يقرر الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطرٍ داهم يوشك أن يُصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة تراهما.

<sup>1</sup> عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص 140.

<sup>2</sup> سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 335.

## وجود خطر داهم:

يُقصد بالخطر في معناه القانونية كلّ حالة واقعية تنذر بضرر يُصيب مصلحة حيوية فيتهددها إما بالانتقاص أو الزوال<sup>1</sup>.

ويجب أن يكون الخطر وشيك الوقوع وداهم، أي وجود مؤشرات ووقائع ثابتة وحقيقية تؤكّد أن الخطر حال وداهم يتطلّب التدخل الردعي لمواجهته، حمايةً للمؤسسات الدستورية من الانهيار، أو الاختفاء أو أن تصبح تابعة لسلطة أخرى غير دستورية.<sup>2</sup>

ولا يعتدّ بالخطر الذي وقع وانتهى فعلاً، لأنه يتحول بذلك إلى واقعة مادية يُمكن مواجهتها بالطرق القانونية العادية.<sup>3</sup>

وبالتالي، فوجود خطر داهم يظهر من خلال الملابس والظروف الأمنية التي تطبع الحياة العمومية في الدولة، وتوجب تقرير الحالة الاستثنائية، بحيث لا يُصبح أمام رئيس الجمهورية إلا إعلانها، ما لم تتفاقم الأوضاع إلى حدّ وقوع عدوان يوشك أن يقع، لأنه سنكون أمام حالة حرب.<sup>4</sup>

وهذا لا يكفي أن يكون الخطر داهماً وشيك الوقوع لإعلان الحالة الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية، بل لابدّ أن يُصيب المؤسسات الدستورية في الدولة، أو استقلالها، أو سلامة تراثها، ويستوي أن يكون الخطر خارجياً أو داخلياً، أو داخلياً وخارجياً في نفس الوقت.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> الغربي إيمان، مجالات العلاقات الوظيفية ...، المرجع السابق، ص 108.

<sup>2</sup> سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ج3، المرجع السابق، ص 338.

<sup>3</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 100.

<sup>4</sup> سعيد بوالشعير، المرجع نفسه، ص 338.

<sup>5</sup> الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 108.

## ثانيا: الشروط الشكلية

تتمثل الشروط الشكلية في :

## 1- استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني:

لقد أُلزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية لإعلان الحالة الاستثنائية استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني.

وذلك راجعاً للدور المهم للسلطة التشريعية باعتبارها ممثلة للشعب، ودورها الذي تعمله خاصة في مجال التشريع والرقابة، وما في ذلك من حماية لحقوق المواطنين<sup>1</sup> وعلى اعتبار أن إعلان الحالة الاستثنائية له درجة من الخطورة على اختصاصات البرلمان، وذلك بتحويل رئيس الجمهورية العديد من الصلاحيات كالتشريع بأوامر<sup>2</sup> حتى والبرلمان منعقد<sup>3</sup>.

## 2- استشارة رئيس المجلس الدستوري:

وفقاً للمادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإنّ رئيس الجمهورية مُلزمٌ باستشارة رئيس المجلس الدستوري لتقرير الحالة الاستثنائية حاله في ذلك ما ورد في المادة 105 لتقرير حالي الطوارئ والحصار، في حين فقد كانت المادة 93 من دستور 1996 تشترط استشارة المجلس الدستوري ككل وليس رئيسه فقط، وهذا بالرغم من خطورة قرار إعلان الحالة الاستثنائية مقارنةً بحالة الطوارئ أو الحصار على حقوق وحرّيات الأفراد.

<sup>1</sup> الغري إيمان، المرجع السابق، ص 111.

<sup>2</sup> المادة 4/142 "يُمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور".

<sup>3</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 105.

## 3- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء:

اشتطت المادة 107 ضرورة أن يستمع رئيس الجمهورية إلى المجلس الأعلى للأمن، وليس مجرد الاجتماع كما هو وارد في المادة 105 الخاصة بإقرار حالي الطوارئ والحصار. وكذلك الأمر بضرورة الاستماع لمجلس الوزراء. ولو أن هذا الإجراء لا يُشكّل عائقاً بالنسبة لرئيس الجمهورية باعتباره يرأس المجلسين معاً: المجلس الأعلى للأمن وكذا مجلس الوزراء. فرأيهما استشاري لا يلزم رئيس الجمهورية، ولو أنه من الناحية العملية يصعب مخالفة هذا الرأي خاصة إذا تمت الموافقة عليه بإجماع أعضاء المجلس الأعلى للأمن.<sup>1</sup>

وعليه لا يُمكن التقليل من دور وأهمية رأي المؤسسات، ولو أن رئيس الجمهورية غير مُلزم دستورياً بأرائها، لكنه معنويّاً لا يستطيع تجاهلها بسبب المركز الذي يحتله وعلاقته بالشعب.

ولابدّ من الإشارة إلى أن ترتيب المؤسسات التي يجتمع بها، أو يستشيرها رئيس الجمهورية له أهمية قانونية سياسية، باعتبار تقرير الحالة الاستثنائية من شأنه المساس بحقوق وحرّيات الأفراد، لذلك فالمؤسس الدستوري اشترط استشارة الجهة المراقبة وممثلة الشعب (رئيسي غرفتي البرلمان) ثم المؤسسة المكلفة بالسهر على احترام الدستور، وبالتالي حقوق وحرّيات الأفراد (رئيس المجلس الدستوري)، وأخيراً الاستماع للجهة المختصة بالمجال الأمني (المجلس الأعلى للأمن)، والجهة المنفذة (مجلس الوزراء).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> مزياني حميد، المرجع السابق، ص 82.

<sup>2</sup> سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 345.

## 4- الاجتماع الوجوبي للبرلمان:

لابدّ من اجتماع البرلمان وجوباً لدى الإعلان عن الحالة الاستثنائية، إذ لا يعقل أن تكون البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع، والنواب في عطلة. إضافةً إلى أن هذا الاجتماع يمكن النواب من متابعة ومراقبة الأوضاع باستمرار. غير أن هذا الإجراء لا يغيّر في الأمر شيئاً، فغرضه الأساسي إعلام وإحاطة ممثلي الشعب بالإجراءات غير العادية التي سيتمّ اتخاذها مستقبلاً من طرف رئيس الجمهورية.<sup>1</sup>

ويُعتبر اجتماع البرلمان وجوباً من قبيل الضمانات المختلفة للحريات العامة، وهذا باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي بالتشريع، وإن كانت الحالة الاستثنائية تخول لرئيس الجمهورية هو الآخر ممارسة مهمة التشريع. ومن ثمّ مناقشة البرلمان لما قد اتخذته رئيس الجمهورية من إجراءات مختلفة اقتضتها الظروف غير العادية.<sup>2</sup>

## الفرع الثاني :

## سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

يترتب على إعلان الحالة الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية اجتماع جميع السلطات في يده. ومن نتائجها أنها تؤدي انتقال سلطة التشريع إلى رئيس الجمهورية الذي يُمارسها في تلك المرحلة عن طريق الأوامر التشريعية.

فبالرجوع إلى المادة 4/142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإنه "يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور".

<sup>1</sup> الغري إيمان، المرجع السابق، ص 113.

<sup>2</sup> حبشي لرزق، أثر سلطة التشريع...، المرجع السابق، ص 132.

ونظراً لخطورة هذه السلطة فقد أحاطها المؤسس الدستوري بمجموعة من القيود ( أولاً ) كما اختلف الفقه حول طبيعتها القانونية ( ثانياً ).

### أولاً: القيود الواردة على سلطة الرئيس في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

ترد على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية مجموعة من القيود .

#### 1- قيد الاختصاص للتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية:

أقرّ الفقه الدستوري لرئيس الدولة سلطة اتخاذ أوامر تشريعية في الحالة الاستثنائية، كونه لا يتصرّف باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية فحسب. حتى تقيد اختصاصاته بما تملكه السلطة التنفيذية وحدها، وإنما يتصرّف باعتباره رئيس الدولة المسؤول عن سلامة البلاد. وبما أنّ الدستور قد جعل للرئيس في ظروف أقل خطورة أن يشرع بأوامر، فمن باب أولى أن يكون له إصدار أوامر لمواجهة خطر أشدّ قسوة.<sup>1</sup>

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري فإنّ اختصاص التشريع بأوامر مخوّل لرئيس الجمهورية لوحده، وذلك وفقاً للمادة 142، كما أنّه من الصلاحيات التي لا يجوز له تفويضها كما أشارت لذلك المادة 101، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإنّ هذا الاختصاص محظور على من يتولى رئاسة الدولة في حالة وقوع مانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته.

ذلك أن المادة 3/104 من التعديل الدستوري لسنة 2016، بيّنت أنه لا يُمكن تطبيق عدّة أحكام مواد من الدستور، من بينها المادة 142، وذلك في الفترتين المنصوص عليهما في المادتين 102 و103 من الدستور.

<sup>1</sup> سعدي فرحات، المرجع السابق، ص 94.

## 2- ضرورة دفع الأوامر التشريعية للخطر:

بقراءة المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، في فقرتها الرابعة قد يبدو أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية هي سلطة مطلقة، فنص المادة أشار إلى إمكانية تشريع رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، أي أنه يشرع في جميع الميادين التي يشرع فيها البرلمان. غير أنه بالرجوع للمادة 107، فإنها قيدت رئيس الجمهورية بأن تتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

وعليه، لا بدّ على رئيس الجمهورية عند استعمال سلطته في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية أن يكون هدفه المحافظة على استقلال الأمة، والمؤسسات الدستورية في الجمهورية<sup>1</sup>. فالغاية من تدخّل رئيس الجمهورية لا تكمن في سلب اختصاصات البرلمان، وإنما في مواجهة موقف يهدد المؤسسات الدستورية في الجزائر<sup>2</sup>. فرئيس الجمهورية في هذه الحالة يُمارس جميع سلطاته التنظيمية، ويتخذ كل ما يراه من إجراءات عادية أو استثنائية. أما في المجال التشريعي، فإنّ تدخّله لا يمكن أن يكون في كلّ المجالات، وإنما يقتصر على ما له من صلة بتسيير الحالة الاستثنائية، وكلمة "تستوجب" المشار إليها في نصّ المادة 3/107 تعني الإجراءات الضرورية ذات الصلة، وليس كلّ الإجراءات<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية...، المرجع السابق، ص 51.

<sup>2</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 115.

<sup>3</sup> سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 341.

## 3- القيود المتعلقة بإجراءات إصدار الأوامر التشريعية:

بالنسبة لإجراءات إصدار أوامر تشريعية في الحالة الاستثنائية نجد أن المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، في فقرتها الأخيرة، نصّت على وجوب اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء.

هذا، ويكتسي رأي هذا المجلس أهمية بالغة على الرغم من دعم الزاميته، خاصة إذا كان المجلس يضمّ وزراء من تشكيلات سياسية مختلفة، فهذا الرأي قد يؤدي إلى دعم الرئيس في حالة الموافقة على إجراءاته، وقد يأتي الرأي معارضاً الأمر الذي قد يؤدي إلى إحراج الرئيس في هذه الحالة.<sup>1</sup>

أما عن أخذ رأي مجلس الدولة، فإنّ الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية لا تخضع لرأي مجلس الدولة، ذلك أن المؤسس الدستوري جاء صريحاً، وبيّن في الفترة الأولى من المادة 142 أنّ الأوامر التي تخضع وجوباً لرأي مجلس الدولة، هي تلك المتخذة في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية فقط. ولم تتم الإشارة إلى الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية.

كما تجدر الإشارة إلى أنّ الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية غير خاضعة لشرط الموافقة من البرلمان<sup>2</sup>، تحت طائلة اعتبارها لاغية، كما هو الحال بالنسبة للأوامر المتخذة في حالة الشغور، أو خلال العطل البرلمانية، فالمادة 142، نصّت على أن الأوامر تُعرض على غرفتي البرلمان مباشرة بعد أن ذكرت الأوامر المتخذة في الحالتين المذكورتين، وبعد ذلك انتقلت في آخر المادة إلى الأوامر التي يُمكن أن تتخذ إبان الفترة الاستثنائية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 113.

<sup>2</sup> أو مايلوف محمد، المرجع السابق، ص 279.

<sup>3</sup> مزياي لونس، المرجع السابق، ص 213.

وعليه، فالأوامر التي يتخذها في الحالة الاستثنائية لا تُعرض على البرلمان للموافقة عليها، وهذا ما أكده رأي المجلس الدستوري الخاص بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 99 - 02 للدستور، حيث جاء فيه: "اعتباراً أن المؤسس الدستوري حين خصّص الفقرات 1، 2 و 3 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وخصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تُعرض على كل غرفة من البرلمان، والأوامر المستثناة من ذلك، واعتباراً بالنتيجة أنه إذا كان قصد المشرّع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور، بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية. ففي هذه الحالة، يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور".<sup>1</sup>

#### ثانياً: الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية

إن تقييد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية بضرورة دفع هذه الأوامر للخطر الذي يهدّد استقرار البلاد، ومؤسستها الدستورية، ترتّب عليه تميّز هذه الأوامر بالطبيعة الاستثنائية.

ولقد ثار خلافٌ كبيرٌ لدى الفقه الفرنسي حول مسألة تحديد الطبيعة القانونية لهذه الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية.

فقد ذهب جانبٌ من الفقه بأن هذه الأوامر ذات طبيعة إدارية باعتبار صدورها عن رئيس الجمهورية بوصفه سلطة إدارية، وليس لسلطة تشريعية. فهذه الأوامر، بالرغم

<sup>1</sup> الرأي رقم 08/ر.ق.ع.م.د. / 99، المؤرخ في 21 فيفري 1999، يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 99 - 02، الذي يُحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج ر 15 لسنة 1999.

من أن رئيس الجمهورية يتدخل بها في المجال التشريعي، بالرغم من احتفاظها بالطابع الإداري، فإنها تكتسب قوة القانون، وهذه القوة لا تمنع القضاء من رقابتها.<sup>1</sup>

بينما ذهب جانب آخر إلى ضرورة التمييز بين القرارات التي تصدر في المجال التشريعي العائد إلى البرلمان، والداخل أصلاً في مجال القانون. والقرارات التي تدخل في مجال التنظيم. فالأولى تخضع لرقابة البرلمان، والثانية تخضع لرقابة القضاء الإداري، كما أن هذه القرارات تتمتع بقوة القانون خلال الفترة الاستثنائية، إلى غاية إعلان نهاية الحالة الاستثنائية، وبعد ذلك تتحول إلى مجرد أعمال إدارية قابلة للرقابة القضائية.<sup>2</sup>

وذهب رأي ثالث إلى اعتبار الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية من أعمال السيادة شأنها شأن قرار الإعلان عن الحالة الاستثنائية، غير خاضعة لرقابة القضاء<sup>3</sup>، وهو الموقف الذي تبناه القضاء الجزائري، وذلك في القرار الصادر عن المحكمة العليا في 20 جانفي 1967، والقرار الصادر في 07 جانفي 1984، اللذين يستنتج منهما أن الأفعال التي يقوم بها رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية بما فيها الأوامر تعدّ من أعمال السيادة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> BURDEAU, Droit constitutionnel et institutions politiques, 19<sup>ème</sup> éd. L.G.D.I, 1980, p. 634.

أشار إليه مراد بدران، المرجع السابق، ص 39.

<sup>2</sup> وليد شريط، السلطات التشريعية من خلال التطور...، المرجع السابق، ص 302.

<sup>3</sup> فوزي أصدیق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ط2، د. م. ج.، الجزائر، 2008، ص 74.

<sup>4</sup> أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 281، وكذلك مزياني حميد، المرجع السابق، ص 83.

## المطلب الثالث:

### حالة الحرب

تعتبر حالة الحرب الحالة الحاسمة والأشدّ خطورة من الحالة الاستثنائية، وحالتي الطوارئ أو الحصار، فهي تقوم على أساسين خطيرين، وقوع عدوان فعلي على البلاد أو وشوك وقوعه.

ذلك أنّها أي حالة الحرب تحقق التركيز التام لوحدة السلطة، ودون أن تمسّ في الواقع بجوهر النظام، فالمؤسسات السياسية في هذه الحالة تُختزل في الرئيس وحده<sup>1</sup>. فهي تتسم بتوسيع غير محدود لصلاحياته وسلطاته، كما أنّها الحالة الأكثر وضوحاً لتلاشي مبدأ الفصل بين السلطات لصالح شخصنة الحكم ووحدة السلطة.<sup>2</sup>

ولإعلان حالة الحرب من قبل رئيس الجمهورية لا بدّ من توافر مجموعة من الشروط الموضوعية، وكذا الشكلية، والتي أشارت إليها صراحة المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وتضمنتها المادة 110 ( الفرع الاول ) كما تترتب مجموعة من النتائج على اعلان حالة الحرب ( الفرع الثاني ) .

### الفرع الأول:

#### الشروط الموضوعية والشروط الشكلية لحالة الحرب

يشترط لاعلان حالة الحرب توافر مجموعة من الشروط هي كالاتي :

<sup>1</sup> عيادي سعاد، المرجع السابق، المرجع السابق، ص 113.

<sup>2</sup> مزياي حميد، عن واقع الازدواجية...، المرجع السابق، ص 82.

## أولاً : الشروط الموضوعية لحالة الحرب

تنص المادة 109 من التعديل الدستوري 2016 على أنه "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد، أو يوشك أن يقع حسبما نصّت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة يُعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء...".

وعليه، تتمثل الشروط الموضوعية في وقوع عدوان فعلي على البلاد، أو وشوك وقوعه. ويكون مبنياً على قرائن دالة على ذلك، والذي يُمكن تبيانه من الملابس المادية بالاعتداء على البلاد أو أنه أصبح حتماً، وذلك بالتحضير العسكري وبجشد الجيوش وممارسة الأعمال التخريبية أو محاولة ذلك. فالعدوان الفعلي يعني الوجود المادي على الأرض، أما مصطلح العدوان المتوقع فهو يفتح المجال للقول بأن العدوان حتمي.

## ثانياً: الشروط الشكلية لحالة الحرب

وتتمثل في اجتماع مجلس الوزراء، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن وكذا استشارة كل من رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي وكذا رئيس المجلس الدستوري، مع وجوب اجتماع البرلمان، وتوجيه خطاب للأمة من قبل رئيس الجمهورية.

## 1- اجتماع مجلس الوزراء:

وفقاً للمادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإنه من الضروري اجتماع مجلس الوزراء للانعقاد، وقبل إعلان الحرب من قبل رئيس الجمهورية، ولعلّ الغاية من ذلك طلب الرأي من أعضاء المجلس وإشراكهم، ولو بطريقة غير مباشرة في اتخاذ القرارات الكبرى المتعلقة بمصير الوطن.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> رباحي مصطفى، الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية...، المرجع السابق، ص 66.

إضافةً إلى أن مجلس الوزراء قد يضمّ في تشكيلته وزراء من الأحزاب السياسية مختلفة، وبالتالي، فموافقة المجلس في هذه الحالة على عزم إعلان رئيس الجمهورية الحرب من شأنه دعم موقف الرئيس.<sup>1</sup>

## 2- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن:

قبل إعلان حالة الحرب فإن رئيس الجمهورية ملزم بالاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، ولعلّ تشكيلة هذا الأخير، وكفاءة أعضائه من شأنها تنوير وتعزيز موقف رئيس الجمهورية.

وبالرغم من ورود هذا الشرط، إلا أن رئيس الجمهورية باعتباره رئيس المجلس الأعلى للأمن، ليس ملزماً برأي المجلس، وإن كان في المقابل لا يستطيع أن يُغفل الآراء والاقتراحات المقدمة من المجلس، لما لتلك الآراء من آثار على خيار الحرب استراتيجياً وعسكرياً.<sup>2</sup>

## 3- استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني وكذا رئيس المجلس الدستوري:

يقوم رئيس الجمهورية قبل إعلان الحرب باستشارة رئيس المجلس الدستوري، ولكن تبقى هذه الاستشارة كما سبقت الإشارة إليه في حالي الحصار والطوارئ أو الحالة الاستثنائية إجبارية من حيث طلبها واختيارية من حيث العمل بها.

<sup>1</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 121.

<sup>2</sup> سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 352.

## 4- اجتماع البرلمان وجوباً

إن اجتماع البرلمان في هذه الحالة مستمدّ مباشرة من الدستور، ولا يتمّ بناء على طلب من جهة معيّنة، وذلك بالرغم من إيقاف العمل بالدستور طيلة حالة الحرب.<sup>1</sup>

ويُعتبر هذا القيد الشكلي إجراءً إلزامياً لغرفتي البرلمان المعنيتين مباشرة بالأوضاع الاستثنائية خاصة عند وقوع عدوان، بحيث لا يُعقل غياب السلطة التشريعية بينما تعيش البلاد أخطر ظرفٍ يتهدد جميع مؤسسات الدولة.<sup>2</sup>

ولعلّ سبب عدم اشتراط المؤسس الدستوري مشاركة البرلمان للسلطة التنفيذية في تقرير حالة الحرب، هو اعتبار الجزائر دولة مسالمة<sup>3</sup>، بحيث لا بدّ من التمييز بين الحرب الدفاعية، التي لا تستوجب موافقة البرلمان نظراً لخطورتها ومساسها بالسيادة الوطنية، الأمر الذي يتطلّب اتخاذ إجراءات دفاعية على وجه السرعة، وهو ما قد لا يستطيع توفيره البرلمان، وهي الحالة المعتمدة في النظام الدستوري الجزائري، وحالة الحرب الهجومية التي تفترض مشاركة البرلمان في تقريرها، وهي الحالة التي تبناها الدستور الفرنسي في مادته 35.<sup>4</sup>

## 5- توجيه خطاب للأمة:

وفقاً للمادة 3/109، فإن رئيس الجمهورية يوجّه خطاباً للأمة يُعلمها بالحرب. وذلك، لتنبهها بحقيقة وقوع عدوان وضرورة مواجهته بإعلان الحرب. ولعلّ من شأن هذا الخطاب توحيد الشعب، وتماسكه في الدفاع عن الوطن، وذلك بالالتفاف حول

<sup>1</sup> صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 213.

<sup>2</sup> رياحي مصطفى، المرجع السابق، ص 66.

<sup>3</sup> لتفصيل أكثر: راجع عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 369 وما بعدها.

<sup>4</sup> مزياي لونس، المرجع السابق، ص 214.

رئيس الجمهورية<sup>1</sup> المسؤول الأول عن الدفاع الوطني وحامي الدستور<sup>2</sup>. كما أن الغرض من توجيه الخطاب إخطار الأمة بإعلان الحرب، وما يترتب على ذلك من تقييد للحريات والحقوق، وتولي جميع السلطات، وممارستها من قبل السلطة العسكرية<sup>3</sup>.

## الفرع الثاني:

### النتائج المترتبة على إعلان حالة الحرب

وفقاً للمادة 110، من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإنه "يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات، وإذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمدد وجوباً إلى غاية نهاية الحرب...".

وعليه، فإن إعلان حالة الحرب تترتب عن مجموعة من النتائج أهمها:

1- إيقاف العمل بالدستور من الرئيس وتولي جميع السلطات:

حسب المادة 1/110، المشار إليها أعلاه، فإنه يتم إيقاف العمل بالدستور، ولهذا الغرض يتم تركيز جميع السلطات في يد رئيس الجمهورية، وذلك ليتمكن من اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة للعدوان الخارجي. وبالتالي يتم التخلي مؤقتاً عن مبدأ الفصل بين السلطات<sup>4</sup>، مما يجعل الرئيس دكتاتورياً شرعياً يمارس جميع السلطات دون منازع، وهذا من منطلق أنه حامي الدستور، وبالنتيجة يحل محل الدستور القائم<sup>5</sup>.

2- إمكانية تمديد فترة رئاسة الجمهورية إلى غاية انتهاء الحرب:

<sup>1</sup> رياحي مصطفى، المرجع السابق، ص 68.

<sup>2</sup> المادة 84، من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>3</sup> سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 358.

<sup>4</sup> رياحي مصطفى، المرجع السابق، ص 68.

<sup>5</sup> منيرة بلورغي، المرجع السابق، ص 269.

في حالة ما إذا صادف انتهاء العهدة الرئاسية لرئيس الجمهورية مع استمرار فترة الحرب، فإنه يتمّ تمديدتها وجوباً إلى غاية نهاية الحرب، وهذا ما أشارت له صراحةً المادة 2/110 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3- في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو حدوث أي مانع آخر له، يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة وتحوّل له جميع الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب، وذلك باعتباره رئيساً للدولة.

وفي حالة اقتران شغور رئاسة الجمهورية، ورئاسة مجلس الأمة، يتولّى رئيس المجلس الدستوري وظائف رئاسة الدولة في هذه الحالة.

مما سبق يتضح السلطات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري في الظروف الاستثنائية . وبالإضافة لذلك فإن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة اللجوء مباشرة الى الشعب وتحكيمه بعد استعمال سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني وهو ما سيتم تفصيله.

## المبحث الثاني:

## سلطة حلّ المجلس الشعبي الوطني

إن حلّ المجلس النيابي الذي تملكه السلطة التنفيذية، يعدّ بحقّ أداة التأثير والرقابة الجادة على السلطة التشريعية. فهذا الحق يقابل حق المسؤولية الذي يملكه المجلس النيابي تجاه السلطة التنفيذية.

وقبل التطرق إلى كيفية تنظيم هذه السلطة في النظام الدستوري الجزائري، سيتمّ توضيح مدلول هذا الحقّ في الدساتير المقارنة، والضمانات الدستورية لممارسة هذا الحق (مطلب أول)، ثم تفصيل سلطة رئيس الجمهورية في الجزائر في ممارسته لهذه السلطة (مطلب ثانٍ).

## المطلب الأول:

## حق الحل في الدساتير المقارنة

سيتمّ التطرق من خلال هذا المطلب إلى حقّ الحل في الدساتير المقارنة غايته وكذا الخلافات الفقهية المختلفة حول مدى ضرورة هذا الحق (فرع أول)، ثم الضمانات التي أقرتها الدساتير تفادياً لتعسف السلطة التنفيذية في استعمال هذا الحق (فرع ثانٍ).

## الفرع الأول:

## مدلول حق الحل

إن التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لا يتحقّق بصورة فاعلة إلا بالمحافظة على مبدأ المساواة بينهما. حيث تقوم هذه المساواة على التفاهم المتبادل بدون خضوع إحداهما للأخرى.

لكنه، في حالة ما إذا حاولت إحدى السلطتين الإخلال بمبدأ المساواة، فإنّ السلطة الأخرى تملك وسائل ضاغطة، وهي ممثلة في تقرير المسؤولية السياسية للحكومة من قبل البرلمان، وفي المقابل حلّ البرلمان من السلطة التنفيذية<sup>1</sup>. إذ يُعتبر حقّ حلّ المجلس التشريعي عن طريق إنهاء نيابته قبل النهاية الطبيعية للعهد التشريعي أهم حقّ يقرّره الدستور في مواجهة السلطة التشريعية، فهو السلاح المقابل أو الحق الموازن للمسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس التشريعي<sup>2</sup>.

ويُعتبر حق الحل بمثابة وسيلة لتحكيم الأمة في النزاع الذي يقع بين الحكومة والمجلس التشريعي أو النيابي، وقد نشأ حقّ الحل في إنجلترا سنة 1784<sup>3</sup>. وقد كان هذا الحق سلطة بيد الملك في بريطانيا يلجأ إليها عندما يشعر بأنه قادر على الحكم بمفرده، ثم انتقلت هذه السلطة إلى الحكومة ولم يعد الملك سوى منفذاً لرغبتها في ذلك<sup>4</sup>. وذلك بعد أن تقلّصت صلاحيات الملك، وسقط حقه في قرار الحل لعدم الاستعمال، هذا الذي عرفته بريطانيا أولاً قد لاقى المصير ذاته في معظم الدول الغربية، ففي فرنسا مثلاً انتقل حق الحل الذي كان بيد الملك إلى حق مشترك بين رئيس الدولة والحكومة في دستور 1875، وإلى حل تقرّره الحكومة في عهد الجمهورية الرابعة.

<sup>1</sup> إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عزّ الدين للطباعة والنشر، ب.ط.، بيروت لبنان، 1996، ص 173.

<sup>2</sup> حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، المرجع السابق، ص 887.

<sup>3</sup> حيث نشب خلاف بين وزارة "وليم بيت" وبين مجلس العموم البريطاني بصدد مشروع قانون خاص بإدخال إصلاحات معيّنة على نظام إدارة الهند، وكانت الوزارة تؤيد وجهة نظر الملك، والتي تتعارض مع وجهة نظر مجلس العموم. ولذلك قام مجلس العموم بطلب من الملك أن يعزل أو يقلل الحكومة غير أنّ رئيس الوزراء استطاع أن يتفق مع الملك ويقنعه بحلّ مجلس العموم واجراء انتخابات جديدة.

بشير علي محمد باز، حق حلّ المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 58.

<sup>4</sup> BURDEAU, Droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.I, Paris, 1972, p. 147.

## أولاً: تعريف حق الحل والغاية منه

يُقصد بحقّ الحل "إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء المدة المقررة لنيابته دستورياً، أي قبل انتهاء مدة الفصل التشريعي للمجلس"<sup>1</sup>.

ويُعتبر حق الحل تطبيقاً لمبدأ سيادة الأمة، الذي يوجب الاحتكام إلى الشعب في الأمور الهامة والخطيرة التي تتعلّق بمستقبل البلاد، وينقل الحكم والكلمة الأخيرة للشعب ممثلاً في هيئة الناخبين.<sup>2</sup>

إن الغاية من الحل الاحتكام إلى الشعب حول الخلاف الناشب بين الحكومة والبرلمان بالدعوة إلى انتخابات، من شأنها إفراز أغلبية أو أكثرية نيابية مؤيّدة لموقف أحد الطرفين.<sup>3</sup>

وقد ذهب الأستاذ الطماوي أنه لا يصحّ الالتجاء لهذه الوسيلة لتأييد سياسة شخصية ومقاومة ما يقف في سبيلها من عقبات. فليس الحل سلاحاً للهجوم أو حشداً لأدوات الصراع أو ثورة أو قتالاً، ولهذا فإنه يجب ألا يلجأ إليه رئيس الدولة، إلا إذا كانت هناك دلائل هامة وواضحة على أن أغلبية الناخبين مستعدة لتأييد سياسته ومهاجمة سياسة البرلمان.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت لبنان، ص 694. وكذلك، دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة - دراسة تحليلية مقارنة -، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2010، ص 40.

<sup>2</sup> بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص 58.

<sup>3</sup> إسماعيل الغزال، المرجع السابق، ص 173.

<sup>4</sup> سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث ...، ص 611، أشار إليه بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص 59.

## ثانياً: الخلافات الفقهية حول مدى ضرورة حق حل المجالس النيابية.

لقد نشأ حق الحل - كما سبقت الإشارة - في إنجلترا، وانتقل منها إلى بقية الدساتير البرلمانية المختلفة، وبالرغم مما أثاره هذا الحق في بداية نشأته من اعتراضات حول مدى ضرورته، غير أن ذلك لم يمنع من شيوع الأخذ به.<sup>1</sup>

فقد تعرّض حق الحل في بداية نشأته إلى كثير من الانتقادات حول مدى ضرورته<sup>2</sup>. ورأى الرأي المنكر عدم الاعتراف بحقّ الحل، كون النظام البرلماني من الممكن أن يقوم بدون وجوده. وأسّس هذا الرأي موقفه بأن حقّ الحل هو سلاح في يد رئيس الدولة يُمكنه من شلّ أعمال البرلمان وتفويض النظام الديمقراطي في حالة عدم اتباع البرلمان لنهج رئيس الدولة.<sup>3</sup>

كما أن هذا الاتجاه اعتبر حقّ الحل إجراء غير ديمقراطي لتنافيه مع مبدأ سيادة الأمة، باعتبار أن الشعب هو الذي يقوم باختيار ممثليه في المجالس النيابية، ولمدة محددة، فلا يُمكن منعها من إتمام عملها قبل انتهاء مدة الوكالة<sup>4</sup>. إضافة لخروج حق الحل على مبدأ الفصل بين السلطات، حيث من شأنه تقوية السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، ما من شأنه تعريض مبدأ التوازن المطلوب في النظام الديمقراطي إلى الاهتزاز.

عكس ذلك، يرى الرأي المؤيّد لحق الحل أن الحل لا يتنافى مع سيادة الشعب، ولا يتناقض مع مبدأ الفصل بين السلطات، باعتباره في النهاية عبارة عن استفتاء للشعب، القصد منه إيجاد علاقة مباشرة ومستمدة بينه وبين ممثليه تمكّنه من مباشرة الحكم. ومن

<sup>1</sup> حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين...، المرجع السابق، ص 887.

<sup>2</sup> لتفصيل أكثر: مرزوقي عبد الحليم، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013 - 2014، ص 37 وما بعدها.

<sup>3</sup> بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص 61.

<sup>4</sup> دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 53.

ناحية أخرى، يرى المؤيدون أن رئيس الدولة لا يلجأ إلى أسلوب الحل إلا إذا كانت مصلحة البلاد تقتضي ذلك، أو إذا خرجت السلطة عن الحدود التي أجازها الدستور<sup>1</sup>.

كما ذهب بعض الفقه إلى أن حق الحل يُتيح لرئيس الدولة فرصة إجراء التعديلات الجوهرية عملاً على استقرار نظام الحكم، أو لاعتناق نظام انتخابي جديد أو تلبية لمقتضيات المصلحة العليا للدولة وصيانة كيانها من التدمير، وهي أمور قد لا يتسنى تحقيقها إلا في ظلّ مجلس نيابي جديد يعبر عن آراء الأمة<sup>2</sup>.

ومع ذلك، فقد ظهر اتجاه ثالث وسط بين الرأيين يذهب إلى الاعتراف بضرورة حق الحل وأهميته من جهة، ولكن من جهة أخرى ضرورة ضبط استخدامه والحالات التي تستدعي اللجوء إليه. لغرض الوقوف أمام التجاوزات المحتملة سواء من رئيس الجمهورية أو الحكومة في حقّ البرلمان. وتتمثلّ هذه الحالات في:

- في حالة وجود خلاف خطير بين السلطة التنفيذية والتشريعية بما يعرقل مصالح الدولة، مع تمسك الطرفين برأييهما، وفضل كلّ محاولات حل الخلاف، ففي هذه الحالة يكون خيار حل البرلمان ناجحاً لإرجاع الكلمة للشعب للفصل في جوهر الخلاف.

- في كل المسائل التي تمسّ المصالح العليا للبلاد، كأن لا يوافق البرلمان على عقد معاهدات مهمة للبلاد.

- كما أن اختلاف وجهات النظر بين البرلمان والشعب، كأن يتغيّر ميول الشعب من النواحي السياسية والاجتماعية نحو التقدّم مع بقاء البرلمان على

<sup>1</sup> مرزوقي عبد الخليم، المرجع السابق، ص 39.

<sup>2</sup> مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، ص 485. أشار إليه: بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص 63.

فوجه القديم يؤدي إلى تفاقم الوضع بينهما، ففي هذه الحالة على رئيس الدولة أن يجلس المجلس عملاً في تحقيق إرادة الشعب.<sup>1</sup>

مما سبق، فإن حق الحل يعتبر وسيلة أساسية لإظهار ديمقراطية النظام البرلماني، وذلك لما يؤدي إليه من ضرورة اللجوء إلى الشعب أي هيئة الناخبين وتنصيبها حكماً لما يحدث من خلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فهو تحكيم للشعب قصد تسوية نزاع بين السلطتين.<sup>2</sup>

أما بالنسبة للدول التي لا تعتنق النظام البرلماني، فإن اعتماد إجراء الحل يأخذ في نظر جانب من الفقه معنى مغايراً وحسب ESMEIN، ليس هذا النوع من الحل سوى أداة منحت لرئيس الدولة قصد السيطرة على الجهاز التشريعي.<sup>3</sup>

## الفرع الثاني:

### ضمانات عدم التعسف في استعمال حق الحل

استقرت الدساتير في الدول البرلمانية، على ضرورة النص على وضع ضمانات وقيود على السلطة التنفيذية، إذا أرادت حل المجلس النيابي، فلم تترك الباب مفتوحاً لمن له سلطة الحل، وإنما ألزمت هذه الدساتير صاحب الحق في إصدار قرار الحل باتباع الضوابط المنصوص عليها.

ومن هذه الضمانات الواردة على حق استعمال هذا الحق ما يتعلق بمسائل إجرائية، وأخرى زمنية لإقرار الحل (أولاً)، ومنها ما يتعلق بسبب الحل، وذلك بلجوء الدساتير لتحديده حصراً، وكذلك ضرورة تسبب قرار الحل (ثانياً).

<sup>1</sup> دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 56.

<sup>2</sup> حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين...، المرجع السابق، ص 887.

<sup>3</sup> أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، المرجع السابق، ص 184.

## أولاً: الضمانات المتعلقة بالإجراءات والمواعيد.

هذه الضمانات عادة ما تكون قبلية وسابقة لممارسة الحل. هذه الضوابط إما تخصّ إجراءات يجب التقيّد بها، أو قيوداً خاصة بمواعيد زمنية محددة.

### 1. الضمانات الإجرائية:

وهي مجموعة من القيود ممثلة في مجموعة من الإجراءات الواجب على الجهة التي تملك حلّ الحلّ مراعاتها قبل اتخاذ قرار الحل، ومن أهمّ هذه الضمانات:

#### أ. استشارة جهات معينة قبل اتخاذ قرار الحل:

تلزم بعض الدساتير الجهة المخولة دستورياً بممارسة حق الحل أن تأخذ رأي بعض الجهات قبل اتخاذ القرار بحلّ المجالس النيابية. باعتبار أن هذه الاستشارة من شأنها المساعدة في الوصول إلى الحلول الممكنة، وكذا التريث وعدم الإسراع في اتخاذ قرار الحل.<sup>1</sup>

وعن هذه الجهات، فقد تكون غرفتي البرلمان، أو رئيس إحداهما، أو كليهما، أو رئيس مجلس الوزراء أو مجلس الدولة.<sup>2</sup>

وعن مدى إلزامية الرأي الصادر عن هذه الجهات بعد مشورتها، فإن أغلب النصوص الدستورية لم تلزم السلطة التنفيذية بالأخذ بهذه الآراء الاستشارية، وفي ذلك، يرى الفقيه الفرنسي Marcel Prelot بأن قيام رئيس الجمهورية باستشارة الوزير الأول،

<sup>1</sup> دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 111.

<sup>2</sup> مرزوقي عبد الحليم، المرجع السابق، ص 150.

ورئيسي المجلسين وفقاً للمادة 12 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 لا يؤثر في اتخاذ القرار<sup>1</sup>. فأخذ هذا الرأي هنا هو مجرد استشارة تُؤخذ على سبيل الاستئناس لا غير.

ومع ذلك، فلا يُمكن إنكار ما لهذه الضمانة من أهمية باعتبارها تؤدي لعدم التسرع في الحل، فمن شأنها أن تكشف عن حقائق قد تكون غائبة عن ذهن الرئيس، فتجعله يحجم عن اتخاذ قرار الحل. ومع ذلك يرى البعض ضرورة أن هذا القيد سيكون أكثر نجاعة في حالة صدوره من جهة محايدة، لها القدرة على إجراء الرأي بشكلٍ أكثر استقلالية<sup>2</sup>.

### ب. ضمانة إجراء استفتاء شعبي قبل اتخاذ قرار الحل:

أقرت بعض الدساتير ضرورة موافقة الشعب على الحل، وذلك في استفتاء شعبي عام يتم بغرض التعرف على الرأي، ولا يقع الحلّ إلا بناء على هذا الاستفتاء وما قد يسفر عنه، وهذه الضمانة تعني تسليم القرار إلى الشعب بوصفه الجهة المنوط بها اختيار المجلس النيابي.

ومن أبرز الدساتير التي نصت على هذه الضمانة الدستور المصري الصادر سنة 2014، حيث ألزم رئيس الجمهورية باللجوء إلى الاستفتاء، وهذا عند توفر حالة الضرورة. وبالتالي، عدم إمكانية إصدار قرار الحل إلا بعد إثبات هذه الحالة مع تأييد الاستفتاء لقرار الحل<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Prelot Marcel et Boulois Jean, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1980, p. 962.

أشار إليها: دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 112.

<sup>2</sup> بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص 108.

<sup>3</sup> تنص المادة 137 من الدستور المصري لسنة 2014 "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حلّ المجلس لذات السبب الذي حلّ من أجله المجلس السابق.

وقد اختلف الفقه حول الجدوى من اللجوء إلى الاستفتاء، ودور هذه الضمانة في الحد من التعسف من قبل رئيس الجمهورية في حل المجلس النيابي، فيذهب البعض<sup>1</sup> أن الحكمة من الاستفتاء هي تقرير رقابة من جانب جمهور الناخبين على تقرير رقابة من جانب جمهور الناخبين على تقدير رئيس الجمهورية للضرورة التي يرى من أجلها حل المجلس. باعتبار أن النتيجة نفسها ستظهر لاحقاً عقب الانتخابات كون الشعب سيصوّت إما لصالح الأغلبية التي حلّها رئيس الجمهورية، أي مخالفة الشعب لرأي الرئيس. ما يضعه لا محالة في موقفٍ محرج. وإما أن الشعب سيصوّت لأغلبية جديدة، مسانداً بذلك رأي الرئيس.

ومن ثمّ، فهذا الرأي يذهب إلى استبعاد شرط الاستفتاء في حالة حل المجلس، وعدم أهميته باعتبار أن الرئيس إذا قدر وجود ضرورة لحل المجلس النيابي فليصدر قراره بالحل، وتكون الانتخابات الجديدة بمثابة تحكيم لجمهور الناخبين في ذات الوقت بدلاً من إجراء انتخاباتٍ متتاليتين مرة للاستفتاء على الحل وأخرى للانتخابات التشريعية.<sup>2</sup>

بينما، يرى جانب آخر أن الاستفتاء على الحل هو رقابة من جانب جمهور الناخبين على تقرير رئيس الجمهورية للحل يراه مناسباً لأجل ضمان سير مؤسسات الدولة، خاصة وأنها أسلوب ديمقراطي تعطي فيه الكلمة للشعب مصدر كل السلطات، إضافة إلى ذلك، فرئيس الجمهورية ليس له علم بالنتيجة التي سيؤول إليها الاستفتاء رغم إلزامية هذه النتيجة بالنسبة للقرار الذي سيتخذه رئيس الجمهورية.

---

ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس، وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية".

<sup>1</sup> يحيى الحمل، محمد رفعت عبد الوهاب أشار إليهما: بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص 102.

<sup>2</sup> بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص 104.

## 2. الضمانات المتعلقة بالمواعيد:

لعلّ أهم هذه الضمانات: ضمانات عدم جواز الحل خلال فترة زمنية معينة، تحددها الدساتير، وكذا ضمانات حظر الحل أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية ثم ضمانات عدم إطالة الفترة الزمنية التي تفصل بين إنهاء نيابة البرلمان وانعقاد المجلس الجديد.

## أ. ضمانات عدم جواز الحل خلال فترة زمنية معينة:

تحدد بعض الدساتير مدة زمنية معينة، لا يمكن خلالها حل المجالس النيابية، والغاية من النص على هذه الضمانات كفالة الاستقرار لهذه المجالس وإعطاء فرصة لها لإثبات وجودها.

إن هذا النوع من الضمانات له أهميته خاصّة في تلك الدول التي يتمّ فيها انتخاب رئيس الدولة من قبل البرلمان. وذلك لتجنّب حل المجلس النيابي من قبل رئيس الدولة إذا استشعر هذا الأخير بأن هذا البرلمان لا يؤيّد إعادة انتخابه.

ومن جانبٍ آخر، تذهب بعض الدساتير إلى تقييد الجهة المخوّلة دستورياً سلطة الحل بقرينة زمنية لا يمكن ممارسة الحل خلال فترة محددة تلي انعقاد المجلس الجديد. وهو ما نصّ عليه المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 12 من دستور 1958، حيث نصّ على عدم جواز حلّ الجمعية الوطنية من جديد خلال العام الذي يلي هذه الانتخابات<sup>1</sup>. الأمر الذي سيعمل على توفير قدر من الثبات والاستقرار ليقوم البرلمان بمهامه بعيداً عن تلويح السلطة التنفيذية بإمكانية حلّه<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> « Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections ».

<sup>2</sup> بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص 116.

## ب. ضمانات حظر الحل أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية:

ذهبت بعض الدساتير<sup>1</sup> إلى حظر حل المجالس النيابية، أثناء تطبيق بعض النصوص الدستورية التي يرى المؤسس الدستوري أنها تتسم بجانب من الخطورة. ومن هذه الدساتير، نجد الدستور الفرنسي لسنة 1958، في المادة 16، لا يُجيز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية.<sup>2</sup>

فرئيس الجمهورية يتمتع بسلطات واسعة في تلك الفترة، لذلك فالدستور يحظر عليه حل الجمعية الوطنية في تلك الفترة ضماناً لبقاء هذا المجلس وقيامه بمراقبة التشريعات التي يقوم بإصدارها رئيس الجمهورية، إضافةً إلى أن البرلمان بغرفتيه يجتمع بقوة القانون، ما يعني استحالة حله خلال تلك المرحلة.

## ج. ضمانات عدم إطالة الفترة بين إنهاء نيابة البرلمان وانعقاد المجلس الجديد:

أوردت معظم الدساتير شرطاً جوهرياً في القرار الصادر بحلّ المجالس النيابية، وهو ألا تطول المدّة الزمنية بين إنهاء المجلس الذي يحل وانعقاد المجلس الجديد. أي أن قرار الحل لا بد أن يحدد فيه تحديداً قاطعاً لإجراء انتخابات جديدة وعلى تعيين ميعاد لاجتماع المجلس الجديد بعد الانتخابات.

وعليه، فإنّ النصّ على مثل هذه الضمانة له أهميته، إذ أنّ من شأنه ألا يتمّ استغلال حل البرلمان كوسيلة لتعطيل انعقاد المجلس لأمدٍ طويل من قبل السلطة التنفيذية. فهذه الضمانة لها دورها في استقرار المؤسسات الدستورية في البلاد.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> على سبيل المثال، الدستور المغربي لسنة 2011، في الفصل 2/59 "لا يحلّ البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية".

<sup>2</sup> «L'assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels».

<sup>3</sup> دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 120.

## ثانياً: ضمانات الالتزام بتسبب قرار الحل

لقد اختلفت الدساتير في مسألة ضرورة تسبب قرار الحل ومدى إلزامية الجهة المخولة دستورياً صلاحية الحل بذلك. فمن الدساتير من سككت تماماً عن التعرّض لهذه الضمانة، ومنها ما نصّت على إلزاميتها بنص صريح، أو بدعوة ضمنية إلى ضرورة تسبب قرار الحل، استناداً إلى أنّه لكل تصرّف سبب، وأن الشعب كي يكون حكمه منصفاً بين السلطات يجب أن يعرف سبب تصرّف السلطة التنفيذية.

فأغلبية الدساتير لم تلزم رئيس الدولة بتسبب قرار الحل<sup>1</sup>، وفي المقابل تركت المسألة لتقدير السلطة التنفيذية. مع عدم إلزامها بنص صريح بتسبب قرار الحل. بالرغم من أن بعض الدساتير وإن لم تلزم رئيس الدولة بتسبب قرار الحل. إلا أنها قد ذكرت سبب الحل الذي يجب أن يلتزم به الرئيس إذا أراد ممارسة سلطته في حل المجلس.

كما أن هناك دساتير نصّت على ضمانات أخرى ممثلة في عدم تكرار الحل لنفس السبب، أو لذات الأسباب التي أدّت إلى الحل في المرة الأولى.

وبالمقابل، هناك بعض الدساتير التي اتجهت إلى إلزام رئيس الدولة بتسبب قرار الحل، وهذا الإلزام قد يكون بنص صريح أو ضمني.

فقد يلزم الدستور رئيس الدولة صراحة بتسبب قرار الحل، ومثال ذلك ما ذهب إليه الدستور المصري لسنة 2014، في مادته 137 على أنّه "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب وبعد استفتاء الشعب...".

<sup>1</sup> على سبيل المثال، الدستور الجزائري لم يتضمّن إشارة إلى إلزامية تسبب قرار الحل الصادر عن رئيس الجمهورية، وسيتمّ التطرق لذلك بالتفصيل لاحقاً.

أما عن الالتزام الضمني بتسبب قرار الحل فيستشفّ من حالة عدم جواز حل المجلس النيابي للمرة الثانية لنفس السبب، أي عدم تكرار الحل لذات الأسباب – وقد سبق الإشارة إليها –، بمعنى أن عدم جواز الحل لنفس السبب مرتين يفهم منه ضمناً أن الرئيس ملزم بتسبب قرار الحل. ويتحقق هذا الغرض متى قرر الدستور قاعدة عدم جواز حل المجلس النيابي لمرة ثانية لنفس السبب الذي سبق أن حل به. ومؤدى هذا الالتزام التزام آخر لصيق به وهو ضرورة ذكر السبب الأول لحل المجلس الثاني، لأننا لا نستطيع معرفة ما إذا كان السبب الثاني هو مجرد تكرار للسبب الأول للحل أو مختلفاً عنه، إلا إذا علمنا السبب الأول للحل<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني:

#### سلطة رئيس الجمهورية في حلّ المجلس الشعبي الوطني

تعتبر هذه السلطة من الاختصاصات الأساسية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، ويتعلّق حق الحل بالمجلس الشعبي الوطني فقط دون مجلس الأمة، وقد احتفظ رئيس الجمهورية لحق الحل في الدساتير المختلفة، ويكون هذا الحل إما حلاً وجوبياً (فرع أول) أو حلاً إرادياً رئاسياً يمتلك فيه رئيس الجمهورية سلطة تقديرية للجوء إلى استعماله (فرع ثانٍ)، أما القيود المفروضة عليه فلا تعدو أن تكون شكلية إضافة إلى موانع تحول دون ممارسة الرئيس لهذه السلطة (فرع ثالث).

<sup>1</sup> زين بدر فراج، القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حلّ المجلس النيابي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1987، ص 118. أشارت إليه دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 124.

## الفرع الأول:

### الحل الوجودي

لقد وضع المؤسس الدستوري تخبناً لدخول العلاقة بين السلطة والتشريعية في حلقة مفرغة، آلية لمواجهة تعسف المجلس الشعبي الوطني، والحد من سوء استعماله لصلاحيته في رفض المصادقة على مخطط عمل الحكومة، وذلك من خلال إقرار تعرضه للحل الوجودي متى تهادى في رفض الموافقة على مخطط العمل المعروض عليه.<sup>1</sup>

وبالرجوع إلى الدساتير الجزائرية، نجد الدستور الجزائري لسنة 1963، قرر في مادته 55 و56 حق حل البرلمان. فالمادة 55 تنصّ على أنّ "يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية إيداع لائحة سحب ثقة، يتعين توقيعها من تلك النواب الذين يتكون منهم المجلس، ولا يجوز الالتجاء إلى هذا التصويت العلني، إلا بعد مضي أجل خمسة أيام كاملة على إيداع اللائحة".

وعليه، فالمجلس الوطني يمكنه إيداع لائحة لسحب الثقة من رئيس الجمهورية، وفي حالة التصويت عليها يتوجب على رئيس الجمهورية الاستقالة، مع الحل التلقائي للمجلس الوطني. وبالتالي، تم تقييد مسألة إقرار مسؤولية الرئيس والحكومة بالحل التلقائي للمجلس<sup>2</sup>، الأمر الذي من شأنه أن يترتب عليه سقوط أهم مؤسستين دستوريتين في الدولة في آنٍ واحدٍ.

وقد تمّ انتقاد واضعي دستور 1963، كون الحل التلقائي للمجلس الوطني في حالة إدانته لرئيس الجمهورية حالة من المستحيل وقوعها، ولعلّ ذلك راجع إلى تردد النواب في الإقدام على ذلك خوفاً من وضع حدّ لعهدتهم النيابية.

<sup>1</sup> عمار عباس، العلاقة بين السلطات ...، المرجع السابق، ص 172.

<sup>2</sup> سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، ج4، المرجع السابق، ص 343.

وعليه، فإنّ دستور 1963 اقتصر على حلّ المسألة من جانبها النظري دون العملي، وبالتالي أفقد كل قيمة قانونية للائحة حجب الثقة والحل الرئاسي. وبالتالي، فالعلاقة التي تربط تقرير المسؤولية بالحل ذات صبغة سياسية وليست قانونية.<sup>1</sup>

وفي ذلك، وبالرجوع إلى مناقشة مشروع الدستور<sup>2</sup>، فالملاحظ أن جلّ النواب المتدخلين رأوا بأنّه في حالة وقوع خلاف بين رئيس الجمهورية والحزب، وبعد نفاذ طرق التسوية، وعلى اعتبار أن النواب والحكومة تابعين للحزب، يأمر هذا الأخير النواب بتحريك مسؤولية الرئيس. وبالتالي، أرجعت قيادة الحزب مسألة الحل التلقائي للمجلس لعدم كشف أمام الرأي العام بأنّ نواب الحزب الواحد، مختلفون حول أمر جوهري. لهذا لا يُمكن أن يكون داخل الحزب نواب يصوتون لصالح الحزب وآخرون ضده.

ومن ثمّ اعتبر الحل التلقائي للمجلس إخراج للحزب من أزمة سياسية داخلية تمكّنه من أن يتحكّم في الوضع السياسي".

أما في ظلّ دستور 1989<sup>3</sup>، ودستور 1996<sup>4</sup> وكذا التعديل الدستوري لسنة 2016، فإنّه في حالة رفض مخطط عمل الحكومة (برنامج الحكومة قبل تعديل الدستور لسنة 2008) للمرة الثانية، فإنّ المجلس الشعبي ينحلّ وجوباً<sup>5</sup>. فالمادة 96 من التعديل

<sup>1</sup> عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة - تشريعاً - فقهاً، المرجع السابق، ص 161.

<sup>2</sup> عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1963، جامعة الجزائر، 1996، ص 192. أشار إليها عمار عباس، العلاقة بين السلطات، المرجع السابق، ص 173، هامش رقم 01.

<sup>3</sup> المادتان 76 و77 من دستور 1989.

<sup>4</sup> المواد 80، 81، و82 من دستور 1996.

<sup>5</sup> المواد 94، 95، و96 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

حيث تنصّ المادة 95 "يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، يعيّن رئيس الجمهورية من جديد وزيراً أول حسب الكيفيات نفسها".  
أما المادة 96 "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحلّ وجوباً تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر.

الدستوري لسنة 2016، في فقرتها الأولى تنصّ على أنّه "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحلّ وجوباً".

مما سبق، فإنّه يُمكن القول أن الغاية الرئيسية من الحل الوجوبي، تكمن في مواجهة تعسّف 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 ملتمس الرقابة.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني:

#### الحل الرئاسي الإرادي

يملك رئيس الجمهورية سلطة حل المجلس الشعبي الوطني متى رأى ذلك مناسباً، وبإقدامه على هذا الإجراء الخطير، فمن المفروض أنّه قد حدد الأهداف المتوخاة من وضع حدّ للعهد التشريعية للمجلس الشعبي الوطني.<sup>2</sup>

وعادة فلجوء رئيس الجمهورية يتمّ في حالات متنوعة، مثلاً، عند وجود أغلبية معارضة في البرلمان، تكون قد اتجهت نحو عرقلة مشاريع القوانين التي تتقدّم بها الحكومة بإيعاز من رئيس الجمهورية، أو الأوامر التشريعية الصادرة عنه. خاصة وأنّ هذه الوضعية تزداد تعقيداً في حالة ما إذا كان الوزير الأول لا ينتمي إلى الحزب الحائز على الأغلبية في البرلمان.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 81.

<sup>2</sup> عمار عباس، العلاقة بين السلطات ...، المرجع السابق، ص 174.

<sup>3</sup> ولو أنّ هذه الفرضية تضيق حالياً ولو نسبياً ذلك أن التعديل الدستوري لسنة 2016، في المادة 91 مطة 5، يقيد صلاحية رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول باستشارة الأغلبية البرلمانية، ولو أن الأخذ بالرأي الذي تقدّمه الأغلبية لا يلزم رئيس الجمهورية به.

كما يُمكن أن يلجأ رئيس الجمهورية إلى الحل الإرادي، إذا كانت هناك أغلبية برلمانية مؤيدة للرئيس، ولكنها ضعيفة ولا تسمح بتمرير المبادرات.<sup>1</sup>

وعليه، يُمكن القول أن الغاية من الحل الرئاسي الإرادي تكمن في تمكين رئيس الجمهورية للبحث والحصول على أغلبية مريحة مواتية من شأنها أن تؤدي إلى استقرار الحكم وبالتالي منع الأزمات الحكومية المتكررة خاصة في حالة الحكومات الائتلافية.

في ظلّ دستور 1976، فإن حق الحل حول لرئيس الجمهورية دون مقابل تقرير مسؤوليته، حيث نصّت المادة 163 منه أن "الرئيس الجمهورية أن يقرّر في اجتماع يضمّ الهيئة القيادية للحزب والحكومة، حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات مسبقة له.

تنظم الانتخابات التشريعية الجديدة في ظرف ثلاثة أشهر".

إنّ الملاحظ من خلال نصّ المادة أن المؤسس الدستوري قد استلزم صراحة أن يصدر قرار الحلّ من رئيس الجمهورية، في اجتماع يضمّ الهيئات القيادية للحزب والحكومة، وهذا نتيجة تداخل الحزب والدولة في تلك المرحلة.

كما يُمكن اعتبار حلّ المجلس توجهاً نحو الشعب لتحكيمه بشأن خلاف بين رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني، إلا أن هذا الافتراض حسب الأستاذ سعيد بوالشعير غير مقبول، لا سياسياً ولا عملياً. ذلك أن النظام السياسي في تلك المرحلة يرفض الصراع بين المؤسسات، وهذا راجع لتبعية هذه الأخيرة لحزب واحد. وكذلك تقيدها ببرنامج واحد. وهو الأمر الذي ينفي إمكانية قيام معارضة. وبالتالي، فالحل ليس

<sup>1</sup> صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 201.

سوى وسيلة لإخفاء الطابع الشمولي التسلطي للنظام السياسي في تلك المرحلة. باعتبار أن رئيس الجمهورية هو رئيس الهيئة القيادية للحزب وكذلك الحكومة.<sup>1</sup>

أما دستور 1989 ودستور 1996 وكذا التعديل الدستوري لسنة 2016، فقد أقرّوا حق وسلطة رئيس الجمهورية في حلّ المجلس الشعبي.

وهنا، لا بدّ من الإشارة إلى حالة مهمة، وهي تلك المتعلّقة بطلب الوزير الأول تصويتاً بالثقة من المجلس الشعبي الوطني، والمعلوم أنّه في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدّم الوزير الأول استقالة حكومته.<sup>2</sup> فهنا يُمكن في هذه الحالة لرئيس الجمهورية اللجوء إلى أحكام المادة 147<sup>3</sup> من الدستور المتعلّقة بالحل. فيقوم بحلّ المجلس الشعبي الوطني قبل قبول استقالة الحكومة بسبب رفض المجلس الشعبي الوطني قبل قبول استقالة الحكومة بسبب رفض المجلس التصويت لها بالثقة. هذه الحالة لا تُعتبر قيداً على سلطة رئيس الجمهورية، بل إنّها تسمح بالضغط على المجلس الشعبي الوطني الذي بات يعلم أنّ مواجهته للحكومة تعني إمكانية حله. وتبقى سلطة رئيس الجمهورية فيما عدا هذه الحالة تقديرية، يُمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إليها دون تعليل قراره.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، ج3، المرجع السابق، ص 244.

<sup>2</sup> المادة 5/84، 6 من دستور 1996، المادة 5/98، 6 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "لوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة. في هذه الحالة، يُمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 147 أدناه".

<sup>3</sup> احتفظت المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بنفس صياغة المادة 129 من دستور 1996، مع إضافتها لشرط استشارة رئيس المجلس الدستوري.

المادة 147 "يُمكن لرئيس الجمهورية أن يقرّر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوأثناء، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول.

وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

<sup>4</sup> دلال لوشن، المرجع السابق، ص 144.

وتجدر الإشارة إلى أن سلطة رئيس الجمهورية في حلّ المجلس الشعبي الوطني من السلطات التي لا يجوز له تفويضها. وهذا ما أشارت إليه المادة 2/201<sup>1</sup> من التعديل الدستوري لسنة 2016.

### الفرع الثالث:

#### شكالية الضوابط التي تحكم سلطة الحلّ وموانع ممارستها

سيتم التطرق للضوابط التي تحكم سلطة الحلّ (أولاً)، ثمّ الحالات التي يُمنع فيها على رئيس الجمهورية ممارسة هذه السلطة (ثانياً).

#### أولاً: شكالية الضوابط التي تحكم سلطة الحلّ

إن لرئيس الجمهورية - كما سبقت الإشارة - سلطة تقديرية في ممارسة سلطة الحلّ. ما عدا بعض الشروط التي لا تتعدّى أن تكون شكلية، والمتمثلة في استشارة رئيسي غرفتي البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري<sup>2</sup>، وكذا الوزير الأول. وكذلك ضرورة إجراء الانتخابات في أجلٍ أقصاه ثلاثة أشهر.

<sup>1</sup> تنصّ المادة 2/101 "كما لا يجوز أن يفوّض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحلّ المجلس الشعبي الوطني وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوامها...".

<sup>2</sup> المادة 1/147 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

1. استشارة<sup>1</sup> جهات محدّدة:

قيدت المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016، رئيس الجمهورية قبل أن يقرّر حل المجلس الشعبي الوطني استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول.

إنّ المؤسس الدستوري يهدف من خلال اشتراطه لإجراء الاستشارة، إلى حماية وحفظ مكانة رئيس الجمهورية من أيّ اتهام<sup>2</sup>. ومع ذلك، فإنّ هذه الاستشارة حتى وإن كانت إلزامية، فإنّ رئيس الجمهورية غير ملزم بالآراء التي تقدّمها هذه الجهات. لذلك، فإنّ هذه الاستشارة لها طابع شكلي، أراد المؤسس الدستوري من خلالها توفير ستار للسلطة الرئاسية عن توجيه أصابع الاتهام لها، باعتبار أن رئيس الجمهورية لا يُشاركه أي طرف في اتخاذ قرار الحل<sup>3</sup>. بمعنى أنّه حتى ولو لم تتفق الجهات المستشارة كلها على الحلّ، فإنّ الرأي الأخير يعود لرئيس الجمهورية وحده بإصدار مرسوم الحل<sup>4</sup>.

ومع ذلك، لا يُمكن إنكار أن لرأي هذه الشخصيات بالرغم من عدم إلزاميته لرئيس الجمهورية إلا أنّه يساعده في تقرير مدى ملائمة قرار الحل<sup>5</sup> للفصل في النزاع الناتج بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> يرى البعض أن المؤسس الدستوري بالرغم من أنّه لم يأخذ بالاستفتاء كطريق لحلّ المجلس النيابي. غير أنّه، قرر من جهة أخرى ما يُمكن اعتباره ضماناً دستورياً لحماية السلطة التشريعية في مواجهة رئيس الجمهورية بغرض الحدّ من إمكانية استخدامه لحقّ الحلّ بشكل تعسفي، وذلك من خلال استشارة جهات حددها الدستور.

بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، ج1، المرجع السابق، ص 355.

<sup>2</sup> بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003 - 2004، ص 77.

<sup>3</sup> أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 191.

<sup>4</sup> بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص 78.

<sup>5</sup> بركات أحمد، المرجع السابق، ص 105.

<sup>6</sup> إن استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ستدفع هذا الأخير بدوره إلى استشارة مكتب المجلس والكتل البرلمانية، ومن ثمّ، الأحزاب السياسية التي ينتمي إليها الأعضاء في مسألة الحلّ المعروضة عليه من طرف الرئيس، وبذلك يتعمّق النقاش من أجل محاولة تجنّب أحكام المادة 147.

بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، ج1، المرجع السابق، ص 355.

وبالرجوع إلى التجربة الدستورية في الجزائر، فسلطة رئيس الجمهورية في الحل لم تمارس إلا مرة واحدة، كانت سنة 1992، حينما قام رئيس الجمهورية بجل المجلس الشعبي الوطني مستنداً في ذلك إلى نصّ المادة 74 - 6 و120 من الدستور الجزائري لسنة 1989. وكان إعلان رئيس الجمهورية عن حلّه للمجلس الشعبي الوطني في 4 جانفي 1992<sup>1</sup>، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92 - 01<sup>2</sup> في مادته الأولى<sup>3</sup>. وجاء ذلك على إثر فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ في الدور الأول من الانتخابات التشريعية بالأغلبية الساحقة، والغريب أن الرئيس لم يتقيّد آنذاك باستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة، رغم أن دستور 1989 كان يفرض ذلك في المادة 120 منه<sup>4</sup>.

## 2. إجراء الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر:

بعد إصدار مرسوم الحل، لا بدّ أن يتمّ الالتزام بإجراء انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر<sup>5</sup>، وهي نفس المدة المقررة في حالة إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها. وهذا ما نصّت عليه الفقرة الثانية من المادة 147 "وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر".

<sup>1</sup> عمار عباس، بن طيفور نصر الدين، التعاطي مع شغور رئاسة الجمهورية - الجزائر سنة 1992، وتونس سنة 2011، نموذجاً -، المجلة التونسية للإدارة العمومية، مجلّة تصدر عن مركز الخبرة والبحوث الإدارية بالمدرسة الوطنية للإدارة، عدد 39، ص ص 51 - 74. مأخوذة من الموقع الإلكتروني:

مدوّنة عمار عباس [www.ammarabbes.blogspot.com](http://www.ammarabbes.blogspot.com)

<sup>2</sup> المرسوم الرئاسي رقم 92 - 01، مؤرخ في 28 جمادى الثانية 1412، الموافق لـ 4 يناير 1992، يتضمّن حلّ المجلس الشعبي الوطني، ج ر 2، لسنة 1992.

<sup>3</sup> جاء في المادة الأولى 'يجل المجلس الشعبي الوطني ابتداء من تاريخ اليوم 28 جمادى الثانية عام 1412هـ الموافق لـ 4 يناير 1992'.

<sup>4</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 84.

<sup>5</sup> تعتبر هذه المدة طويلة نسبياً إذا ما قارناها على سبيل المثال بالمدة الزمنية المقررة لإجراء الانتخابات بعد حل الجمعية الوطنية في فرنسا. فوفقاً للمادة 12 من دستور فرنسا لسنة 1958، يتمّ إجراء الانتخابات العام خلال مدة لا تقلّ عن عشرين يوماً، ولا تزيد عن أربعين يوماً بعد الحلّ.

وتعتبر المدة الزمنية المحددة دستورياً لإجراء انتخابات بعد حلّ المجلس النيابي (المجلس الشعبي الوطني) بمثابة ضمانات. الغاية منها عدم إطالة الفترة بين إنهاء المجلس المحلول وانعقاد المجلس الجديد. وذلك لكي لا يُشغل حلّ المجلس كوسيلة من قبل السلط التنفيذية لتعطيل انعقاد المجلس لأمدٍ طويل. فهذه الضمانة تلعب دوراً في استقرار المؤسسات الدستورية في البلاد<sup>1</sup>.

وبالرجوع للدستور الجزائري، فهو على خلاف ما هو مقرر في بعض دساتير النظم المقارنة، لم يرد فيه إشارة إلى مصير المجلس المنحلّ في حالة عدم إجراء رئيس الجمهورية للانتخابات التشريعية خلال الفترة الزمنية المحددة دستورياً<sup>2</sup> والمقررة بأجلٍ أقصاه ثلاثة أشهر. فهل يسترد المجلس المنحلّ كامل سلطاته الدستورية حين اجتماع المجلس الجديد فوراً كأنّ الحلّ لم يكن؟

بالرجوع إلى بعض الدساتير المقارنة، نجد الدستور الكويتي في المادة 107 منه نص على أنّه إذا لم تجر الانتخابات خلال المدة المحددة يسترد المجلس المنحلّ كامل سلطاته الدستورية، ويجتمع فوراً كأنّ الحلّ لم يكن، ويستمرّ في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد.<sup>3</sup>

أما دستور مملكة البحرين لسنة 1973، فيقضي في المادة 2/65، 3 بتنظيم الانتخابات التشريعية في ميعاد لا يتجاوز شهرين من تاريخ الحلّ، وإلا استردّ المجلس المنحلّ كامل سلطته الدستورية، ويجتمع فوراً كأنّ الحلّ لم يكن ويستمر في ممارسة أعماله إلى أن يتمّ انتخاب المجلس الجديد.

<sup>1</sup> دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 120.

<sup>2</sup> أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 192.

<sup>3</sup> محمد فهميم درويش، السلطة التشريعية، ماهيتها، تكوينها، اختصاصاتها، 2002، ص 567.

وهي الأحكام التي جاءت الدساتير الجزائرية خلوا منها.

ولكن السؤال المطروح، هو هل يُمكن أن ينعقد المجلس المنحل بقوة القانون؟

يذهب في هذا الصدد الفقيه سليمان الطماوي أنه من المتعذر القول بتطبيق هذا الحكم استنتاجاً إذا لم ينصّ الدستور صراحة عليه، وإن كان من الممكن الدفاع عن هذا التفسير على أساس أن قرار الحل وقد قيده الدستور بشرط اجتماع المجلس الجديد خلال فترة محددة. فإنّ هذا الشرط يكون بمثابة الشرط الفاسخ، فإذا تخلّف الشرط بطل قرار الحل بأثر رجعي، ومثل هذا التفسير سليم من الناحية الدستورية، لا يعتمد على مجرد التفسير السليم للقانون، ولكن تحكمه ملائمتها لسياسة. وعليه، قد تعطل قواعد التفسير السليمة لذلك. فإذا أريد تطبيق النتيجة السابقة، فمن المتعين النص عليها صراحةً في صلب الدستور.<sup>1</sup>

ثانياً: موانع ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة الحل.

تمثّل في منع ممارسة سلطة الحلّ لمن يتولّى منصب رئاسة الدولة بسبب شغور في منصب الرئاسة لحدوث مانع لرئيس الجمهورية، وكذا عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب.

1. منع ممارسة سلطة الحلّ لمن يتولّى رئاسة الدولة في حالة شغور المنصب:

يمنع على من يتولى رئاسة الدولة في حالة عجز أو وفاة أو استقالة رئيس الجمهورية من ممارسة سلطة الحل. فالرجوع لأحكام المادة 104 من التعديل الدستوري لسنة 2016، في فقرتها الثالثة، فإنه لا يُمكن في الفقرتين المنصوص عليهما في المادتين

<sup>1</sup> سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، ص 536 وما بعدها. أشار إليه: محمد فهيم درويش، المرجع السابق، ص 568.

102 و103 تطبيق أحكام مجموعة من الأحكام المنصوص عليها في الدستور، بما فيها أحكام المادة 147 المتعلقة بحقّ أو سلطة الحلّ.

والمغزى من ذلك أن رئيس الدولة غير المنتخب الذي يتولى رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب العجز أو الوفاة أو الاستقالة، ونظراً لأهمية وخطورة قرار الحلّ، وخصوصاً إذا علمنا أن رئيس الدولة غير المنتخب لا يعقل أن يقوم بحلّ مؤسسة منتخبة، تعتبر هي الممثل لإرادة الشعب، والمعبر عنها. وعليه، سيتحول رئيس الدولة بذلك إلى احتلال مكانة أسمى من المجلس الشعبي المنتخب عن طريق الاقتراع العام، بالرغم من أنّه غير منتخب.<sup>1</sup>

## 2. عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب:

نصّت معظم الدساتير على منع حلّ المجالس النيابية في حالة الضرورة، وأثناء ممارسة السلطات الاستثنائية.

فالدستور الفرنسي لسنة 1958، على سبيل المثال، نصّ في المادة 3/16<sup>2</sup>، أنّه لا يجوز حلّ الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري، فإنّه لا يجوز لرئيس الجمهورية حلّ المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية، وكذا حالة الحرب. ولو أن الدستور لم ينصّ صراحة على هذا. إلاّ أنّه يُستنتج ضمناً من كلّ من المادتين 4/107 و2/109 اللتان تنصّان على وجوب اجتماع البرلمان، الأمر الذي يفهم منه عدم إمكانية رئيس الجمهورية ممارسة سلطة الحلّ أثناء هذه الظروف الاستثنائية.

<sup>1</sup> سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، ج3، المرجع السابق، ص 247، هامش رقم 04.

<sup>2</sup> L'article 16/3 de la constitution française « L'assemblée Nationale ne peut être dissoute, pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels... ».

وبالرغم من ذلك، فنجد أن دور البرلمان بغرفتيه خاصة في حالة الحرب لا يعدو أن يكون حضوراً شرفياً طيلة فترة الحرب . ذلك أنه يتم جمع كافة السلطات في الدولة بما فيها التشريعية في يد رئيس الجمهورية . وبالرغم من أن الدستور نص صراحة على أنه " ويجتمع البرلمان وجوبا " وذلك في المادة 109 منه، إلا أن القانون العضوي 12-16 استلزم أن يكون اجتماع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية<sup>1</sup> وفي هذا مخالفة لنص الدستور الذي نص على أن الاجتماع يكون بقوة القانون مباشرة بعد تقرير حالة الحرب ودون انتظار الضوء الأخضر من أي جهة كانت<sup>2</sup> .

كما أن فترة الحرب تقتضي تجسيد اختصاصات البرلمان فدوره الوحيد دور استشاري وبالتالي فهو دور ثانوي وشبه منعدم طيلة فترة حالة الحرب غير أن الموازين تنقلب فيما يخص إعلان الهدنة والسلم. فالمادة 149<sup>3</sup> من التعديل الدستوري لسنة 2016، وضّحت أن رئيس الجمهورية يصادق على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، ولكن بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة . وبالتالي فالبرلمان صاحب سلطة كاملة له حق قبول توقيف الحرب مؤقتاً أو نهائياً باعتبار أن الدستور جعل حق الموافقة النهائية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم يرجع لغرفتي البرلمان<sup>4</sup> .

<sup>1</sup> المادة 99 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر .

<sup>2</sup> بوقرن توفيق، الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا - الجزائر نموذجاً -، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011-2012، ص 156.

<sup>3</sup> تنص المادة 149 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 المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة والتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

<sup>4</sup> بوقرن توفيق، المرجع السابق، ص 157 .

مما سبق، فقد انتهينا من تبيان السلطات التي خص بها المؤسس الدستوري الجزائري السلطة التنفيذية، وبالخصوص رئيس الجمهورية سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية . هذه السلطات التي توسعت في مقابل تضيق سلطات وصلاحيات السلطة التشريعية وأدت بالمقابل الى سيطرة وهيمنة الأولى على حساب الثانية . ولكن، وبالرغم من الاعتراف الدستوري بسلطات تشريعية وأخرى رقابية للسلطة التشريعية، فهل من شأن ذلك ارجاع التوازن المفقود بين السلطتين ؟

## **الباب الثاني :**

**الدور المحدود للبرلمان في ممارسة**

**وظائفه التشريعية والرقابية**

**في النظام الدستوري الجزائري**

انتهينا في الباب الأول من الرسالة، إلى تبيان السلطات التي خص بها المؤسس الدستوري السلطة التنفيذية. ولكن، وقبل الخوض في صلاحيات السلطة التشريعية التي غالبا ما تتسم بالمحدودية وتغيب عنها الفعالية. لا بد من الإشارة أن البرلمان في الجزائر مكون من غرفتين : المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع المباشر العام والسري<sup>1</sup>، لعهددة مدتها خمس سنوات<sup>2</sup> بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة<sup>3</sup>. ويشترط في المترشح للمجلس الشعبي الوطني أن يكون بالغا 25 سنة على الأقل يوم الاقتراع<sup>4</sup>، وأن يتمتع بالجنسية الجزائرية ومتمتعاً بحقوقه السياسية والمدنية<sup>5</sup>. والملاحظ من هذه الشروط عموميته وغياب الشروط التي من المفروض أن يتحلى بها نواب الشعب، وممثلو إرادته، كاشتراط مستوى علمي معين يعكس أهمية المركز الذي يحوزه العضو في البرلمان .

أما أعضاء مجلس الأمة فينتخب الثلثان عن طريق الإقتراع غير المباشر والسري بواقع مقعدين عن كل ولاية من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية<sup>6</sup>. ويتم انتخابهم لعهددة مدتها ستة سنوات<sup>7</sup>. تجدد بالنصف كل ثلاث سنوات. أما الثلث الآخر فيعين من قبل رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> المادة 118 / 1 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

<sup>2</sup> المادة 119 / 1 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>3</sup> المادة 84 من القانون العضوي 16-10 مؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق 25 غشت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات ج ر 50 لسنة 2016.

<sup>4</sup> المادة 92 من قانون الانتخابات سالف الذكر .

<sup>5</sup> المادة 3 من قانون الانتخابات .

<sup>6</sup> المادة 118 / 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

<sup>7</sup> المادة 119 / 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016 . وكذلك المادة 107 من قانون الانتخابات سالف الذكر .

<sup>8</sup> المادة 118 / 3 من قانون الانتخابات .

هذا ولا يشترط في المترشح لعضوية مجلس الأمة - وليس المعين بطبيعة الحال - وفقا للقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات سوى بلوغ سن 35 سنة كاملة يوم الاقتراع، وألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جنائية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية. وهذا وفقا لنص المادة 111 من ذات القانون.

وبالرجوع لاختصاصات البرلمان بغرفتيه فإنه صاحب السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه<sup>1</sup>. ولكن، هل هذا هو الواقع وما أسباب التراجع المستمر للبرلمان عن ممارسة وظيفته التشريعية والدور المحدود له بالموازاة مع اكتساح السلطة التنفيذية لهذا المجال واتساع سلطتها التنظيمية في مقابل تضيق المجال المحجوز للبرلمان، ثم ما مدى وجود حماية حقيقية لمجال القانون ( الفصل الأول ) . ومن جانب آخر أقر الدستور للبرلمان بحقه في مراقبة عمل الحكومة<sup>2</sup> فما مدى نجاعة هذه الرقابة ( الفصل الثاني ).

<sup>1</sup> المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>2</sup> المادة 113 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

## الفصل الأول :

### ضعف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية وقصور الحماية المقررة لمجاله.

طبقا لأحكام الدستور فإن السلطة التشريعية تمارس من برلمان مكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ولهما السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه. إلا أنه وكما سبقت الإشارة فإن ممارسة الوظيفة التشريعية التي هي أصل وجود البرلمان ليست حكرًا عليه وإنما تشاركه فيها السلطة التنفيذية بل وتحتكر هذا المجال ويحصر بذلك دور البرلمان في التصويت فقط .

وهذا الواقع يعترف به الجميع بدءًا بالنواب أنفسهم إذ اعتبر البعض أن المجلس الشعبي الوطني " عبارة عن مجرد صندوق بريد تقدم فيه مشاريع القوانين أو مجرد غرفة تسجيل لا غير ...." <sup>1</sup> .

وعليه ماهي الأسباب في ضعف البرلمان في هذا المجال الذي من المفروض أنه صاحب الإختصاص الأصيل فيه ( المبحث الأول ) ثم مامدى الحماية المقررة لمجال القانون من تعدي اللائحة ؟ ( المبحث الثاني ).

<sup>1</sup> صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، ط 1، مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش، E P A، الجزائر، 2012، ص 136 .

## المبحث الأول:

### الدور المحدود للبرلمان في المجال التشريعي

تعتبر سلطة التشريع مبرر وجود البرلمان، ومنها استمدت تسمية السلطة التشريعية. فالديمقراطية التمثيلية تقتضي بأن يكون البرلمان الممثل الوحيد للإرادة الشعبية. الأمر الذي يترتب عليه أن يعمل ممثلو الشعب على صنع إرادة ممثليهم بكل حرية.

ويُعتبر القانون الوسيلة الأساسية التي من خلالها يعبر الشعب عن إرادته. ما يوجب ضرورة تمتع البرلمان بالسيادة في مجال وضع القانون.

وهذا ما ذهب إليه التعديل الدستوري لسنة 2016 - وقبلة دستور 1996 -، من خلال المادة 112<sup>1</sup> منه، التي تنصّ على أنّ "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكوّن من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

وعليه، فقد أقرّ المؤسس الدستوري سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه.

إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري أشرك السلطتين التنفيذية والتشريعية في حق المبادرة بالقوانين، وهذا الاتجاه مقبول باعتبار أنّ الفقه أجمع على أن ازدواج المبادرة بين المؤسستين أضحى ضرورة لا غنى عنها لتفادي العيوب التي قد تترتب على انفراد السلطة التنفيذية أو البرلمان بهذا الحق.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>أبقت المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على نفس صياغة المادة 98 من دستور 1996.

<sup>2</sup>وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال...، المرجع السابق، ص 229.

ففي ظلّ دستور 1963، خوّّل المؤسس الدستوري السلطتين التنفيذية والتشريعية حق المبادرة بالقوانين وفقاً للمادة 1/36، كما أخذ المؤسس الدستوري بالمبادرة الفردية للنواب وليس الجماعة. إذ تنصّ المادة 1/36 "لرئيس الجمهورية وللنواب حقّ المبادرة بتقديم القوانين"، كما أن النظام الداخلي للمجلس آنذاك ليس فيه إشارة إلى الاقتراح الجماعي.

أما دستور 1976، فأعطى حقّ المبادرة بالقوانين لرئيس الجمهورية ولعشرين نائباً من أعضاء المجلس الشعبي الوطني.<sup>1</sup>

وبالنسبة لدستور 1989، فإنّه لكل من رئيس الحكومة وعشرين نائباً من المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين.<sup>2</sup> وهو نفس ما أخذ به دستور 1996 من خلال المادة 119. وبالرجوع للتعديل الدستوري لسنة 2016، فإنّ حق المبادرة بالقوانين يشترك فيه وفقاً للمادة 136 كل من الوزير الأول وعشرون نائباً، وكذا عشرون عضواً من مجلس الأمة.

ولكن هل اقتراحات القوانين ترد عليها قيود؟ وما أسباب ضعفها بالمقارنة مع مشاريع القوانين الحكومية؟ (المطلب الأول)، ثم ما هو دور الغرفة الثانية في المجال التشريعي وما الحل في حالة وقوع خلاف بين غرفتي البرلمان وهل تتدخل الحكومة في هذه الحالة؟ (المطلب الثاني)

<sup>1</sup> المادة 1/148، 2 تنص على أنّ "المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية، كما أنّها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني. تكون اقتراحات القوانين قابلة للنقاش إذا قدّمها عشرون نائباً".

<sup>2</sup> المادة 113 من دستور 1989.

## المطلب الأول:

### القيود الواردة على اقتراحات القوانين وأسباب ضعفها

بالرغم من أن السلطة التشريعية يمارسها برلمان بغرفتين لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه.

غير أن حق المبادرة ليس مقصوراً على غرفتي البرلمان، وإنما للسلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول حق المبادرة بمشاريع قوانين جنباً لجنب مع نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة. غير أن ممارسة هذا الحق من قبل البرلمان - عكس الحكومة - تصطدم بقيود وضوابط (فرع أول) زيادةً على وجود أسباب قانونية وواقعية تضعف من اقتراحات القوانين المقدمة من النواب والأعضاء (فرع ثان).

## الفرع الأول:

### القيود الواردة على اقتراحات القوانين

وفقاً للمادة 1/136، 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن لكل من الوزير الأول، وعشرين نائباً من المجلس الشعبي الوطني، وعشرين عضواً من مجلس الأمة الحق في المبادرة بقوانين. ويبادر الوزير الأول بمشاريع قوانين، في حين يبادر كل من أعضاء مجلس الأمة والنواب باقتراحات قوانين. غير أن ممارسة هذا الحق من قبل أعضاء البرلمان تصطدم بالعديد من القيود والضوابط، منها الشكلية والإجرائية (أولاً)، وكذا الموضوعية والزمانية (ثانياً).

## أولاً: القيود الشكلية والاجرائية.

وفقاً للمادة<sup>1</sup> 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وكذا المادة<sup>2</sup> 1/22 من القانون العضوي 16-12 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، فإن اقتراح القانون لا بد أن يكون موقّعاً من (20) عشرين نائباً أو (20) عشرين عضواً من مجلس الأمة. فالملاحظ بداية إقرار التعديل الدستوري لسنة 2016 حق أعضاء مجلس الأمة في اقتراح القوانين أسوةً بنواب المجلس الشعبي الوطني. وهو ما لم يكن مقرراً في ظل دستور 1996، ولو أنّ حقّ الاقتراح لأعضاء مجلس الأمة محصور في مجالات محددة هي التنظيم المحلي، وهيئة الإقليم والتقسيم الإداري.<sup>3</sup>

وعليه، فإنّ المؤسس الدستوري اشترط أن يكون اقتراح القوانين موقّعاً من عشرين نائباً في المجلس الشعبي الوطني، أو عشرين عضواً في مجلس الأمة. وهذا العدد المشترك من شأنه أن يشكّل عائقاً على النواب والأعضاء في المجال التشريعي، وهو بمثابة قيد حقيقي لما يتطلبه ذلك من وقتٍ لإقناع بعضهم البعض بالاقترحات المقدّمة<sup>4</sup>. وهذا راجع لأخذ المؤسس الدستوري بالمبادرة الجماعية، في حين أنّه في ظل دستور 1963 كان يأخذ بالمبادرة الفردية وليس الجماعية. وهو معروف كذلك لدى بعض الأنظمة التي نجدّها تسمح للنائب في البرلمان تقديم اقتراح قانون بصفة منفردة.

<sup>1</sup>تنص المادة 1/136، 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائباً أو عشرون (20) عضواً في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه".

<sup>2</sup>تنص المادة 1/22 من القانون العضوي 16 - 12 "مع مراعاة أحكام المادة 137 من الدستور، يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقّعاً عليه من عشرين (20) نائباً أو عشرين (20) عضواً من مجلس الأمة".

<sup>3</sup>سيتمّ التطرق بالتفصيل لدور مجلس الأمة في اقتراح القوانين في المطلب الثاني.

<sup>4</sup>رابحي الأحسن، المرجع السابق، ص 293.

فتقييد اقتراح القانون بتوقيع عشرين نائباً أو عضواً تتجلى صعوبته في أنه لا يُمكن للأحزاب السياسية التي لا تتحصّل على هذا العدد من المقاعد أن تقترح القوانين، إلا في حالة وحيدة، هي "حالة التحالف" بين حزبين فأكثر. وهذه الممارسة معلوم أنّها لا تتسم بالثبات.<sup>1</sup>

إضافةً إلى ما سبق، فإنّ اقتراحات القوانين المقدّمة من أعضاء البرلمان يشترط إرفاقها بعرضٍ للأسباب، وأن يتمّ تحرير نصّها في شكل مواد<sup>2</sup>. ثم يتم إيداع اقتراح القانون إما لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة.

ويبلغ اقتراح القانون الذي تمّ قبوله إلى الحكومة، التي تبدي رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة - حسب الحالة - خلال أجل لا يتجاوز شهرين من تاريخ التبليغ<sup>3</sup>. وفي حالة عدم إبداء الحكومة رأيها عند انقضاء أجل شهرين؛ يتم إحالة اقتراح القانون من قبل رئيس مجلس الأمة، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة على اللجنة المختصة لدراسته<sup>4</sup>.

وتعتبر مدة الشهرين المخولة للحكومة، لإبداء رأيها حول اقتراح قانون؛ طويلة نسبياً قد تؤدي إلى تأخير دراسة هذه الاقتراحات نتيجة لتأخر الحكومة في الردّ. ما من شأنه تأخر عرض هذه الاقتراحات على اللجنة المختصة في حالة قبولها.

<sup>1</sup> دلال لوشن، نادية خلفه، التمثيل النسبي والأداء البرلماني، مجلة العلوم القانونية، المركز الجامعي الوادي، عدد 2، جانفي 2011، ص 141.

<sup>2</sup> المادة 19 من القانون العضوي 16 - 12 سالف الذكر.

<sup>3</sup> جاءت المادة 2/24 من القانون العضوي 16 - 12 أكثر دقّة من سابقتها المادة 2/25 من القانون العضوي 99 - 02، حيث وضّحت أن الحكومة تُبدي رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة خلال أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ التبليغ، في حين أنّ المادة 2/25 من القانون العضوي 99 - 02 لم توضّح من أي تاريخ يبدأ احتساب أجل الشهرين.

<sup>4</sup> المادة 24 من القانون العضوي 16 - 12 سالف الذكر.

زيادةً على ذلك فقد تسبب طول الفترة ما بين الاقتراح، ودراسته، وقبوله إمكانية أن تعمل الحكومة على الضغط على بعض أصحاب الاقتراح للانسحاب، فيفقد بذلك الاقتراح أهم شرط، وهو التمثل في النصاب المطلوب.

وبالرغم من أن القانون العضوي 16-12، يبين في حالة عدم إبداء الحكومة رأيها عند انقضاء شهرين يُحال اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته كما سبقت الإشارة أعلاه. غير أنه في الواقع غير ذلك، فكثيراً ما ينتظر المجلس ردّ الحكومة بعد مرور الأجل، وفي حالة عدم الردّ يكتفي المجلس بالتكتم عن الموضوع. وإن رفضت في الآجال أو بعدها، فإنّ المجلس يكتفي بالردّ وتقرير رفض الاقتراح دون دراسته مدى دستوريته أو قانونيته. مع أنه لا وجود لنص يمنعه من دراسة رأي الحكومة ومدى جدّيته ودستوريته وقانونيته<sup>1</sup>.

ومن جهة أخرى، تلعب اللجان المختصة دوراً هاماً من حيث تحضير النصّ التشريعي على الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني<sup>2</sup>، إذ تقوم هذه اللجان عند إعداد التقارير الخاصة باقتراحات القوانين، المودعة من النواب أو الأعضاء بإبداء رأيها أو اقتراحاتها التي ترفع للجلسة العامة للمناقشة والتصويت، والتي تؤثر بشكل كبير في هذه العملية خصوصاً عندما لا تكون هذه الاقتراحات والآراء في صالح اقتراحات القوانين المودعة من النواب أو الأعضاء. وعلى إثر انطلاق اللجنة في أشغالها تشرع المناقشة والمداومات بين أعضائها. فالأعمال التحضيرية الحقيقية لمناقشات النواب وآرائهم هي مناقشة اللجان في جلساتها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والرقابية، ج4، المرجع السابق، ص 128.

<sup>2</sup> مزياني حميد، المرجع السابق، ص 100.

<sup>3</sup> بجاوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، المرجع السابق، ص 99.

## ثانياً: القيود الزمنية والموضوعية لاقتراحات القوانين

زيادة على القيود الشكلية والاجرائية الضابطة لاقتراح القوانين، نجد من ناحية أخرى قيوداً زمنية وأخرى موضوعية واردة على اقتراحات القوانين المقدمة من النواب والأعضاء في غرفتي البرلمان على سواء.

## 1- القيود الزمنية:

حصرت المبادرة البرلمانية بإطار زمني محدد، فوفقاً لنصّ المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإنّ البرلمان يجتمع في دورة عادية واحدة كلّ سنة<sup>1</sup>، مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل. وهذا ما أكدته المادة 4 من القانون العضوي 16 - 12 المنظم للعلاقة بين البرلمان بغرفتيه والحكومة. وبالتالي فإنّ الفترة الزمنية المخولة للبرلمان ليشرع فيها محددة بالدورة البرلمانية.

وتجدر الإشارة إلى أنّه قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، وفي ظلّ دستور 1996، كان البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين كلّ سنة، تدوم كلّ دورة أربعة أشهر على الأقل<sup>2</sup>، وخمسة أشهر على الأكثر، وفقاً للمادة الخامسة من القانون العضوي 02 - 99 الملغى. أي أنّ الدورتين العاديتين تدومان على الأكثر عشرة أشهر، وهي المدة التي كان يتقدّم فيها المجلس الشعبي الوطني باقتراحات قوانين.

وبمقارنة مع الوضع قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، وبعده، نجد أن المدة التي يجتمع فيها البرلمان بعد التعديل الدستوري أطول وأوسع نسبياً مقارنة بما قبل التعديل.

<sup>1</sup> يعتبر تحوّل موقف المؤسس الدستوري من الأخذ بنظام الدورتين إلى نظام الدورة الواحدة (مثلما هو عليه الحال في فرنسا مثلاً) نقطة إيجابية في التعديل الدستوري لسنة 2016. ذلك أنّ الدورة الواحدة طيلة السنة تكون بالموازاة مع ممارسة السلطة التنفيذية لمهامها طول السنة، وبذلك تتحقق له إمكانية القيام بوظائفه الدستورية كاملة، واستمرارية مراقبة عمل الحكومة.

<sup>2</sup> المادة 118، من دستور 1996.

ذلك أنّ المدّة قبل التعديل هي دورتان عاديتان تدومان في مجموعهما عشرة أشهر على الأكثر، في حين أنّ المدّة لاجتماع البرلمان بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 هي عشرة أشهر على الأقل، أي أنّها قد تدوم حتى 11 شهراً في حالة ما إذا طلب الوزير الأول تمديدتها لأيام<sup>1</sup>. هذا بالنسبة للدورة العادية للبرلمان. أما في حالة اجتماع البرلمان في دورة غير عادية، فإنّ هناك صعوبة لانعقاد هذه الدورات الاستثنائية من قبل البرلمان كون المؤسس الدستوري يشترط أن يكون هذا الاجتماع إما بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو باستدعاء من رئيس الجمهورية، بطلب من الوزير الأول، أي بمبادرة من السلطة التنفيذية. ومن المستبعد، إن لم نقل من المستحيل أن تبادر السلطة التنفيذية لدعوة البرلمان لدراسة اقتراحات قوانين بادر بها النواب، وخاصة نواب المعارضة .

أما عن الحالة الثالثة، فقد يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بطلب من ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى صعوبة تحقيق هذا النصاب لأعضاء الغرفة السفلى للدعوة للانعقاد.

## 2- القيود الموضوعية:

يتحدّد المجال الذي يشرع فيه البرلمان في التعديل الدستوري لسنة 2016 طبقاً للمادة 140<sup>2</sup>، وكذلك مجموعة من المجالات الأخرى الواردة في الدستور. فهذه المادة تنصّ على

<sup>1</sup> المادة 02/135، من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>2</sup> المادة 140 : " 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،
- 2) القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لاسيما الزواج والطلاق، والبنوة، والأهلية، والشركات،
- 3) شروط استقرار الأشخاص،
- 4) التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية،
- 5) القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب،
- 6) القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية،

أن البرلمان يشرع في الميادين التي يُخصّصها له الدستور، وكذلك في المجالات التسعة والعشرين المذكورة في هذه المادة<sup>1</sup>، مقارنة بالمادة 122 من دستور 1996، التي عدّدت ثلاثين مجالاً، وستة وعشرين مجالاً في ظل دستور 1989.

- 7) القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون،
- 8) القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ،
- 9) نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية،
- 10) التقسيم الإقليمي للبلاد،
- 11) التصويت على ميزانية الدولة،
- 12) إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها،
- 13) النظام الجمركي،
- 14) نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات،
- 15) القواعد العامة المتعلقة بالبحث العلمي،
- 16) القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان،
- 17) القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل، والضمان الاجتماعي وممارسة الحق النقابي،
- 18) القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية،
- 19) القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية،
- 20) حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه،
- 21) النظام العام للغابات والأراضي الرعوية،
- 22) النظام العام للمياه،
- 23) النظام العام للمناجم والمحروقات،
- 24) النظام العقاري،
- 25) الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي،
- 26) القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلّحة،
- 27) قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص،
- 28) إنشاء فئات المؤسسات،
- 29) إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها ألقابها التشريعية".

<sup>1</sup> استبعد التعديل الدستوري لسنة 2016 المصادقة على المخطط الوطني كمجال كان يشرع فيه البرلمان بقانون في ظلّ دستور 1996، ودستور 1989 وحتى دستور 1976.

وحول مدى ممارسة السلطة التشريعية لاختصاص كامل في مجال إقرار المخطط الوطني. يرى الأستاذ سعيد بوالشعير أن السلطة التنفيذية تتمتع بوسائل تمكنها من فرض تفوقها على السلطة التنفيذية وذلك باستحواذها على إعداد المخطط لوحدها ولا يكون للسلطة التشريعية إلا المناقشة مثلما تفعل في مشروع قانون الميزانية.

ففي ظل دستور 1976، أقرّت المادة 15/151 اختصاص المجلس الشعبي في إقرار المخطط الوطني. غير أنّ ممارسته لهذا الاختصاص وجدت صعوبات عديدة: فمن ناحية السلطة السياسية المتمثلة في الحزب الواحد، والتي عقد لها اختصاص وضع التوجيهات العامة

وبالتالي، فالبرلمان يعدّ القوانين ويصوّت عليها، ويمارس سلطة التشريع في نطاق اختصاصاته، إذ لا تنحصر مجالات تدخلها التشريعي في المواضيع المحددة في المادة 140، وإنما تمتدّ إلى غير ذلك من المواضيع التي يتطلب الدستور تنظيمها بقانون. وعلى سبيل المثال لا الحصر، هناك مواد أضافها التعديل الدستوري لسنة 2016 تدخل ضمن مجال القانون، كالمادة 19 حول حماية الدولة للأراضي الفلاحية، والأملاك المائية العمومية، والمادة 23 حول التصريح بالملكيات لكل من يُعيّن في وظيفة سامية في الدولة أو يُنتخب لهيئة وطنية.

كذلك، المادة 51 حول الحصول على المعلومات والوثائق والاحصائيات، المادة 53 حول حقوق الأحزاب السياسية المعتمدة. أما المادة 57 تتضمن حق الأشخاص المعوزين في المساعدة القضائية، وأيضاً المواد 60، 68 و72 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

كما يُشرّع البرلمان بقوانين عضوية وفقاً لما حدّته المادة 141<sup>1</sup> من التعديل الدستوري لسنة 2016، إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور،

---

للمخططات ابتداء من سنة 1979. كما أن السلطة التنفيذية بما تملكه من إدارة وأساليب فنية وتقنية في وضع المخططات تلعب دوراً كبيراً في التقليص من الدور التشريعي للمجلس الشعبي الوطني، واقتصار عمله في المناقشة والموافقة، باعتبار أن التفاصيل تضعها الحكومة، أما المؤتمر فلا يتدخل إلا لتحديد توجيهات المخططات الوطنية وتقييم نتائجها، وهذا يعني أن الحكومة هي صاحبة الاختصاص الفعلي في وضع المخطط، كما أنّها تتولى تنفيذه.

في حين أنّها في ظل دستور 1989، وكذا دستور 1996، تمّ تحويل البرلمان المصادقة على المخطط الوطني.

راجع: سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 371.

<sup>1</sup>تنص المادة 141 على أنه "إضافةً إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

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

وهو ما كان قد تبناه قبلاً دستور 1996، من خلال المادة 123 منه. ولكن مستثنياً أن يشرع البرلمان - وفقاً للتعديل الدستوري لسنة 2016- بقوانين عضوية في القانون المتعلق بالأمن الوطني. وبالتالي أصبحت المادة 141 تشير إلى مجالات ستة فقط، في حين أنها في ظل دستور 1996، المادة 123 كانت تحدد بسبعة مجالات.

وعليه، إضافةً لما تضمنته المادة 141 من مجالات محددة يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية. هناك مواد نجدها متفرقة في الدستور تدخل ضمن مجال تشريع البرلمان بقوانين عضوية نذكر منها المادة 4، التي تشير إلى إحداث مجمع جزائري للغة الأمازيغية، وذلك في إطار ترقية الدولة لتمايزت كلغة وطنية ورسمية، كما ينظم حق إنشاء الأحزاب السياسية، التزاماتها وواجباتها بموجب قانون عضوي بموجب المادة 52 المستحدثة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، زيادة على حق إنشاء الجمعيات وفقاً للمادة 54، كما أنه، ووفقاً للمادة 92، فإن الوظائف القضائية التي يعين فيها رئيس الجمهورية تحدد بموجب قانون عضوي. وفي الأخير، فإن نظام التعويضات البرلمانية يُحدد وفقاً للمادة 120 بموجب قانون عضوي.

وعليه، لا ينبغي للنواب، وهم بصدد اقتراح قانون أن يخرجوا عن المجالات المحددة، وإلا جاز لمكتب المجلس رفض الاقتراح، وحتى ولو مرر هذا الأخير، وتم التصويت عليه فسيكون بوسع رئيس الجمهورية إخطار المجلس الدستوري للبت في عدم دستورية.

مما سبق، يُمكن القول أن من أهم الأسباب القانونية لضعف المبادرات باقتراح قوانين مقارنة بمشاريع القوانين، أنه لم يتم تقييد الوزير الأول، ولم يحدد له المجال الذي

- القانون المتعلق بقوانين المالية،

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة.

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

يتدخل فيه بواسطة مشاريع قوانين - عكس اقتراحات القوانين كما سبقت الإشارة - في مختلف المواضيع حسب برنامجها وأولوياتها، ولها أن تتحرك في المجالين القانوني أو التنظيمي.

ومن القيود الموضوعية كذلك ما ورد في المادة 23 من القانون العضوي 12-16 من أنه لا يقبل اقتراح القانون الذي يكون مضمونه مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان، أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر (12) شهراً. كما أنه وفقاً للمادة 139<sup>1</sup> من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإنه "لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض المواد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مواد مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقلّ المبالغ المقترح إنفاقها".

بدايةً، ومن صياغة المادة أعلاه يتّضح أن النص أشار إلى عدم قبول "اقتراح أي قانون"، مما يوحي بأنّ إرادة المؤسس الدستوري ووجهت لتقييد إرادة البرلمان، لا الحكومة، باعتبار أنه لو كان القصد غير ذلك لورد "لا تقبل المبادرة بالقوانين" حتى يكون الخطاب عاماً وموجهاً للسلطتين التشريعية والتنفيذية معاً.

ومن جهة أخرى، فإنّ اقتراحات القوانين قلّما تتضمن تنظيم مسائل بدون أن تكون لها جوانب مالية، وبالتالي فنصّ هذه المادة يمنح الحكومة حقّ الاعتراض على أي اقتراح قانون. ما من شأنه تجميد مبادرات النواب.

<sup>1</sup> حافظت هذه المادة على نفس صياغة المادة 121 من دستور 1996.

ولعلّ الغاية من ذلك قطع الطريق على النواب أمام أية محاولة "لابتزاز" الحكومة، لأنّ وضع إجراءات من شأنها تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات تستلزم اتخاذ تدابير للتغطية عن العجز المالي، الأمر الذي قد يتسبّب في معارضة الرأي العام.<sup>1</sup>

مما سبق، فإنّ المادة 139 تجمّد نهائياً اقتراحات القوانين، باعتبار أنّه يستحيل وضع قانون لا تكون له انعكاسات مالية، خاصة إذا ما تعلّق بالدولة وتسييرها.

وبالتالي، فإنّ النواب لا يستطيعون المبادرة إلا في الحدود التي تريدها الحكومة، إذ لا يُمكن تمرير أي اقتراح قانون إلا إذا غضت الحكومة النظر عنه.<sup>2</sup>

فهذا الشرط الوارد في المادة 139 يقلل بشكلٍ كبيرٍ من حظوظ البرلمان في ممارسة سيادته في المجال المالي.<sup>3</sup> فمن الصّعب تقديم اقتراح قانون يوافق هذه المادة، كما يرى الأستاذ André Chandernagor أنّ هذا الشرط يعد بحق مقصلة لعدم فيها اقتراحات القوانين.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> ياهو محمد، المرجع السابق، ص 42 وما بعدها.

<sup>2</sup> راجحي الأحسن، المرجع السابق، ص 293.

<sup>3</sup> المؤسس الدستوري يجرّد البرلمان بطريقة غير مباشرة من اختصاصه التشريعي في المجال المالي، ولو أنّ هذا التحديد يمثّل قاعدة عامة في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة. فالدستور الفرنسي لسنة 1958 على سبيل المثال نص في المادة 40 منه على أنّه لا تُقبل الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إن ترتّب عن هذه الموافقة إما تخفيض في الموارد العامة أو إحداث عبء أو مضاعفة في النفقات العامة.

L'article 40 : « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables, lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

<sup>4</sup> André Chandernagor, Un Parlement, pourquoi faire ? Ed. Gallimard, France, 1967, p. 54.

أشارت إليه عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 29.

## الفرع الثاني:

### أسباب ضعف المبادرة البرلمانية

إضافة إلى القيود والضوابط المشترطة في اقتراح القوانين، سواء الشكلية منها أو الموضوعية، وحتى الزمنية، فإن هناك أسباب أخرى لضعف المبادرة البرلمانية باقتراح القوانين والتي تحقق بالمقابل تفوقاً واضحاً للحكومة في هذا المجال.

فدرجة ثقافة وتكوين النائب من جهة، ومستوى الانضباط الحزبي داخل الأحزاب السياسية في البرلمان من جهة أخرى أثر في ممارسة هذا الحق.<sup>1</sup>

فمن العوامل الواقعية التي تقيد اقتراحات القوانين ما يتعلّق بظاهرة الأغلبية البرلمانية. هذه الأغلبية سواء في حالة التطابق بينها وبين الأغلبية الرئاسية، أو في حالة التعايش بينهما، تتمثل مهمتها في مساندة الحكومة طيلة العهدة التشريعية.

ويُمكن الحديث عن فرضيات قد تكون أكثر تعقيداً، إذا ما لجأ إليها رئيس الجمهورية في حالة التعايش بين الأغليبتين، الرئاسية والبرلمانية، وذهب إلى تعيين وزير أول لا يمثّل الأغلبية البرلمانية، ما قد يدفع هذه الأخيرة إلى عدم التعاون مع الحكومة. لذلك، فإنّ مساندة الأغلبية البرلمانية للحكومة هي قاعدة عامة تحتمل وجود استثناءات وفقاً للظروف السياسية السائدة في الدولة، الأمر الذي يجعل المجموعات البرلمانية التي تمثّل الأغلبية البرلمانية تفرض الانضباط على النواب الأعضاء فيها. كون هؤلاء يعلمون أن مصير أي اقتراح قانون ولو وقع عليه النصاب المطلوب، أي عشرين نائباً من الأغلبية

<sup>1</sup> عقيلة حرباشي، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص 28.

البرلمانية نفسها، غير أنه يبقى موقوفاً على ما تقرره هذه المجموعات البرلمانية الممثلة للأغلبية داخل المجلس.<sup>1</sup>

ومن جانبٍ آخر، يُمكن القول بأنَّ هناك قناعة كبيرة لدى النواب بأن المبادرات التشريعية المقترحة من قبلهم، لن تلقى اهتمام الحكومة، ولا اهتمام بقية النواب، ذلك أن لهم إدراكاً يقينياً من وجود ترجيح لكفة السلطة التنفيذية في علاقتها بالسلطة التشريعية، باعتبار أن النواب في حالة لم يحظوا بتأييد حكومي لاقتراحات القوانين التي تقدّموا بها، فذلك سيؤدي إلى فشلهم في اقتطاع تأييد زملائهم النواب الذين يولون أهمية كبيرة للانتماء الحزبي، وكذا الانتماء للمجموعات البرلمانية التي لا تعطي الحرية للنواب في اقتراح ما يشاؤون من قوانين، بل إنها تمثّل قيلاً عليهم.<sup>2</sup>

بينما يرجع البعض ضعف الاقتراحات القانونية من النواب إلى الأسباب التقنية، وكيف أن الحكومة في الواقع دائماً ما تكون الأقرب، يرى آخرون رداً على ذلك - ونحن نشاطرهم الرأي - كيف أن الأسباب التقنية، لا يمكن أن تقف حائلاً ومانعاً من المبادرة من اقتراح القوانين، بل الواقع العملي هو أن السلطة التنفيذية لا تنتظر من نواب الشعب أن يقوموا بمهامهم، بل تقوم هي بواجبها دائماً، سواء عندما لم تكن الوسائل التكنولوجية متوفرة، أو بعدما توفرت للجميع على حد سواء. والمقصود أن الاحتجاج بالأسباب التقنية لا يبرر ولا يفسّر تقاعس نواب الشعب.

وبالتالي، لا يجوز تعطيل أهم وظيفة للمجالس النيابية، ممثلة في مهمة التشريع عن طريق المبادرة باقتراحات قوانين مجرد أسباب تقنية، لا يجوز مطلقاً التحجج بها؛ كما أن اضطلاع الحكومة بوظائفها لا يُمكن أن يقف حجرة عثرة في طريق النواب. بل

<sup>1</sup> ياهو محمد، المرجع السابق، ص 44.

<sup>2</sup> بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، المرجع السابق، ص 23 وما بعدها.

الأسباب الحقيقية تكمن في مستوى النائب المعرفي<sup>1</sup>، وقدراته الذاتية المحدودة أو المنعدمة وإشكاليته. وكذلك خضوعه للحسابات الحزبية الضيقة أو لتأثيرات خارجية أخرى.<sup>2</sup>

ومن الأسباب التي تحقق أفضلية مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة على اقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب هي بداية الأولوية الممنوحة لمشاريع القوانين في حالة الاستعجال عند ضبط جدول الأعمال.<sup>3</sup>

ثم حقّ الحكومة في أن تدافع عن الأفكار التي تقدمها إلى البرلمان لمناقشتها والتصويت عليها. فالحكومة تبقى عن قربٍ تراقب صيرورة العمل التشريعي بما يخدم مخططاتها وسياساتها العامة.

فبالرجوع للمادة 26<sup>4</sup> من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة، فإنه يُمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، ويستمع إليهم بناء على طلب الحكومة الذي يوجّه إلى رئيس كلّ غرفة، أو بناء على طلب اللجان.

وبالتالي، فبمشاركة أحد ممثلي الحكومة على مستوى اللجان المكلفة بدراسة المبادرات التشريعية، وهذا بطلبٍ من الحكومة أو باستدعاء من طرف اللجنة، وهذا باعتبار أن البرلمان يعتمد في عمله على اللجان الدائمة، حيث تتولى مهمة دراسة مشاريع

<sup>1</sup> فبالرجوع لأحكام القانون العضوي 16 - 10، المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437هـ الموافق لـ 25 غشت 2016، والمتعلق بنظام الانتخابات (ج ر 50 لسنة 2016)، وبالخصوص المادة 92 منه، والمتضمنة الشروط الواجب توافرها في المترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني نجدها خلّت من أية إشارة لشرط المستوى المعرفي أو العلمي للنائب. وهو ما يعكس المستوى المتدني لنواب الشعب.

<sup>2</sup> بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، ج2، المرجع السابق، ص 133 وما بعدها.

<sup>3</sup> راجع المبحث الأول من الفصل الأول من الباب الأول.

<sup>4</sup> تنصّ المادة 26 من القانون العضوي 16 - 12 سالف الذكر، على أن: "للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع، في إطار جدول أعمالها واختصاصاتها، إلى ممثل الحكومة. كما يُمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك. يبلغ كل رئيس غرفة الطلب، حسب الحالة إلى الحكومة.

يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، ويستمع إليهم بناء على طلب الحكومة الذي يوجه إلى رئيس كل غرفة، حسب الحالة".

واقترحات القوانين. وعليه، فتأثير الحكومة على اللجان هو بمثابة تأثير على البرلمان نفسه.<sup>1</sup>

## المطلب الثاني :

### دور مجلس الأمة في المجال التشريعي ودور اللجنة متساوية الأعضاء

بموجب دستور 28 نوفمبر 1996 تم تأسيس نظام الغرفتين من خلال إحداث غرفة ثانية هي مجلس الأمة . وبالرغم من أن دستور 1996 قبل تعديله لم يكن يخول لأعضاء مجلس الأمة صلاحية إقتراح القانون أو تعديله إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2016 تضمن أحكاما تعطي لأعضاء مجلس الأمة أسوة بنواب المجلس الشعبي الوطني حق إقتراح القوانين ولكن في مجالات محددة (الفرع الاول).

كما حول مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني صلاحيات تشريعية لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان حول نص قانوني من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء والتي تضم أعضاء من مجلس الأمة وكذا نواب من المجلس الشعبي الوطني(فرع ثاني)

<sup>1</sup> عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 114.

## الفرع الأول :

### دور مجلس الأمة في المجال التشريعي<sup>1</sup>

لقد تم تأسيس مجلس الأمة كغرفة برلمانية ثانية إلى جانب الغرفة الأولى ( المجلس الشعبي الوطني ) بموجب دستور 1996 . وهو ما يعرف بنظام الغرفتين، أو الثنائية البرلمانية أو البيكاميرالية.

إلا أن تبني نظام الثنائية البرلمانية في الجزائر، لم يكن وليد الصدفة . وإنما كان له خلفيات قانونية وسياسية، فإنشء غرفة ثانية من شأنه جعل مساحة جديدة للتعبير والحوار على المستوى السياسي، كما أنه أداة لتحسين نوعية التمثيل الوطني للشعب<sup>2</sup> . إضافة لكونه أحسن طريقة لضمان الإستقرار المؤسسي في الدولة .

مما سبق فإن مبررات الأخذ بنظام الغرفتين في الجزائر يمكن اختزالها في :

- العمل على مضاعفة التمثيل الوطني، وذلك من خلال العمل على ضم منتخبي الجماعات المحلية (ويكون ذلك عن طريق الإقتراع غير المباشر) وكذلك ضم الكفاءات والشخصيات الوطنية ( حيث يعين رئيس الجمهورية ثلث أعضاء مجلس الأمة من الكفاءات والشخصيات الوطنية ) وذلك ضمانا لاستقرار الدولة وديمومتها<sup>3</sup> .

<sup>1</sup> لتفصيل أكثر والاستزادة حول الموضوع : كايس شريف، الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري، مجلة الوسيط، عدد 12 لسنة 2015، ص 89 وما بعدها .

-BEN BEDIS Fouzia , Les prérogatives législatives du conseil de la nation dans le bicamérisme Algérien, Revue El wassit , n 12 , 2015 , p 139 .

- داهم نوال، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي بالنعامة، العدد الثالث، جانفي 2016، ص 308 وما بعدها .

<sup>2</sup> الأيمن شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، 2003، ص 109

<sup>3</sup> وليد شريط، الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستوري الجزائري " المبررات وواقع العلاقة بين غرفتي البرلمان، مجلة العلوم القانونية الإدارية والسياسية، العدد 11 لسنة 2011، ص 24

وقد أشارت لذلك المذكرة الرئاسية المنشورة بتاريخ 12/05/1996 المتعلقة بالتعديل الدستوري في فقرتها الثلاثين " تستجيب التشكيلة المختلطة لمجلس الأمة لإنشغال تفضيل معايير النضج والكفاءة لدى أعضائه في التكفل بشؤون الأمة . كما تستجيب للإنشغال الرامي إلى ضمان تمثيله في القطاعات الإقتصادية، والإجتماعية والثقافية وكذا تعبئة الطاقات التاريخية والسياسية والعلمية خدمة للأمة " <sup>1</sup>.

- إن الأخذ بنظام الغرفة الوحيدة من شأنه الإبقاء على خطر المواجهة يخيّم دائما على العلاقة بين البرلمان بغرفته الوحيدة والحكومة ؛ من دون اللجوء إلى مجلس آخر أو جهة (غرفة) أخرى يمكنها إعادة التوازن <sup>2</sup>.

إذ أن الغرفة الثانية (مثلة في مجلس الأمة في الجزائر) تعمل على تحقيق توازن مزدوج داخل البرلمان من جهة - وذلك بمنع احتكار العمل التشريعي من قبل الغرفة الأولى - وبين البرلمان والحكومة من جهة أخرى .

- إن وجود الغرفة الثانية يعمل على أن تكون صياغة النصوص القانونية أفضل، وأكثر دقة وذلك باستبعاد ما يشوب هذه النصوص من نقص أو غموض، أو قصور قانوني. إذ يعتبر مجلس الأمة في هذه الحالة بمثابة مصفاة للتدقيق في فن الصياغة التشريعية.

- تشكل الغرفة الثانية حاجزا منيعا ضد الحكم المطلق في ظل التعددية السياسية. فوجود غرفة ثانية مشكلة بطريقة مغايرة، وبعهدة أطول ؛ تكون موافقتها أو على الأقل مساهمتها في إعداد القوانين لتحقيق نوع من التوازن <sup>3</sup> .

<sup>1</sup> آيت العربي مقران، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهد الأولى، مجلة الفكر البرلماني، 2003، ص 65 أشار له وليد شريط، المرجع السابق، ص 24

<sup>2</sup> عزراوي عبد الرحمان، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقا لأحكام الدستور والقانون العضوي 99-02 لسنة 1999 المتعلق بتنظيم العلاقة البينية لغرفتي البرلمان والحكومة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد 4 لسنة 2006، ص 13

<sup>3</sup> مولاي هاشمي، المجالس الشعبية المنتخبة في ظل النظام الدستوري الجزائري " المبدأ والتطبيق "، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014-2015، ص 318 .

وعليه فإذا كان مجلس الأمة يمثل أحد غرفتي البرلمان، فإنه يتميز بخصوصيات سواء من حيث تشكيلته، أو الإختصاصات المنوطة به. ففيما يتمثل الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة؟ وهل هو مماثل لذلك المخول للمجلس الشعبي الوطني؟ ثم ما الدور الذي تلعبه الحكومة في هذا المجال؟ وإلى أي مدى ساهم التعديل الدستوري في توسيع دور مجلس الأمة في التشريع؟

### أولا : مدى امكانية أعضاء مجلس الأمة إقتراح القوانين

حسب المادة 98 من الدستور الجزائري لسنة 1996 فإن "السلطة التشريعية يمارسها برلمان مكون من غرفتين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه "

ولكن إلى أي مدى يتمتع مجلس الأمة بسلطة إقتراح القوانين؟ هي نقطة خلاف سيتم تبيانها في نقاط مع التعرض لها قبل تعديل دستور 1996 ثم بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

### 1- إستبعاد مجلس الأمة عن إقتراح القوانين قبل التعديل الدستوري

بالرجوع للمادة 98 سالفه الذكر إذا كان البرلمان الجزائري متكونا من غرفتين لهما السيادة<sup>1</sup> في إعداد القانون والتصويت عليه. إذ تعطي هذه المادة الإطار العام المتمثل في سيادة البرلمان بغرفتيه في مجال العمل التشريعي .

إلا أن المؤسس الدستوري قبل تعديل الدستور لم يكن يساوي بين الغرفتين في مرحلة المبادرة وحتى التعديل. ذلك أن المادتين 119 و120 من دستور 1996 حددتا الإطار

<sup>1</sup> فيما يتعلق بسيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه فهي تلك السيادة التي تأخذ شرعيتها وسلطتها من التمثيل الفعلي لصاحب السيادة وهو الشعب. طيب عيسى، المرجع السابق، ص 165 .

القانوني الذي يتدخل فيه كل من المجلسين. فالمادة 119 كانت تستبعد أعضاء مجلس الأمة عن المبادرة بالتشريع بنصها أنه "لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين".

والملاحظ من المادة هو إشتراطها لصفة "النائب" كأساس لأحقية المبادرة باقتراح القوانين. والمقصودون هم نواب المجلس الشعبي الوطني فقط في حين تم استبعاد أعضاء مجلس الأمة من حق المبادرة<sup>1</sup>. ذلك أن مواد من الدستور فرقت بين مصطلحي النائب وعضو مجلس الأمة ومن بينها المواد 103، 104، 105، 106، 109، 110، 111، 112 — — فالنواب هم الأعضاء في المجلس الشعبي الوطني، وليس في مجلس الأمة.

وبالرجوع لنصي المادتين 98 و119، فإن بعض الفقه يرى أنه وفقا لقاعدة الخاص يقيد العام فإن أعضاء مجلس الأمة غير مختصين دستوريا بالمبادرة بالقوانين.

ولعل الذي أراده المؤسس الدستوري هو نظام بيكاميرالية غير متساو، أو أنه غير متعادل نتيجة فشل التوازن الداخلي للبرلمان، فأحدى الغرفتين تحتكر العمل التشريعي وعادة ما تكون الغرفة الأولى التي تأتي عن طريق الإنتخاب المباشر<sup>2</sup>.

إلا أن هناك من اعتبر أن من مظاهر عدم التجانس بين غرفتي البرلمان في المجال التشريعي حرمان أعضاء مجلس الأمة من الحق في اقتراح القوانين فقد حول الدستور هذا الحق لكل من الوزير الأول والنواب<sup>3</sup>.

وفي المقابل اعتبر آخرون حرمان مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين، يدخل أساسا في إطار إحداث التوازن بين الغرفتين. إذ اعتبر السيد محمد كشود عدم منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين بمحاولة المؤسس الدستوري أن يحدث توازنا مهما بين

<sup>1</sup> عمر الثامري، المرجع السابق، ص 75.

<sup>2</sup> شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 231.

<sup>3</sup> عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 149.

الغرفتين. وأن التجربة تُعد جديدة بالنسبة للجزائر، فقد اختارت القراءة الثانية التي تعد بمثابة دعم من جهة، أو للفت الانتباه إلى بعض الأخطاء التي تحصل في الغرفة الأولى، بسبب التسرع في اتخاذ القرارات. من جهة أخرى، فلقد منح الدستور المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين، وبالمقابل منح مجلس الأمة حق المصادقة عليها<sup>1</sup>.

وفي ذلك، يُرد على القول السابق أن تبرير الحرمان على أساس إحداث التوازن بين الغرفتين بمنح إحداها حق المبادرة بالقوانين، ومنح الأخرى حق المصادقة عليها لا يشكل حجة كافية بإعتبار المقابلة تمت بين أمرين مختلفين هما المبادرة والمصادقة<sup>2</sup>.

في حين إعتبر رأي معارض، أن حرمان أعضاء مجلس الأمة من المبادرة باقتراح القوانين على غرار نظرائهم نواب المجلس الشعبي الوطني، أمر في غاية الإجحاف. بل يوحي بأن صفتهم البرلمانية جزئية أو نسبية. وذهب الرأي نفسه إلى ضرورة تعديل الدستور بما يسمح لأعضاء مجلس الأمة باقتراح القوانين، باعتبارهم أعضاء في البرلمان. وكونهم يمثلون وأعضاء المجلس الشعبي الوطني سلطة تشريعية واحدة موحدة لا تقبل التجزئة في الوظائف<sup>3</sup>.

## 2- التعديل الدستوري يعطي الحق لمجلس الأمة باقتراح القوانين ولكن في مجالات محددة

وفقا لنص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإن لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. وعليه ومقارنة بالوضع

<sup>1</sup> محمد كشود، تدخل في ندوة المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، نشرية مجلس الأمة، ص 56 أشارت إليها عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 277.

<sup>2</sup> عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 277.

<sup>3</sup> محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان - دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى -، ج 2، د م ج، 2012، ص 132.

القانوني السابق كما أسلفنا لم يعد هناك تعارض بين نص المادة 98 -وهي المادة 112 حاليا - والمادة 119- المادة 136 حاليا-.

ولكن مع أن نص المادة 136 قد دعم الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة، حيث يمنح الحق بالمبادرة لعشرين عضوا ( المادة 2/136 ) . إلا أن اقتراحات القوانين محصورة في مجالات وهي التنظيم المحلي، وتهيئة الإقليم والتقسيم الإداري .

ولعل سبب حصرها في هذه المجالات راجع إلى تشكيلة وتركيبه مجلس الأمة كون ثلثي أعضائها منتخبين من المجالس الشعبية المحلية وبالتالي فهم أدرى بهذا المجال .

مما سبق يمكن القول أنه بالرغم من أن الإعتراف لمجلس الأمة باقتراح القوانين هو أمر إيجابي إلا أن تحديد وحصر المجالات فيه إجحاف لمجلس الأمة نظرا لأن هذه المجالات الثلاث المحددة لا يتم التشريع فيها بصفة مستمرة على عكس المجالات الأخرى. كما أنه لا مبرر لهذا التحديد كون أعضاء مجلس الأمة أعضاء في البرلمان حالهم في ذلك حال النواب فلم التمييز؟ .وعليه لا بد من تعديل هذه النقطة والسماح لأعضاء مجلس الأمة- اسوة بنواب المجلس الشعبي الوطني- باقتراح القوانين دون تحديد لمجالات دون الأخرى الأمر الذي سيعمل على كبح هيمنة الحكومة على مجال التشريع .

ثانيا: مناقشة النص والتصويت عليه ومدى قابليته للتعديل على مستوى مجلس الأمة

قبل التعديل الدستوري ، كان دور مجلس الأمة يقتصر على مناقشة النص الذي أحيل إليه من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني الموافق عليه فقد جاء في المادة 3/120 من الدستور " يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (  $\frac{3}{4}$  ) أعضائه " .

وبالتالي فمجلس الأمة لم يكن يمكنه إجراء تعديلات للنص. وهذا ما أكدته المادة 1/28 من القانون العضوي 99-02<sup>1</sup> الملغى التي تبين إمكانية تقديم التعديلات للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة " يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم إقتراحات التعديلات عن مشروع، أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته "

وكان حرمان مجلس الأمة من إبداء التعديلات قد انتقد، بحجة أن ذلك يتناقض مع مبررات إيجاد هذه الغرفة في النظام الدستوري الجزائري فإذا كان الهدف فعلا هو الإستفادة من الكفاءات والشخصيات الوطنية<sup>2</sup> فإن الأولى منحهم حق إبداء التعديلات على المبادرات بالقوانين<sup>3</sup>.

**أما بعد التعديل الدستوري** فإن مجلس الأمة كما سبقت الإشارة إليه يشرع في بعض المجالات - تهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي والتنظيم المحلي - وهذه المواضيع مرتبطة وذات صلة بالجهة التي انتخب منها ثلثا أعضاء مجلس الأمة . إضافة إلى إمكانية تعديل القوانين، وذلك ما ذهبت إليه صراحة المادة 28 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة حيث يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني ولأعضاء مجلس الأمة تقديم إقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته .

<sup>1</sup> القانون العضوي 99-02 مؤرخ في 8 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الملغى، ج ر 15 لسنة 1999.

<sup>2</sup> تنص المادة 2/101 من دستور 1996 على أن يتم تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من قبل رئيس الجمهورية وذلك من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية " أما بعد التعديل فقد أصبحت صياغة المادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية "

<sup>3</sup>، مزياني لونس، المرجع السابق، ص 142

إلا أنه لا يمكن إقترح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى.

وتجدر الإشارة أنه بالنسبة لمشاريع القوانين المتعلقة بالمجالات الثلاث السابقة فقد أصبحت الحكومة ملزمة بإيداع هذه المشاريع أمام مجلس الأمة أولاً<sup>1</sup> وبعد أن يصوت عليها هذا الأخير مع إمكانية تعديلها ترسل للمجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه .

وبالنسبة لمناقشة النصوص القانونية فيتم مناقشة النصوص التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني ما عدا تلك المنصوص عليها في المادة 137 التي تعرض - كما سبقت الإشارة - على مستوى مجلس الأمة أولاً . وتتم المصادقة على النصوص القانونية بنفس الأغلبية المشترطة على مستوى الغرفة الأولى أي بالأغلبية البسيطة بالنسبة للقوانين العادية والأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية وبالتالي تم التراجع عن النصاب القانوني (4/3) الذي كان مشروطاً قبل التعديل .

### الفرع الثاني :

حالة اختلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني حول النص القانوني ودور

#### اللجنة متساوية الأعضاء في حل الخلاف

تختلف أساليب حل الخلاف في الدساتير المختلفة . فبينما نجد دولا تنص دساتيرها على كيفية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، كفرنسا والمغرب والجزائر.... توجد دول أخرى أعطت مهمة حل الخلاف للعرف أو لنصوص تنظيمية أخرى مثل ما هو عليه الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا .

<sup>1</sup> لقد حذا المؤسس الدستوري الجزائري في ذلك حذو نظيره الفرنسي الذي ألزم الوزير الأول بأن يعرض مشاريع القوانين التي تهدف أساسا تنظيم الجماعات المحلية على مجلس الشيوخ أولاً ( المادة 39 من الدستور الفرنسي ).

وعن كيفية حل الخلاف توجد اساليب اهمها : نظام الذهاب والإياب مع إعطاء سلطة الفصل في حالة إستمرار الخلاف لأهد الهيئتين . نظام الذهاب والإياب مع إحالة النص على لجنة خاصة في حالة إستمرار الخلاف . ونظام الذهاب والإياب وهذا الحل يهدف إلى تحقيق المساواة بين المجلسين<sup>1</sup> .

وفي فرنسا فإن حالات الذهاب والإياب بين الغرفتين غير مقيدة، لذلك فالنصوص القانونية تسمح للحكومة بعد قراءتين من طرف كل غرفة، أو حتى بعد قراءة واحدة أن تطلب من اللجنة متساوية الأعضاء الإنعقاد، للفصل في الخلاف بين غرفتي البرلمان<sup>2</sup> .

ولكن، ماهو الوضع السائد في الجزائر؟ وكيف يتم حل الخلاف بين غرفتي البرلمان حول نص قانوني ؟

حسب المادة 120 من دستور 1996 والمادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإنه في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف ( الاختلاف) وبالتالي فالدستور الجزائري ذهب في إتجاه أكثر عقلانية مقارنة بالدستور الفرنسي باعتبار أنه يتم استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء لمجرد حدوث حالة الخلاف<sup>3</sup>

<sup>1</sup> لموسخ محمد، هميسي رضا، اللجنة متساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 402

<sup>2</sup> مسعود شيهوب، المبادرة بين القوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مقال منشور على الموقع الالكتروني

www.ammarabbes.blogspot.com

<sup>3</sup> مسعود شيهوب، المرجع السابق

أولاً : حل الخلاف بين الغرفتين في ظل دستور 1996 (قبل تعديل الدستور)

تضم اللجنة متساوية الأعضاء عشرين عضواً، وتكون كل غرفة ممثلة فيها بعشرة أعضاء<sup>1</sup>، إضافة إلى خمسة أعضاء احتياطيين عن كل غرفة<sup>2</sup>.

وما تجدر الإشارة إليه أن أعضاء مجلس الأمة في اللجنة متساوية الأعضاء لا يعينون إلا بعد أن يطلب الوزير الأول إجتماعها، كما أنه لم يكن هناك وجود لنص قانوني يحدد الأجل لطلب إجتماع اللجنة<sup>3</sup> فقد يتم ذلك في نفس الدورة أو في دورة لاحقة ويكون مكان الإجتماع في هتين الحالتين بالتناوب بين غرفتي البرلمان<sup>4</sup> أو قد لا يتم أصلاً الأمر الذي يستوجب تحديد أجل لدعوة اللجنة حتى لا يكون للوزير الأول تلك السلطة التي قد تصل لحد عرقلة العمل التشريعي<sup>5</sup>.

وكان إستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء يخضع للسلطة التقديرية للوزير الأول حسب طبيعة الخلاف الموجود بين الغرفتين إذا كان جوهرياً أم بسيطاً. فالخلاف البسيط هو خلاف تقني أو إجرائي سهل التجاوز من قبل اللجنة متساوية الأعضاء وهو مرتبط بمسائل تقنية متعلقة إما بالصياغة اللغوية أو بترتيب أحكام النص من حيث الشكل والتي يتم تسويتها بسهولة في حين أن الخلاف الجوهرية هو ذلك الذي يتكون انطلاقاً من اختلاف المنطلقات الفكرية السياسية والبرامجية لكل من غرفتي البرلمان.

وبالنسبة للجنة متساوية الأعضاء فهي تشكل لتسوية الخلافات التقنية البسيطة. أما الخلافات الجوهرية، فإن الحكومة تتجاهلها. خاصة إذا رأت أن النص الذي وافقت

<sup>1</sup> المادة 88 من القانون العضوي 99-02 الملغى سالف الذكر .

<sup>2</sup> مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 361 .

<sup>3</sup> وهو ما تم تداركه من قبل المؤسس الدستوري.

<sup>4</sup> المادة 89 من القانون العضوي 99-02 الملغى سالف الذكر .

<sup>5</sup> مولاي هاشمي، المرجع نفسه، هامش 1 ص 362 .

عليه الغرفة الأولى قد فقد أهميته، بالنظر إلى مستجدات ترغمها على سحب النص كلية<sup>1</sup>. إن تعمد أو تخلف الوزير الأول أو إمتناعه عن إستدعاء أو طلب إجتماع اللجنة متساوية الأعضاء كان يؤدي إلى شل عملها الذي لم يكن يتم بفعل مجلس الأمة الذي له الحق دستوريا في الاختلاف ولكن بفعل الوزير الأول. وبالتالي فتصحيح ذلك يتم إما بإلزام الوزير الأول بطلب إجتماع اللجنة متساوية الأعضاء، أو بالسماح بتقديم النص المعطل مرة ثانية أمام البرلمان، أو بعرض النص محل الإختلاف على الإستفتاء الشعبي الأمر الذي يعمل على تجنب التعطيل الذي يحدث نتيجة ممارسة مجلس الأمة لصلاحياته الدستورية<sup>2</sup>.

وبالرجوع إلى سير عمل اللجنة متساوية الأعضاء فبإمكان اللجنة الإستماع لكل عضو في البرلمان أو أي شخص آخر ترى بأن الإستماع إليه مفيد لعملها<sup>3</sup>، كما يمكن لأعضاء الحكومة حضور اجتماعها<sup>4</sup>.

وتعتبر المهمة الأساسية لهذه اللجنة العمل على الوصول إلى حل توافقي للحكم أو الأحكام محل الخلاف. وبانتهاء اللجنة من عملها يتم تبليغ تقرير اللجنة إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها<sup>5</sup>. وبعد ذلك تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة متساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> كايس شريف، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة يومي 29 و30 أكتوبر 2002، ص65 وما بعدها، أشار إليها مزياي حميد، المرجع السابق، هامش 4 ص 103.

<sup>2</sup> زهور لوئيسي، عرض حول الدور الفكري والسياسي لمجلس الأمة، نشرية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق نوفمبر 1998، أشار إليها مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 362.

<sup>3</sup> المادة 93 من القانون العضوي 99-02.

<sup>4</sup> عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 153.

<sup>5</sup> المادة 94 / 04 من القانون العضوي 99-02 الملغى.

<sup>6</sup> المادة 95 من القانون العضوي السابق.

وعند عرض نص الصلح أي اقتراح اللجنة متساوية الأعضاء على البرلمان تتبع نفس الإجراءات المنصوص عليها في المادة 120 من الدستور، بحيث يشارك كل أعضاء الغرفتين - باستثناء ممثليهما في اللجنة متساوية الأعضاء - في دراسة نص الصلح والمصادقة عليه<sup>1</sup>. و يترتب على ذلك حالات:

- الحالة الأولى فيما أن يصادق البرلمان على نص الصلح (اقتراح اللجنة متساوية الأعضاء) وبالتالي ينتهي الخلاف وينتقل النص إلى مرحلة الإصدار والنشر.

- الحالة الثانية استمرار الخلاف بين الغرفتين وذلك إما :

أ- إذا رفض المجلس الشعبي الوطني نص الصلح في هذه الحالة لا يتم عرض النص إطلاقاً على مجلس الأمة لأن هذا الأخير لا تعرض عليه إلا النصوص التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني .

ب- إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة متساوية الأعضاء فإن النص يعرض على مجلس الأمة الذي يملك بدوره المصادقة على النص ( بتوافر نصاب  $\frac{3}{4}$  - سابقاً -) وفي هذه الحالة ينتقل النص إلى مرحلة الإصدار ؛ وقد يرفضه مجلس الأمة بسبب عدم توفر نصاب  $\frac{3}{4}$  - سابقاً- فهنا تسحب الحكومة النص -

- الحالة الثالثة اقتراح تعديلات على نص الصلح

أ- فقد يقترح المجلس الشعبي الوطني تعديلات على نص الصلح ويتم بذلك إحالة النص المحال إليه **معدلاً** من المجلس الشعبي الوطني وكان مجلس الأمة يوافق ويصادق عليه بأغلبية  $\frac{3}{4}$  أعضائه .

<sup>1</sup> مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 365.

ب- قد يعمل مجلس الأمة على تعديل جديد للنص إضافة إلى ذلك التعديل الذي قام به المجلس الشعبي الوطني وفي هذه الحالة نكون أمام حالة إستمرار الخلاف باعتبار أن نص الصلح لا بد أن يكون بنفس العبارات ونفس المعنى، مما يستوجب ضرورة تشكيل لجنة متساوية الأعضاء من جديد<sup>1</sup>،

مما سبق يلاحظ من خلال تشكيل وسير عمل اللجنة متساوية الأعضاء أن مجلس الأمة من خلالها كان يستطيع التدخل في إقتراح وتعديل النصوص القانونية وهو الحق الذي لم يكن ممنوحا له لا من الدستور ولا من القانون العضوي ؛ ولو أن سلطة التعديل "لم تكن تمارس بنفس الشروط والأشكال المقررة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني بحيث تختلف عنها من حيث الإجراءات والآثار ..ومن حيث الطبيعة"<sup>2</sup>.

#### ثانيا : اللجنة متساوية الأعضاء بعد التعديل الدستوري لسنة 2016

وفقا للمادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإنه في حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان يطلب الوزير الأول إجتماع اللجنة متساوية الأعضاء . ويحسب للمشروع الدستوري تداركه للثغرات القانونية التي كانت موجودة قبل التعديل الدستوري حيث حدد أجلا أقصاه 15 يوما لدعوة اللجنة متساوية الأعضاء للإجتماع قصد إقتراح النص المتعلق بالأحكام محل الخلاف أو ما يسمى بنص الصلح . وهو ما أكدته الفقرة الثانية من المادة 88 من القانون العضوي 16-12 " تجتمع اللجنة متساوية الأعضاء في أجل أقصاه خمسة (15) عشر يوما من تاريخ تبليغ الطلب لإقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف "

<sup>1</sup> مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 366 .

<sup>2</sup> عمار عباس، المرجع السابق، ص 154 .

وقد ألزم المؤسس الدستوري اللجنة بالإنتهاء من نقاشاتها في أجل أقصاه 15 يوما .  
وبعدها تعمل الحكومة على عرض النص على الغرفتين للمصادقة عليه.

وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين نكون أمام فرضين :

-الأول طلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا وهنا إما أن يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص المعد من اللجنة أو يأخذ بالنص الأخير الذي صوت عليه<sup>1</sup>. والذي يمكن أن يدخل عليه تعديلات وهنا نلاحظ في حالة الأخذ بالنص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني أنه تم إهمال دور مجلس الأمة والتعديلات التي قد يدخلها على النص.

مما سبق فإنه في كلتا الحالتين السابقتين يتم إرجاع القرار للمجلس الشعبي الوطني وفي ذلك إجحاف للغرفة الثانية خاصة إذا أخذنا بفرضية أن يكون النص القانوني الذي استمر الخلاف حوله يدخل في المسائل المنصوص عليها في المادة 137

-الثاني سحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني. وفي هذه الحالة نلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يحدد من هي الجهة التي تقوم بسحب النص. والأمر لم يوضح عن طريق القانون العضوي الناظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة بعد تعديله كون المادة 2/97 استعملت صياغة مبنية للمجهول " إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني بذلك يُسحب النص طبقا لأحكام المادة الفقرة 8 من المادة 138 من الدستور" — ولو أن سحب النص يرجح أن يكون محولا للحكومة كما كان معمولا به<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> وفقا للمادة 1/97 من القانون العضوي 16-12 " 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 "

<sup>2</sup> المادة 96 من القانون العضوي 99-02 الملغى كانت تنص على أنه "....إذا استمر الخلاف، تسحب الحكومة النص".

وعليه، يمكن القول أن التأثير جلي وظاهر للمشرع الدستوري الجزائري بنظيره الفرنسي؛ فموقف هذا الأخير تضمنته المادة 45 من دستور فرنسا، حيث أشارت أنه في حالة عدم توصل اللجنة المشتركة إلى المصادقة على نص مشترك جاز للحكومة بعد قراءة جديدة من الجمعية الوطنية أن تطلب من الجمعية الوطنية **الفصل نهائيا**. وفي هذه الحالة يجوز للجمعية الوطنية أن تتبنى إما النص الذي أعدته اللجنة المشتركة، وإما النص الأخير الذي صوتت عليه مع إدخال تعديل أو أكثر صادق عليه مجلس الشيوخ.

ولكن بالرغم من أن المؤسس الدستوري الجزائري أخذ بما أخذ به نظيره الفرنسي عندما أجاز للحكومة في حالة استمرار الخلاف أن تطلب من الغرفة الأولى الفصل نهائيا إلا أن المؤسس الدستوري الفرنسي كان أكثر مساواة بين الغرفتين عندما أشار إلى أن تقوم الغرفة الأولى إما بالأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المشتركة وإما النص المصوت عليه ولكن دون إهمال التعديل أو التعديلات التي صادق عليها مجلس الشيوخ الأمر الذي لم يعمل به في الدستور الجزائري وأبعد مجلس الأمة من ذلك.

مما سبق يمكن القول أنه إذا كان مجلس الأمة - قبل التعديل - لا يتمتع بسلطة إقتراح القوانين، ولا سلطة تعديلها خلافا لما يتمتع به المجلس الشعبي الوطني. إلا أن النصاب القانوني الذي كان مطلوبا للمصادقة (  $\frac{3}{4}$  ) كان له تأثيره على سير العملية التشريعية فقد كان من اليسير على مجلس الأمة معارضة النص، واستعمال الحق الدستوري في الإختلاف ما يؤدي إلى إمكانية استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء.

أما بعد التعديل الدستوري فالأمر مختلف؛ باعتبار مجلس الأمة له سلطة إقتراح القوانين ولكن في مجالات محددة. ما يدعو إلى ضرورة فتح المجال أكثر لمجلس الأمة للمبادرة في جميع المجالات وعدم حصرها في المجالات الثلاث خاصة أن هذه الأخيرة لا يشرع فيها باستمرار. وكذلك وباعتبار المؤسس الدستوري راجع النصاب القانوني

للتصويت على مستوى مجلس الأمة ولم يعد هناك  $\frac{1}{4}$  المعطل كما كان يسميه بعض الفقه.

وعن حالة الخلاف وعمل اللجنة متساوية الأعضاء فقد تدارك المؤسس الدستوري- وهذا يحسب له - بعض الثغرات التي كان من شأنها تعطيل عمل اللجنة وتعطيل العملية التشريعية. فالوزير الأول يطلب إستدعاء اللجنة في حالة حدوث الخلاف والأجل المحدد لهذا الإستدعاء هو خمسة عشر (15) يوما . كما أصبح الدستور يلزم اللجنة القيام بعملها في مدة محددة وفي هذا رغبة واضحة من المؤسس الدستوري في عدم إبقاء الخلاف قائما حول النص القانوني .

ولكن ما يعتب على المؤسس الدستوري إبقاؤه على جهة واحدة تستدعي اللجنة وهي الوزير الأول لذلك نرى ضرورة توسيع دائرة الجهة التي تدعو اللجنة متساوية الأعضاء إلى الإنعقاد وعدم قصرها في الوزير الأول . كأن يكون الوزير الأول هو من يستدعي اللجنة إذا تعلق الأمر بخلاف حول مشروع قانون وعلى العكس يخول حق الإستدعاء لرئيسي الغرفتين إذا كان النص محل الخلاف إقتراح قانون .

ويعاب على المؤسس الدستوري كذلك إرجاع كلمة الفصل حول النص في حالة استمرار الخلاف للمجلس الشعبي الوطني دون الأخذ بعين الإعتبار موقف مجلس الأمة حول ذلك.

## المبحث الثاني:

### ضعف وقصور آليات حماية مجال القانون

يخضع المجال التنظيمي المستقل خصوصاً لحماية المجلس الدستوري في حالة تجاوز البرلمان لمجاله المحدد وتعديده على مجال التنظيم. كما يلعب مجلس الدولة دوراً هاماً من خلال اختصاصه الاستشاري في لفت الانتباه في حالة تجاوز مشاريع القوانين وتعديدها على مجال التنظيم.

غير أنّ السؤال المطروح هو مدى تمتع القانون بنفس الحماية، أي خضوع التنظيمات للرقابة في حالة تعديدها على المجال المحجوز للبرلمان دستورياً، وهذا سواء من جانب المجلس الدستوري (المطلب الأول)، أو مجلس الدولة (المطلب الثاني).

## المطلب الأول:

## رقابة المجلس الدستوري ومدى حمايتها لمجال القانون

بداية، يُعتبر المجلس الدستوري<sup>1</sup> هيئة مستقلة تكلف بالسهر على احترام الدستور.<sup>2</sup>

ويتكوّن المجلس من اثني عشر عضواً، أربعة أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس، يعيّنهم رئيس الجمهورية، واثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان ينتخبهما مجلس الأمة، واثنان تنتخبهما المحكمة العليا، واثنان ينتخبهما مجلس الدولة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ظهرت فكرة الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مباشرة بصدور أول دستور للدولة الجزائرية، حيث تبني واضعو دستور 1963 الفكرة بالنص على إنشاء هيئة تُدعى المجلس الدستوري، مهمتها الفصل في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، وهو ما كانت تنصّ عليه المادة 64 "يفضل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية، بطلب من رئيس الجمهورية أو المجلس الشعبي الوطني"، غير أن هذا المجلس لم ير النور عملياً، وبقي حبراً على ورق بسبب الصراعات والخلافات التي قامت آنذاك حول من تولّى إليه قيادة البلاد، الحزب أم الأمة ... وضمن هذا التدخل في المهام، وهيمنة الحزب على الحياة السياسية تأجل إنشاء المجلس الدستوري وتكرّس ذلك التأجيل بفعل الانقلاب الذي حدث في 19 جوان 1965، أين جمدت ثم ألغيت أحكام الدستور بموجب بيان 19 جوان وأمر 10 جويلية 1965.

وبعد وضع دستور 1979 فقد تجنّب واضعوه النص صراحة على مبدأ الرقابة على دستورية القوانين في أي شكل من الأشكال، سياسية أو قضائية.

وعلى إثر أحداث أكتوبر 1988، عادت فكرة الرقابة على دستورية القوانين للظهور بجدية، وجسدت في دستور 1989، أين أقر إنشاء مجلس دستوري تحت تأثير النظام الفرنسي، أنيطت به مهمة الرقابة على دستورية القوانين والتنظيمات ومراقبة الانتخابات التشريعية والرئاسية ...

لتفصيل أكثر: سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، ب ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 7 وما بعدها.

<sup>2</sup> تنص المادة 182 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على "المجلس الدستوري هيئة مستقلة، تكلف بالسهر على احترام الدستور. كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية، ويعلن نتائج هذه العمليات، وينظر في جوهر الطعون التي يتلقاها حول النتائج المؤقتة للانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية، ويعلن النتائج النهائية لكل العمليات المنصوص عليها في الفقرة السابقة.

يتمتع المجلس الدستوري بالاستقلالية الإدارية والمالية".

<sup>3</sup> المادة 183، من التعديل الدستوري لسنة 2016.

والملاحظ أن هذه التشكيلة تضمن تمثيلاً متساوياً للسلطات الثلاث. أربعة معيّنون من قبل رئيس الجمهورية (السلطة التنفيذية)، وأربعة منتخبون من البرلمان بغرفتيه، وأربعة يُنتخب اثنان من المحكمة العليا واثنان ينتخبهما مجلس الدولة (السلطة القضائية).

بينما نجد التشكيلة المكونة للمجلس الدستوري في ظل دستور 1996، هي كالآتي: تسعة أعضاء، ثلاثة من بينهم الرئيس يعيّنهم رئيس الجمهورية، واثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان ينتخبهما مجلس الأمة، وعضو واحد تنتخبه المحكمة العليا، وعضو واحد ينتخبه مجلس الدولة.<sup>1</sup>

فالملاحظ من تشكيلة المجلس الدستوري في ظل دستور 1996 (قبل تعديله سنة 2016)، أنها كانت تضم تمثيل السلطات الثلاث في الدولة، إلا أنها رجحت الكفة لصالح البرلمان من حيث عدد ممثليها في المجلس الدستوري بالمقارنة مع ممثلي رئيس الجمهورية، أين أصبح ممثلاً بأربعة أعضاء في حين أن الرئيس لا يمثله إلا ثلاثة أعضاء، أما السلطة القضائية فيمثلها عضوان.

غير أن التشكيلة كان يطغى عليها التمثيل السياسي، باعتبار أن السلطة القضائية - كما سبق - لم تكن ممثلة سوى بعضوين من جملة تسعة أعضاء، وحتى بالنسبة للأعضاء المتبقين فلم يكن هناك أي نص قانوني يشترط فيهم كفاءة في المجال القانوني، وغالباً ما يكونون من المقرّبين من جهات التعيين.<sup>2</sup>

وقد يُفهم من التعيين أو الانتخاب من قبل الهيئات المتعددة، تعيين المراقب للمراقب له، وأن المراقب منبثق من القوى السياسية صاحبة الأغلبية، وأثر ذلك على

<sup>1</sup> المادة 164، من دستور 1996.

<sup>2</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 212.

مصدقية رقابة عمل تلك المؤسسات، في حين أن القضاة يكونون أكثر استقلالية عن القوى السياسية، لأن عملهم محكوم بنص وليس مدفوعاً بتوجيه قبلي سياسي.<sup>1</sup>

أما التعديل الدستوري لسنة 2016، فقد حمل معه الجديد من حيث الشروط الواجب توافرها في أعضاء المجلس الدستوري – وهذا أمر يُحسب للمشرع الدستوري –، ذلك أنه اشترط في أعضاء المجلس الدستوري<sup>2</sup> منتخبين كانوا أم معينين أن يتمتعوا بخبرة مهنية مدتها خمس عشر سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية، في القضاء، أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا أو لدى مجلس الدولة، أو في وظيفة عليا في الدولة. وكل هؤلاء من المفروض أنهم يتمتعون بدرجة واسعة في مجال القانون خاصة مع اشتراط خبرة خمسة عشر سنة على الأقل في هذا المجال.

هذا، ويتمتع أعضاء المجلس الدستوري بما فيهم الرئيس ونائبه، خلال عهدتهم<sup>3</sup> بالحصانة القضائية في المسائل الجزائية.<sup>4</sup>

ولكن، وباعتبار أن المجلس الدستوري تم إنشاؤه كهيئة مكلفة أساساً بالسهر على احترام الدستور، وأنه يعمل من خلال رقابته على منع تعدي القانون على المجال

<sup>1</sup> أشار الأستاذ سعيد بوالشعير أنه أقد حدث أن اتفق التجمع الوطني الديمقراطي مع جبهة التحرير الوطني أن يتقاسم التمثيل عن مجلس الأمة للأول، والمجلس الوطني الشعبي للثاني في اقتراح وفرض تمثيلهما لدى التحديد في المجلس الدستوري، كونهما يملكان الأغلبية في المؤسستين (2011). وحدث أن تأخر الفصل في تمثيل الجبهة على مستوى المجلس الشعبي الوطني بسبب انقسام وقع داخل مناضلي الحزب، ما أدى إلى تأجيل التحديد بثلاثة أشهر للملمة الموضوع داخلياً قبل التصويت في المجلس، ما أثر على تأخر عملية التحديد، وبالنتيجة استمرار العضو الذي انتهت مهمته في تمثيل المجلس خارج العهدة المحددة ...

سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر...، المرجع السابق، ص 18.

<sup>2</sup> تنص المادة 184 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "يجب على أعضاء المجلس الدستوري المنتخبين أو المعينين ما يأتي:

– بلوغ سن الأربعين (40) سنة كاملة يوم تعيينهم أو انتخابهم.  
– التمتع بخبرة مهنية مدتها خمس عشرة (15) سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية، أو في القضاء، أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا أو لدى مجلس الدولة أو في وظيفة عليا في الدولة".

<sup>3</sup> يظطلع أعضاء المجلس الدستوري بمهامهم مرة واحدة، مدتها ثماني سنوات، ويجدد نصف أعضاء المجلس الدستوري كل أربع سنوات، في حين أن الرئيس ونائبه يعينون من قبل رئيس الجمهورية لفترة واحدة مدتها ثماني سنوات (المادة 4/183، 5).

<sup>4</sup> المادة 185 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

المخصص للتنظيم، والعكس أي عدم تعدي السلطة التنفيذية على المجال التشريعي من خلال التنظيمات التي تصدرها، وهو ما سيتم التطرق إليه في هذا المطلب من خلال الإشارة إلى إجراءات الرقابة الدستورية على التنظيمات (فرع أول) ثم تقييم هذه الرقابة (فرع ثانٍ).

### الفرع الأول:

#### إجراءات الرقابة على دستورية التنظيمات

طبقاً لنص المادة 1/186<sup>1</sup> من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإنه: "بالإضافة إلى الاختصاصات التي حولتها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات".

وطبقاً للمادة 5 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري<sup>2</sup> "يفصل المجلس الدستوري في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات برأي طبقاً للفقرة الأولى من المادة 186 من الدستور".

وعليه، فالتنظيمات تخضع لرقابة لاحقة، ذلك أنها وعلى عكس القانون الذي تعلم به السلطات قبل إصداره ما يسمح بإجراء رقابتين سابقة ولاحقة<sup>3</sup>، فإنّ الحال غير ذلك بالنسبة للتنظيم الذي لا يعلم به الغير بما فيه البرلمان إلا بعد صدوره ونشره، ومن ثمة فإن رقابته لا تتحقق إلا لاحقاً.

<sup>1</sup> في حين كان نص المادة 165 من دستور 1996 كالاتي "يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي حولتها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إما برأي، قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية...!".

<sup>2</sup> النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 06 أفريل 2016، ج ر 29 لسنة 2016.

<sup>3</sup> ولو أنه وفقاً للتعديل الدستوري الحالي لا يوجد إشكال، فسواء أكانت الرقابة سابقة أو لاحقة فإن فصل المجلس الدستوري يكون برأي عكس ما كانت تنصّ عليه المادة 165 من دستور 1996، المذكورة أعلاه.

وعن إجراءات الرقابة الدستورية على التنظيمات، فإن تحريك هذه الرقابة لا يكون إلا بعد الإخطار.

ويعرّف الإخطار بأنه ذلك "الإجراء الذي تقوم به الجهة المخولة دستورياً بطلب موقف المجلس الدستوري حول مدى دستورية نص تشريعي أو تنظيمي أو معاهدة، ويكون ذلك بتوجيه رسالة من الجهة المخولة بالإخطار إلى رئيس المجلس الدستوري بغرض إبداء المجلس الدستوري لرأيه أو قراره بشأن مطابقة أو دستورية النص المعروض للدستور كلياً أو جزئياً"<sup>1</sup>.

وتختلف طبيعة الإخطار بين أن يكون إجبارياً كما هو الحال بالنسبة للقوانين العضوية قبل صدورها والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان قبل نشرهما<sup>2</sup>. أو أن يكون اختيارياً.

فعمل المجلس الدستوري ليس تلقائياً، وإنما يكون بناء على إخطار من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول. كما يُمكن إخطاره من خمسين نائباً أو ثلاثين عضواً في مجلس الأمة<sup>3</sup>. والملاحظ أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد وسّع دائرة الجهات التي تخطر المجلس الدستوري، فبعد أن كانت محصورة في ظلّ دستور 1996 في جهات ثلاث لا غير، هي رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة<sup>4</sup>. غير أنّ التعديل الدستوري قد وسّع دائرة الجهات المخطرة، بحيث حوّل الوزير الأول هذا الحق، زيادة على حقّ خمسين (50)

<sup>1</sup> سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 64.

<sup>2</sup> المادة 2/186، 3 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "يبيد المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان.

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

<sup>3</sup> المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>4</sup> المادة 166، من دستور 1996.

نائباً في المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثين عضواً في مجلس الأمة في إخطار المجلس الدستوري. وهنا تجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من أن توسيع دائرة الإخطار لتشمل الوزير الأول، وكذا أعضاء البرلمان أمر محمود يُحسب للمشرع الدستوري، غير أن اشتراط عدد الخمسين نائباً والثلاثين عضواً أمر صعب للغاية، إن لم نقل مستحيل توفيره خاصة بالنسبة للمعارضة.

وهنا نشير لنقطة مهمة في هذا الصدد، خاصة وأن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد دستر حقوق المعارضة، وأقرّ تمتعها بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية طبقاً لنصّ المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي ذكرت في المطة السادسة<sup>1</sup> حق المعارضة في إخطار المجلس الدستوري طبقاً لأحكام المادة 2/187، 3، غير أنه - أي المؤسس الدستوري - استعمل عبارة "... بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان". فالمؤسس الدستوري حصر مجال إخطار المعارضة في القوانين المصوت عليها فقط بالإضافة إلى أنه، وكما هو معلوم فإن التنظيمات لا يتم التصويت عليها من البرلمان، فهل معنى هذا أنها تخرج من مجال ما يمكنه للمعارضة الإخطار بشأنه ؟ !!

زيادة على ذلك، يُمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد من الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يتضمنها الدستور.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> المادة 114 "تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية، لاسيما منها ...  
6- إخطار المجلس الدستوري، طبقاً لأحكام المادة 187، الفقرتان 2 و3، من الدستور، بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان ...".  
<sup>2</sup> المادة 1/188، من التعديل الدستوري لسنة 2016.

غير أن هذه الآلية لن يعمل بها إلا بعد ثلاث سنوات من بداية سريان أحكام دستور 2016، وذلك حتى يتم توفير جميع الظروف اللازمة لتنفيذ أحكام المادة 188، وكذلك عملاً على ضمان التكفل الفعلي بذلك.

ومن جانب آخر وطبقاً للمادة 08 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016، فإنه "يخطر المجلس الدستوري في إطار الرقابة القبلية طبقاً لأحكام المادتين 186 و187 من الدستور، برسالة توجه إلى رئيسه، ويصدر رأياً في النص موضوع الإخطار.

يرفق الإخطار بالنص الذي يعرض على المجلس الدستوري لإبداء رأيه فيه".  
إن الملاحظ من نص المادة أعلاه أنه تم استعمال عبارة "في إطار الرقابة القبلية...<sup>1</sup>" و"... يصدر رأياً في النص موضوع الإخطار...".

ومعلوم أنه وفقاً للتعديل الدستوري لسنة 2016 أن الفصل برأي من قبل المجلس الدستوري يكون في رقابة دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات<sup>2</sup> - كما سبقت الإشارة إليه - ولكن ما يتبادر للذهن أنه بالإمكان الحديث عن رقابة قبلية وسابقة بالنسبة للقوانين على سبيل المثال، ولكن هل هذا الأمر ينطبق على التنظيمات؟!، فمعلوم أن التنظيمات تخضع لرقابة لاحقة. ذلك أنها وعلى عكس القانون الذي تعلم به السلطات قبل إصداره ما يسمح بإجراء رقابتين سابقة ولاحقة. فإن الحال مختلف بالنسبة للتنظيم الذي لا يعلم به الغير بما فيه البرلمان إلا بعد صدوره ونشره. ومن ثمّة فإن رقابته

<sup>1</sup> في حين أن المادة 09 من ذات النظام ربطت بين الرقابة البعدية والدفع بعدم الدستورية، أين يكون إخطار المجلس الدستوري بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة طبقاً للمادة 1/188 من الدستور، ويكون الفصل في هذه الحالة بقرار.

<sup>2</sup> المادة 1/186، من التعديل الدستوري لسنة 2016.

لا تتحقق إلا لاحقاً. لذلك نستغرب ربط النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري بالإخطار في إطار الرقابة القبلية، وهل في هذا إخراج للتنظيم من الخضوع للرقابة؟؟ ومن جهة أخرى، اشترطت المادة 08 المذكورة أعلاه أن يُرفق بالإخطار بالنص، وفي هذه الحالة لا يُمكن تصوّر أن يتمّ الإخطار في حالة عدم صدور النص التنظيمي ودخوله حيز التنفيذ إلا من جهة واحدة هي رئيس الجمهورية - وهذا مستحيل في الواقع - كما أنّه في هذه الحالة يكون التنظيم أو المرسوم في دائرة الكتمان والسرية، ولا يُمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني، ولا لرئيس مجلس الأمة القيام بالإخطار وإرفاق المرسوم محل الطعن برسالة الإخطار.<sup>1</sup>

ولو أنه بقيت فرضية واحدة، وهي أن يتمّ الإخطار من الوزير الأول، وإن كان الأمر مستبعداً، إن لم نقل مستحيلاً باعتبار الوزير الأول يدين بتعيينه لرئيس الجمهورية، وهو من يملك إنهاء مهامه، فمستبعد أن يقوم بإخطار المجلس الدستوري حول تنظيم مستقل (مرسوم رئاسي)، صادر عن رئيس الجمهورية، حتى وإن كان يتضمّن خرقاً للدستور، كأن يتجاوز المجال المخصص للتنظيم ويتعداه للمجال المحجوز للبرلمان دون سواه.

وبالرجوع إلى إجراءات الرقابة، وبعد أن يتمّ الإخطار مرفقاً بالنص، إلى المجلس الدستوري، نلاحظ أن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لم يُشير إلى مسألة تسبب الإخطار في حالة ما إذا تمّ هذا الإخطار من الجهات الأربعة المذكورة في المادة 186 من الدستور أي رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول، غير أنه، في المادة 10 ألزم نواب المجلس الشعبي الوطني، أو

<sup>1</sup> رمضاني فاطمة الزهراء، سلطة التقرير في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013 - 2014، ص 389.

أعضاء مجلس الأمة عند إخطارهم للمجلس الدستوري بوجوب أن تتضمن رسالة الإخطار الحكم أو الأحكام موضوع الإخطار والتبريرات المقدمة بشأنها، أي ضرورة أن يتمّ تسبيب هذا الإخطار.

كما يجب أن تُرفق رسالة الإخطار بقائمة أسماء وألقاب وتوقعات نواب المجلس الشعبي الوطني، أو أعضاء مجلس الأمة، أصحاب الإخطار من إثباتهم لصفتهم بإرفاق الإخطار بنسخة من بطاقة النائب، أو عضو مجلس الأمة.

أما عن إيداع رسالة الإخطار، فيتم لدى كتابة ضبط المجلس الدستوري من قبل أحد المخطين المفوضين.

هذا، ويقوم المجلس الدستوري بإعلام كلّ من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول بالحكم أو الأحكام التي أخطر بشأنها من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني، وكذلك التبريرات المقدمة من قبلهم.<sup>1</sup>

كما أن المجلس الدستوري يُمكنه أن يطلب ملاحظات الجهات المعنية بشأن موضوع الإخطار، أو الاستماع إلى ممثلين فيها.<sup>2</sup>

وجدير بالذكر، أنه لا الدستور ولا النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري أشار إلى نشر رسائل الإخطار<sup>3</sup>، وهذا على عكس ما هو معمول به في النظام الفرنسي الذي ينشر رسالة الإخطار في الجرائد الرسمية، الأمر الذي يشجّع أصحاب هذا الإخطار في تبيان جدية منازعاتهم، والعمل على تفصيل أسبابها.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> المادة 1/11، من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، لسنة 2016، سألقة الذكر.

<sup>2</sup> المادة 3/11، من نفس النظام.

<sup>3</sup> الأمر الذي لم يمكن من معرفة صياغة هذه الرسالة أو شكلها ... وبالتالي بقاء هذه الرسائل حسب الشكل الذي حررتها به الهيئة المخطرة. راجع إلياس جوادي، رقابة دستورية القوانين، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص 129.

<sup>4</sup> إلياس جوادي، المرجع السابق، ص 132.

ويتمّ تسجيل رسالة الإخطار لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري، في سجلّ الإخطار، على أن يسلم إشعار باستلامها. ويمثّل التاريخ المبيّن في هذا الإشعار بداية سريان الآجال المحددة في المادة 189<sup>1</sup> من الدستور، لإصدار المجلس الدستوري للرأي أو القرار.<sup>2</sup>

وبمجرد تسجيل رسالة الإخطار، يقوم رئيس المجلس الدستوري بتعيين مقرّر أو أكثر من بين أعضاء المجلس ليتكفّل بالتحقيق في الملف، وتحضير مشروع الرأي أو القرار.<sup>3</sup> وله في ذلك - أي للمقرر - أن يجمع كلّ المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف الموكّل إليه، مع إمكانية استشارته لأي خبير يختاره.<sup>4</sup>

وبعد انتهاء المقرر من تحقيقه وأشغاله، يسلم نسخة من الملف موضوع الإخطار مرفقة بالتقرير ومشروع الرأي أو القرار، إلى رئيس المجلس الدستوري، وإلى كلّ عضوٍ فيه.<sup>5</sup> ثم يتمّ تداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة ليعطي رأيه أو يصدر قراره، وذلك في ظرف ثلاثين يوماً من تاريخ الإخطار، مع إمكانية أن يخفّض هذا الأجل إلى عشرة (10) أيام في حالة وجود طارئ، وبطلبٍ من رئيس الجمهورية.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> جاء في المادة 189، من التعديل الدستوري لسنة 2016 ما يلي: "يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، ويعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف ثلاثين (30) يوماً من تاريخ الإخطار. وفي حالة وجود طارئ، وبطلبٍ من رئيس الجمهورية، يخفّض هذا الأجل إلى عشرة (10) أيام.

عندما يخظر المجلس الدستوري على أساس المادة 188 أعلاه، فإنّ قراره يصدر خلال الأربعة (04) أشهر التي تلي تاريخ إخطاره، ويمكن تمديد هذا الأجل مرة واحدة لمدة أقصاها أربعة (04) أشهر، بناء على قرار مسبق من المجلس، ويُبلّغ إلى الجهة القضائية صاحبة الإخطار".

<sup>2</sup> المادة 13، من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، سالف الذكر.

<sup>3</sup> المادة 15، من نفس النظام.

<sup>4</sup> المادة 16، من نفس النظام.

<sup>5</sup> المادة 17، من نفس النظام.

<sup>6</sup> المادة 1/189، من التعديل الدستوري لسنة 2016.

والملاحظ، أنّه وبالمقارنة مع دستور 1996، فقد تمّ توسيع الأجل الزمني المخول للمجلس الدستوري لإبداء الرأي، فقد كانت المادة 1/167 تنصّ على أنّه "يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، ويُعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف العشرين يوماً الموالية لتاريخ الإخطار".

فعمل المجلس الدستوري كان مقيّداً بمهلة زمنية مقدّرة بعشرين يوماً، وذهب البعض إلى أنّ هذه المهلة الزمنية قصيرة للفصل في مسألة الدستورية، وتزيد من صعوبة عمل المجلس الدستوري، باعتبارها غير كافية للقيام بالإجراءات اللازمة والمطلوبة لتحديد مدى دستورية النصّ المعروض على المجلس<sup>1</sup>. لذلك عمل المؤسس الدستوري على زيادة المدة إلى ثلاثين يوماً من تاريخ الإخطار، إلا أنّه أضاف حالة جديدة يُمكن تقليص وتخفيض الأجل إلى عشرة أيام فقط في حالة وجود طارئ، على أن يكون ذلك بطلب من رئيس الجمهورية لوحده، وهو امتياز جديد يُضاف إلى الامتيازات الأخرى العديدة المخولة لرئيس الجمهورية دون سواه. كما أن الإشكال الآخر الذي يُطرح في هذه الحالة، من هي الجهة المخولة لتحديد وجود طارئ؟

ومن جهة أخرى، فقد ربط النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016، صحة فصل المجلس في أي مسألة أو قضية بحضور عشرة (10) من أعضائه على الأقلّ من أصل اثني عشر عضواً المكونين للمجلس. ويتداول هذا الأخير في جلسة مغلقة

<sup>1</sup> رمضاني فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 392.

ييدي آراءه، ويتخذ قراراته بأغلبية أعضائه<sup>1</sup>. وفي حالة تساوي الأصوات، يكون صوت رئيس المجلس مرجحاً أو صوت رئيس الجلسة مرجحاً<sup>2</sup>.

وتعتبر محاضر جلسات المجلس الدستوري سرية، فبعد أن يوقعها الأعضاء الحاضرون وكاتب الجلسة، لا يجوز أن يطلع عليها إلا أعضاء المجلس الدستوري، حيث يتولى كل من الرئيس والأعضاء الحاضرون التوقيع على آراء المجلس الدستوري وقراراته<sup>3</sup>.

على أن يتمّ تعليل آراء المجلس الدستوري وقراراته، وتسببها، وتصدر باللغة العربية خلال الآجال المحددة دستورياً<sup>4</sup> - والتي سبق التطرق إليها - ثم يبلغ الرأي إلى رئيس الجمهورية، وإلى الجهة صاحبة الإخطار<sup>5</sup>. والملاحظ هنا أنه أيا كانت الجهة المخطرة سواء رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو الوزير الأول، أو أعضاء أو نواب غرفتي البرلمان، فإنه لا بدّ من تبليغ الرأي لرئيس الجمهورية.

ولعلّ في هذا تمييزاً واضحاً بين رئيس الجمهورية وجهات الإخطار الأخرى، باعتبار أن جهات الإخطار الأخرى غير رئيس الجمهورية لا يتمّ تبليغها برأي المجلس الدستوري إلا بشأن الإخطارات الواردة عنها فقط دون تلك الواردة عن رئيس

<sup>1</sup> المادة 1/189، من التعديل الدستوري لسنة 2016، وكذلك المادة 20 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016 سالف الذكر.

<sup>2</sup> يُشار هنا إلى أن اجتماع المجلس الدستوري يكون بناء على استدعاء من رئيسه. وفي حالة غياب رئيس المجلس الدستوري يُمكنه أن يفوض نائبه لرئاسة الجلسة. وهنا لا ننسى أن كلا من رئيس المجلس الدستوري ونائبه معيّنان من قبل رئيس الجمهورية. أما في حالة حصول مانع، فإن رئاسة الجلسة يُعهد بها إلى العضو الأكبر سناً (المادة 18 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016).

<sup>3</sup> المادتان 22 و23، من النظام سالف الذكر.

<sup>4</sup> المادة 24، من نظام المجلس الدستوري.

<sup>5</sup> المادة 25، من النظام السابق.

الجمهورية، وربما يرجع السبب في ذلك إلى مركز رئيس الجمهورية باعتباره المكلف دستورياً بحماية الدستور.<sup>1</sup>

بعد ذلك، وكمحلة أخيرة، تُرسل آراء المجلس الدستوري، وقراراته إلى الأمين العام للحكومة لنشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.<sup>2</sup>

## الفرع الثاني:

### افتقار الرقابة الدستورية على التنظيمات للنجاعة والفعالية

بداية، ومع تحول طبيعة النظام السياسي الجزائري، بمقتضى دستوري 1989 وكذا 1996، وخاصة ومع تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، فقد كان لزاماً ترسيخ رقابة دستورية يتكفل ببسطها مجلس دستوري.

وقد أدرجت التنظيمات ضمن إطار الرقابة الاختيارية المخولة للمجلس، إذ يتدخل هذا الأخير برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار بعد ذلك (المادة 165، من دستور 1996).

أما التعديل الدستوري لسنة 2016، فقد حول المجلس الدستوري الفصل برأي في دستورية المعاهدات والقوانين وكذا التنظيمات.

وهكذا يستطيع رئيس الجمهورية إخطار المجلس الدستوري، إذا حاول البرلمان التعدي على مجاله التنظيمي<sup>3</sup>، وكذلك الأمر بالنسبة للوزير الأول. وفي المقابل يتسنى

<sup>1</sup> المادة 84، من التعديل الدستوري لسنة 2016 "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، وهو حامي الدستور".

<sup>2</sup> المادة 27، من النظام السابق.

<sup>3</sup> يرى البعض أن رئيس الجمهورية ليس في جميع الحالات مستفيداً من حماية المجال التنظيمي الخاص به، ذلك أن فعل إدراج أحكام تنظيمية في قانون صادر عن البرلمان له عدة مزايا، فمن جهة يجعل ذلك القانون منسجماً، ومن جهة أخرى يعتبر تقنية يستعملها رئيس الجمهورية لإسناد المسؤولية للبرلمان، عندما تكون الأحكام التنظيمية تحمل في طياتها إجراءات غير شعبية، كما يعدّ أيضاً وسيلة لإبعاد الأحكام

لأحد رئيسي غرفتي البرلمان إخطار المجلس، إذا حاول رئيس الجمهورية التعدي على المجال التشريعي<sup>1</sup>. ولأعضاء ونواب البرلمان الحق ذاته.

ولكن، وبالرغم من أن للمجلس الدستوري دوراً في الرقابة على دستورية التنظيمات، وبالخصوص عدم تجاوز رئيس الجمهورية للمجال التنظيمي، وتعيده للمجال المحجوز للبرلمان أي مجال التشريع، غير أن هذه الرقابة تفتقد للفعالية الكافية.

1- فبالرجوع إلى الأحكام المتعلقة بتشكيله المجلس الدستوري، نجد أن رئيس الجمهورية مخول من خلال الدستور بتعيين أعضاء أربع في المجلس الدستوري، بما فيهم الرئيس ونائبه. غير أن الأمر لا يتوقف عند هذا الحد، فحتى بالنسبة للأعضاء المنتخبين عن السلطة القضائية. فمعلوم أن بعض الوظائف القضائية في المحكمة العليا، ومجلس الدولة يعين فيها رئيس الجمهورية، إما بشكل مباشر، أو بعد مداولة غير ملزمة للمجلس الأعلى للقضاء. وبالتالي، يمكن القول أن عدد الأعضاء الذين قد يقعون تحت التأثير المباشر، أو غير المباشر لرئيس الجمهورية قد يرتفع إلى ثمانية أعضاء، وهو ما يُمثل الأغلبية<sup>2</sup>.

2- أما بالنسبة للإجراءات، وبالخصوص عن الإخطار، فقد سبق إبداء مجموعة ملاحظات يمكن إيجازها في أنه، وفي إطار المادة الثامنة من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، والتي وضّحت أن إخطار المجلس الدستوري في إطار الرقابة القبلية، وسبق توضيح استحالة خضوع التنظيمات لرقابة سابقة أو قبلية، ذلك أنها على عكس القانون، لا يعلم بها الغير بما فيه البرلمان إلا بعد صدورها ونشرها، ومن ثمة، فإن رقابة

التنظيمية عن رقابة القاضي الإداري، لاسيما في الدول التي تخضع فيها اللوائح المستقلة لرقابة مجلس الدولة، كما هو الحال في فرنسا مثلاً.

راجع: أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 261.

<sup>1</sup> راجي الأحسن، المرجع السابق، ص 444.

<sup>2</sup> محمد هاملي، المرجع السابق، ص 213.

التنظيم لا تتحقق إلا لاحقاً، كما أنه يشترط للقيام بالإخطار أن يتم إرفاق رسالة الإخطار بالنص - الذي هو المرسوم في هذه الحالة - فبعدم صدور النص ودخوله حيز التنفيذ لا يتصور أن يتم الإخطار في هذه الحالة من شخصٍ آخر غير رئيس الجمهورية أو الوزير الأول؟! وهل يعقل أن يخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري بخصوص مرسوم رئاسي؟! وهل يعقل كذلك أن يعمل الوزير الأول على إخطار المجلس بخصوص مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، وهو صاحب الولاية في تعيينه وكذا عزله؟! !!

3- وبالرجوع إلى الأحكام المسيّرة لعمل المجلس الدستوري نجد أن الأعضاء المعيّنين من رئيس الجمهورية، وبالخصوص الرئيس ونائبه، لهما تأثير كبير في عمل المجلس الدستوري، ذلك أن الرئيس هو من يعين المقرر من بين أعضاء المجلس لتحضير مشروع الرأي أو القرار، وبطبيعة الحال، فقد يتمّ تعيين هذا المقرر من بين الأعضاء المعيّنين من قبل رئيس الجمهورية، وهو ما قد يؤدي إلى رسم المسار الذي سيأخذه رأي المجلس أو قراره على نحوٍ لا يخلو من الاعتبارات السياسية، زيادة على ذلك، فمعلوم أنه وأثناء الجلسة المغلقة التي يتداول فيها المجلس الدستوري لبيدي رأيه أو يتخذ قراره بأغلبية أعضائه، فإن صوت الرئيس وفقاً للنظام المحدد لقواعد المجلس الدستوري يعتبر مرجحاً في حالة ما إذا تساوت الأصوات.

ومن ناحية أخرى، نجد أن نائب الرئيس كذلك معين من رئيس الجمهورية، وهو كذلك له تأثيره في سير عمل المجلس، ذلك أن رئاسة الجلسة في المجلس الدستوري في حالة غياب الرئيس تكون لنائبه بتفويض منه، والأمر ذاته ينطبق في حالة التصويت، ففي غياب الرئيس يعتبر صوت نائبه مرجحاً إذا ما تساوت الأصوات.

4- من حيث الممارسة العملية، فقد أظهرت أن رئيس الجمهورية كثيراً ما تدخل لإخطار المجلس الدستوري حول نصوص تشريعية، وبالمقابل، فلم يسبق أن تم إخطار المجلس الدستوري حول نص تنظيمي. ولعل ذلك، مرجعه طبيعة النظام السياسي الجزائري، الذي يمنح الرئيس تفوقاً مؤسساتياً واضحاً، وبالتالي السيطرة على جلّ دواليب الحكم، كل ذلك يعني أن إخطار المجلس ضدّ التنظيمات المستقلة يعني معارضة الإرادة التشريعية لرئيس الجمهورية، وهذا الافتراض يُعتبر نادر الوقوع، إن لم يكن مستحيلاً<sup>1</sup>.

فالواقع السياسي الحالي يفيد بعدم امتلاك رئيسي غرفتي البرلمان الجرأة الكافية التي قد تسمح لهما بإخطار المجلس الدستوري بشأن عدم دستورية المرسوم الرئاسي نظراً لتبعيتهما للأغلبية البرلمانية المساندة له.

ومن جهة أخرى، حتى المعارضة إذا أرادت إخطار المجلس الدستوري بشأن عدم دستورية نص، فهي تبقى مقيدة بالعدد المشترك، والمتمثل في خمسين (50) نائباً في المجلس الشعبي الوطني، أو ثلاثين (30) عضواً في مجلس الأمة، وهو نصاب صعب التحقق، كما أنّ هذا الحق المخوّل للمعارضة يصطدم بنصّ المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي قيّدت ممارسة المعارضة لحق إخطار المجلس الدستوري بالقوانين التي صوّت عليها البرلمان، أي أنّها استبعدت بذلك التنظيمات. وفي هذا تضارب بين مواد وأحكام الدستور الواحد، أي المادة 114 والمواد 1/186 و 187؟! !

<sup>1</sup> رابحي الأحسن، المرجع السابق، ص 445.

## المطلب الثاني:

### دور مجلس الدولة في حماية مجال القانون

إن من بين اختصاصات مجلس الدولة، أنه قد يتولى عَرَضاً رقابة مدى التزام السلطة التنفيذية أثناء ممارسة الاختصاص التنظيمي بمجالها الدستوري - رغم اتساعه - وعدم الاعتداء على المجال المحصور للسلطة التشريعية. ومجلس الدولة في ذلك اختصاصان، أحدهما استشاري والآخر قضائي.

فما مدى خضوع التنظيم خاصة المستقل منه للرأي الاستشاري لمجلس الدولة؟ (فرع أول)، وما مدى نجاعة الرقابة القضائية لمجلس الدولة على التنظيم المتعدي على مجال التشريع؟ (فرع ثانٍ).

## الفرع الأول:

### مدى خضوع التنظيم المستقل للرأي الاستشاري لمجلس الدولة

من المعلوم أن المجال التنظيمي المستقل لا يخضع فحسب لحماية المجلس الدستوري في حالة تعدي القانون على هذا المجال، وإنما يلعب مجلس الدولة هو الآخر دوره كحام لمجال السلطة التنظيمية المستقلة، إذ أن مجلس الدولة يتمتع باختصاصات قضائية وأخرى استشارية.

فبالرجوع لأحكام المادة الرابعة (4) من القانون العضوي 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله<sup>1</sup>، التي جاء فيها "بيدي مجلس الدولة رأيه في

<sup>1</sup> القانون العضوي رقم 01-98، مؤرخ في 4 صفر 1419، الموافق لـ 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر 37 لسنة 1998.

مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".

ولكن السؤال المطروح هو هل تخضع التنظيمات المستقلة للرأي الاستشاري، كما هو الحال بالنسبة لمشاريع القوانين؟

بالرجوع إلى المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 119 من دستور 1996. والمادة الرابعة (4) من القانون العضوي 98-01 المذكورة أعلاه، فإن رأي مجلس الدولة يُعتبر حصرياً وارداً على مشاريع القوانين دون التنظيمات المستقلة. غير أنه بالرجوع إلى المادة 04 من القانون العضوي 98-01 قبل إبداء المجلس الدستوري رأيه حول مدى مطابقة هذا القانون العضوي للدستور<sup>1</sup>، فإن نصّها كان بهذه الصياغة "يُيدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي، كما يُمكن أن يُيدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتمّ إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة".

وبالتالي، فالقانون العضوي 98-01 كان يشير - قبل إجراء مطابقته للدستور - إلى إمكانية إبداء مجلس الدولة لرأيه الاستشاري في مشاريع المراسيم سواء كانت رئاسية (تنظيمات مستقلة) أو كانت مراسيم تنفيذية صادرة عن الوزير الأول.

غير أنّ رأي المجلس الدستوري رقم 06/ر.ق.ع/م.د/98 سالف الذكر، جاء فيه (فيما يخصّ المادة 04 من القانون العضوي المحررة كآآتي "يُيدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي).

<sup>1</sup> رأي رقم 06/ر.ق.ع/م.د/98، مؤرخ في 22 محرم 1419، الموافق لـ 19 ماي 1998، يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمل الدستور، ج ر 37 لسنة 1998.

كما يُمكن أن يبدى رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة"...

- واعتباراً أن الاختصاصات الاستشارية التي أقرّها المؤسس الدستوري على سبيل الحصر تتعلّق بمشاريع القوانين دون سواها التي تعرض وجوباً على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء، طبقاً للمادة 119 (الفقرة الأخيرة) من الدستور.

- واعتباراً أن المشرع بإقرار عرض مشاريع الأوامر ومشاريع المراسيم الرئاسية والتنفيذية على مجلس الوزراء لإبداء الرأي فيها، كما ورد في المادة 4 من القانون العضوي موضوع الإخطار لم يتقيّد بالنص الدستوري، بل أضاف اختصاصات استشارية أخرى لم يقرّها المؤسس الدستوري، وبالتالي يكون قد استأثر لنفسه ما لم تقض به أحكام المادة 119 (الفقرة الأخيرة) من الدستور مما يُفضي إلى الإخلال بمقتضاها.

وبالرغم من أن البعض يرى أنّ المجلس الدستوري وفق رأيه وأصاب باعتباره أن المادة 119 قد جاءت خالية من الإشارة إلى النصوص التنظيمية، وأنها اكتفت بذكر مشاريع القوانين. وأنه لا ينبغي تحميل النصوص الدستورية أكثر مما تحمل وتفسيرها تفسيراً واسعاً.<sup>1</sup>

غير أنّه، وخلافاً لما سبق، فإنّه من الضروري إعادة النظر في مسألة عدم خضوع التنظيمات للرأي الاستشاري لمجلس الدولة، فعدم خضوع التنظيمات المستقلة لرأي مجلس الدولة، يجعل مجال القانون غير متمتع بالحماية المسبقة لرأي مجلس الدولة من شأنه

<sup>1</sup> عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر - دراسة وصفية تحليلية مقارنة - طبعة معدّلة طبقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، 2008، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 149.

أن يحول دون أي تعدّد محتمل من المراسيم الرئاسية على مجال القانون، وذلك قبل دخولها حيز التنفيذ، وهذا بلفت انتباه رئيس الجمهورية حول هذا التعدي.<sup>1</sup>

## الفرع الثاني:

### الرقابة البعدية القضائية لمجلس الدولة على التنظيم المستقل

إن اللائحة المستقلة تُعتبر عملاً إدارياً بالأخذ بالمعيار العضوي، أي أنها عبارة عن قرارات إدارية، غير أنها في الوقت ذاته، تشكّل عملاً تشريعياً وفقاً للمعيار المادي، لأنها تخلق آثاراً قانونية بصفة مستقلة، وذلك إما بإنشاء مراكز قانونية عامة أو خاصة، لم تكن قائمة أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية كانت موجودة مسبقاً، دون أن تستند في ذلك إلى تشريعات برلمانية.

إن هذا التكييف المختلط هو الذي يسمح بالقول بأن التنظيمات المستقلة تشكل أعمالاً تشريعية وإدارية معاً، وبذلك فإنها تخضع لرقابة المجلس الدستوري، باعتبارها نصوص تشريعية وكذلك تمديد رقابة مجلس الدولة عليها، طالما أنها تشكّل قرارات إدارية.<sup>2</sup>

ومع ذلك، يرى جانب آخر<sup>3</sup> أنه وبالرغم من أن التنظيمات المستقلة (المراسيم الرئاسية) تصدر عن رئيس الجمهورية باعتباره أعلى الهيئات الإدارية المركزية، غير أنه لا يُمكن أن تخضع أعمال رئيس الجمهورية إلى رقابة مجلس الدولة، باعتبار أن الدستور نصّ صراحةً على خضوعها لرقابة المجلس الدستوري، وبالتالي عدم إمكانية بسط مجلس

<sup>1</sup> بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة...، المرجع السابق، ص 195.

<sup>2</sup> راجحي الأحسن، المرجع السابق، ص 445.

<sup>3</sup> دلال لوشن، المرجع السابق، ص 281.

الدولة لرقابته عليها. وحجتهم في ذلك أنه لا يُمكن فرض رقابة مزدوجة، ومن الطبيعة نفسها على عملٍ معيّنٍ.

وحسب الاتجاه ذاته، فإنّ التنظيمات التي تتعلّق بتطبيق القوانين أي المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول هي التي تخضع لرقابة مجلس الدولة باعتبارها قرارات صادرة عن سلطة إدارية مركزية.

فالتنظيمات التي تخضع لرقابة المجلس الدستوري هي التنظيمات الرئاسية، أما التنظيمات فتخضع لرقابة مجلس الدولة.

وبالتالي - وحسبهم - فإن مجلس الدولة لا يُمكنه فرض رقابته بشكلٍ غير مباشرٍ على الأعمال التنظيمية لرئيس الجمهورية، من خلال مراقبته للتنظيمات إن كانت تمسّ مجال القانون، والتدخل لحماية اختصاص البرلمان لأنهما لا تقع أصلاً في مجال اختصاصه.<sup>1</sup>

وعلى عكس الاتجاه السابق، فإن اتجاهها كبيراً من الفقه الجزائري يرى أن التنظيم المستقلّ عبارة عن قرار إداري خاضع لرقابة القضاء الإداري إعمالاً للمعيار العضوي.

فطبقاً للمادة 161<sup>2</sup>، من التعديل الدستوري لسنة 2016 "ينظر القضاء في الطعن قرارات السلطات الإدارية".

إذ يضطلع مجلس الدولة بموجب المادة التاسعة (9)<sup>3</sup> من القانون العضوي 01-98 بسلطة البت ابتدائياً ونهائياً في الطعون بالإلغاء ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة

<sup>1</sup> دلال لوشن، المرجع نفسه، ص 282.

<sup>2</sup> تقابلها المادة 143، من دستور 1996.

<sup>3</sup> المادة 09: "يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في:

1. الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات

الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

2. الطعون الخاصة بالتفسير، ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاً من اختصاص مجلس الدولة".

عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، وهو ما تؤكده كذلك المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية<sup>1</sup>، حيث "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية...".

وعليه، فإن مجلس الدولة يختصّ بفحص مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، بحيث ينظر في صحّة أو مشروعية القرارات الإدارية، لا سيما المراسيم الرئاسية، وذلك سواء من الناحية الشكلية أي عدم احترام القرار الإداري ممثلاً في المرسوم الرئاسي للقانون والدستور أو موضوعاً من خلال تعدي المرسوم أو التنظيم على المجال التشريعي.<sup>2</sup>

ومع ذلك فالقضاء الجزائري لم يُبدِ موقفه حول مسألة خضوع المرسوم الرئاسي لرقابته، ودليل ذلك عدم وجود أي قرار قضائي ضد مرسوم رئاسي (تنظيم مستقل) في الجزائر.<sup>3</sup>

وقد ذهب جانب إلى ضرورة التفرقة بين نوعين من المراسيم الرئاسية، أولهما قابل للطعن فيه أمام القضاء، وثانيهما يخرج عن اختصاص القضاء، كون هذه الأعمال من أعمال السيادة أو الأعمال الحكومية، وباعتبارها قرارات إدارية محصّنة من هذه الرقابة، والتي بحكم طبيعتها تفلت من رقابة المشروعية نظراً لكونها تتخذ في ظروف استثنائية. ولكن، ما هو المعيار المعتمد لتحديد أعمال السيادة؟

<sup>1</sup> القانون رقم 08 - 09، المؤرخ في 18 صفر 1429هـ، الموافق لـ 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر 21 لسنة 2008.

<sup>2</sup> راجحي الأحسن، المرجع السابق، ص 446.

<sup>3</sup> بن دحو نور الدين، المرجع السابق، ص 199.

ذهب البعض إلى ضرورة الربط بطبيعة التدخل ذاته، فإذا كان المرسوم صادراً عن رئيس الجمهورية بوصفه سلطة سياسية، فهذا يندرج ضمن أعمال السيادة، التي لا يجوز الطعن فيها أمام مجلس الدولة كالجوء إلى الاستفتاء، حل المجلس الشعبي الوطني ...

أما إذا المرسوم صادراً عن رئيس الجمهورية بوصفه سلطة إدارية، فإنه يمثل مرسوماً رئاسياً خارجاً عن أعمال السيادة، يجوز الطعن فيه أمام مجلس الدولة، وعلى سبيل المثال المراسيم الرئاسية المتعلقة بإنشاء وتنظيم المرافق العامة.<sup>1</sup>

وفي الأخير، يُمكن القول تقييماً للرقابة القضائية للتنظيمات، وكما أشار الفقيه الفرنسي Bernard CHANTEBOUT أن فاعلية حماية التشريع من اعتداء التنظيم محدودة نظراً لاتسامها بالطابع النظري البحت دون أن تتعدى ذلك إلى رقابة حقيقية تنصرف إلى الميدان العملي.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> راجحي الأحسن، المرجع السابق، ص 447.

<sup>2</sup> سعاد بن سرية، المرجع السابق، ص 168.

## الفصل الثاني:

### عدم فعالية الآليات الرقابية المخولة للبرلمان في مواجهة الحكومة.

حول المؤسس الدستوري البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، على غرار مختلف الأنظمة المقارنة، آليات ووسائل رقابية على أعمال الحكومة. فوفقا للمادة 113 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 94 و98 و151 و152 من الدستور.

يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 153 إلى 155 من الدستور.

غير أن من هذه الوسائل الرقابية ما لا يترتب عليه مسؤولية الحكومة السياسية وهي آليات تتميز بمحدوديتها (المبحث الأول)، وفي المقابل هناك آليات ووسائل رقابية أخرى تُرتب المسؤولية السياسية للحكومة (المبحث الثاني).

## المبحث الأول:

### محدودية دور آليات الرقابة البرلمانية التي لا ترتب مسؤولية الحكومة السياسية.

سيتم التطرق في هذا المبحث إلى آليات الرقابة البرلمانية التي لا يترتب عنها المسؤولية السياسية للحكومة وايضاح محدودية دورها من خلال مطالب ثلاث، المطلب الأول حول الأسئلة البرلمانية، أما المطلب الثاني فيعالج الإستجواب البرلماني، وفي المطلب الثالث التحقيق البرلماني ومدى فعاليته .

## المطلب الأول:

### الأسئلة البرلمانية

تعد الأسئلة البرلمانية وسيلة إعلامية ورقابية للنواب حول تصرفات الحكومة<sup>1</sup>. ويعرف السؤال بأنه "ذلك التصرف الذي بموجبه يطلب نائب من وزير توضيحات حول نقطة معينة"<sup>2</sup>. فهو عبارة عن "استفسار أو استيضاح عن أمرٍ معيّنٍ يجهله موجه السؤال، ويوجه السؤال من عضو البرلمان إلى الوزارة بأسرها أو إلى أحد الوزراء"<sup>3</sup>، كما يقصد به "حق تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، وهو طلب معلومات من وزير ما حول موضوع محدد، والجواب عليه لا يُمكن أن يؤدي إلى مسؤولية الحكومة"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> شبل بدر الدين، العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية والممارسة، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الرابع، 2008، ص 282.

<sup>2</sup> Gerard Burdean, Le contrôle parlementaire, documentation d'étude de droit et constitution politique, N° 14, 1970, p. 25.

<sup>3</sup> ابراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص 698.

<sup>4</sup> Philippe Ardant, Institution politique et droit constitutionnel, ...

أشار إليه طيبي عيسى، المرجع السابق، ص 212.

وقد عرفت الدساتير الجزائرية المتعاقبة هذه الآلية أو الوسيلة الرقابية، فدستور 1963 نصّ في مادته 38 أنّه يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة:

- الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان.

- السؤال الكتابي.

- السؤال الشفهي مع المناقشة أو بدونها.

أما في دستور 1976، فقد اقتضت أحكام المادة 162 على الأسئلة الكتابية، ولم تُشر إلى الأسئلة الشفهية، بحيث يُمكن أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو يوجهوا كتابةً فقط، أي سؤال إلى عضوٍ من الحكومة، وينبغي لهذا العضو أن يُجيب كتابةً في ظرف خمسة عشر (15) يوماً، ويتم نشر الأسئلة والأجوبة طبقاً لنفس الشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات المجلس الشعبي الوطني.

وبالنسبة لدستور 1989، فقد أقرّ على غرار دستور 1963، بإمكانية طرح أعضاء المجلس الشعبي الوطني لنوعي الأسئلة، كتابية كانت أم شفوية. وهذا ما أشارت إليه المادة 125 من دستور 1989، حيث يمكن أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو يوجهوا أي سؤال شفهي أو كتابي إلى أي عضوٍ في الحكومة. والأمر ذاته كرّسه دستور 1996، وبنفس مضمون المادة 125 من دستور 1989، سألته الذكر، حيث يمكن أعضاء غرفتي البرلمان وفقاً للمادة 134 أو يوجهوا أي سؤال أو كتابي إلى أي عضوٍ في الحكومة، على أن يكون الجواب عن السؤال الكتابي خلال أجلٍ أقصاه ثلاثون يوماً، وأن تتمّ الإجابة على الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس ...

أما التعديل الدستوري لسنة 2016، فقد نصّت المادة 152 منه على أنّه "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضوٍ في الحكومة.

ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابياً خلال أجلٍ أقصاه ثلاثون (30) يوماً.

بالنسبة للأسئلة الشفوية، يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين (30) يوماً.  
يعقد كل من المجلس الوطني الشعبي ومجلس الأمة، بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة.  
إذا رأت أي من الغرفتين أو جواب عضو الحكومة، شفويًا كان أم كتابيًا، يجوز إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينصّ عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.  
تنشر الأسئلة والأجوبة طبقاً للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان."

من خلال المادة، نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري أوجب ألا تتعدى مدة الإجابة عن الأسئلة الشفوية ثلاثين يوماً، مثلما هو الحال بالنسبة للأسئلة الكتابية.  
كما أن المؤسس الدستوري نصّ على أن يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة بالتداول جلسة أسبوعية مخصصة لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية لنواب البرلمان وهو ما سيتم التفصيل فيه لاحقاً.

### الفرع الأول:

#### أنواع الأسئلة البرلمانية وشروطها

من المسلم به، أن وجود الأسئلة البرلمانية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بوجود البرلمان، كما يرتبط مع حقّ الوزراء في حضور جلسات البرلمان، فكلما كان للوزير حقّ الحضور كلما كان بالإمكان توجيه الأسئلة إليه، وهذا ما يفسّر غياب هذا النظام عن الدولة التي لا تسمح نظمها للوزراء بحق دخول البرلمان كالنظم الرئاسية، ففي الولايات المتحدة

الأمريكية الأصل أنه لا يجوز للوزراء دخول البرلمان إلا بناءً على استدعاء منه، أو إحدى لجانه، ولذلك نجد نظام الأسئلة البرلمانية غير معروف هناك<sup>1</sup>.

### أولاً: أنواع الأسئلة البرلمانية

إن المتعارف عليه أن الأسئلة البرلمانية تنقسم إلى :

#### 1. الأسئلة الكتابية:

الأصل أن كل أنواع الأسئلة، حتى الشفوية منها يوجه مكتوباً إلى أعضاء الوزراء، ومع ذلك، فإن الأسئلة المكتوبة تتلقى إجابة كتابية عنها.

وقد استخدمت الأسئلة المكتوبة كوسيلة للحصول على البيانات والمعلومات التي يحتاجها الأعضاء، والتي تتطلب بعض الوقت لإعدادها حين لا يُمكن معها الحصول عليها عن طريق الأسئلة الشفوية<sup>2</sup>.

#### 2. الأسئلة الشفوية:

وهي النوع الثاني من أنواع الأسئلة، وهي تقتضي حضور الوزير المسؤول في الجلسة المحددة للإجابة عن السؤال، بعكس السؤال المكتوب<sup>3</sup>.

والأسئلة الشفوية، هناك من أقرّ منها ثلاثة أنواع:

السؤال الشفوي دون مناقشة، والسؤال الشفوي المتبوع بمناقشة، وأسئلة الساعة أو أسئلة الحكومة.

<sup>1</sup> وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي - دراسة مقارنة -، ط1، منشورات الخليلي الحقوقية، لبنان، 2008، ص 43.

<sup>2</sup> وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 62.

<sup>3</sup> مدحت أحمد يوسف غنيم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2011، ص 142.

فالسؤال الشفوي دون مناقشة يودع كتابياً لدى مكتب الهيئة أو الغرفة المعنية، ويتمّ تحديد الجلسة الخاصة بطرحه بعد أن تبلغ الحكومة بذلك. وأن يتمّ طرح السؤال شفاهة وإجابة عضو الحكومة المعني مع إمكانية أن ينيب عنه عضواً في ذلك. كما أنّ صاحب السؤال يملك الحق في التعقيب على الجواب المقدم من الوزير، ولهذا الأخير حق الرد حسب ما تقرره الأنظمة الداخلية.

أما السؤال الشفوي المتبوع بالمناقشة، فهو يخضع لنفس الإجراءات المطبقة في السؤال الشفوي دون مناقشة، إلا أنه بعد أن يتم طرح السؤال ثم الإجابة عنه، فإنه يتم فتح مناقشة بمشاركة الأعضاء الآخرين بالبرلمان. وفي بعض الأنظمة، يمكن أن تختتم المناقشة بإصدار لائحة؛ غير أن اللجوء إلى هذه الوسيلة أصبح قليلاً حفاظاً على استقرار الحكومات، وتطوير علاقات التعاون بين السلطتين خدمة للصالح العام<sup>1</sup>.

وعن أسئلة الساعة أو الأسئلة المستعجلة، فيفترض في هذا النوع من الأسئلة ظهور مسائل مستجدة ملحة وعاجلة، وأن عضو البرلمان يريد عرضها في الحال على الوزير المختص للوصول إلى الحقائق والمعلومات التي تتصل بها<sup>2</sup>. باعتبار هذا النوع من الأسئلة التي لا تتحمل أي تأخير لا في وقت طرحها ولا في مدة الإجابة عنها.

ولذلك فقد أدركت بعض النظم البرلمانية هذه الحقيقة، فخصصت للأسئلة ذات الطابع الاستعجالي تنظيماً خاصاً لها، لا تخضع لأسلوب طرح الأسئلة التقليدية، وكذا

<sup>1</sup> العيد عاشوري، رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري (النص والممارسة)، مداخلة أقيمت في إطار ندوة حول السؤال الشفوي والكتابي كآليات الرقابة البرلمانية، التاريخ 2006/04/23، منشورة على الموقع الإلكتروني [www.mrp.gov.dz](http://www.mrp.gov.dz)

<sup>2</sup> حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لفضاء القاعدة الدستورية - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2005 - 2006، ص 119.

تلقي الإجابة عنها. وذلك لأنها لو خضعت لهذا النظام فإنها تفقد صفتها الأساسية كأسئلة عاجلة تبحث عن جواب سريع<sup>1</sup>.

وهناك أسلوبان بارزان في طرح الأسئلة العاجلة هما: الأسلوب الانجليزي والأسلوب الفرنسي.

ففي الأسلوب الانجليزي يشترط في هذا النوع من الأسئلة في النظام البريطاني شرطان: أولهما، أن يكون السؤال ملحاً وعاجلاً، وثانيهما، أن يكون لهذا السؤال أهمية عامة.

إذ يملك رئيس مجلس العموم الصلاحية التامة في تقدير مدى توافر الشرطين السابقين، فإذا رأى توافرهما في السؤال المستعجل يقوم مباشرة بإبلاغ الوزارة الوصية، ويتم إدراجه في جدول الأعمال ثم يتم طرحه والإجابة عليه مباشرة بعد انتهاء مدة فترة الأسئلة التي يجيب خلالها الوزراء المعنيين على أسئلة الأعضاء الشفهية العادية.

أما الأسلوب الفرنسي، فنجد في فرنسا هذا النوع من الأسئلة، إذ عقب كل اجتماع مجلس الوزراء في يوم محدد يحضر جميع أعضاء الحكومة بما فيهم رئيسها إلى البرلمان، وتفتح جلسة للحوار والمناقشة المباشرة والمتلفزة<sup>2</sup>. حيث يتم تقديم الأسئلة دون إجراءات مسبقة ودون التقيّد بشروط وشكليات معيّنة. ونظراً لتلقائية هذا النوع من الأسئلة، وكذا متابعة الرأي العام لها، نجد أن عضو الحكومة في فرنسا ملزم، وبصورة

<sup>1</sup> وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 65.

<sup>2</sup> على سبيل المثال، نجد أنه على مستوى مجلس الشيوخ الفرنسي تقوم قناة المجلس، والقناة الثالثة الفرنسية بالبت المباشر لجلسة أسئلة الساعة، التي تعقد خمسين في الشهر من الساعة الثالثة إلى الساعة الرابعة ما بعد الزوال. مأخوذ من الموقع الإلكتروني لمجلس الشيوخ الفرنسي: [www.senat.fr](http://www.senat.fr)

دائمة بالاهتمام بكلّ شؤون قطاعه. فهذا النوع من الأسئلة يجعل مسؤولية الحكومة قائمة أمام الرأي العام والطبقة السياسية ما يلزم الوزير على أدائه مهامه والوفاء بوعوده<sup>1</sup>. وفي النظام الدستوري المغربي نجد هذا الأخير يعرف نوعاً من الأسئلة، يُعرف بالأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة، حيث يتمّ الإجابة عنه من قبل رئيس الحكومة، وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر. وتقدم الإجابة عنها أمام المجلس المعني خلال الثلاثين يوماً الموالية لإحالة الأسئلة إلى رئيس الحكومة<sup>2</sup>.

فوفقاً للنظام الداخلي لمجلس المستشارين، فإنه لكلّ عضوٍ من أعضاء هذا المجلس الحق في توجيه أسئلة إلى رئيس الحكومة حول السياسة العامة أو الوزراء حول السياسات الخاصة القطاعية للحكومة<sup>3</sup>. وتقدّم هذه الأسئلة كتابةً إلى رئيس المجلس موقعة من واضعها أو واضعيها، ويشترط فيها وحدة الموضوع، وألا تهدف إلى خدمة أغراض شخصية أو أن تتضمن توجيه تهمة شخصية<sup>4</sup>، على أن يحيل رئيس المجلس الأسئلة إلى الحكومة التي يجب أن تُدلي بأجوبتها عليها خلال الآجال المحددة<sup>5</sup>، وهي ثلاثين يوماً وفقاً للفصل 100 من الدستور المغربي.

أما عن الأسئلة العاجلة، أو ما تسمى في النظام الدستوري المغربي بالأسئلة الآنية، فوفقاً للنظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي يمكن للمستشارين التقدم بأسئلة آنية إلى الوزراء تتعلق بقضايا ظرفية طارئة تستأثر باهتمام الرأي العام الوطني وتستلزم إلقاء

<sup>1</sup> العيد عاشوري، المرجع السابق.

<sup>2</sup> الفصل مئة (100)، من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

<sup>3</sup> المادة 238، من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2015، المنشور على الموقع الإلكتروني

[www.chambredeconseiller.ma](http://www.chambredeconseiller.ma)

<sup>4</sup> المادة 239، من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

<sup>5</sup> المادة 240، من نفس النظام الداخلي.

الأعضاء عليها باستعجال من قبل الحكومة<sup>1</sup>، ويتم تبليغ السؤال الآني إلى الحكومة من رئيس المجلس، ويتم الاتفاق عند الاقتضاء مع الوزراء المعنيين على برجة السؤال الآني والجواب عنه في أول جلسة قادمة للأسئلة الشفهية الأسبوعية، ولا بدّ أن يتأكد الرئيس من الصيغة الآنية والعاجلة للسؤال<sup>2</sup>، ويتم إعطاء الأولوية في جلسة يوم الثلاثاء<sup>3</sup> للأسئلة الآنية<sup>4</sup>.

ووفقاً للنظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، فإنه لا يمكن أن تتجاوز عدد الأسئلة الآنية ثلاثة أسئلة يتم تخصيص دقيقتين فقط لكل سؤال ونفس المدة للحكومة للإجابة<sup>5</sup>. غير أن النظام الدستوري التونسي لا يعرف سوى نوعين من الأسئلة - على غرار نظيره الجزائري -، هما الأسئلة الكتابية والأسئلة الشفهية، وهذا ما نصّ عليه الدستور التونسي لسنة 2014 في الفصل 96<sup>6</sup> منه، وأكدّه النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي<sup>7</sup> في الفصلين 145 و146.

وبالرجوع للجزائر، يوجد نوعان من الأسئلة، كتابية وشفوية، وفقاً لنصّ المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016، سألقة الذكر. ويكمن الاختلاف بين كلّ من السؤال الكتابي، والسؤال الشفوي إلى اختلاف دور كلّ منهما<sup>8</sup>. فالسؤال الكتابي في

<sup>1</sup> المادة 257، من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2015.

<sup>2</sup> المادة 258 من نفس النظام.

<sup>3</sup> وفقاً للفصل 10 من الدستور المغربي، فإنه تخصص بالأسبوعية جلسة في كلّ أسبوع لأسئلة أعضاء مجلس البرلمان وأجوبة الحكومة. ووفقاً للمادة 243 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، والمادة 189 من النظام الداخلي لمجلس النواب، فإن هذه الجلسة تكون يوم الثلاثاء.

<sup>4</sup> المادة 259 من نفس النظام.

<sup>5</sup> المادة 195 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2013، المنشور على الموقع الإلكتروني [www.parlement.ma](http://www.parlement.ma).

<sup>6</sup> ينص الفصل 96 من الدستور التونسي لسنة 2014، على أنه: "لكل عضو بمجلس نواب الشعب أن يتقدّم إلى الحكومة بأسئلة كتابية أو شفهية طبقاً لما يضبّطه النظام الداخلي للمجلس".

<sup>7</sup> النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي لسنة 2015، المنشور على الموقع الإلكتروني: [www.chambre-dep.tn](http://www.chambre-dep.tn).

<sup>8</sup> الأمين شريط، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، مداخلة أقيمت بمناسبة اليوم الدراسي حول "السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2001، ص 61.

غالبه متعلق بتنفيذ أو تطبيق نص قانوني أو تنظيمي معيّن، أو الحل الذي أعطته الإدارة أو ستعطيه لمشكلٍ معيّن، أو لفت نظر الحكومة إلى مشكل يحتاج إلى تداعلها، وهو ما يدلّ على ضيق مجال السؤال الكتابي.

كما أنّ السؤال الكتابي له أثر محدود على الرأي العام، كونه ينشر في النشرة الداخلية لمداولات المجلس، الأمر الذي يترتب عليه عدم إمكانية اطلاع الرأي العام<sup>1</sup> عليه.

أما عن السؤال الشفوي، فإنّه ذو بعدٍ سياسي، وله تأثيره على الرأي العام، ذلك أنّ مجاله غير مقيد، ويكشف الكثير من الخبايا التي ترتكبها الحكومة أثناء تنفيذها لبرامجها أمام الرأي العام.

### ثانياً: شروط السؤال في النظام الجزائري

إن الدساتير الجزائرية المتعاقبة، وكذا النظم الداخلية لمختلف المجالس التشريعية في مختلف المراحل، لم تحدد الشروط الواجب توافرها في آلية السؤال ليتمّ قبوله أو رفضه على أساسها من طرف الجهة المودع لديها. وهذا باستثناء ما جاء في النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964<sup>2</sup> الذي تطرّق للسؤال في المواد من 122 إلى 129، بحيث أوردت المادة 123 شرطين هما: وجوب أن يُكتب كلّ سؤال باختصار، وكذلك ألا يتضمنّ السؤال أي انتقاد شخصي اتجاه الغير بذكر أسمائهم.

<sup>1</sup> على العكس، مثلاً نجد النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي يقضي في الفصل 145 منه، على أن ينشر السؤال والجواب الكتابي للحكومة بالرائد الرسمي لمداولات مجلس نواب الشعب وعلى الموقع الإلكتروني للمجلس.

<sup>2</sup> النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1964، الموافق عليه في 1964/02/28.

وكذلك ما ورد في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977<sup>1</sup>، الذي تضمّن شرطاً وحيداً، وهو أن تكون الأسئلة ذات مصلحة عامة، حيث نصّت المادة 151 "يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني طرح أسئلة ذات مصلحة عامة على أيّ عضوٍ من أعضاء الحكومة...".

وأمام الفراغ القانوني فيما يخص تحديد شروط ممارسة الرقابة عن طريق آلية السؤال، قام مكتب المجلس الشعبي الوطني لتفادي التجاوزات، وانحراف النواب في استعمال الأسئلة مع بداية التعددية، بسدّ هذا الفراغ بإصدار تعليمة عامة سنة 2000<sup>2</sup>، ومن أهمّ الشروط التي تضمنتها<sup>3</sup>:

- أن يكون السؤال موجّهاً وموقّعاً من نائبٍ واحدٍ.
- أن يتضمّن نصّ السؤال موضوعاً واحداً.
- أن يوضّح السؤال بوضوح عضو الحكومة الموجه إليه السؤال.
- أن يخلو السؤال من الكلمات النابية.
- ضرورة أن يكون السؤال مختصراً، وأن ينصبّ على المسألة المطلوب الاستفسار عنها، وأن يحرّر باللغة العربية.
- ألا يتعلّق السؤال بقضية شخصية أو فردية أو بشخصٍ معينٍ بذاته، أو فيه مساسٍ بشخصٍ في شؤونه الخاصة، وألا يمسّ بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بسمعة الجزائر وثورة التحرير الوطني ورموزها.
- ألا يكون السؤال متعلّقاً بقضية مطروحة على الجهات القضائية.

<sup>1</sup> النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977، ج 68 لسنة 1977 .

<sup>2</sup> التعليمة العامة رقم 08، المؤرخة في 12 جويلية 2000، صادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.

<sup>3</sup> مولاي هاشمي، تطور الرقابة البرلمانية...، المرجع السابق، ص 21 وما بعدها.

- ألا يكون السؤال مخالفاً لأحكام الدستور، ولا القانون العضوي.
- ألا يكون موضوع السؤال نظير موضوع سؤال تمت الإجابة عنه منذ مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر.

### الفرع الثاني:

#### تواجد الحكومة في مختلف إجراءات السؤال وتأثير ذلك عليه

وفقاً للمادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإنه يمكن أعضاء البرلمان توجيه أي سؤال كتابي أو شفهي. فبالرغم من أن الدستور جاء بصيغة الجمع، غير أن القانون العضوي 12-16 جاء واضحاً، وجعل السؤال حقاً شخصياً لكل عضو دون اشتراك أعضاء آخرين معه لتقديمه. ذلك أن السؤال هو الوسيلة الرقابية الوحيدة التي لا يشترط فيها أغلبية معينة، وغير خاضع لموافقة البرلمان، كما أنه غير مرتبط بموضوع آخر معروض على البرلمان.

ومع ذلك، نجد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 كان حوّل الحق لكل مجموعة برلمانية أن تطرح سؤالاً واحداً في كل جلسة، كما يحق لها أن تطرح سؤالاً إضافياً في نفس الجلسة. ولعل أهمية السؤال المطروح من المجموعات أو الكتل البرلمانية يعطيه وزناً أكبر، إضافة إلى أن ذلك لا يمس بحق الأعضاء في طرح الأسئلة بصورة فردية كأصل عام.

ولكن على عكس الأمر، ففي النظام الداخلي لسنة 2000 لم يتم التطرق لحق المجموعات البرلمانية في طرح الأسئلة رغم نصّه على تشكيلها وتأسيسها.

ووفقاً للقانون العضوي 16-12، الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة، فإن نص السؤال الشفوي يتم ايداعه من قبل صاحبه، حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة<sup>1</sup>.

ثم يقوم رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني بإرسال السؤال المقبول إلى الحكومة<sup>2</sup>.

كما أن مكتب كل غرفة هو الجهة التي تنظر في طبيعة وعدد الأسئلة التي تحال على الحكومة<sup>3</sup>.

غير أن الحكومة لها دور واسع في مجال الأسئلة، بل وتواجهها تقريباً في جميع الإجراءات الحاسمة، وذلك بالنسبة لإدراج الأسئلة الشفوية في جدول أعمال كل غرفة من خلال ضبط عددها بالاتفاق مع مكتب كل غرفة، فالمادة 5/71 من القانون العضوي 16-12، تنص على أنه "يتم ضبط عدد الأسئلة الشفوية التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عنها بالاتفاق بين مكتب كل غرفة والحكومة".

كما أن تحديد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية يتم بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة<sup>4</sup>، بخلاف الوضع بالنسبة للأسئلة الكتابية، نظراً لعدم اشتراط الإجابة عليها في الجلسة، وإنما يتم الرد عليها كتابة في أجل محدد<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> المادة 1/70 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

<sup>2</sup> المادة 2/70.

<sup>3</sup> المادة 3/70.

<sup>4</sup> المادة 2/71.

<sup>5</sup> جعفري نعيمة، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان - دراسة مقارنة -، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014 - 2015، ص 275.

مما سبق، فإنَّ ضبط الأسئلة كأصلٍ عامٍ يتمُّ من طرف مكتب كل غرفة مع حتمية وجوب التشاور والتنسيق بين مكتي البرلمان والحكومة بصورة مسبقة، وتحديد آجال جلسات الأسئلة الشفوية وتبليغها لكل غرفة بالاتفاق مع الحكومة<sup>1</sup>. إذ يعقد كلٌّ من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة أعضاء الحكومة عن الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة<sup>2</sup>، بعد أن كان القانون العضوي 02-99 الملغى ينصُّ على أن يتمَّ تخصيص جلسة كل خمسة عشر يوماً خلال الدورات العادية للأسئلة الشفوية المطروحة على الحكومة.

وجدير بالذكر، أن تحديد الجلسة المخصصة لطرح الأسئلة الشفوية، وعدد الأسئلة التي تطرح خلالها في ظلَّ القانون رقم 89-16<sup>3</sup>، المتضمَّن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، كان يتمُّ من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني دون تدخل للحكومة. كما أن الجلسات في ظل هذا القانون كانت محدّدة بجلسة واحدة في الأسبوع<sup>4</sup>.

وتجدر الإشارة كذلك، أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، هو الآخر كان يخول تحديد جلسات الأسئلة الشفوية لمكتب المجلس ورؤساء المجموعات البرلمانية. وهو الأمر الغير وارد حالياً. ولعلَّ إخضاع قابلية السؤال سواء كان كتابياً أو شفويّاً أو عدم قابليته لقرار مكتب الغرفة المعنية دون أن يكون للمجموعة البرلمانية - إذا كان العضو صاحب السؤال منتمياً - أي دور، لا في اختيار موضوع السؤال، ولا في اختيار الوقت، ولا في قبوله أو رفضه.

<sup>1</sup> عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 13، جوان 2006. أشار إليه حسين بوطالين، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه، مذكرة ماجستير فرع المؤسسات الادارية والسياسية، كلية الحقوق جامعة قسنطينة 1، 2013-2014، ص 67.

<sup>2</sup> المادة 1/71، من القانون العضوي 16 - 12 سالف الذكر.

<sup>3</sup> القانون رقم 89 - 16، المؤرخ في 11/12/1989، المتضمَّن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، ج ر 52 لسنة 1989.

<sup>4</sup> المادتان 94 و95، من القانون 89 - 16 سالف الذكر.

مما سبق، يُمكن القول أنه باعتبار أن السؤال - خاصة الشفوي - له أثره على مركز الحكومة، وعليه، فالتدخل في إجراءاته يضمن لها التعامل الجيد مع طبيعته. فتواجهها في إجراءات تقديم السؤال الشفوي يضمن لها الإمساك بزمام الأمور ويحميها من الوقوع في شبك المسؤولية غير المباشرة التي يمكن أن يولدها طرح السؤال الشفوي، وبالخصوص أن عرضه والإجابة عليه يكون شفاهة<sup>1</sup>. وبالتالي فموقع الحكومة ضمن إجراءات السؤال يتناقض مع المغزى من هذه الآلية الرقابية، فالمشرع جعل الحكومة طرفاً في إجراءات رقابية تمارس عليها !!

### الفرع الثالث:

#### جواب عضو الحكومة على السؤال وإمكانية إجراء مناقشة

سيتم التطرق من خلال هذا الفرع إلى جواب عضو الحكومة على السؤال الموجه إليه ( أولاً ) ثم لإمكانية إجراء مناقشة لهذا الجواب ( ثانياً ) .  
**أولاً: جواب عضو الحكومة عن السؤال.**

وفقاً للمادة 3/152<sup>2</sup>، من التعديل الدستوري لسنة 2016، وكذا المادة 70 من القانون العضوي 16-12، فإن جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي يكون خلال الجلسات المخصصة لهذا الغرض في أجل لا يتعدى ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ السؤال.

<sup>1</sup> بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون الإداري والمؤسسات الدستورية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006 - 2007، ص 106.

<sup>2</sup> لقد أشار التعديل الدستوري لسنة 2016 إلى الأجل المحدد للإجابة عن الأسئلة الشفوية، وهو المقدر بثلاثين يوماً، وقد وضع القانون العضوي 16 - 12 أن مدة الثلاثين يوماً تحتسب من تاريخ تبليغ السؤال إلى الحكومة. لكن الوضع لم يكن كذلك قبل التعديل الدستوري، ذلك أنه لا المادة 134 من دستور 1996، ولا القانون العضوي 99 - 02 حدّد مدة الإجابة عن السؤال الشفوي، ما عدا المادة 69 من القانون العضوي التي كانت تلزم صاحب السؤال بإيداعه لدى مكتب إحدى الغرفتين - حسب الحالة - عشرة أيام عمل على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض، وهي الفقرة التي حذفت من القانون العضوي 16 - 12 الحالي.

ويتمّ ذلك بعد أن يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله، مع عدم إمكانية عضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في كلّ جلسة<sup>1</sup>، وذلك ضمناً لتمكين عضو البرلمان من طرح الأسئلة، وضمناً للإجابة عنها<sup>2</sup>.

ويمكن صاحب السؤال، على إثر جواب عضو الحكومة، أن يتناول الكلمة من جديد، كما يمكن عضو الحكومة أن يردّ عليه<sup>3</sup>.

وحسب النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، فإنّ مدة طرح السؤال الشفوي وردّ عضو الحكومة عليه، وتعقيبهما حسب عدد الأسئلة ومواضيعها<sup>4</sup>. وهو ما أشار إليه كذلك النظام الداخلي لمجلس الأمة يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله في حدود مدة يقررها رئيس الجلسة<sup>5</sup>. ولعل في تحديد مدة تدخل أعضاء البرلمان لطرح أسئلتهم، تعتبر عائق أمام فتح فرصة تبادل وجهات النظر حول مضمون السؤال مع الوزير المعني<sup>6</sup>.

وبعد ردّ الحكومة، يجوز لصاحب السؤال تناول الكلمة من جديد في حدود خمس دقائق، ويمكن ممثل الحكومة الردّ عليه في حدود عشر دقائق<sup>7</sup>.

هذا في حالة ما إذا تمت الإجابة أصلاً عن السؤال الشفوي، لأنّه وبالرغم من أن الإجابة عن الأسئلة الشفوية إجبارية - كما سبق وأشرنا - بنص الدستور، وكذا القانون العضوي غير أنّ الممارسة حادت عن هذا الإلزام. فالإحصائيات تشير أن حالة

<sup>1</sup> المادة 4/71، من القانون العضوي 16 - 12 سالف الذكر.

<sup>2</sup> سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ج4، المرجع السابق، ص 179.

<sup>3</sup> المادة 2/72، من القانون العضوي 16 - 12 سالف الذكر.

<sup>4</sup> المادة 68، من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، ج ر 46 لسنة 2000.

<sup>5</sup> المادة 1/76، من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999، ج ر 84 لسنة 1999.

<sup>6</sup> عقيلة حرياشي، المرجع السابق، ص 140.

<sup>7</sup> المادة 2/76، من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999، سالف الذكر.

عدم الرد على الأسئلة في البرلمان الجزائري ظاهرة ملحوظة تتميز بارتفاع نسبتها مقارنة مع الأسئلة المودعة.

ومن بين ما قد يتدرّج به الوزير لرفض الإجابة عدم توافر المعلومة، أو الطابع السري لها، أو أن قيدها دستورياً أو عرفياً يمنعها من الردّ على السؤال.

فقد كان النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964، يخول رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للحكومة الامتناع كتابياً عن الإجابة عن الأسئلة بحجة أن المصلحة العامة تستدعي ذلك<sup>1</sup>.

كما أثبتت الممارسة أن الوزارة تستطيع التهرب من الإجابة حتى في حالة تحويل السؤال الكتابي إلى شفهي<sup>2</sup>، فقد تنشر إجابة غير وافية، كما قد يتغيّب الوزير المعني عن الجلسة المخصصة للأسئلة عمداً. الأمر الذي يدفع إلى إعادة إدراج السؤال من جديد في جدول الأعمال<sup>3</sup>. هذا في حالة التغيّب<sup>4</sup>، ولكن، هل للوزير الحق في أن يطلب تأجيل الردّ أو الإجابة؟

إن هذا الإجراء قد يلجأ إليه عضو الحكومة بحجة عدم جاهزية المعلومة المطلوبة، مما قد يؤخّر الإجابة ويطيل المدة بين إيداع السؤال والإجابة عنه.

كما أن حقّ تأجيل الإجابة لم تنصّ عليه الأنظمة الداخلية، ما عدا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة. فالمادة

<sup>1</sup> ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 245.

<sup>2</sup> حيث تنصّ المادة 3/71 من القانون العضوي 16 - 12 على أنه: "يمكن عضو البرلمان سحب سؤاله الشفوي أو تحويله لسؤال كتابي قبل الجلسة المخصصة لهذا الغرض، وتبلغ الحكومة بذلك".

<sup>3</sup> وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال...، المرجع السابق، ص 334.

<sup>4</sup> لقد وضح التشريع المغربي حالة تغيّب الوزير من خلال المادة 192 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، ففي حالة التغيّب من الوزير المعني بالسؤال يمكن أن يُنيب عنه أحد زملائه من الوزراء، وإذا لم ينب عنه أحداً من زملائه تخير النائبة أو النائب المعني بجواب الوزير حسن تقديم سؤاله في الجلسة نفسها، أو تأجيله إلى الجلسة الموالية.

3/101، من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997، نصت على أنه "يجوز للحكومة الامتناع عن التصريح بالرد الفوري على السؤال في القضايا ذات المصالح الحيوية للبلاد، ويؤجل الرد إلى جلسة أخرى". وهو ما تضمنته كذلك المادة 3/83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998. غير أن الإشكال هنا هو عدم وجود جهة تكيف المصالح الحيوية التي قد تتخذها الحكومة كسبب لتأجيل الإجابة والرد، وترك الأمر في يد الحكومة دون ذكر هذه المصالح على سبيل الحصر<sup>1</sup>.

وكذلك على عدم وجود جزاء على عدم الرد على السؤال، ما عدا إمكانية الاحتجاج الذي يأخذ صورة التصريحات الشفوية والمكتوبة التي يُرسلها النواب لرئيس المجلس، كما يأخذ شكل الأسئلة الموجهة للحكومة حول عدم الردّ على الأسئلة الشفوية للنواب. ويأتي الاحتجاج فردياً من طرف العضو السائل أو جماعياً من طرف المجلس ككلّ على تأخر الحكومة عن الردّ معتبرين ذلك عرقلة للعمل الرقابي الممارس من قبل النواب. فبالرجوع إلى الممارسة البرلمانية في الجزائر، فقد عرفت ظاهرة الاحتجاج الفردي على التأخر على عدم الردّ على أسئلة النواب<sup>2</sup>.

وبالرجوع إلى بعض الأنظمة المقارنة حول الجزاء المترتب في حالة رفض الوزير الإجابة عن السؤال أو تعليقه ذلك بسبب غير مقنع. فالجزاءات اختلفت في الأنظمة

<sup>1</sup> شنتاة وفاء أحلام، الأسئلة الشفوية والكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على أعمال الحكومة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012 - 2013، ص 118.

<sup>2</sup> أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 107، المؤرخة في 12/12/1998، ص 17، والجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 219، المؤرخة في 16/08/2000، ص 04. أشار إليها: مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 37.

البرلمانية المختلفة، فمنها ما أقرت حق السائل في أن يطلب تحويل سؤال إلى استجواب<sup>1</sup>، ومنها من ذهبت إلى جزاء آخر، مؤداه تحويل السؤال المكتوب إلى شفوي.

واعتبرت أخرى أن الجزاء في حالة رفض الوزير الإجابة عن السؤال هو النشر في الجريدة الرسمية للأسئلة التي لم يجب عنها، ويتم ذلك في فصلٍ خاص بهذا الشأن. وتبرز أهمية مثل هذا الجزاء في تأثيرها على الرأي العام، مما يجعل الوزير يفكر ملياً قبل رفض الإجابة، حتى لا يعرضه ذلك لفقد ثقة واحترام الرأي العام، إلا أن البعض يرى أن هذا الجزاء لا يعدو أن يكون جزاء شكلياً<sup>2</sup>.

وعلى سبيل المثال، نشير إلى ما جاء في النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، حيث يُعلن رئيس المجلس في بداية الجلسة المخصصة للأسئلة الشفهية عن عدد الأسئلة الكتابية المتوصل بها، وعدد الأسئلة التي تمت الإجابة عنها، وتلك التي بقيت بدون جواب بعد مرور الآجال القانونية<sup>3</sup>.

أمّا بالنسبة للسؤال المكتوب، وبالرغم من تحديد مهلة الإجابة عنه، إلا أنه لم يتم الإشارة للحلول الواجب اتباعها عند امتناع عضو الحكومة المعني عن الإجابة في الأجل المحدد وهو ما يمكن أعضاء الحكومة من المماطلة في الردّ عن الأسئلة. الأمر الذي يفقدها فاعليتها من جهة، أو يشجّع الحكومة على الامتناع عن الجواب من جهة ثانية.

<sup>1</sup> هذا الجزاء، كانت قد عرفته الجمعية الوطنية الفرنسية، إلا أنها هجرته منذ 1994، كانت أهميته تبرز في الميزة التي يتمتع بها السؤال الشفهي وعلى إمكانية تحويله إلى استجواب، وما قد يترتب عليه من طرح الثقة بالوزير وإقرار مسؤوليته. انظر: باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة...، المرجع السابق، ص 72.

<sup>2</sup> باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 73.

<sup>3</sup> المادة 200، من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

فعدم وجود أثر قانوني وألية قانونية لمعالجة قضية عدم الإجابة عن بعض الأسئلة يعيد طرحها بصيغة مختلفة في شكل أسئلة شفوية، فيأتي الردّ أحياناً كتابة، ولا يردّ شفاهة باعتبار عدم إمكانية الردّ مرتين على سؤال واحد.

### ثانياً: مناقشة عضو الحكومة وانعدام أثرها

إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة، شفويّاً كان أو كتابياً، يبرر إجراء مناقشة تفتح هذه المناقشة وفقاً للشروط المنصوص عليها في النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة<sup>1</sup>.

فمن كفاءات إجراء المناقشة، فأحالتها الدستور على النظام الداخلي لكل غرفة، فالنظام الداخلي لمجلس الأمة اشترط لإجراء مناقشة إيداع طلب موقّع من ثلاثين (30) عضواً لدى مكتب المجلس<sup>2</sup>، وهذا النصاب المشترط مبالغ فيه، فعلى مستوى مجلس الأمة يستبعد وقوف الثلث الرئاسي ضد الحكومة، وبالتالي صعوبة توافر العدد، كما أن عدد الثلاثين عضواً المشترط يتبادر للذهن وكأنه استجواب وليس طلباً لإجراء مناقشة.

في حين، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم يتناول أصلاً المسألة، وفضل المجلس العرف البرلماني باعتماد العدد المطلوب في إيداع اللائحة، أي عشرين نائباً، والخاصة ببيان السياسة العامة والتصويت عليها بأغلبية الأعضاء الحاضرين، وهذا ما اعتمده أصلاً في إجراء مناقشة لجواب عضو الحكومة في الفترتين التشريعتين، الرابعة والخامسة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> المادة 5/152، من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 75 من القانون العضوي 16 - 12، سالف الذكر.

<sup>2</sup> تنص المادة 3/76، من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 "إذا تبين أن جواب عضو الحكومة الشفوي يبرر إجراء مناقشة، تفتح هذه المناقشة بطلب يقدمه ثلاثون (30) عضواً، يودع لدى مكتب مجلس الأمة".

<sup>3</sup> بنيني أحمد، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، اليوم الدراسي المنظم من قبل الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 26 سبتمبر 2001، ص 35. مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 53.

فقد تم إجراء مناقشة لجواب رئيس الحكومة مرتين في الفترة التشريعية الرابعة للمجلس الشعبي الوطني تعلقت الأولى بإجراء مناقشة الوضع الأمني في البلاد، وقد وقع على طلب المناقشة 172 نائباً، وصادق المجلس على الطلب بتاريخ 2 فيفري 1998، والثانية تتعلق بالوضع العام للبلاد، وقد وقع على طلب المناقشة 172 نائباً، وصادق المجلس على الطلب بتاريخ 20 جويلية 2001، وبتاريخ 30 مارس 2003 صادق المجلس على طلب مناقشة الوضع في العراق بعد جواب عضو الحكومة عن سؤالين وجّهها إلى وزير الشؤون الخارجية حول هذا الموضوع<sup>1</sup>.

هذا، وتقتصر المناقشة وجوباً على عناصر السؤال، ولا تتعداه إلى مواضيع أخرى، وهذا ما نصّت عليه المادة 2/75 من القانون العضوي 16-12، بحيث "يجب أن تقتصر هذه المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة".

ويُعتبر من شأن هذا القيد الموضوعي أن يحدّ من الخوض في بواعث وغايات المسألة المعروضة للنقاش، ويضيق في مجال النقاش الذي يصبّ في تحديد المسؤوليات.

والملاحظ، عدم ترتيب أي أثر قانوني لهذه المناقشة، فبالرجوع إلى النصاب القانوني المطلوب لفتح مناقشة فهو يمثّل حاجزاً لعدم الانتقال إلى المناقشة، وكأنّ المشرع متخوّف من هذا الانتقال رغم أنه لا يترتب أية آثار قانونية عن هذه المناقشة<sup>2</sup>. حتى ولو كان مجرد إصدار لائحة تحمل في طياتها إنذاراً لعضو الحكومة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> مولود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية...، المرجع السابق، هامش رقم 1، ص 243.

<sup>2</sup> شامي رايح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011 - 2012، ص 123.

<sup>3</sup> بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظلّ دستور 1996، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري ومؤسسات دستورية، كلية الحقوق، جامعة بجي مختار، عنابة، 2006 - 2007، ص 111.

في حين أن النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998، كان يخول أعضاء مجلس الأمة إنهاء المناقشة بالمصادقة على لائحة. هذه الأخيرة تتطلب توقيعاً من 15 عضواً، ويتم إيداعها لدى مكتب المجلس في غضون 48 ساعة<sup>1</sup>.

ومقارنة مع بعض الأنظمة المقارنة، نجد النظام الكويتي يمكن صاحب السؤال في حالة عدم اقتناعه بإجابة عضو الحكومة بتحويله إلى استجواب وهو الأثر المفترق في النظام الجزائري.

### الفرع الرابع:

#### العقبات التي تحدّ من فعالية السؤال البرلماني

هناك عدة عقبات وعوائق تحدّ من فعالية السؤال كآلية رقابية، ومن بينها ما هو متصل بالجلسة المخصصة للأسئلة الشفوية وعدم عقدها بصورة منتظمة، ما أدى إلى تكدّس الأسئلة وفقدان بعضها لأهميتها<sup>2</sup>.

وهنا لا بدّ من تسجيل أن المؤسس الدستوري الجزائري في تعديله لسنة 2016، أقرّ في الفقرة الثالثة من المادة 152 أن يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة<sup>3</sup>. وهو ما لم يكن وارداً في المادة 134 من دستور 1996، والتي كانت تشير إلى أنّ الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس، حين كانت تخصص - وفقاً

<sup>1</sup> المادة 83، من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998.

<sup>2</sup> العيد عاشوري، المرجع السابق.

<sup>3</sup> كان أفضل، لو جعل المؤسس الدستوري عقد الجلسات الخاصة بالإجابة على الأسئلة أسبوعياً لغرفتي البرلمان، فباستعماله لعبارة "... بالتداول..." من شأنه تقليص الجلسات المخصصة للإجابة، وسنجد أنه ستعقد جلسة كلّ خمسة عشر يوماً، ولن تفرق المسألة عما كانت عليه قبل التعديل الدستوري. هذا إن تمّ احترام هذه الآجال أصلاً.

للنص القانوني بطبيعة الحال وليس الواقع – جلسة كل خمسة عشر يوماً للأسئلة الشفوية المطروحة على أعضاء الحكومة<sup>1</sup>.

زيادة على ذلك، فقد يتم استبعاد وعدم إدراج بعض أسئلة المعارضة في جدول أعمال الجلسة المحددة للإجابة، وهذا قد يكون راجعاً إلى عدم وجود تمثيل للمعارضة في الجهة المختصة بإدراج السؤال بجدول الأعمال ما يؤدي إلى تفويت الرقابة على المعارضة خاصة في حالات الاستعجال، فقد تؤخر الأغلبية إدراج السؤال إلى جدول أعمال جلسة تالية، مما يؤدي إلى تأخير الإجابة عليها والتقليل من قيمتها<sup>2</sup>.

هذا بالنسبة للجلسة الخاصة بطرح السؤال، أما فيما يخص الأسئلة في حد ذاتها فنجد أن بعض الأسئلة قد تتسم بالغموض أو أنها لا تستوفي الشروط المطلوبة، الأمر الذي يؤدي إلى إعادتها إلى أصحابها. ما يؤخر إرسالها للحكومة ويقلل من أهميتها لفوات ظرف ومبرر طرحها.

ومن ناحية أخرى، نجد أن بعض الأعضاء أو النواب يلجؤون إلى إهمال حقهم الدستوري في طرح السؤال، وذلك بالاتصال غير الرسمي بالوزير المختص<sup>3</sup> دون اللجوء إلى طرح سؤال عليه أو إحراجه.

كذلك من أهم أسباب ضعف هذه الآلية الرقابية، ما يتسبب فيه النواب والأعضاء في حد ذاتهم من عدم اختصارهم للسؤال، وكذا الاستطراد فيه، وتشعب الأسئلة الفرعية، مما يؤدي بعضو الحكومة إلى عدم التركيز على السؤال الأصلي.

<sup>1</sup> المادة 1/70، من القانون العضوي 99 – 02 الملغى.

<sup>2</sup> مدحت أحمد يوسف غنام، المرجع السابق، ص 297.

<sup>3</sup> نقادي حفيظ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، دفا تر السياسة والقانون، العدد العاشر، جانفي 2014، ص 78.

إذ نجد أن بعض النواب لا يتحكمون في تقنيات طرح السؤال، فلا يتم الاكتفاء بسؤال محدد، بل نجد السؤال يحتوي على مجموعة من الأسئلة الفرعية التي تؤدي في الأخير إلى عدم وجود إجابة واضحة عن محتوى السؤال<sup>1</sup>.

كما يتمّ تفريغ السؤال من مضمونه. حيث غالباً ما يُلاحظ قبول الأسئلة التي تتضمن موضوعات عامة غير محددة، فتجيب عنها الحكومة كونها لا تجد نفسها ملزمة بإجابة محددة، ومن ثم تكون الإجابة سطحية وعامة، مما يجعل السؤال غير مجد<sup>2</sup>.

من ناحية أخرى، يشكلّ عدم الردّ عن الأسئلة في الآجال المحددة، وغياب أعضاء الحكومة خلال الجلسات المخصصة للحكومة للإجابة، أو امتناعهم عن الإجابة، وتذرّعهم بأن القضايا الحيوية للبلاد تتطلب ذلك أو أنها تفضل السرية في هذا المجال.

ولا يستطيع أحد إجبار الحكومة على الإجابة عن هذه الأسئلة، وبالتالي يفقد السؤال قيمته لعدم الإجابة.

إضافة إلى انعدام الجزاء في حالة عدم الإجابة. كلّها، معوقات للسؤال كآلية رقابية على الحكومة، من شأنها تقوية مركز الحكومة مقابل البرلمان، فبدل أن يمنح المشرع ضمانات لممارسة هذه الآلية الرقابية، وتبسيط الإجراءات بموافقة الحكومة. الأمر الذي يجعلها صاحبة السلطة والموافق على ممارسة هذه الآلية من عدمه من خلال هدرها للأسئلة بفوات آجالها، أو رفض الأسئلة الحساسة أو التي تكشف مواقفها وتضعها موضع اتهام.

<sup>1</sup> بن دحو نور الدين، السؤال البرلماني كمؤشر لقياس نشاط الأحزاب السياسية الجزائرية داخل البرلمان، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 14، جانفي 2016، ص 138 وما بعدها.

<sup>2</sup> مدحت أحمد يوسف غنّام، المرجع السابق، ص 297.

فموقع الحكومة ضمن إجراءات السؤال يتناقض مع المغزى من هذه الآلية الرقابية، فالمشروع جعل الحكومة طرفاً في إجراءات رقابية تمارس عليها<sup>1</sup>.

هذا بالنسبة لآلية الرقابة الممثلة في السؤال فماذا عن الاستجواب البرلماني؟

### المطلب الثاني:

#### الاستجواب البرلماني.

يعد الاستجواب في الأنظمة المقارنة البرلمانية من أخطر وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، حيث يمكن أن يؤدي إلى طرح الثقة بأحد الوزراء، أو تقرير عدم الثقة بالحكومة كلها<sup>2</sup>.

وأصل الاستجواب-لغة- جاوب، يقال تجاوب القوم: جاوب بعضهم بعضاً، و"استجوبه" بمعنى طلب منه الجواب.

وهذا المعنى للاستجواب أوردته معظم معاجم اللغة العربية، وأضافت إليه بعضها ردّ له الجواب<sup>3</sup>.

ويعتبر الاستجواب وسيلة دستورية من وسائل الرقابة البرلمانية المخولة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية. تهدف إلى كشف الحقيقة حول موضوع من

<sup>1</sup> شنتاة وفاء أحلام، المرجع السابق، ص 118.

<sup>2</sup> - مدحت أحمد يوسف غنيم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة....، المرجع السابق، ص 371 .

<sup>3</sup> - صادق أحمد علي يحي النفيس، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة-دراسة مقارنة- المكتب الجامعي الحديث، 2008، ص 18 .

- ويعرف الاستجواب أنه استفسار يتقدم به إلى الحكومة أحد أعضاء مجلس النواب أو الشيوخ في جلسة رسمية.

خليل الجر: المعجم العربي الحديث، مكتبة لاروس، 17 شارع مونيارناس، باريس، ص 58 .

- يعرف ذلك في القاموس القانوني الجديد : استجواب *interpellation*، استجواب (دستوري) استفسار يتقدم به إلى الحكومة أحد أعضاء مجلس نياي عن كيفية تصرفها فيما عهد إليها من السلطة.

المواضيع التي تهم الدولة، موجهة للحكومة المسؤولة عن تنفيذ سياستها العامة<sup>1</sup>. والاستجواب يحمل في طياته معنى المحاسبة والمؤاخذه لأعمال الحكومة، وقد يؤدي في نهاية الأمر إلى طرح الثقة بالحكومة أو بأخذ أعضائها، إضافة إلى أن الوزير مجر على توضيح سياسته بصدد مسألة معينة<sup>2</sup> وبالتالي فالاستجواب يختلف عن السؤال في كونه يتجاوز نوعا من العلاقة الإعلامية بين النواب والحكومة، ليصبح من وسائل نقد ومحاسبة سياسة الحكومة، وفي الأنظمة البرلمانية يؤدي الاستجواب إلى مناقشة عامة تنتهي بالتصويت على منح أو سحب الثقة .

ويعتبر نطاق الاستجواب أوسع من نطاق السؤال، ذلك أن حق السؤال يتعلق بالسائل وحده، حيث تكون العلاقة بين السائل والوزير الذي وجّه إليه السؤال. أما الاستجواب فإنه لا يحد العلاقة بين أصحابه والحكومة بل الأصل أنه يجوز إشراك أعضاء المجلس في النقاش الذي يدور حول المسألة موضوع الاستجواب<sup>3</sup>.

ومن ثم، يختلف الاستجواب عن الوسائل الرقابية الأخرى، وإن كان لهذه الوسائل- في الأنظمة البرلمانية المقارنة طبعاً- إمكانية في أن تعتبر بمثابة تمهيد للاستجواب، كأن يتحول السؤال إلى استجواب، أو أن يكشف التحقيق البرلماني عن تقصير أو خلل في سير الجهاز الحكومي مما يستوجب محاسبة الحكومة أو الوزير المختص عن هذا التقصير وذلك، عن طريق الاستجواب<sup>4</sup>. وعليه ما هي شروط وإجراءات الاستجواب (فرع أول) وهل من آثار تترتب عليه (فرع ثان).

<sup>1</sup>- George vedel , Manuel élémentaire de droit constitutionnel ,Paris ,Sirey,1949,p.p.456-457

<sup>2</sup>- عمار عباس، استجواب الحكومة من طرف البرلمان في النظام السياسي الجزائري، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، العدد 4 لسنة 2006 ، ص32 .

<sup>3</sup>- فدوى مرايط، المرجع السابق، ص185 .

<sup>4</sup>- مدحت أحمد يوسف غنيم، المرجع السابق، ص371 .

## الفرع الأول :

### شروط وإجراءات الإستجواب البرلماني

سيتم التطرق من خلال هذا الفرع إلى الشروط الواجب توافرها في الإستجواب البرلماني ( أولاً ) ثم الإجراءات المتبعة فيه ( ثانياً ).

#### أولاً : شروط الاستجواب .

بإلقاء نظرة فاحصة للنصوص المنظمة للاستجواب سواء تلك الواردة بالدساتير المقارنة أو النصوص المطبقة لها يلاحظ وجود شروط شكلية وأخرى موضوعية منظمة لها.

#### 1- الشروط الشكلية:

نجد بعض اللوائح المنظمة للمجالس النيابية<sup>1</sup> تنص صراحة على ضرورة أن يتم تقديم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس. فاشتراط الكتابة يقصد منه ضرورة وضوح الاستجواب من ناحية، ومن ناحية أخرى أن تكون الوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها ظاهرة بينة بحيث يتضح بغير لبس وجه المخالفة الذي ينسبه الاستجواب إلى من وجه إليه وذلك حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه بسهولة ويسر<sup>2</sup>.

وعليه فالكتابة شرط ضروري لقبول الاستجواب، إذ لا يمكن قبول استجواب يتقدم به عضو شفاهة في جلسة المجلس.

<sup>1</sup> - على سبيل المثال تنص المادة 199 من لائحة مجلس الشعبي المصري لسنة 1979 على أن "يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة...." وهذا مانصت عليه ذلك اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني الصادرة سنة 2003 مؤكدة في المادة 156 "يقدم الاستجواب كتابة..."

<sup>2</sup> - وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 326 .

كما أن اشتراط تقديم الاستجواب مكتوبا يسهل عملية تداوله في المجلس بين الحكومة وأعضاء البرلمان وبذلك يستطيع الأعضاء الوقوف على موضوع الاستجواب، وكذلك معرفة أبعاد ما ينطوي عليه، الأمر الذي من شأنه أن ييسر لهم مهمتهم الرقابية وكذلك المشاركة في مناقشة الاستجواب، ويعتبر شرط الكتابة من الشروط المطلوبة في الاستجواب والذي أجمعت عليه معظم التشريعات المنظمة لوسائل الرقابة البرلمانية<sup>1</sup>، غير أن المشرع الجزائري لم يُشير صراحة إلى مثل هذا الشرط بالرغم من أنه شرط مفترض في الاستجواب إذ بدون هذا الشرط لن يتسنى لرئيس غرفتي البرلمان بحث استيفاء هذا الاستجواب لشرط توقيعه من ثلاثين نائبا على الأقل أو ثلاثين عضوا في مجلس الأمة على الأقل، كما أنه بدون كتابة لن يكون بإمكان باقي أعضاء الغرفة الانضمام إليه وتأييده لعدم معرفة محتواه بشكل جيد<sup>2</sup>.

ومن الشروط الشكلية كذلك ضرورة وجود اتهام محدد إلى من يوجه إليه الاستجواب فباعتبار الاستجواب وسيلة برلمانية رقابية تتضمن في الأصل اتهاما وليس استفسارا وطلب إيضاح كما هو الأمر في السؤال، فإن من شروطه أن يتضمن اتهاما إلى من وُجّه إليه. وبالتالي فعدم تضمنه لاتهام أو تقصير موجه إلى أحد الوزراء أو رئيس الحكومة، مبينا فيه الموضوعات والوقائع التي تنسب إلى أي منهم يوجب استبعاده<sup>3</sup>.

كما يشترط في الاستجواب من الناحية الشكلية ألا يتضمن عبارات غير لائقة<sup>4</sup> والغاية من ذلك ألا يصدر النائب حكما مسبقا على الحكومة أو الوزير المستجوب قبل

<sup>1</sup> - صادق أحمد علي يحي النفيس، المرجع السابق، ص 56 .

<sup>2</sup> - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 146 .

<sup>3</sup> - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 52 .

<sup>4</sup> - يدرج د. محمد باهي أبو يونس هذا الشرط ضمن الشروط الغائية التي تهدف إلى تزيه قصد النائب، والحرص على ألا يسلك بالرقابة سبيل الغاوين، وألا يهبط لوسائلها إلى ما يليق به كمثل للشعب الذي يحرص على تحقيق مصالحه بعيدا عن الهوى أو التسلط وتدور هذه

صدر قرار من المجلس في الاستجواب حيث أن الأدلة والمستندات التي يقدمها المستجوب قد لا تكفي لإدانة الجهة الموجه إليها الاستجواب، وعليه على النائب أن يستبعد استخدام الألفاظ التي تؤدي إلى إهانة أو تحريج<sup>1</sup> وألا يكون الاستجواب وسيلة لتصفية حسابات خاصة بين مقدمه والموجه إليه أو أن يكون أداة لنيل من كرامته والمساس بسمعته وعلى قدر غموض هذا الشرط، وصعوبة تحديده، نجد الحاجة إليه ليكون معيار التوازن بين حق النائب أو النواب في الاستجواب وحق المستجوب في حماية كرامته وسمعته، غير أن البعض يرى أن استبعاد الاستجواب لتضمنه عبارات غير لائقة يجب أن يكون في أضيق الحدود، لأن العبارات غير اللائقة ذات مفهوم واسع، وقد يؤدي الاستناد لهذا المفهوم إلى استبعاد العديد من الاستجوابات وعليه من الضروري أن يبقى المفهوم في حدود السب والقذف والإهانة التي يتضمنها الاستجواب.

وتجدر الإشارة إلى أن الدساتير الجزائرية والقوانين العضوية النازمة للعلاقة بين البرلمان والحكومة وكذا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان جاءت خالية من الإشارة إلى هذا الشرط.

## 2- الشروط الموضوعية:

ذهبت بعض الأنظمة إلى وضع مجموعة من الشروط لصحة الاستجواب لعل أهمها:

أ- ألا يخالف الاستجواب أحكام الدستور والقوانين وهذا راجع إلى أن الاستجواب في حقيقته اتهام للحكومة أو أحد أعضائها بمخالفة الدستور أو القانون. وهذا يعني في النهاية أن الاستجواب وسيلة رقابية تستهدف الحفاظ على الدستور

الشروط حول أمرين : تحقيق المصلحة العامة، وعدم المساس بالأشخاص والهيئات وذلك بالا يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة، تخلوا من السب أو الإهانة ولا تنطوي على وقائع مفتريات... لتفصيل أكثر راجع محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 140-145 .

<sup>1</sup> - مدحت أحمد يوسف غنيم، المرجع السابق، ص 389 .

والقانون فمن غير الجائز أن يكون مخالفا لهما، وبالتالي فعدم تضمن الاستجواب أمور مخالفة للدستور هو قاعدة منطقية كون البرلمان يمارس اختصاصه سواء التشريعي أم الرقابي في ظل نصوص الدستور والقانون ولا يجوز له أن يخالفهما<sup>1</sup>.

ب- كما يشترط في الاستجواب أن يحقق المصلحة العامة وأن يدخل في اختصاص الحكومة. كما تضيف اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لسنة 1979 شرط ألا يكون الاستجواب في موضوع سبق أن فصل فيه المجلس وفقا لنص المادة 196 منه لا يجوز تقديم استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في نفس دور الانعقاد ما لم تطرأ وقائع جديدة تبرر ذلك.

ولعل الحكمة من هذا الشرط هو الحرص على عدم تعطيل نشاط المجلس بتكرار تقديم استجوابات في موضوعات سبق أن تصدى لها المجلس وفصل فيها<sup>2</sup>.

### 3- شروط الاستجواب البرلماني في الجزائر:

تتمثل هذه الشروط فيما يلي :

أ- أن يتعلق الاستجواب بقضايا الساعة.

وفقا للمادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإنه يُمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، وهو نفس ما تضمنته المادة 66<sup>3</sup> من القانون العضوي 16-12 حرفيا.

<sup>1</sup> - صادق أحمد على يحي النفيس، المرجع السابق، ص 66 .

<sup>2</sup> - وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 331-333 .

<sup>3</sup> - تنص المادة 66 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، وفقا لأحكام المادة: 151 من الدستور".

وعليه فإن الاستجواب لا بد أن يتعلق بقضايا الساعة وهو مدعاة الاستعجال<sup>1</sup>.  
غير أن ارتباط موضوع الاستجواب بقضايا الساعة من شأنه أن يثير إشكالية المعيار الذي يمكن من خلاله اعتبار موضوع ما من قضايا الساعة كون هذا اللفظ عام يحتمل أن يدخل تحت إطاره أي موضوع<sup>2</sup>، بالإضافة إلى إشكالية تحديد من هي الجهة المخولة بالفصل فيما إذا كان الموضوع من قضايا الساعة أم هو غير ذلك<sup>3</sup>.  
وفي ذلك يرى البعض أنه بالرغم من أن المشرع لا يضع قيودا في إثارة الاستجوابات، إلا أنه في المقابل يفتح المجال واسعا لتفسير وتأويل الحكومة ويعزز سلطة تقديرها في تحديد ما هو من قضايا الساعة وقد يكون مكتب المجلس مساندا لها مما يتيح لها استبعاد كل ما يجرمها من استجوابات تنطوي على مواضيع يراها أعضاء المجلس من قضايا الساعة<sup>4</sup>.

وانطلاقا من دستوري 1989 و 1996 فإن القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 قد أضاف قيودا آخر على موضوع الاستجواب زيادة على ارتباطه بقضايا الساعة، فإن لمكتب المجلس الشعبي الوطني الإمكانية في استبعاد أي استجواب ليس له علاقة بالمصلحة العامة<sup>5</sup>.

---

وهي نفس الصياغة حرفيا المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في حين أن المادة 65 من القانون العضوي 99-02 الملغى التي كانت صياغتها كالاتي: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة وفقا لأحكام المادة 133 من الدستور".

<sup>1</sup> - ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 245 .

<sup>2</sup> - رمال أمين، النظام القانوني لعضو البرلمان في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير تخصص قانون اداري معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016، ص 90 .

<sup>3</sup> - شامي رابح، المرجع السابق، ص 128 .

<sup>4</sup> - ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 246 .

<sup>5</sup> - هذا القيد أو الأمر كان يعتبر بمثابة إجراء أمني تحمي به الحكومة نفسها وذلك بمساعدة المجلس الشعبي الوطني المساندا لسياستها في ظل نظام الحزب الواحد، عباس عمار، استجواب الحكومة من طرف البرلمان في النظام السياسي الجزائري، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، العدد 04-2006 ص 42 .

والغرض من هذا الشرط هو تفادي أن تؤدي مناقشة الاستجواب إلى إثارة بعض الأمور التي قد يرى مكتب المجلس أن الصالح العام يقضي بعدم التعرض لها. ولكن بالرغم من عدم ورود هذا القيد في النصوص اللاحقة إلا أن ذلك لا يعني عدم إمكانية تدخل مكنتي غرفتي البرلمان لمراقبة مدى ارتباط الاستجواب بالمصلحة العامة، فاشتراط إيداع الاستجواب مكتب الغرفة المعنية لم يوضع سدى بل الغرض منه فرض رقابة المكتب على موضوع الاستجواب<sup>1</sup>.

ب - النصاب المطلوب في الاستجواب قيد يكبح استعماله:

إن نص المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وقبله نص المادة 133 من دستور 1996 ، أقر حق أعضاء البرلمان بغرفتيه استجواب الحكومة في احدي قضايا الساعة، غير أن نص المادة الدستوري لم يشر إلى نصاب محدد يشترط لتوقيع الاستجواب، غير أن أحكام القانون العضوي الناظم 12-16<sup>2</sup> وكذا القانون العضوي 02-91<sup>3</sup> الملغى، نص على أن نص الاستجواب يوقعه على الأقل ثلاثون (30) نائبا، أو ثلاثون (30) عضوا في مجلس الأمة، وبالتالي فالحق محول لأعضاء الغرفتين على السواء ولكن اشتراط هذا النصاب مبالغ فيه خاصة مقارنة مع ما تم النص عليه في ظل دستور 1989 من اشتراط توقيع خمس نواب على الأقل<sup>4</sup>.

زيادة على ذلك، فالنصاب المشترط غير مقبول منطقيا إذا ما قارناه بالحد الأدنى لاقتراح القوانين أو إصدار لائحة أو إنشاء لجنة تحقيق، كما أن تساوي النصاب وتمثاله

<sup>1</sup> - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 168 .

<sup>2</sup> - المادة 2/66 من القانون العضوي 12-16 "يبلغ رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني نص الاستجواب الذي يوقعه، حسب الحالة، على الأقل ثلاثون (30) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا في مجلس الأمة....."

<sup>3</sup> - المادة 2/65 من القانون العضوي 02/99 الملغى سالف الذكر .

<sup>4</sup> - رابح شامي، المرجع السابق، ص 129 .

بين غرفتي البرلمان غير مناسب إذا ما أخذنا بعين الاعتبار الاختلاف الوارد بينهما، والتركيبية غير المتجانسة لمجلس الأمة. فالثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية قد يكون عائقاً أمام استعمال الحد الأدنى المطلوب لمباشرة الاستجواب<sup>1</sup>.

مما سبق، يمكن القول أن النصاب المطلوب في الاستجواب من شأنه أن يكبح استعمال هذه الوسيلة الرقابية من غرفتي البرلمان لذلك نجد أن التقاليد في العديد من البرلمانات تثبت أحقية النائب الواحد في المبادرة بالاستجواب كأصل عام، غير أن العواقب الوخيمة التي تترتب أحيانا عن مباشرته أدت بالكثير من الدول إلى فرض قيد<sup>2</sup> النصاب المشروط للتوقيع على الاستجواب.

#### ثانياً: إجراءات الاستجواب.

يمر الاستجواب البرلماني بمجموعة من الإجراءات فبتوافر شرطَي ارتباطه بإحدى قضايا الساعة مثلما أشارت لذلك المادة 151 من التعديل الدستوري والمادة 66 من القانون العضوي 16-12 وكذا توقيع هذا الاستجواب من ثلاثين نائبا أو ثلاثين عضواً يتم إيداع نص الاستجواب ولو أن القانون العضوي لم يشير إلى الجهة التي يودع أمامها وكذلك الأمر بالنسبة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، على خلاف النظام الداخلي لمجلس الأمة الذي يبين أن نص الاستجواب يودع لدى مكتب مجلس الأمة<sup>3</sup> والأمر ذاته كان قد أشار إليه القانون رقم 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني الذي سبق وبين أن إيداع نص الاستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني<sup>4</sup>. في حين أن بقية النصوص

<sup>1</sup> - رابع شامي، المرجع السابق، ص 129 .

<sup>2</sup> - ميلود ذبيح، رقابة البرلمان على الحكومة بآلية الاستجواب، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 5، جوان 2012، ص 244 .

<sup>3</sup> - المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 تنص على "يودع نص الاستجواب لدى مكتب مجلس الأمة، ويوزع على الأعضاء ويعلق بمقر المجلس".

<sup>4</sup> - المادة 90 من القانون رقم 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ج ر 52 لسنة 1989 .

لم تشر إلى الجهة التي يودع أمامها نص الاستجواب سواء تعلق الأمر بالقانون العضوي 12-16 كما سبقت الإشارة أو القانون العضوي 02-99 الملغى أو النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 أو لسنة 1997 .

وبالرجوع لنص المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة فإنه يتم إيداع نص الاستجواب لدى مكتب مجلس الأمة ويوزع على الأعضاء ويعلق بمقر المجلس، ولعل الغاية من توزيع الاستجواب على الأعضاء الذين لم يشاركوا في الاستجواب هو إعلامهم بوجود استجواب موجه للحكومة.

والأمر ذاته ينطبق على الاستجواب على مستوى المجلس الشعبي الوطني إذ يتم إيداع نص الاستجواب لدى مكتب المجلس ولو أنه لا يوجد نص صريح بذلك.

بعد ذلك يتم تبليغ نص الاستجواب إلى الوزير الأول، ويكون التبليغ من قبل رئيس مجلس الأمة، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة، وذلك خلال 48 ساعة الموالية لقبوله، وفقا لنص المادة 66 من القانون العضوي 12-16 وهذا على عكس ما كان واردا في المادة 65 من القانون العضوي 02-99 الملغى حيث كانت تنص على أن تبليغ نص الاستجواب من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة إلى الوزير الأول (رئيس الحكومة) يكون خلال ثمانية وأربعين ساعة الموالية لإيداعه.

وشتان بين الحالتين، فربط المشرع الجزائري حاليا تبليغ الاستجواب للحكومة بقبوله وليس بإيداعه عقد المسألة أكثر، كون قبول الاستجواب قد يأخذ وقتا أطول خاصة إذا أخذنا فرضية أن موقعي الاستجواب هم من المعارضة، وإن رئيس المجلس ينتمي لحزب سياسي مؤيد للحكومة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى ولنكون أكثر دقة فالنص لم يوضح من هي الجهة المخولة بقبول الاستجواب أو رفضه وهل تلعب الحكومة دورا في ذلك ؟

وفي ذلك نستغرب ما ذهب إليه المشرع الجزائري خاصة أن الاستجواب مرتبط بالأساس بإحدى قضايا الساعة التي تتطلب الاستعجال وضرورة الإجابة عن الاستجواب في فترة تتناسب وموضوع الاستجواب الذي يتطلب الاستعجال في الرد عليه وعدم لتماطل في ذلك.

وعلى العكس من ذلك فالقانون العضوي 99-02 الملغى كان قد ربط تبليغ نص الاستجواب بتاريخ الإيداع وحدد لذلك مهلة 48 ساعة<sup>1</sup> وذلك حتى لا يبقى الاستجواب حبيس أدراج غرفتي البرلمان.

وحول التبليغ نجد أن الأنظمة الداخلية غالبا ما تلح على ضرورة تبليغ نص الاستجواب مسبقا إلى الحكومة حتى تتمكن من الرد عليه، ولو أن الأصل في الاستجواب -سابقا- في النظام السياسي الفرنسي هو الرد الفوري، حيث كان يجوز للمجلس أن يقرر المناقشة الفورية في موضوع الاستجواب بمجرد تقديمه<sup>2</sup>.

وبعد ذلك، وكمرحلة لاحقة يقوم مكتب الغرفة-مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة وبالتشاور مع الحكومة بتحديد تاريخ الجلسة التي يتعين أن يُدرس الاستجواب خلالها.

تتعقد هذه الجلسة خلال ثلاثين يوما، على الأكثر، الموالية للتاريخ، وعليه فقيام مكتب الغرفة سواء المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة، بالتشاور مع الحكومة بتحديد تاريخ الجلسة التي يتعين أن يُدرس الاستجواب خلالها، في حين نجد أن القانون رقم 16-

<sup>1</sup> - المادة 65 من القانون العضوي 99-02 الملغى: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة وفقا لأحكام المادة 133 من الدستور.

يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب الذي يوقعه حسب الحالة على الأقل 30 نائبا أو 30 عضوا في مجلس الأمة إلى رئيس الحكومة خلال 48 ساعة الموالية لإيداعه"

<sup>2</sup> - عباس عمار، المرجع السابق، ص 44 .

89 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني الملغى كانت قد حولت صلاحية تحديد جلسة الاستجواب إلى مكتب المجلس وحده.

ومنه فترك القانون العضوي مسألة تحديد ميعاد الاستجواب بالتشاور مع الحكومة، قد يمكن الحكومة بسهولة التأثير على أعضاء المكتب وعلى مقدمي الاستجواب وتأجيل ميعاد الاستجواب إلى أن تهدأ الأمور وتتغير الظروف<sup>1</sup>.

وبالرجوع إلى المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد ألزمت بضرورة أن يكون الجواب عن الاستجواب في أجل أقصاه ثلاثون 30 يوما. ونعتقد أن المؤسس الدستوري لم يوفق في هذا، ذلك أن مدة ثلاثين يوما هي مدة طويلة جدا تُفقد الاستجواب معناه وأثره.

وقد وضحت المادة 67 من القانون العضوي 16-12 أنه " يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، بالتشاور مع الحكومة جلسة الاستجواب. تنعقد هذه الجلسة خلال ثلاثين يوما، على الأكثر، الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب... "

وعليه، فمدة الثلاثون يوما التي أشارت إليها المادة 151 من التعديل الدستوري هي الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب الذي هو في الأصل مرتبط بتاريخ القبول - كما أسلفنا- عكس ما كان وارداً في القانون العضوي 99-02 الملغى حيث أن الاستجواب كان يجب أن يُدرس خلال خمسة عشر 15 يوما الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - نقادي حفيظ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، دفاتر السياسة والقانون، العدد العاشر، جانفي 2014، ص75.

<sup>2</sup> - المادة 66 من القانون العضوي 99-02 الملغى كانت تنص على أنه "يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة الجلسة التي يجب أن يدرس الاستجواب فيها تكون هذه الجلسة خلال الخمسة عشر 15 يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب.

وهنا نتساءل حقيقة عن غاية المؤسس الدستوري بداية من النص على الميعاد في المادة الدستورية؟ ثم غايته والمشرع من خلال القانون العضوي من توسيع المدة من خمسة عشر يوما إلى ثلاثين يوما وربطها بتاريخ التبليغ الذي هو في الاصل مرهون بتاريخ القبول!! بدل ربطها بتاريخ الإيداع مثلما كان عليه الحال في القانون العضوي 02-99 الملغى، وبالتالي نرى أن المشرع زاد بذلك في عرقلة إجراءات وسير الاستجواب والحد من فعاليته.

ومن جهة أخرى، نجد القانون العضوي 12-16 قد نظم نقطة مهمة تتعلق بإمكانية سحب الاستجواب قبل عرضه وهي المسألة التي لم تكن منظمة في قانون العضوي 02-99 الملغى ولا النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

حيث يمكن مندوب أصحاب الاستجواب سحب الاستجواب قبل عرضه في الجلسة المخصصة لهذا الغرض، على أن يتم تبليغ رئيس الغرفة المعنية بهذا السحب<sup>1</sup>.

أما في حالة ما لم يتم سحب الاستجواب، أي السير العادي لإجراءات الاستجواب يقوم خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة مندوب أصحاب الاستجواب بتقديم عرض يتناول موضوع استجوابه لتقوم الحكومة بالإجابة عن ذلك<sup>2</sup>.

وعليه يتم عرض الاستجواب من طرف مندوب أصحاب الاستجواب وهو ما جرت عليه الممارسة البرلمانية في الجزائر حيث كان أول استجواب يعرض على مجلس تعددي هو الاستجواب المتعلق بالتجاوزات التي عرفتتها عملية الانتخابات المحلية لسنة 1997.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - المادة 03/67 من القانون العضوي 12-16 سالف الذكر .

<sup>2</sup> - المادة 68 من القانون العضوي 12-16.

<sup>3</sup> - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 21 المؤرخة في 15-12-1997.

والملاحظ خلو النصوص سواء تعلق الأمر بالأنظمة الداخلية للمجالس والقانون العضوي المنظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان من الإشارة إلى الوقت المخصص لمقدم الاستجواب لشرح استجوابه فعند عرض استجواب سنة 1997، قام رئيس المجلس الشعبي الوطني بالتذكير بالإجراءات التي تتبع خلال تلك الجلسة وحددها في :

- تلاوة مندوب موقعي طلب الاستجواب نص الاستجواب ثم الرد عليه من طرف ممثل الحكومة، لترفع الجلسة.

- إذا لم يقتنع النواب برد الحكومة يمكنهم استعمال حقهم المكرس في النظام الداخلي .  
فالملاحظ أنه لم يحدد وقت معين<sup>1</sup>.

ولذلك ذهب بعض الفقه إلى أن عدم النص على تخصيص وقت معين لمناقشة الاستجوابات قد يفهم منه أن للمجلس الحرية في أن يقرر مناقشة الاستجواب في جلسة أو عدة جلسات حسب ما تقتضي به طبيعته<sup>2</sup>.

وأما عن الرد على الاستجواب من الحكومة، هل تلتزم الحكومة بالرد على الاستجواب عن طريق الوزير الأول، وهل تلتزم الحكومة بالرد بأكملها؟

فقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر عدم التزام الحكومة بالحضور بكامل أعضائها لجلسة المناقشة، بل وعدم ردّ رئيسها شخصيا على الاستجواب<sup>3</sup> وقيامها بالمقابل بتفويض أحد وزرائها للإجابة على جُلّ الاستجوابات التي وُجّهت إليها<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - مولاي هاشمي، المرجع السابق، هامش رقم 2، ص 62 .

<sup>2</sup> - جلال السيد بنكاري عطية، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة، ص 166. أشار إليه مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 62 .

<sup>3</sup> - لقد أثارَت مسألة رد رئيس الحكومة (الوزير الأول) على الاستجواب إذا كانت المسألة تمم الأمة خلافا حادا في المجلس الشعبي الوطني في الجلسة العلنية المنعقدة يوم 9 جانفي 2003، حيث أكد رئيس الكتلة البرلمانية لحركة مجتمع السلم أن الاستجواب وجهته الكتلة

## الفرع الثاني:

### انعدام الآثار المترتبة عن الاستجواب البرلماني.

بالرغم من أن الدستور الجزائري ينص على حق البرلمان في استجواب الحكومة، غير أنه بالرجوع إلى أحكامه فإنه لا يترتب على الاستجواب سحب الثقة لا من الوزارة في مجموعها ولا من الوزير بمفرده.

فلا الدستور ولا القانون العضوي تطرق للآثار التي قد ينجم عن استخدام البرلمان لهذه الوسيلة الرقابية المخولة لديه فنجد القانون العضوي 16-12 وقبله القانون العضوي 02-99 الملغى جاءا خاليين من الإشارة إلى أي اثر ينجم عنه، وحتى النظامين الداخليين الحاليين لكل من المجلس الشعبي الوطني وكذا مجلس الأمة لم يشيرا إلى أي أثر، بل إن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني جاء خاليا تماما من أي إشارة لهذه الوسيلة الرقابية في حين اكتفى النظام الداخلي لمجلس الأمة بإيراد مادة وحيدة فقط حول إجراءات الاستجواب بل لتكون أكثر دقة فالمادة تناولت إجراء إيداع الاستجواب لدى المكتب.

ولكن بالرجوع للنظام الداخلي للمجلس الشعبي لسنة 1997 الملغى فإنه نص في المادة<sup>2</sup> 125 منه على إمكانية أن ينتهي الاستجواب في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة بتكوين لجنة تحقيق.

---

للحكومة والمتعلق بالخروقات الحاصلة في قانون تعميم استعمال اللغة العربية والمسألة تم الأمة لذا يجب أن يجيب عنه، رئيس الحكومة دون أي وزير آخر، لكن وبعد نقاش طويل تقدم السيد نور الدين طالب الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان للإجابة ما أثار حفيظة النواب وأدى إلى مغادرة أصحاب الاستجواب قاعة الجلسات. عقيلة ضرباتي، المرجع السابق، ص147، وما بعدها.

<sup>1</sup> - محمد هاملي، المرجع السابق، ص150 .

<sup>2</sup> - نصت المادة 125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 الملغى على " يقدم صاحب الاستجواب خلال هذه الجلسة عرض عن موضوع الاستجواب وتجب الحكومة عن ذلك. يمكن أن ينتهي الاستجواب في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة بتكوين لجنة تحقيق".

أما النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 فقد كان ينص على إمكانية أن ينتهي الاستجواب بطلب إجراء مناقشة عامة يقدم من طرف خمسة عشر عضوا. في حالة ما إذا وافق المجلس على الطلب يتم إجراء المناقشة، هذه الأخيرة قد تُفضي إلى تكوين لجنة تحقيق<sup>1</sup>.

وعليه فأقصى ما يمكن أن يصل إليه الاستجواب هو إنشاء لجنة تحقيق. وهذا لا يعطيه الفاعلية ذلك أن تشكيل لجان التحقيق - كما سنرى لاحقا - لا يترتب عليه آثار قانونية، ولا يترتب مسؤولية الحكومة. ومن ناحية أخرى فأعضاء البرلمان يملكون حق تكوين لجان تحقيق دون الحاجة للمرور بإجراءات الاستجواب المعقدة والتي لا نتيجة مرجوة منها.

وبالتالي، فإن الاستجواب في النظام الدستوري الجزائري، لا يؤدي إلى استقالة الحكومة أو مسؤوليتها السياسية لا الفردية ولا الجماعية. عكس ما هو متعارف عليه في الأنظمة الأخرى التي تأخذ بهذه الوسيلة الرقابية. وعليه فالمؤسس الدستوري الجزائري سلب ما للاستجواب من فعالية فهو مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات في مسألة معينة، وهو يظل من بين وسائل الحوار الموجودة بين النواب والحكومة<sup>2</sup>.

ومن المفروض العمل على إعادة الاعتبار لوسيلة الاستجواب، كأداة دستورية رقابية فعالية ذات طبيعة إتهامية كما هو مقرر في غالبية النظم البرلمانية التي ترتب على الاستجواب لوائح سحب ثقة من الحكومة، أو إيداع ملتمس رقابة ينصب على مسؤوليتها ويدفعها إلى الاستقالة.

<sup>1</sup> - المادة 3,2/79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998.

<sup>2</sup> - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 187.

وما يؤكد ما سبق أنه من حيث الممارسة فقد بادر نواب المجلس الشعبي الوطني ببعض الاستجوابات أولاها الاستجواب المتعلق بقضية لعقد المبرم بين شركة سونطراك والشركة الأمريكية الباسو، وقد تم إنشاء لجنة تحقيق بعد عدم اقتناع النواب برد ممثل الحكومة.

وكذلك الاستجواب المتعلق بالحفاظ على الأمن العام وتطبيق القانون في 1990-10-14 ثم الاستجواب المتعلق بالتجاوزات التي وقعت في الانتخابات المحلية لسنة 1997 والتي وجهت إلى حكومة احمد أويحي، وتم الإجابة عنها في 1997-11-23 وتم إنشاء لجنة تحقيق ناجمة عن عدم اقتناع النواب برد الحكومة.

وفي نفس السنة دائما تم استجواب حكومة أويحي وتعلق الاستجواب بالحصانة البرلمانية والاعتداء على النواب وقد تمت الإجابة عليه بتاريخ 1997-11-24 وعلى اثر عدم اقتناع النواب بجواب الحكومة تم إنشاء لجنة تحقيق.

وهناك استجوابات أخرى نذكر منها الاستجواب المتعلق بوضعية المفقودين طرح في 2001-06-06 .

وفي الفترة التشريعية الخامسة نثير إلى الاستجواب المتعلق بملف التجارب النووية الفرنسية في ولاية أدرار وقدم بتاريخ 2003-01-05 تم استجواب حول عدم اعتماد حزب الجبهة الديمقراطية بتاريخ 2003-03-29 وكذلك الاستجواب بشأن الخروقات المتتالية للقانون 05/91 المتعلقة بتعميم استعمال اللغة العربية قدم في 2003-11-09<sup>1</sup> أما الفترتان التشريعتان السادسة والسابعة فلم تشهدا تقديم أي استجواب !!! كما أن

<sup>1</sup> - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ملحق رقم 03، ص174 .

مجلس الأمة ومنذ إنشائه لم يشهد تقدم أعضائه بأي استجواب. ما يضع أكثر من علامة استفهام حول دوره الضعيف والمنعدم في استعمال هذه الوسيلة الرقابية.

### المطلب الثالث :

#### التحقيق البرلماني ومدى فعاليته

يعتبر التحقيق البرلماني<sup>1</sup> من أهم وأنبج وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظم البرلمانية. حيث تعد بريطانيا سباقة في استخدام هذه الوسيلة الرقابية. وكان أول تحقيق برلماني لها عام 1689 حول سوء إدارة الحرب مع إيرلندا<sup>2</sup>، حيث تبين للمجلس النيابي سوء إدارة الحكومة للحرب مع إيرلندا فقام بتشكيل لجنة للتحقيق في أداء الحكومة في تلك الحرب، وكذا لجان أخرى لمراقبة أدائها في الحروب الأخرى. وكان يترتب على عمل تلك اللجنة أن يعلن البرلمان أن حاكم مستعمرة من المستعمرات يجب أن يعود إلى البلاد لمحاكمته بتهمة الخيانة ثم تطور بعد ذلك أداء لجان التحقيق وأصبح إختصاصها يشمل مراقبة الأجهزة الحكومية بصفة عامة<sup>3</sup>.

أما فرنسا فظهر فيها التحقيق البرلماني كآلية رقابية مع بداية القرن 19 فقد عرفت فرنسا وسيلة تشكيل لجان تحقيق برلمانية على نطاق محدود في بداية دستور الجمهورية الثالثة وذلك بواسطة اللجان الدائمة التي منحت لها صلاحيات التحقيق فلم تعد تقتصر على الأعمال التشريعية بل تعدتها إلى رقابة الإدارة والحكومة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> لتفصيل أكثر راجع داهم نوال، مدى فعالية التحقيق البرلماني كآلية رقابية على أعمال الحكومة في التشريع الجزائري، مجلة المعيار مجلة محكمة تصدر عن المركز الجامعي تيسمسيلت، العدد 11 جوان 2015، ص 383 وما بعدها.

<sup>2</sup> عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 424.

<sup>3</sup> سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 34.

<sup>4</sup> وسيم حسام الدين الاحمد، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي، المرجع السابق، ص 245

وما تجدر الإشارة إليه أن هذه الآلية ليست حكرا على النظام البرلماني فقط؛ بل هي موجودة حتى في النظام الرئاسي، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية. إذ تعد من أقوى أنواع لجان التحقيق على مستوى كافة برلمانات العالم فنظام التحقيق الذي تجر به اللجان التي يشكلها الكونجرس حول موضوع محدد تملك فيه سلطات واسعة.<sup>1</sup>

وفي الجزائر فقد جاء دستور 1963 ناليا من الإشارة إلى حق البرلمان في إجراء التحقيق البرلماني حيث حصر وسائل الرقابة البرلمانية في السؤال. أما في ظل دستور 1976 فقد تم النص صراحة على حق البرلمان مجسدا في المجلس الشعبي الوطني في إجراء تحقيق برلماني في أي وقت تطلبت المصلحة العامة ذلك من خلال المادة 188 وبنص هذه المادة كان ميلاد آلية التحقيق البرلماني في الجزائر.

وقد تبني الدستور الجزائري العمل بهذه الوسيلة الرقابية كذلك في الدساتير المتلاحقة ولكن ما هي الأسس التي تقوم عليها ( فرع أول ) ومدى تأثير القيود الواردة عليها في الحد من نجاعتها في الممارسة الجزائرية ( فرع ثان ).

## الفرع الأول :

### أسس التحقيق البرلماني

التحقيق البرلماني هو شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة. حيث تقوم لجنة مؤلفة من أعضاء من البرلمان بالتحقيق في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، بهدف الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية لها. وللجنة في ذلك استخدام السلطات المقررة قانونا لبلوغ الغاية التي تنشدها.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>،مدحت احمد يوسف غنام، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، المركز القومي للاصدارات القانونية، 2011، ص302.

<sup>2</sup>سعيد السيد علي القانون الدستوري-الاستجابات والتحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة، دار الكتاب الحديث، 2009، ص14.

أولاً : إنشاء لجنة التحقيق حق للبرلمان بغرفتيه .

إن التحقيق البرلماني حق دستوري للبرلمان ، تضطلع به لجنة برلمانية بغية الكشف عن أي أمر يدخل في اختصاصاته، مستعملة في ذلك كافة الصلاحيات المخولة لها قانوناً. وهذا ما نص عليه الدستور الجزائري لسنة 1996 من خلال المادة 161<sup>1</sup> وكذا التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 180 منه والتي تنص أنه "يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي".

من خلال النص نلاحظ أن المؤسس الدستوري حول غرفتي البرلمان حق تشكيل لجان التحقيق. وهذا ما أكدته المادة 76 من القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة الملغى والمادة 77 من القانون العضوي 16-12: "طبقاً لأحكام المادة 180 من الدستور ، يمكن كلا من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن ينشئ في إطار اختصاصاته وفي أي وقت لجان التحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة"

ثانياً: نطاق التحقيق البرلماني

إذا كانت الرقابة البرلمانية لعمل الحكومة تمتد الى كل ما يدخل في اختصاص السلطة التنفيذية ، فإن التحقيق البرلماني يبقى محاطاً بنطاق معين سواء من حيث الموضوع الزمان أم المكان.

1- النطاق الموضوعي للتحقيق البرلماني:

<sup>1</sup> لقد أضافت المادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فقرة ثانية لم تكن واردة في المادة 161 من دستور 1996

يرد التحقيق موضوعيا على الأجهزة الإدارية والمصالح، والهيئات والمؤسسات العامة أو الأشخاص الاعتبارية الخاصة، شريطة أن تكون قائمة على إدارة مرفق عام. كما يمكن أن يكون محلا للتحقيق البرلماني موضوعيا، ما يدخل من أعمال تلك الجهات في نطاق الوظيفة الرقابية للبرلمان<sup>1</sup>.

لكن ينبغي ألا يجري التحقيق البرلماني، في موضوع يكون محلا لتحقيق قضائي وهو ما أشارت إليه المادة 2/180 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث " لا يمكن إنشاء لجنة بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي". وقد نصت المادة 80 من القانون العضوي 16-12 على أنه لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف .

وعليه، لا بد حتى ينتفي حق البرلمان في تشكيل لجنة التحقيق أن تكون الوقائع ذاتها معروضة على القضاء من حيث الأسباب والموضوع والأطراف. فاذا انتفى أحد هذه العناصر الثلاث، انتفى المانع في حق البرلمان.

## 2-النطاق الزماني للتحقيق البرلماني:

يقصد به الفترة الزمنية المتاحة قانونا للجنة التحقيق البرلماني، من أجل إنهاء أشغالها التي أنشئت لأجلها. إذ أن من الخصائص المميزة للجنة التحقيق، أنها لجنة مؤقتة تنتهي بانتهاء أشغالها، وإيداعها تقريرها النهائي، الذي أعدته. أو بانتهاء المدة الزمنية المخصصة

<sup>1</sup> محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2002، ص112.

لها، والمقدرة بستة أشهر من تاريخ المصادقة على إنشائها<sup>1</sup>. وهي قابلة للتمديد لمرة واحدة لا تتعدى ستة أشهر أخرى<sup>2</sup>.

### 3-النطاق المكاني للتحقيق البرلماني:

حتى تتمكن لجان التحقيق من الوصول إلى النتائج والحقائق؛ فإن من حقها القيام بزيارات ميدانية، إلى مختلف الأماكن<sup>3</sup> التي ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق حيث يتم توجيه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات إلى إدارات المؤسسات والادارات العمومية وأعوها قصد المعاينة الميدانية وذلك للاستماع اليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها.

### ثالثا : سلطات لجان التحقيق البرلماني

لابد من الاعتراف للجنة التحقيق البرلماني بسلطات، يستوجبها حسن تأدية دورها. إذ بدونها تظل عاجزة عن القيام به. وعليه يعترف للجان التحقيق بعدد من السلطات، تتنوع تبعا للمحل الذي ترد عليه إلى أنواع ثلاثة : سلطات متعلقة بالوثائق والمستندات، وسلطات تتعلق بالأشخاص، واخرى متعلقة بالأماكن<sup>4</sup>

### 1- سلطات لجنة التحقيق المتعلقة بالوثائق والمستندات:

<sup>1</sup> جاء في المادة 81 من القانون العضوي 16-12 أنه " تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا، وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة (6) أشهر قابلة للتمديد، ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر (12) شهرا، ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها "

<sup>2</sup> المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

<sup>3</sup> المادة 84 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر

<sup>4</sup> محمد باهي ابو يونس، المرجع السابق، ص 115

للجنة التحقيق حق الاطلاع على وثائق الادارة، والحصول على الصور اللازمة عن مستنداتها، والكشف عن بياناتها الضرورية لاداء عملها .

وقد نول القانون العضوي المحدد للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، كأصل عام للجنة التحقيق الإطلاع على أية وثيقة، وأخذ نسخة منها .ولكنه استثنى منها الوثائق ذات الطابع السري ،والإستراتيجي،التي تهم الدفاع الوطني ،والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، وامن الدولة الداخلي والخارجي.<sup>1</sup>

## 2- سلطات اللجنة المتعلقة بالأشخاص:

للجان التحقيق البرلمانية سلطة استدعاء كل شخص، ترى بأن هناك أهمية يقدمها عند الإستماع إلى أقواله وتقديم شهادته.و للجان التحقيق الإستماع إلى أي شخص، ترى أن بإمكان شهادته أن تفيد سير التحقيق. كما يرسل رئيس الغرفة المشكلة للجنة التحقيق إلى الوزير الأول طلبات الإستماع إلى أعضاء الحكومة ؛على أن يوجه الإستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات، والزيارات إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية ،وأعوأها قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها.<sup>2</sup>

## 3- سلطات اللجان إزاء الأماكن:

تتمثل تلك السلطات في حق اللجان في الإنتقال إلى أي من الوحدات الإدارية، أو الأماكن التابعة للجهة محل التحقيق. وإجراء المعاينات اللازمة والقيام بالزيارات الميدانية التي يقتضيها التحقيق.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> المادة 85 من القانون العضوي رقم 16-12 سالف الذكر.

<sup>2</sup> انظر المادة 84 من القانون العضوي 16-12 السابق .

<sup>3</sup> سعيد السيد علي ،المرجع السابق،ص206.

وفي ذلك أقر المشرع الفرنسي للجان التحقيق الحق في الانتقال خارج فرنسا، إذا اقتضى التحقيق ذلك. شريطة ان تقع مصاريف ونفقات الانتقال، والزيارات الميدانية على عاتق المجلس النيابي، الذي تتبع له لجنة التحقيق.<sup>1</sup>

#### رابعا : الطابع السري للتحقيق البرلماني

الأصل أن التحقيق البرلماني، كالتحقيق القضائي يخضع لمبدأ عام هو السرية، باعتبارها من الأمور التي يستلزمها حسن سيره من جهة والحفاظ على ما انطوى عليه من معلومات تمس مصالح الغير من جهة اخرى.<sup>2</sup> غير أن هذه القاعدة، ترد عليها بعض الاستثناءات. فالتحقيق البرلماني إذا أعلنت بعض جوانبه فالغاية من ذلك طمأنة الرأي العام.<sup>3</sup>

وبالرغم من أن دولا كبريطانيا وألمانيا والولايات المتحدة الامريكية تسمح قوانينها بعلانية التحقيق. فإن دولا اخرى خالفتها، وأخذت بمبدأ سرية التحقيق البرلماني كفرنسا والجزائر. فالمشرع الفرنسي أكد من خلال قانون 20 جويلية 1991، على مبدأ سرية أشغال لجان التحقيق. حيث يلتزم بسرية التحقيق كل من شارك فيه، أو كان على علم بما دار في اللجنة لمدة ثلاثين عاما، وإلا تعرض للعقوبات المقررة في قانون العقوبات. وعلى نهجه سار المشرع الجزائري، مؤكدا لمبدأ سرية التحقيق البرلماني، من خلال المادة 83 من القانون العضوي رقم 16-12 التي اوجبت على أعضاء لجان التحقيق، أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم ومعايناتهم، ومناقشاتهم. إلا أنه-أي المشرع الجزائري- لم يحدو المشرع الفرنسي بتقرير عقوبات على كل من يخالف مبدأ سرية التحقيق، ولعل

<sup>1</sup> مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 89.

<sup>2</sup> أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الاجراءات الجنائية، دار النهضة، 1985، ص 200. اشار اليه محمد باهي ابو يونس، المرجع السابق ص 119.

<sup>3</sup> عباس عمار، المرجع السابق، ص 129.

ذلك راجع لعدم نجاعة هذه العقوبات نتيجة استحالة تطبيقها، أو على الأقل صعوبة تطبيقها على النواب، كما أثبتته الممارسة في فرنسا.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني :

#### القيود الواردة على التحقيق البرلماني وأثرها على فعاليته

بعد أن تم التطرق إلى الأسس التي يقوم عليها التحقيق البرلماني، نتساءل عن القيود التي ترد على هذه الآلية الرقابية ومدى حدها من فاعليته .

#### أولا : القيود المرتبطة بإجراءات الإنشاء

بالرغم من اعتراف المشرع للبرلمان بحق إنشاء لجنة التحقيق، إلا أنه قيده بإجراءات قد تحول دون تحقيق المراد من تشكيلها.

#### 1- اشتراط المشرع لعدد معين من التوقيعات لقبول الطلب:

وفقا للمادة 78 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر، فإن البرلمان الجزائري لا يمارس سلطته في إنشاء لجان التحقيق بمجرد وجود مبررات وأسباب لذلك. إذ لا مناص من تقديم طلب بشكل لائحة تودع لدى مكتب المجلس المعني. يوقعها على الأقل عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة تمهيدا للتصويت عليها. ولا بد أن يتم تحديد الوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري بدقة في إقتراح اللائحة. التي يتم التصويت عليها بعد الإستماع إلى مندوب أصحاب اقتراح اللائحة ورأي اللجنة المختصة بالموضوع .

<sup>1</sup>عياض عمار، المرجع نفسه، ص130.

كما سبق نلاحظ مساواة المشرع الجزائري بين مجلسي البرلمان في عدد التوقيعات المطلوبة لتقديم لائحة إنشاء لجنة التحقيق. وهذا أمر غير منطقي كون عدد أعضاء مجلس الأمة أقل بكثير من نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني .

والملاحظ أيضا إكثار المشرع وإفراطه في عدد التوقيعات المطلوبة لقبول الطلب. وهو الشرط الذي اعتبر - أحد النواب أثناء مناقشة مشروع القانون العضوي 99-02 أن الغرض منه تكميم الأفواه والسعي إلى منع المعارضة من ممارسة حقها في الرقابة<sup>1</sup>.

وبإجراء مقارنة بسيطة فالمشرع الفرنسي على سبيل المثال نص على أن إنشاء لجنة التحقيق يتم بناء على اقتراح مقدم من الأعضاء يودع لدى المجلس وذلك دون اشتراط منه للعدد الأدنى للأعضاء مقدمي الاقتراح.

## 2- إبعاد اللجان الدائمة عن التحقيق البرلماني:

لقد حرم المشرع الجزائري اللجان الدائمة للبرلمان من حق إنشاء لجان تحقيق، بالرغم من قدرتها على جمع معلومات أكثر دقة ومصداقية، بحكم إطلاعها عن قرب، وبصفة دائمة ومستمرة على مختلف الأعمال الحكومية التي تدخل في إطار صلاحياتها .

## 3- انتفاء العضوية في لجنة التحقيق لكل نائب أو عضو وقع لائحة إنشائها :

نظرا لأهمية لجنة التحقيق؛ أقر القانون العضوي ضمانا للتنسيق بين الغرفتين، إعلام الغرفة المعنية الغرفة الأخرى بذلك الإجراء<sup>1</sup> وكذا ألا يعين في لجنة التحقيق الأعضاء الذين وقعوا على لائحة إنشائها<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 107 المؤرخة 12-12-1997.

وهنا دار نقاش على خلفية هذا الاستبعاد. إذ يرى البعض أن المبادرين باقتراح إنشاء لجنة التحقيق، هم الأدرى بمضمون موضوع التحقيق وملاساته فهم أولى بعضوية اللجنة من غيرهم. أما البعض الآخر فيعتبرون في هذا الاستبعاد ضمانا للحياد ودرءا لتصفية الحسابات<sup>3</sup>.

وحول الشروط الواجب توافرها في أعضاء اللجنة، فقد خلت النصوص من ضرورة وجود شروط محددة في الأعضاء إلا أنه ضمانا لفائدة أكبر ونجاعة أعمق لعمل لجان التحقيق، يرى البعض أفضلية لأن يكون أعضاؤها متخصصين، وذوي خبرة، وأصحاب كفاءة علمية وفنية، سواء في الموضوع محل التحقيق، أو في غيره من المواضيع الأخرى<sup>4</sup>.

### ثانيا: من حيث سلطات اللجنة

بالرغم من اعتراف المشرع للجنة التحقيق بسلطات واسعة، إلا ان هناك صعوبات وعراقيل تواجهها .

#### 1- عدم إقرار جزاء على عدم الإمتثال أمام اللجنة

نص المشرع الجزائري في المادة 84 من القانون العضوي 16-12 أن عدم الإمتثال أمام لجنة التحقيق يعتبر تقصيرا جسيما، واعتبر أن السلطة السلمية هي التي تتحمل المسؤولية كاملة عن هذا الإمتناع إلا أن هذا الجزاء غير دقيق كونه لم يحدد المسؤوليات التي تتحملها السلطة السلمية، ومن ناحية أخرى فإن المشرع لم يتطرق لحالة امتناع

<sup>1</sup> المادة 79 /2 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

<sup>2</sup> المادة 82 من نفس القانون.

<sup>3</sup> مولاي الهاشمي، المرجع السابق، ص83.

<sup>4</sup>، بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، ج 2، المرجع السابق، ص47.

الشهود عن الإدلاء بشهادتهم، أو لشهادتهم زورا أو عن رجوعهم في شهادة سبق وأن أدلوا بها .

وعليه فإن المسلك الذي سلكه المشرع، في تعزيز سلطة لجنة التحقيق في مواجهة الأشخاص لا يساعد اللجنة في استظهار الحقيقة، وإنجاز مهمتها وبالتالي لا بد من العمل على تدارك هذه الثغرات القانونية.

## 2- التدرع بسرية الوثائق واستراتيجيتها قيد مانع لحصول اللجنة عليها:

كما سبقت الإشارة، فإن للجنة التحقيق الإطلاع على أية وثيقة أو الحصول على نسخة منها، باستثناء الوثائق ذات الطابع السري والاستراتيجي .

ولكن أليس هذا القيد خطيرا على سلطة اللجنة؟ وهل اللجنة التي تمثل البرلمان - هذا الأخير يمثل الشعب - غير مؤتمنة على أسرار الدولة؟ وحول ذلك تساءل أحد أعضاء مجلس الأمة أثناء مناقشة مشروع القانون العضوي 99-02 كيف أن عضو الحكومة يعرف المصالح الاستراتيجية للبلاد في حين تخفى هذه المصالح على عضو الحكومة في الغرفتين الأولى والثانية<sup>1</sup>.

## 3- عدم وجود جهة حيادية للفصل في مدى سرية الوثيقة

اشترط المشرع الجزائري أن يكون قرار رفض تسليم الوثائق ذات الطابع السري والإستراتيجي مبررا ومعللا من طرف الجهات المعنية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> مجلس الأمة الجزائري الجلسة رقم 13 المنعقدة في 25-01-1999.

<sup>2</sup> المادة 85 / 2 من القانون العضوي 16-12.

وبالتالي ؛ فمجرد تقديم هذه الجهات تبريرا لرفضها، بحجة السرية والمساس بالمصلحة العليا للبلاد يجعل الأمر منتهيا بالنسبة للجنة أي أن هذه الجهة هي الخصم والحكم في آن واحد .

ولكن ماذا لو لم تتقبل لجنة التحقيق تبرير الجهة المعنية للرفض؟ الجواب هو أن المشرع لم يحدد جهة حيادية تفصل في مدى سرية الوثيقة أو المستند كالقضاء أو أي جهة أخرى. في حين نجد المشرع الفرنسي على سبيل المثال، أعطى صلاحية تكييف سرية الوثيقة للجنة تسمى "لجنة الحصول على الوثائق الإدارية" ولم يترك الأمر لمحض تقدير الجهة صاحبة الوثيقة أو المستند<sup>1</sup>

### ثالثا: أخذ رأي الحكومة في نشر التقرير

بعد إعداد تقرير اللجنة؛ تقوم هذه الأخيرة بتسليمه إلى رئيس المجلس المعني. على أن يتم تبليغ التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية، والوزير الأول . ويتم توزيع التقرير على النواب، وأعلى أعضاء مجلس الأمة، حسب الحالة. وذلك حتى يتسنى لهم الإطلاع على التقرير<sup>2</sup>.

أما عن نشر التقرير، فإن ذلك يخضع لموافقة المجلس المعني، والذي يمكنه أن يفصل في الأمر دون مناقشة؛ تبعا للعرض الذي يقدمه المقرر. مبينا فيه حجج النشر من عدمه سواء لبعض التقرير أو كله<sup>3</sup>. فقد نصت المادة 87 من القانون العضوي 16-12 على أن يكون نشر التقرير بناء على إقتراح مكتب المجلس المعني، ورؤساء المجموعات البرلمانية، ولكن بعد أن تبدي الحكومة رأيها .

<sup>1</sup> باهي ابو يونس، المرجع السابق، ص116 .

<sup>2</sup> قيد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني توزيع التقرير على النواب بمدة زمنية اقصاها ثلاثون يوما ابتداء من تاريخ استيلاء الرئيس

التقرير ( المادة 69/2 ) اما النظام الداخلي لمجلس الامة فقد خلا من مثل هذا القيد

<sup>3</sup> عباس عمار، المرجع السابق، ص173.

ولعل أخذ رأي الحكومة في نشر التقرير، رغم أنه إجراء ضروري، كونها شريك مهم للبرلمان<sup>1</sup> لذا يجب عدم إخفاء أمور مثل هذه عنها. إلا أنه ومن جهة أخرى يقيد البرلمان، ويجعله قاصرا خاضعا لوصاية الحكومة. خاصة إذا كان التقرير ضدها، فمن المؤكد أنها ستفرض التحقيق أصلا. وهذا الوضع بالتأكيد سيؤثر على عمل البرلمان<sup>2</sup>.

مما سبق؛ نلاحظ حجم التقييد الذي فرضه المشرع الجزائري، على نشر تقارير لجنة التحقيق. وهذا لا يتماشى والمهدف من هذه الآلية الرقابية، الرامية لكشف الحقائق، وإظهارها. ولعل هذا التضييق هو الذي يبرر عدم نشر جل تقارير لجان التحقيق التي أنشئت في الجزائر.

فمن حيث الممارسة عرفت الجزائر تشكيل عدد من اللجان: — في العهدة الأولى تم إنشاء لجنة تحقيق خاصة بعقد بيع الغاز الطبيعي للولايات المتحدة الأمريكية المعروفة ب"الباسو" بتاريخ 25-10-1980 ولجنة للمراقبة حول تسيير الشركة الوطنية للأشغال البحرية بتاريخ 02-07-1981— في العهدة الثالثة تم إنشاء لجنتين للتحقيق؛ واحدة خاصة بالغرفة الوطنية للتجارة بتاريخ 15-05-1990، والأخرى خاصة بقضية 26مليار دولار بتاريخ 13-05-1990— في العهدة الرابعة تم إنشاء لجان ثلاث: لجنة تحقيق في سير الانتخابات المحلية لسنة 1997. وأخرى عن إنتهاك الحصانة البرلمانية. والثالثة فحول الأحداث التي عرفت بها بعض مناطق الوطن.

— أما العهدة الخامسة؛ فعرفت تشكيل ثلاث لجان: أحدها عن الممارسات اللاشرعية للولاية. والثانية عن حرق الحصانة البرلمانية، والثالثة عن استعمال الاموال العمومية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمد كشود وزير العلاقات مع البرلمان الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني الصادرة بتاريخ 14-12-1998 العدد 108.

<sup>2</sup> عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص155.

<sup>3</sup> صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، من الإستقلال الى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، ص296.

والملاحظ عن لجان التحقيق هذه أن تشكيلها ظل دون أثر، فقد مضت سنوات منذ إنشائها، ولم تعرف النتائج التي تمخضت عنها. وذلك يعود دون شك الى إخفاء وثائق؛ وخاصة المعلومات ذات الصلة بمهمة اللجنة، ذلك أنه ليس لأعضائها، ولا للغرفة التي أنشأتها سلطة تخولها فرض طلباتها لعجزها عن مواجهة السلطة التنفيذية<sup>1</sup>.

مما سبق، وبالرغم من الأهمية البالغة التي تكتسيها لجان التحقيق البرلماني، كآلية رقابية إلا أن القيود الواردة عليها تحد من نجاعتها وفعاليتها.. وهذا خلافا لما يفترض أن تحققه هذه الآلية الرقابية المهمة ؛ وعليه لا بد من العمل على التخفيف من هذه القيود وتدارك الثغرات القانونية في هذا المجال حتى تكون تقارير هذه اللجان فعالة وبالغة التأثير على الحكومة والبرلمان وكذا الرأي العام.

وعليه، وبعد أن تطرقنا للآليات الرقابية التي لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة وخلصنا لعدم فعاليتها ونجاعتها، سنتطرق للآليات الرقابية المرتبة لمسؤولية الحكومة.

<sup>1</sup> سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 185

## المبحث الثاني:

## آليات الرقابة البرلمانية التي تترتب عليها المسؤولية السياسية للحكومة.

إن هيمنة السلطة التنفيذية على مجال التشريع يفترض بالمقابل أن يتمتع البرلمان بدور قوي في المجال الرقابي، فالرقابة بشكل عام تطورت في إطار العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والمسؤولية السياسية للحكومة ارتبطت في ظهورها بالنظام البرلماني البريطاني إذ بدأت بالاتهام الجنائي للوزراء وهو إجراء سمح للبرلمان البريطاني بمحاكمة الوزراء خصوصا الذين لم يتمتعوا بالحصانة أو العفو الملكي<sup>1</sup>.

فمجلس العموم البريطاني كان يستعمل الاتهام الجنائي ضد وزير أو مجموعة من الوزراء، وهي في الأصل تهمة جنائية ضد من يرتكب أفعالا مخالفة للقانون، واستمر الوضع حتى القرن السابع عشر حين بدأت مسؤولية الوزراء تتخذ صبغة جديدة فأصبحت مسؤولية جنائية سياسية<sup>2</sup>.

وعليه فقد ظهرت المسؤولية السياسية عام 1782 حين استقال رئيس الوزراء اللورد نورت في بريطانيا بشكل جماعي تضامني وتبعه بعد ذلك استقالة شبلون سنة 1783 ومعه أعضاء حكومته وقد عرفت فرنسا كذلك تطور هذه الممارسة إلى الجمهورية الخامسة، حيث كانت البرلمانات تملك حقا مطلقا في مراقبة الحكومة. ففي ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة فإن البرلمان كان يستطيع إسقاط الحكومة بشكل سهل، الأمر الذي كان يؤدي إلى إقالة عدد كبير من الحكومات ما ساهم في زعزعة الاستقرار الحكومي.

<sup>1</sup>-عادل فرج، تطور مفهوم الرقابة السياسية من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي، مجلة القانون المغربي، العدد 18 مارس 2012، ص92.

<sup>2</sup>- مولاي هاشمي، تطور الرقابة البرلمانية.... المرجع السابق، ص101 .

وقد كان حق مساءلة الحكومة حقا مشتركا بين غرفتي البرلمان الفرنسي. أي حقا للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ على حد سواء؛ إلى حين صدور دستور فرنسا لسنة 1946، الذي جعل الحق محولا للجمعية الوطنية دون مجلس الشيوخ، باعتبار الجمعية الوطنية تتشكل عن طريق الاقتراع العام المباشر<sup>1</sup>.

وعن أساس المسؤولية السياسية نجدها على العكس من المسؤوليتين المدنية والجنائية لا تقوم على خطأ جنائي أو مدني: فموضوعها ليس معاقبة الحكومة ولا إصلاح ضرر بصفة رمزية، ولكن فقط تقديم الحسابات للبرلمان، ولذلك فإن المسؤولية السياسية تقوم على عناصر ذاتية يقدرها البرلمان، لذلك يبقى مجالها واسعا حيث يمكن إثارتها بمناسبة أي تصرف يقوم به الوزراء أثناء تأدية مهامهم<sup>2</sup>.

واختلفت التعريفات التي وضعت لفكرة المسؤولية السياسية حيث رأى البعض أنها فقدان السلطة. أما البعض الآخر اعتبر أنها استقالة الحكومة عندما تفقد موافقة غرفة النواب على سياستها أو الدفع إلى الاستقالة الممارس من طرف البرلمانين على الحكومة ما يعني سحب الثقة منها<sup>3</sup>.

وعرفها جانب آخر بكونها مسؤولية تتحملها السلطة التنفيذية أمام البرلمان باعتباره نائب وممثل للشعب، صاحب ومالك السيادة الوطنية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - عادل فرج، تطور مفهوم الرقابة السياسية....، المرجع السابق، ص93 .

<sup>2</sup> - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة،... المرجع السابق، ص203 .

<sup>3</sup> - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة،... المرجع نفسه، ص200 .

<sup>4</sup> - الأمين شريط، عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، مجلة الفكر البرلماني، العدد 3، جوان 2003، ص77 . أشار إليه

: مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص99 .

فالمسؤولية السياسية تتعلق باتفاق سياسي أن يتم معاقبة الحكومة بالاستقالة عندما تفقد ثقة البرلمان<sup>1</sup>.

وعن المسؤولية السياسية في الجزائر فقد اتجه النظام الذي اخذ به دستور 1963 إلى الأخذ بوحدة السلطة التنفيذية ومركزيتها بحيث يتولى رئيس الجمهورية الجانب الفعلي من السلطة التنفيذية وبالتالي يصبح مسؤولاً أمام المجلس الوطني<sup>2</sup>.

أما دستور 1976 فقد جرد المجلس الشعبي الوطني من بعض الوسائل الرقابية التي كانت مخولة له في ظل دستور 1963 ولا أثر للمسؤولية السياسية في دستور 1976 وفي ذلك مساس بحق لبرلمان ودوره الرقابي<sup>3</sup>.

وبعد ذلك، فقد كان لأحداث أكتوبر 1988 دور كبير في الدفع بالنظام آنذاك إلى تبني ازدواجية السلطة التنفيذية، والمسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني<sup>4</sup>. وقد مورس في البداية في ظل الأحادية الحزبية.

وهو ما كرسه دستور 1989 ودستور 1996 ولكن في إطار التعددية الحزبية<sup>5</sup>. هذا وتتقرر المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة في حالتين أولاهما في حالة رفض نواب المجلس الشعبي الوطني المصادقة على مخطط عمل الحكومة الذي يتقدم به الوزير الأول (مطلب أول).

وثانيهما عقب تقديم بيان السياسة العامة للحكومة (مطلب ثان) غير أن هذه الرقابة كما سبقت الإشارة ينفرد بها المجلس الشعبي الوطني فهو وحده من يملك إسقاط

<sup>1</sup> - عادل فرج، تطور مفهوم الرقابة السياسية من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي، المرجع السابق، ص 93 .

<sup>2</sup> - المادتان 47 و48 من دستور 1963 .

<sup>3</sup> - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 104 .

<sup>4</sup> - المادة 113 من التعديل الدستوري لسنة 1988 ، ج ر 45 سنة 1988 .

<sup>5</sup> - عمار عباس، العلاقة بين السلطات، المرجع السابق، ص 182 .

الحكومة في حالة رفضه مخطط العمل، أو رفضه لبيان السنوي للسياسة العامة باللجوء إلى ملتزم الرقابة لإسقاطها أو رفض منحها الثقة، في حين نجد أن دور مجلس الأمة في هذا المجال لا يتعدى إصدار لائحة عند الحاجة.

### المطلب الأول:

#### المصادقة على مخطط عمل الحكومة.

يعد تقديم البرنامج أمام البرلمان أول لقاء رسمي بين الحكومة والبرلمان، وكما تم تعريفه على أنه أول ميثاق واتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه، وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة<sup>1</sup>.

هذا، ويعد برنامج الحكومة في الدول الديمقراطية البرلمانية وعاء سياسة عامة، وإستراتيجية شاملة ومخطط عمل تتضمن مجموع مبادئ ومحاور ووسائل العمل الحكومي والنشاط الإداري في كافة المجالات، سواء المجالات الاقتصادية، أو المجالات الاجتماعية، أو السياسية أو الثقافية أو الأمنية والدفاعية... وفي مجالات التعاون الدولي والعلاقات الخارجية<sup>2</sup>.

ولقد أولى المؤسس الدستوري الجزائري أهمية لآلية الموافقة على مخطط عمل الحكومة المنبثق عن برنامج رئيس الجمهورية لدى عرضه على المجلس الشعبي الوطني حيث تضمنت المادة 80 من دستور 1996 والمادة 79 من التعديل الدستوري لسنة 2016 هذه الآلية، فموافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل يعتبر شرطاً إجبارياً لكي تباشر الحكومة اختصاصها التنفيذي. و له حق تعديل هذا المخطط على إثر المناقشة العامة التي تجري لهذا الغرض. (الفرع الأول).

<sup>1</sup> - عقيلة حرياشي، العلاقة الوظيفية....، المرجع السابق، ص 104.

<sup>2</sup> - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 111.

كما منحت المادة 95 المجلس الشعبي الوطني عدم الموافقة على مخطط العمل ورفض هذا المخطط ما يفضي مباشرة إلى تقديم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية (فرع ثاني).

هذا ويقدم الوزير الأول عرضاً لمخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة (فرع ثالث).<sup>1</sup>

### الفرع الأول :

#### عرض مخطط العمل على المجلس الشعبي الوطني.

بداية إن منصب رئيس الحكومة لم تتضمنه جميع النصوص الدستورية، فبعد الاستقلال وبالرغم من أن المجلس الوطني التأسيسي قام في تلك الفترة بتعيين رئيس للحكومة في غياب رئيس الدولة فإن دستور 1963 أستند من خلال المادة 39 منه السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية مع إقرار مسؤوليته أمام المجلس الوطني.

وبعد ذلك، وخلال المرحلة ما بين جوان 1965 وحتى صدور دستور 1976 ، كان الرئيس هواري بومدين يجمع بين رئاسة الحكومة ومجلس الثورة . وهو ما أكدته بعد ذلك صدور دستور 1976 بحيث يضطلع رئيس الجمهورية بقيادة الوظيفة التنفيذية . وبعد تعديل الدستور سنة 1979 أستحدث منصب الوزير الأول الذي يعين رفقة أعضاء الحكومة من قبل رئيس الجمهورية، الوزير الأول يساعد في تنسيق النشاط الحكومي وفي تطبيق لقرارات المتخذة في مجلس الوزراء.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - بلعربي عبد القادر، واقع البرلمان الجزائري، مداخلة مأخوذة من موقع المجلس الشعبي الوطني، [www.Apn.dz](http://www.Apn.dz)

<sup>2</sup> - المادة 113 من دستور 1976 ، المعدل سنة 1979 .

وعقب أحداث أكتوبر 1988 والتعديل الدستوري الصادر بتاريخ 1988/11/03 الذي كرس مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية، وتقرير مسؤولية رئيس الحكومة أمام كل من رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني<sup>1</sup>. وهو ما أكدته دستور 1989 وكذا دستور 1996.

والأصل أن رئيس الجمهورية عند تعيينه للوزير الأول غير مقيد بشروط محددة، غير أنه ولكسب ثقة البرلمان، فرئيس الجمهورية عليه مراعاة أن يكون الشخص الذي يختاره ليتولى المنصب معبرا عن الأغلبية البرلمانية أو على الأقل أن يكون مقبولا من جانبها<sup>2</sup>. وقد راعى المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016 - كما سيتم التبيان لاحقا - ضرورة أن يستشير رئيس الجمهورية الأغلبية البرلمانية عند تعيينه للوزير الأول.

وعليه، فالأصل أن يكون المتولي لمنصب الوزير الأول في ظل التعددية الحزبية، التي تقتضي وجود معارضة تراقب النشاط الحكومي، أن يكون مؤهلا علميا وسياسيا لتولي مهمة تسيير السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدولة.

ومن الضروري كذلك مراعاة الانتماء الحزبي للشخص الذي يتولى رئاسة الحكومة، كون أول التزام يواجهه الوزير الأول، عرض مخطط العمل على البرلمان مع ضرورة حصوله على الموافقة لتنفيذ مخطط العمل. -الذي ينصب أساسا في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية- وتتوقف موافقة المجلس الشعبي الوطني على مدى توافق مخطط العمل مع سياسة الحزب صاحب الأغلبية -أو الأحزاب المتحالفة في حالة ائتلاف- وبالتالي فعدم الموافقة تؤدي إلى استقالة الحكومة أو حل المجلس الشعبي الوطني في حالة رفض

<sup>1</sup> - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 116 .

<sup>2</sup> - عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص 192 .

مخطط العمل للمرة الثانية، وهو ما يفرض إجراء انتخابات جديدة مع ما قد يؤدي إلى إمكانية عودة نفس الأغلبية الأمر الذي قد يضع رئيس الجمهورية في موقف حرج. ولذلك، ومن الناحية العملية فرئيس الجمهورية عند تعيينه للوزير الأول، مراعاة القوى السياسية الممثلة في المجلس الشعبي الوطني، وذلك تفاديا من وقوع أزمات وزارية متكررة<sup>1</sup>.

مع ذلك، فالملاحظ من حيث الممارسة عدم استقرار رؤساء الجمهورية منذ سنة 1988 على طريقة واضحة لتعيين رؤساء الحكومات. ففي بعض الأحيان تم تغليب الانتماء الحزبي، وفي أحيان أخرى لم يراعى الانتماء الحزبي بتاتا ومرة عُين رئيس الحكومة من الأقلية البرلمانية!!<sup>2</sup>.

ووفقا للمادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن تعيين الوزير الأول من صلاحيات رئيس الجمهورية، على أن الجدير بالذكر أن التعديل الدستوري لسنة 2016 اشترط على رئيس الجمهورية أن يستشير الأغلبية البرلمانية<sup>3</sup>. غير أن الأخذ برأي هذه الأغلبية ليس إلزاميا لرئيس الجمهورية وبالتالي فإن هذا الإجراء لا يعدوا أن يكون إجراء شكليا<sup>4</sup> في حين أن تعيين الوزير الأول بعد تعديل 2008، ورئيس الحكومة في دستور 1996 هو من صلاحيات رئيس الجمهورية ودونما أي قيد على الرئيس في ذلك<sup>5</sup> كما سبقت الإشارة.

<sup>1</sup> - عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص193 .

<sup>2</sup> - مولاي هاشمي، تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي،.... المرجع السابق، ص117.

<sup>3</sup> - تنص المادة 91 مطمة5 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه".

<sup>4</sup> - قبل صدور التعديل الدستوري لسنة 2016 كان من بين مطالب الأحزاب السياسية أن يكون الوزير الأول معيناً من الحزب الحائز على الأغلبية غير أن التعديل الدستوري اكتفى باشتراط استشارة رئيس الجمهورية لهذه الأغلبية دون إلزامه برأيها.

<sup>5</sup> - المادة 77 مطمة 5 من دستور 1996 والتعديل الجزئي لسنة 2008 .

ثم وفي مرحلة لاحقة يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد أن يستشير الوزير الأول<sup>1</sup>. وهذا بعد أن كان رئيس الحكومة في ظل دستور 1996 قبل أن يعدل سنة 2008 هو من يتولى تقديم أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يقوم بتعيينهم بمرسوم رئاسي.

ووفقا للمادة 2/99 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن الوزير الأول يعمل كمنسق لعمل الحكومة. فبعد أن تعد الحكومة مخططا عمليا تقوم بعرضه في مجلس الوزراء<sup>2</sup>.

بعد ذلك يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه وفقا لمادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ويكون ذلك خلال الخمسة والأربعين يوما الموالية لتعيين الحكومة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 1/93 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

<sup>2</sup> - بالرجوع إلى أحكام المادة 79 من دستور 1996 قبل التعديل الجزئي لسنة 2008 فقد جاءت صياغة المادة كالتالي "يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم. يضبط رئيس الجمهورية برنامج حكومته، ويعرضه في مجلس الوزراء." أما عن صياغة المادة 79 بعد تعديل الدستور سنة 2008 فجاءت كالتالي "يعين رئيس الجمهورية أعضاء حكومته بعد استشارة الوزير الأول.

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

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

وبالتالي بمقارنة المادة 79 بعد تعديل 2008 والمادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أن المؤسس الدستوري حاليا جعل من الوزير الأول منسقا لعمل الحكومة لا غير، حتى أن مخطط العمل أصبح ينسب للحكومة وليس للوزير الأول والدليل استعمال عبارة "تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء بعد أن كان الوزير الأول هو الذي يضبط مخطط عمله. ولو أن المغزى واحد وسيدور في نفس الإطار.

بمعنى أن الأكيد هو أن الوزير الأول هو الذي سيعمل على ضبط المخطط والملاحظ كذلك من صياغة المادتين أن المؤسس الدستوري استبعد الإشارة إلى برنامج رئيس الجمهورية فالمادة 79 المعدلة سنة 2008 في فقرتها الثانية: "ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة" في حين أن المادة 93 ذهبت مباشرة إلى النتيجة أي دور الوزير الأول في كونه منسقا لعمل الحكومة. وغاية ذلك بطبيعة الحال تنفيذ البرنامج الوحيد ألا وهو برنامج رئيس الجمهورية.

<sup>3</sup> - تنص المادة 47 من القانون العضوي 16-12 على أنه "يعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين 45 يوما الموالية لتعيين الحكومة.

ويفتح المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة ."

ويرجع سبب تحديد هذه المدة إلى تجنب تعسف رئيس الحكومة (الوزير الأول) في عرض برنامجه (مخطط عمله) على المجلس الشعبي الوطني فقد يتم تجاوز هذا الإجراء رغم أهميته والشروع في تطبيق البرنامج، فمن الناحية العملية نجد أعضاء الحكومة يشروعون في ممارسة مهامهم حتى عرض مخطط العمل على نواب المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه<sup>1</sup>.

وبعد أن يعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة على نواب المجلس الشعبي الوطني يجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة<sup>2</sup> غير أنه لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة إلا بعد سبعة أيام من تاريخ تبليغ المخطط للنواب<sup>3</sup>.

ذلك أن مخطط عمل الحكومة المفصل يُبلغ إلى أعضاء البرلمان للإطلاع عليه في حين يقدم الوزير الأول ملخصا عن خطة عمل الحكومة خلال الجلسة المخصصة للمناقشة، وهو ما جرى عليه العمل خلال الممارسة البرلمانية في مختلف مناسبات تقديم برامج ومخططات عمل الحكومة السابقة.

ويتم إجراء المناقشة في جلسات علنية غالبا ما تبث على المباشر وهذا راجع لأهمية الموضوع، وبالنسبة لتدخلات النواب فقد تكون مؤيدة، وقد تكون معارضة ومنتقدة.

وهي نفس الصياغة تقريبا للمادة 46 من القانون العضوي 99-02 الملغى مع استبدال عبارة " يعرض رئيس الحكومة برنامجه " ب " يعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة... "

<sup>1</sup> - فقد احتج النواب على هذه الممارسة أثناء مناقشة برنامج حكومة سيد أحمد غزالي (الذي عُين رئيسا للحكومة في جوان 1991 بعد إقالة مولود حمروش) حيث شرعت في تطبيق برنامجها قبل موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه .. عباس عمار، الرقابة البرلمانية، ..... المرجع السابق، ص 242 .

<sup>2</sup> - المادة 1/94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وكذا المادة 2/47 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

<sup>3</sup> - المادة 48 من القانون العضوي 16-12 .

ويعمل المتدخلون على الإدلاء باقتراحاتهم التي يهدفون منها إلى معالجة بعض النقائص الواردة ضمن مخطط العمل المطروح للمناقشة<sup>1</sup>.

ويتم التصويت على مخطط عمل الحكومة بعد تكييفه إن اقتضى الأمر ذلك<sup>2</sup>، عشرة أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة<sup>3</sup>، وبالتالي فتدخلات النواب تكون لمدة محددة. يمكن لرئيس المجلس تقليصها إذا اقتضى الأمر ذلك<sup>4</sup>.

ومع ذلك ففي النظام السياسي الجزائري، فالحكومة قد تجد نفسها في حرج كونها تكون أمام أمرين مخالفتها لأحدهما قد تؤدي إلى نهايتها، وهذا ما يعيقها عند تكييف مخطط عملها على ضوء مناقشات أعضاء الغرفة الأولى، خصوصا إذا تعلق الأمر بإعادة النظر في الخطوط العريضة التي رسمها رئيس الجمهورية للوزير الأول عند تعيينه خصوصا وأن مخطط العمل قد تمت الموافقة عليها في مجلس الوزراء<sup>5</sup>.

ومع ذلك فالمادة 2/94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 كانت واضحة فالوزير الأول يمكن له أن يكييف مخطط العمل على ضوء المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية، فالوزير الأول سيرجع لرئيس الجمهورية صاحب البرنامج لتكييف مخطط العمل من عدمه بناء على اقتراحات المناقشين من أعضاء المجلس الشعبي الوطني ويتم التصويت على مخطط العمل في المجلس الشعبي الوطني إذا حصلت الموافقة، والدستور لا يشترط هنا أغلبية موصوفة، مما يعني أن الأغلبية البسيطة كافية للموافقة على مخطط عمل

<sup>1</sup> - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 118 وما بعدها.

<sup>2</sup> - بعد إجراء مناقشة عامة لمخطط عمل الحكومة يمكن الوزير الأول أن يكييف مخطط العمل على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية (المادة 2/94 من التعديل الدستوري لسنة 2016).

<sup>3</sup> - المادة 49 من القانون العضوي 16-12 سلف الذكر.

<sup>4</sup> - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، ..... المرجع السابق، ص 111.

<sup>5</sup> - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 120.

الحكومة<sup>1</sup>، والموافقة تعني منح الأدوات القانونية أي التشريع لتنفيذ مخطط العمل من طرف الحكومة<sup>2</sup>.

## الفرع الثاني:

### رفض مخطط عمل الحكومة.

وفقا لنص المادة<sup>3</sup> 95 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن الوزير الأول يقدم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية، في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة؛ ليتم تعيين وزير أول من جديد حسب الكيفيات ذاتها.

والاستقالة في هذه الحالة استقالة جماعية، أي أن المؤسس الدستوري الجزائري أخذ بالمسؤولية التضامنية. فالاستقالة لا تعني الوزير الأول لوحده بل تعني الحكومة ككل.

ويملك رئيس الجمهورية السلطة التقديرية عند تعيينه للوزير الأول الجديد فله أن يعينه من الأغلبية البرلمانية، أم أن يكون شخصية محل إجماع وقد يتحدى المجلس الشعبي الوطني ويعيد ذات الوزير الأول الذي رُفض مخطط عمله!!.

يقوم الوزير الأول المعين، بنفس العملية أي يعد مخطط عمل الحكومة ثم يعرضه على مجلس الوزراء، ثم بعد ذلك يعرض مخطط العمل على نواب المجلس الشعبي الوطني مع إمكانية أن يقوم بتكليفه.

وبالتالي فقد يحضى مخطط العمل بالموافقة ليتم تنفيذه. وعلى العكس من ذلك قد يرفض مخطط العمل، ولكن الثمن في هذه الحالة لن يكون مسؤولية الحكومة وإنما الحل

<sup>1</sup> - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 220.

<sup>2</sup> - سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 153.

<sup>3</sup> - المادة 81 من دستور 1996.

الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني<sup>1</sup> وإجراء انتخابات خلال أجل أقصاه ثلاثة أشهر تستمر خلال هذه المدة الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية. ولكن في هذه حالة، هل الوزير المكلف بتسيير هذه الشؤون العادية يشرع في تنفيذ المخطط؟ أم لا بد عليه أن ينتظر انتخاب المجلس الشعبي الوطني الجديد، وعرض مخطط العمل عليه وموافقة النواب الجدد عليه لكي يتسنى تنفيذه؟.

يرى الأستاذ سعيد بوشعير أن الأسلم والأصح هو أن ينتظر الوزير الأول انتخاب المجلس الشعبي الوطني ذلك أن المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>2</sup> أشارت إلى أن الوزير الأول ينفذ وينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني أي أن تنفيذ مخطط العمل رهين بموافقة نواب المجلس الشعبي الوطني.

ولكن لا بد من التأكيد على نقطة مهمة، وهي أنه عند تعيين رئيس الجمهورية لوزير أول آخر وعرض هذا الأخير مخطط عمله أمام مجلس الوزراء والمجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، فإن رئيس الجمهورية في هذه الحالة سيكون في موقف أقوى مقارنة مع المجلس الشعبي الوطني الذي يوضع في موقف حرج. ذلك أن هذا الأخير ملزم إما بالموافقة على مخطط عمل الحكومة وقبول العمل به وان كان قد رفضه سابقا، أو قبول حله وجوبا. فالمجلس قبل الرفض يجب عليه أن يقدر عواقب قراره في حالة ما إذا رفض الوزير الأول الجديد تكييف المخطط بتوجيه من الرئيس، وفق ما تطالب به

<sup>1</sup> - تنص المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا.

تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر.

<sup>2</sup> - أشار الأستاذ إلى نص المادة 83 من دستور 1996 والتي تقابل نص المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2016 انظر، سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 153 وما بعدها.

الأغلبية. لأن استمرارها في المعارضة ماله الحل الوجوبي، وإجراء انتخابات تشريعية جديدة قد لا تكون نتيجتها لصالح الأغلبية.<sup>1</sup>

### الفرع الثالث:

#### تقديم عرض لمخطط العمل على مجلس الأمة:

لا يملك مجلس الأمة سلطة الموافقة على مخطط عمل الحكومة. باعتبار أن هذه الأخيرة غير مسؤولة أمامه. وقد ألزم الدستور الوزير الأول بتقديم عرض حول مخطط العمل، مع إمكانية إصدار مجلس الأمة لائحة بشأنه. فوفقا للمادة 4.3/94 "يقدم الوزير الأول عرض حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة"

هذا ويقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضا حول مخطط عمل الحكومة خلال العشرة أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني<sup>2</sup>، غير أن الوزير الأول غير ملزم بتقديم كل مخطط عمل الحكومة، مثلما هو الحال أمام المجلس الشعبي الوطني، وإنما مجرد قراءة لأهداف المخطط، ومحاوره الكبرى دون تفصيل. فالعرض المقدم من الوزير الأول مجرد إعلام لمجلس الأمة بمخطط عمل الحكومة. فلا يعقل أن يصادق مجلس الأمة لاحقا على قوانين متعلقة بمخطط عمل يجمله، أو أن يكون بمقدوره الرقابة دون الاستعلام مسبقا عن مقاصد وتصرفات الحكومة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - سعيد بو الشعير. المرجع السابق، ص156.

<sup>2</sup> - المادة 50 من قانون العضوي 16-12 .

<sup>3</sup> - عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة.....، المرجع السابق، ص354 .

وبالرغم من أن نص المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 - أي المادة 80 من دستور 1996 - لم تشر إلى فتح مجلس الأمة مناقشة عامة، بعد تقديم الوزير الأول لعرض حول مخطط العمل. غير أنه جرت العادة في الممارسة البرلمانية، على فتح نقاش عند عرض مخطط عمل الحكومة. وقد رد مختلف رؤساء الحكومات السابقة، وكذلك الوزير الأول في حكومة 2009 وكذا في حكومة 2012، وأخيرا في حكومة 2014 في مناقشة مخطط عمل الحكومة مباشرة بعد عرض الوزير الأول عبد المالك سلال وذلك في جلسة عامة ترأسها عبد القادر بن صالح رئيس مجلس الأمة<sup>1</sup>. وبالرجوع لمناقشة أعضاء مجلس الأمة لمخطط عمل الحكومة سنة 2009 فقد عبر رئيس مجلس الأمة عبد القادر بن صالح حول مناقشة أعضاء مجلس الأمة وعدم اعتراض الحكومة بأنه "كثيرا ما تساءل البعض عن جدوى نقاش مجلس الأمة بعد نقاش المجلس الشعبي الوطني، مادام هذا النقاش لا يتوج بآثار ملزمة؟".

وواقع الحال هو أن نقاش برنامج (مخطط عمل الحكومة). والنقاش بصفة عامة يكتسي أهمية قصوى لأكثر من سبب:

فهو... يعتبر بمثابة القراءة الثانية المعتمدة في منهجية أعمالنا البرلمانية، لأن طبيعة التركيبة البشرية لأعضاء مجلس الأمة الممثلين أساسا للجماعات المحلية، والثلث الرئاسي المشكل من شخصيات وطنية تم انتقاؤها لمواصفات خاصة محددة في الدستور. وكلتا

<sup>1</sup> - وقد كان نواب المجلس الشعبي الوطني قد صادقوا يوم الخميس 2014/06/05 على مخطط عمل الحكومة بالأغلبية المطلقة، وصوت لصالحه كل من نواب حزب جبهة التحرير الوطني، والتجمع الوطني الديمقراطي، والنواب الأحرار، فيما امتنع نواب كل من جبهة القوى الاشتراكية وحزب العمال عن التصويت وعارضه نواب تكتل الجزائر الخضراء، مأخوذة عن موقع الالكتروني: [www.ar.aps.dz](http://www.ar.aps.dz) يوم 26 مارس 2017.

الفئتين تمثلان البعد الوطني الواضح أن طبيعة التركيبة وطبيعة التمثيل هي التي تجعل من النقاش والآراء المعبر عنها في مجلس الأمة نقاشا يكتسي خصوصية متميزة<sup>1</sup>.

وعليه، فالممارسة قد أنشأت لمجلس الأمة حقا دستوريا مكن أعضائه من الإدلاء بآرائهم وملاحظاتهم، وتحفظاتهم بشأن مخطط عمل الحكومة، وإيصالها إلى الرأي العام خاصة وأن مجلس الأمة يضم كفاءات قادرة على النقد والإثراء، وهذه الخطوة مهمة تحسب لصالح تنمية علاقات التعاون، والحوار بين الحكومة ومجلس الأمة.

بعد ذلك وحسب المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 250<sup>2</sup> من القانون العضوي 16-12 فإن مجلس الأمة يمكن أن يصدر لائحة، فقد يضطر المجلس بسبب كثرة الملاحظات التي يعتبرها الأعضاء موضوعية إلى إصدار لائحة، ويشترط وفقا للنظام الداخلي لمجلس الأمة<sup>3</sup> لقبول اقتراح لائحة أن تكون موقعة من قبل عشرين عضوا ويجب أن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد ثمانية وأربعين ساعة من تقديم العرض.

وفي ظل القانون العضوي 99-02 الملغى كان يشترط في اللائحة زيادة على أن تكون موقعة من عشرين عضوا، ألا يوقع العضو الواحد على أكثر من اقتراح لائحة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - عبد القادر بن صالح، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان، مجلة الفكر البرلماني، العدد 3، جوان 2003، ص16، أشار له مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص124.

<sup>2</sup> - تنص المادة 50 من القانون العضوي 16-12 على انه: "يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة" في حين أن نص المادة 49 من القانون العضوي 99-02 الملغى كانت تنص في فقرتها الثانية على أنه "يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة حسب نفس الشروط المحددة في المواد 52 إلى 55 من هذا القانون " أي أن هذه المادة تحيل إلى الشروط الواردة على اقتراح اللوائح المتعلقة ببيان السياسة العامة غير أن إعادة 50 الواردة في القانون العضوي الحالي حذفت منها هذه الإحالة لنفس المواد.

<sup>3</sup> - المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>4</sup> - المادة 53 من القانون العضوي 99-02 الملغى.

وقد تتعدد اللوائح فتعرض في هذه الحالة حسب تاريخ إيداعها<sup>1</sup> وبمجرد حصول إحدى هذه اللوائح على أغلبية تسقط اللائحة الأخرى . أما إذا قدم اقتراح لائحة واحد فيعرض للتصويت ؛ فإذا حاز هذا الاقتراح على اللائحة على موافقة الأغلبية، فإنه سيتم إقرار هذه اللائحة والتي قد تحمل موقفا إما إيجابيا وإما سلبيا، وإن لم تحظ بالموافقة فلا يعتد بها وتعتبر كأن لم تكن، وقد يعبر الأعضاء عن تأييدهم للعرض وبذلك يشرع في تنفيذ مخطط العمل<sup>2</sup>.

ومع ذلك ومن الناحية العملية، يصعب على مجلس الأمة أن يصدر لائحة تتضمن بيانا سلبيا ينتقد عمل الحكومة ذلك أن النظام الداخلي لمجلس الأمة اشترط توقيع عشرين عضوا لقبول اقتراح اللائحة، وهذا العدد المشترك يصعب تحقيقه باعتبار أن أغلبية الأعضاء المنتخبين ينتمون لنفس الحزب أو الأحزاب التي تشكل الأغلبية البرلمانية وللطاقم الحكومي، الأمر الذي يجعل التوافق سهلا بين الحكومة والأغلبية البرلمانية.

هذا بالنسبة للمنتخبين، وعن الثلث المعين فلا يتوقع لجوءه لتوقيع لائحة سلبية يعارض فيها مخطط عمل الحكومة، الذي هو في الأصل يجسد برنامج رئيس الجمهورية، الجهة التي تعين ثلث أعضاء مجلس الأمة، وأن كانت النصوص القانونية لا تفرض ضرورة التوافق المطلق بين الثلث المعين ورئيس الجمهورية.

مما سبق، فإن اللائحة التي لا تحظى بالموافقة فلا يعتد بها، وتعتبر كأن لم تكن، وقد يعبر الأعضاء عن تأييدهم للعرض، وبذلك يشرع في تنفيذ مخطط العمل<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 54 من القانون العضوي 99-02 الملغى سالف الذكر.

<sup>2</sup> - عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة، المرجع السابق، ص 361 .

<sup>3</sup> - سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 154 .

غير أن هذه اللائحة التي تصدر من قبل مجلس الأمة، بعدما يصادق المجلس الشعبي الوطني بالإيجاب على مخطط عمل الحكومة لا أثر قانوني لها فهي من ضمن اللوائح معدومة الأثر<sup>1</sup>.

## المطلب الثاني :

### تقديم بيان السياسة العامة ووسائل الرقابة المرتبطة به.

كقاعدة عامة فإن الحكومة في الأنظمة البرلمانية تستند على موافقة الأغلبية البرلمانية على برنامجها كي تشرع في تطبيقه، لكنها ملزمة في نفس الوقت، بتقديم حصيلة على تنفيذه لنفس الأغلبية حتى تواصل دعمها إن نجحت في مهمتها أو إسقاطها إن هي فشلت في ذلك.

فالبرنامج الذي يقدمه الوزير الأول للبرلمان ممثلا في الأغلبية البرلمانية، هو أول مناسبة تعبر من خلالها الأغلبية على مساندتها للحكومة. غير أن هذه الأخيرة تحتاج بين فترة وأخرى إلى أن تختبر تماسك أغليبتها وقوة الثقة التي تمنحها إياها، لأنها في حاجة لهذه الثقة خوفا من أي شرخ قد يصيبها. ولهذا السبب قد تلجأ الحكومة في شروط خاصة، ومراحل هامة من عملها إلى مطالبة الأغلبية التي وافقت على برنامجها لتجديد الثقة التي تستمر الحكومة في التمتع بها. ومن ثم يكتسب طلب الثقة اثر تصريح بالسياسة العامة اختبارا لتماسك أغليبتها في مواجهة المعارضة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - بلعربي عبد القادر، واقع البرلمان الجزائري، المرجع السابق، مأخوذ من الموقع الإلكتروني للمجلس الشعبي الوطني: [www.apn.dz](http://www.apn.dz)

<sup>2</sup> - عادل فرج، تطور مفهوم الرقابة السياسية،... المرجع السابق، ص 94 .

فالمسؤولية السياسية للحكومة تقوم على مبدأ مفاده أنه لا يمكن الحكومة أن تستلم السلطة أو أن تستمر في ممارستها إلا إذا حظيت بثقة النواب، ومتى فقدت هذه الثقة فإنها تضطر للاستقالة<sup>1</sup>.

فالوزير الأول ملزم بعد حصوله على تأييد وموافقة نواب المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، على أن يقوم بتنفيذه وتنسيقه، وذلك من خلال ما خوله الدستور من صلاحيات، وبالوسائل البشرية والمادية الموضوعة تحت تصرفه<sup>2</sup>.

وعقب مرور سنة للحكومة ملزمة<sup>3</sup> بأن تقدم بيانا لسياستها العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، ويشمل البيان المشاريع المنجزة في السنة الصارمة، وتلك المرشحة في المستقبل<sup>4</sup>.

هذا وبالرجوع إلى النصوص الدستورية فلم يخرج دستور 1996 في أحكامه المتعلقة ببيان السياسة العامة عن دستور 1989، إلا من حيث إمكانية تقديم نفس البيان أمام مجلس الأمة، دون أن يحدث ذلك أثرا، كذلك الأثر المحتمل أمام المجلس الشعبي الوطني، مع فارق جلي سلبي فيما يتعلق بأثر رفض منح الثقة حيث كان دستور 1989 يقضي في هذه الحالة إلى استقالة رئيس الحكومة. غير أنه في ظل دستور 1996 فقد أصبحت مسألة تقديم الاستقالة بسبب رفض الثقة مرتبطة بإمكانية اللجوء أيضا إلى حل المجلس الشعبي الوطني.

<sup>1</sup> - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة.....، المرجع السابق، ص261.

<sup>2</sup> - عباس عمار، بيان السياسة العامة للحكومة بين الالتزام الدستوري والتقدير السياسي، مداخلة بالملتقى الدولي الثاني حول تنظيم السلطات في الدساتير العربية، كلية الحقوق جامعة خنشلة، 22-23 أكتوبر 2014 منشورة على الموقع الإلكتروني:

[www.ammarabes.blogspot.com](http://www.ammarabes.blogspot.com)

<sup>3</sup> - لقد ألزم المؤسس الدستوري في تعديل الدستور لسنة 2016 الحكومة بتقديم بيان السياسة العامة من خلال إضافة مصطلح "يجب" على نص المادة 98 من التعديل الدستوري.

<sup>4</sup> - نقادي حفيظ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، دفاتر السياسة والقانون، العدد 10، جانفي 2014، ص70.

وعن التعديل الدستوري لسنة 2016 فإنه وفقا لنص المادة 98 " يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة.

تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة.

يمكن أن تحتتم هذه المناقشة بلائحة.

كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 153.154.155 أدناه.

لوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتنا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة .

في هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 147 أدناه.

يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة "

مما سبق الملاحظ من نص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، ابقاؤها على نفس صياغة المادة 84 من دستور 1996 ، ماعدا التزامه في الفقرة الأولى من نص المادة 98 الحكومة ووجوب عرضها مخطط العمل سنويا، فهل ستلتزم الحكومات القادمة بذلك، أم أن خروقات الدستور ستتواصل؟!

ومن ناحية أخرى، إن بيان السياسة العامة الذي تقدمه الحكومة سنويا للمجلس الشعبي الوطني لا تكمن أهميته في اعتباره إجراء رقابي وإنما بالنظر إلى النتائج التي قد يفضي إليها عرضه، حيث تعتبر الرقابة في هذه المناسبة السنوية رقابة ردعية فقد حوّل النواب بمقتضى الدستور إمكانية اختتام المناقشة التي تعقب بيان السياسة العامة بلائحة (فرع أول) أو بإيداع ملتمس رقابة (فرع ثان).

ولما كانت الحكومة في أغلب الأحيان تنبثق من أغلبية برلمانية أو من ائتلاف الأحزاب المشكلة للبرلمان، ولما كانت في حاجة ماسة إلى تأييد هذه الأغلبية لتمكن من تنفيذ مخطط عملها. فقد مكن الدستور الوزير الأول عقب مناقشة بيان السياسة العامة من طلب التصويت بالثقة من نواب المجلس الشعبي الوطني (فرع ثالث) للتحقق من مساندتهم لها في حالة تصويتهم لصالحها، أو سحب الثقة وحجبها عنها في الحالة المعاكسة<sup>1</sup>.

### الفرع الأول:

#### اللائحة.

تعتبر اللائحة البرلمانية آلية رقابية حديثة الظهور نسبيا في النظام الدستوري الجزائري<sup>2</sup> حيث يرجع تاريخ تكريسها إلى التعديل الدستوري لسنة 1988 .

إذ لم يتكرس مبدأ اقتراح اللوائح في دستور 1963 ولا في دستور 1976 ذلك أن اقتراح اللوائح مرتبط بعرض برنامج الحكومة، وتقديم بيان السياسة العامة سنويا، وهو ما لم يكن واردا في ظل دستوري 1963 و1976 .

غير أنه بعد تعديل دستور 1976 سنة 1988 تم إدراج اللوائح البرلمانية ضمن المادة 114 في فقرتها الخامسة . وهو ما تم النص عليه في دستور 1989 من خلال نص

<sup>1</sup> - عمار عباس، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة القانون، المركز الجامعي غيلزان، العدد الأول، 2009 . مأخوذ من

الموقع الإلكتروني [www.amarabbes.blogspot.com](http://www.amarabbes.blogspot.com)

<sup>2</sup> - تنص المادة 114 على أنه "تقدم الحكومة للمجلس الشعبي الوطني بيانا سنويا عن السياسة العامة.

يعقب هذا البيان نقاش عام حول عمل الحكومة، ويمكن المجلس الوطني أن يختم هذا النقاش بلائحة.

لرئيس الحكومة أن يطلب تصويتنا بالثقة"

المادة<sup>1</sup> 80 ثم المادة 84 من دستور 1996 وأخيرا المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

### أولاً: الشروط الواجب توافرها في اقتراح اللوائح:

إن إمكانية اختتام أعضاء المجلس الشعبي الوطني للنقاش الذي يلي عرض بيان السياسة العامة للحكومة بلائحة، تأسس في التعديل الدستوري لسنة 1988، وتم ترسيخه في النصوص الدستورية التي تلتها.

وإذا كانت اللائحة جاءت بصيغة المفرد في النصوص الدستورية لسنوات 1988.1989.1996 وكذا 2016. فإن القانون العضوي 99-02 الملغى وكذا القانون العضوي 16-12 قد وضحوا أن الأمر يتعلق بأكثر من لائحة يستطيع أن يبادر بها النواب<sup>2</sup>.

وعن الشروط التي يجب توافرها في اقتراح اللوائح نجد الدستور والقانون العضوي 16-12 قد حددها. وأول هذه الشروط ضرورة ارتباط اقتراحات اللوائح المقدمة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني ببيان السياسة العامة للحكومة وهو ما أشارت إليه المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " . . . يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة. " ويشترط كذلك أن يوقع اقتراح اللائحة من قبل عشرين نائبا، ليكون مقبولا<sup>3</sup>. كما أنه لا يمكن للنائب الواحد أن يوقع أكثر من اقتراح لائحة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - تنص المادة 80 من دستور 1989 على أن " تقدم الحكومة سنويا للمجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة. تعقب بيان السياسة العامة، مناقشة لعمل الحكومة.

يمكن المجلس الشعبي الوطني أن يجتم هذه المناقشة بلائحة " .

<sup>2</sup> - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص133.

<sup>3</sup> - المادة 53 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

<sup>4</sup> - المادة 54 من القانون العضوي 16-12.

ومن الناحية الزمنية، فإنه يشترط أن تقدم اقتراحات اللوائح، التي تتعلق ببيان السياسة العامة خلال الاثني والسبعين ساعة (72) المالية لانتهاؤ تدخلات النواب في المناقشة الخاصة بالبيان<sup>1</sup>.

بعد إيداع اقتراحات اللوائح؛ يتم عرض تلك التي استوفت الشروط التي سبقت الإشارة إليها للتصويت في حالة تعددها، حسب التاريخ الذي أودعت فيه<sup>2</sup>. وقبل ذلك يتم مناقشة هذه اللوائح ولا يسمح بالتدخل أثناء هذه المناقشات<sup>3</sup> إلا:

-للحكومة بناء على طلبها.

-مندوب أصحاب اقتراح اللائحة.

-نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة.

-نائب يرغب في التدخل لتأكيد اقتراح اللائحة.

ولعل الملاحظ هنا، غموض بعض النصوص القانونية المنظمة لللائحة. فبالنسبة للمتدخلين أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على اللائحة فالأمر واضح بالنسبة للحكومة أو لمندوب أصحاب اقتراح اللائحة. ولكن من هو النائب الرفض، ومن هو النائب المؤيد، وكيف بالإمكان معرفة موقف النائب المعارض أو النائب المؤيد معرفة قطعية؟ وما هو الأساس الذي من خلاله يتم اختيار نائب معارض دون آخر أو نائب مؤيد وليس نائبا مؤيدا آخر<sup>4</sup>!!!.

<sup>1</sup> - المادة 52 من القانون العضوي 16-12 .

<sup>2</sup> - المادة 55 من القانون العضوي 16-12 سابق الذكر.

<sup>3</sup> - المادة 56 من القانون العضوي 16-12 .

<sup>4</sup> - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان.....، المرجع السابق، ص122 .

بعد ذلك يتم عرض اللائحة للتصويت عليها وفي حالة حصولها على موافقة أغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني تعتبر مصادقا عليها تعتبر اللوائح الأخرى لاغية<sup>1</sup>.

وحول الأغلبية رأى أحد النواب في أن عبارة بأغلبية أعضائه، هي عبارة فضفاضة، والمفروض تحديد طبيعة هذه الأغلبية. ولتكن الأغلبية البسيطة التي يمكن أن تحقق توازنا، بين حق النواب في اقتراح لائحة في إطار رقابة ومتابعة نشاط الحكومة من جهة، وحماية الحكومة من تهديدات قلة من النواب لها من جهة أخرى.<sup>2</sup>

### ثانيا: الأثر القانوني المترتب عن المصادقة على اقتراح اللائحة.

لم تفصح الدساتير الجزائرية عن الأثر القانوني للائحة التي يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني. بمناسبة عرض بيان السياسة العامة السنوي للحكومة. والأمر ذاته لم تشر إليه لا القوانين العضوية، ولا الأنظمة الداخلية.

فاللائحة المصادق عليها قد تنطوي إما على تأييد للحكومة، أو توجيه انتقاد لها عن كيفية أدائها لمهامها. غير أنه لا جزاء قانوني يترتب عن ذلك. فهذه اللوائح تدخل ضمن اللوائح معدومة الأثر. وهذا في حد ذاته يطرح إشكالا قانونيا لعدم ترتيب أي آثار قانونية<sup>3</sup>.

وإن كان هذا النوع من اللوائح يتضمن في الواقع نوعا من الجزاء الأدبي، ففي حالة ما إذا تضمنت اللائحة تأييدا للحكومة فإن من شأن ذلك أن يشجع الحكومة على المواصلة في سياستها دون أن تأخذ بالاعتبار موقف المعارضة. أما إذا تضمنت اللائحة

<sup>1</sup> - المادة 2/55 من القانون العضوي 12/16 .

<sup>2</sup> - خليفة بن علي، الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني، العدد 108 ، السنة الثالثة، 1998 أشارت لها عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص15 .

<sup>3</sup> - بلعربي عبد القادر، مرجع سابق.

انتقادا للحكومة فهذا قد يؤدي إلى إحراجها أمام الرأي العام خاصة بعد نشر محتوى اللائحة<sup>1</sup>.

في الأخير، يمكن القول أن استخدام اللائحة كآلية رقابية يتسم بغموض كبير في النصوص القانونية التي تحكم طريقة ممارسة هذه الوسيلة الرقابية، كما أن اشتراط حصول اللائحة على الأغلبية يصعب من عملية استخدامها، خاصة إذا تقدم بهذه اللائحة نواب المعارضة، وكانت تحمل لوما وانتقادا للحكومة.

زيادة على ذلك فخلو الدستور أو القانون العضوي من تبيان مضمون هذه اللائحة ومحتواها، وكذا انعدام أثرها القانوني في غياب ما يشير إلى إلزاميتها. كما أن الواقع يثبت عدم إمكانية إصدار لائحة معارضة لبيان السياسة العامة خاصة في ظل وجود أغلبية برلمانية مساندة لمخطط عمل الحكومة<sup>2</sup>.

## الفرع الثاني:

### ملتمس الرقابة .

ملتمس الرقابة هو أداة رقابة على الحكومة تتيح اللجوء إلى إسقاط الحكومة إذا أساءت تطبيق البرنامج (مخطط العمل)، أو أفرز التطبيق نتائج سلبية. وهو لائحة اللوم في بعض الدساتير العربية، والأداة الفعالة لأنه الأداة الأخطر، غير أنه في الدستور الجزائري مرتبط ارتباطا وثيقا ببيان السياسة العامة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - هاملي محمد، المرجع السابق، ص 176 .

<sup>2</sup> - بو طيب بن ناصر، علاقة المجتمع المدني بالبرلمان بين النصوص القانونية والممارسة الفعلية، جامعة قاصدي مرباح، 28 فيفري 2013 . مأخوذ من الموقع الإلكتروني [www.maspolitique.com](http://www.maspolitique.com)

<sup>3</sup> - ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، ب.ط، دار الهدى، الجزائر، 2007 ص 116 .

ويعرف ملتتمس الرقابة بأنه أداة دستورية تسمح بتحريك مسؤولية الحكومة عن تنفيذ برنامجها أمام البرلمان وتؤدي إلى إسقاطها متى توافرت الشروط المطلوبة فيها<sup>1</sup>.

وبالتالي، فهو إجراء مكتوب، ويحتوي بالتفصيل على العيوب والأخطاء وغيرها من الملاحظات السلبية التي تشوب بيان السياسة العامة لدرجة انه لا يمكن السكوت عليها، ولا يمكن مواجهتها فقط بلائحة حتى وإن صادق عليها المجلس . ذلك أن النتيجة الأخيرة لملتتمس الرقابة إذا صادق عليه المجلس هو إسقاط الحكومة، أي أنه إجراء تكمن خطورته في ذهاب الحكومة ذاتها<sup>2</sup>، ويعتبر ملتتمس الرقابة من اللوائح الفاعلة الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني.

وبالرجوع إلى الدساتير الجزائرية المختلفة ففي ظل دستور 1963 تم تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة من قبل نواب المجلس الوطني<sup>3</sup>. أما دستور 1976 فلم ينص هذا الأخير على لائحة اللوم أو ملتتمس الرقابة (اللائحة الفاعلة) وإنما أخذ فقط باللائحة المعدومة كما سبقت الإشارة. وعلى العكس فقد أخذ دستور 1989 من خلال المادة<sup>4</sup> 80 منه بملتتمس الرقابة وهو نفس ما حافظ عليه دستور 1996<sup>5</sup>، وكذا التعديل الدستوري لسنة 2016 .

<sup>1</sup> - أحمد وافي، بوكرا ادريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989 ، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992 ص 315 .

<sup>2</sup> - بركات محمد، المرجع السابق، ص 155 .

<sup>3</sup> - جاء في المادة 55 من دستور 1963 : "يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة بتعيين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس"

<sup>4</sup> - المادة 80 من دستور 1989 تنص على ما يلي: "تقدم الحكومة سويا للمجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة. تعقب بيان السياسة العامة مناقشة لعمل الحكومة.

يمكن المجلس الشعبي الوطني أن يختتم هذه المناقشة بلائحة أو بإيداع ملتتمس رقابة طبقا لأحكام المواد: 128 و 127. و 126... أدناه".

<sup>5</sup> - المادة 84 من دستور 1996.

غير أنه حتى يكون ملتمس الرقابة أو اقتراح اللوم مقبولا لا بد أن تتوفر فيه شروط وإجراءات (أولا) وهذا حتى يرتب ملتمس الرقابة آثاره (ثانيا).

### أولا : شروط وإجراءات ملتمس الرقابة.

إن اللجوء لهذه الآلية الرقابية من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني ليس بالأمر السهل. ذلك أن المؤسس الدستوري، وكذا القوانين العضوية قد أحاطت هذه الآلية بمجموعة من الشروط والإجراءات التي تجعل من تحريكها شبه مستحيل، سواء من حيث النصاب القانوني اللازم للتوقيع عليها، أو المدة المسموحة للتصويت، وكذلك النصاب المشترك للموافقة عليها.

بل ومن شأن تشديد هذه الشروط والإجراءات استبعاد نجاح ملتمس الرقابة، إلا في حالة إجماع النواب عليه .

### 1- ارتباط ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة:

وفقا للمادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإن إيداع ملتمس الرقابة مرتبط أساسا ببيان السياسة العامة الذي تقدمه الحكومة سنويا .وبالتالي فلا يمكن للنواب ممارسة هذا الحق إلا مرة واحدة في السنة على الأكثر .بل وقد لا يتحقق حتى مرة واحدة في السنة، ذلك أن الحكومة دأبت في أكثر من مرة على الإحجام عن عرض بيان سياستها العامة على البرلمان<sup>1</sup>.ولو أنه من المفروض أن تعمل الحكومات القادمة على الالتزام بتقديم بيان لسياستها العامة سنويا لكن لا تقع في خرق دستوري صريح ،على

<sup>1</sup> - بالرجوع إلى الممارسة فلم تتقدم الحكومات المتعاقبة ببيان عن سياستها العامة سوى مرتين : في دورة خريف 1998 قدم أحمد أويحي بياناً عن السياسة العامة لحكومته.

وفي دورة الخريف 2001 قدم على بن فليس بياناً عن السياسة العامة لحكومته على عكس ذلك في فرنسا من 1975 إلى سنة 2000 ثم عرض الحكومة 28 مرة لبيان سياستها العامة أمام الجمعية الوطنية و12 مرة أمام مجلس الشيوخ.

اعتبار أن التعديل الدستوري لسنة 2016 أوجب عليها ذلك، ولكن نعتقد أن عدم اقران حرق ذلك من قبل الحكومة بجزء قانوني يترتب في حالة الإحجام قد لا يغير من الأمر كثيرا.

ويرى البعض<sup>1</sup> أنه بالرغم من معقولية شرط ربط اللجوء إلى ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة على اعتبار أنه يقلل من الأزمات السياسية لمحافظة على الاستقرار الحكومي لمدة سنة على الأقل، إلا أنه كان بالإمكان الحد من استعمال هذا الأجراء بعدم السماح للنواب من توقيع أكثر من ملتمس رقابة واحد خلال الدورة التشريعية الواحدة، بالإضافة إلى ذلك فحق تحريك ملتمس الرقابة حكر على نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة ذلك أن مجلس الأمة غير قابل للحل ومن ثم لا ينبغي أن يمنح أعضاؤه سلطة إسقاط الحكومة<sup>2</sup>.

## 2- النصاب القانوني اللازم للتوقيع على ملتمس الرقابة.

في ظل دستور 1963 يشترط أن يتم توقيع لائحة اللوم لإدانة رئيس الجمهورية من قبل ثلث (1/3) نواب المجلس الوطني، في حين انه في ظل دستور<sup>3</sup> 1989 ، ودستور 1996<sup>4</sup> وكذا التعديل الدستوري لسنة 2016 لا يقبل ملتمس الرقابة إلا إذا وقعه سبع (1/7) عدد النواب على الأقل وفقا للمادة 2/153 ، وهو ما أكدته القانون العضوي<sup>5</sup> 02-99 الملغى، وكذا القانون العضوي 16-12 من خلال المادة 58 التي جاء فيها " يجب أن يوقع ملتمس الرقابة، ليكون مقبولا سبع (1/7) عدد النواب، على الأقل، وذلك

<sup>1</sup> - عمار عباس، بيان السياسة العامة للحكومة بين الإلزام الدستوري والتقدير السياسي، المرجع السابق. مأخوذ من الموقع الإلكتروني:

[www.ammarabbes.blogspot.com](http://www.ammarabbes.blogspot.com)

<sup>2</sup> - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 178 .

<sup>3</sup> - المادة 126 من دستور 1989 .

<sup>4</sup> - المادة 135 من دستور 1996 .

<sup>5</sup> - المادة 57 من القانون العضوي 02-99 الملغى .

طبقاً لأحكام المادة 153 من الدستور " إضافة إلى ذلك لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتمس رقابة واحد<sup>1</sup> .

وعليه فالنصاب القانوني المشروط لتوقيع ملتمس الرقابة مبالغ فيه ومن الصعوبة تحقيقه بسبب التشكيلة السياسية في الجزائر، والتي تتسم بمشاركة العديد من الأحزاب السياسية في المجلس الشعبي الوطني وبعدها متفاوت من النواب لكل حزب سياسي فعلى سبيل المثال بلغ عدد التشكيلات السياسية الممثلة في العهدة التشريعية السابعة ثمانية وعشرين تشكيلة لا يستوفي منها شرط السبع وهو 66 نائبا إلا حزبان سياسيان هما حزب جبهة التحرير الوطني وحزب التجمع الوطني الديمقراطي<sup>2</sup> وفي المقابل، نجد المؤسس الدستوري الفرنسي اشترط نسبة 1/10 نواب الجمعية الوطنية<sup>3</sup> . وهو نصاب أخف يمكنه تحقيقه بالمقارنة مع النصاب الذي اشترطه المؤسس الدستوري الجزائري.

### 3- إيداع ملتمس الرقابة ونشره:

يودع نص ملتمس الرقابة من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني<sup>4</sup> ويتم نشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني ولعل الغرض من ذلك إعلام الرأي العام بمضمون الملتمس، والانتقادات الموجهة للحكومة، كما يعلق ويوزع على كافة النواب.

<sup>1</sup> - المادة 59 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر .

<sup>2</sup> - محمد هاملي، المرجع السابق، ص179.

<sup>3</sup> - L'article 49/2 de la constitution française « l'Assemblée Nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure . une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée Nationale ».

<sup>4</sup> - المادة 60 من القانون العضوي 16-12 سابق الذكر.

وأثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة لا يتدخل إلا: الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب ملتمس الرقابة، نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة وآخر يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة<sup>1</sup>.

وهنا تساءل البعض<sup>2</sup>، حول سبب حصر المتدخلين فيما ذكر من قبل. وليس فتح المجال لكل من يرغب في التدخل من النواب. ولعل الجواب أن ملتمس الرقابة ليس نصا تشريعيا يقبل المناقشة والتعديل حسب الإجراءات المعمول بها، بل هو نقد موضوعي يحتمل التأييد أو الرفض جملة من غير تعديل.

#### 4- المدة اللازمة للتصويت على ملتمس الرقابة:

طبقا للمادة 2/154 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإنه لا يتم التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد ثلاثة أيام من إيداعه، وهذه المهلة كافية لتمكين مساندي الحكومة من إجراء اتصالات لإقناع مقترحي ملتمس الرقابة بالتراجع عن موقفهم<sup>3</sup>.

وبالمقابل تسمح هذه المدة للنواب المبادرين بالملتمس لاستقطاب باقي النواب لصفهم. كما أن مهلة الثلاثة أيام تحقق غاية أخرى وهي تمكين النواب المتواجدين خارج العاصمة من المشاركة في التصويت<sup>4</sup>. وبالمقارنة نجد المؤسس الدستوري الفرنسي يخفض المدة إلى 48 ساعة فقط<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 61 من القانون العضوي 16-12 .

<sup>2</sup> - بركات محمد، المرجع السابق، ص156.

<sup>3</sup> - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية....، المرجع السابق، ص130 .

<sup>4</sup> - عباس عمار، المرجع السابق، ص275 .

<sup>5</sup> - L'article 49 « .....Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt .... »

## 5- نصاب الموافقة على ملتمس الرقابة:

وفقا للمادة 154 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في فقرتها الأولى فإن الموافقة على ملتمس الرقابة تتم بتصويت أغلبية 2/3 النواب وعليه فإن اشتراط أغلبية الثلثين كنصاب مفروض هو نصاب يعبر بقوة عن قرار المجلس .

والحكومة تكفيها أن تضمن تأييد 1/3 النواب +1 حتى تكسر ملتمس الرقابة، وتتفادى السقوط<sup>1</sup>، وتزداد الصعوبة كون المادتين 154 من الدستور وكذا المادة 62 من القانون العضوي 16-12 لم تحدد المقصود بالأعضاء هل هم المشكلون للمجلس أم المقصود هم الأعضاء الحاضرون لجلسة التصويت؟ فإذا كان المقصود الأعضاء المشكلون فهذا معناه أن جميع النواب المتغيين والممتنعين عن التصويت وكذا المصوتين ضد الملتمس يعتبرون كلهم معارضين للملتمس<sup>2</sup>.

في حين نجد بالمقابل المؤسس الدستوري الفرنسي اكتفى باشتراط أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية<sup>3</sup> للتصويت على ملتمس الرقابة مع العلم أن الممتنع عن التصويت يعتبر وكأنه صوت لصالح الحكومة.

## ثانيا: آثار ملتمس الرقابة.

يترتب على التصويت على ملتمس الرقابة إحدى النتيجتين<sup>4</sup>:

فإذا لم تحصل لائحة ملتمس الرقابة على موافقة ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني تستمر الحكومة في العمل.

<sup>1</sup> - عباس عمار، بيان السياسة العامة للحكومة .....، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 180 وما بعدها.

<sup>3</sup> - L'article 49 « ...Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée..... »...

<sup>4</sup> - عز الدين بغداداي، المرجع السابق، ص 176 .

أما إذا تم التصويت على ملتمس الرقابة بأغلبية ثلثي النواب، فمعنى ذلك أن نواب المجلس الشعبي الوطني يعارضون السياسة المنتهجة من طرف الحكومة وذلك يؤدي إلى قيام المسؤولية التضامنية للحكومة. فبالرجوع إلى الدستور الجزائري ووفقا للمادة 155 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإنه "إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية" ووفقا للفقرة الثالثة من المادة 62 من القانون العضوي 16-12 فإنه "إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة."

مما سبق، فالوزير الأول في حالة ما إذا صوت النواب على ملتمس الرقابة ملزم بتقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية، غير أنه لا وجود في المادتين الواردتين أعلاه إلى ما يشير إلى أن رئيس الجمهورية ملزم بقبول هذه الاستقالة مما يفهم منه أن رئيس الجمهورية له السلطة التقديرية في قبول استقالة الحكومة أو رفضها<sup>1</sup> كما أنه ومن الناحية الواقعية فإن تصويت النواب على ملتمس الرقابة سيواجهه إجراء آخر يهدد بقاء المجلس الشعبي الوطني، إذ بإمكان رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل استقالة الحكومة إلى الحل الرئاسي، بمعنى أن النواب سيجدون أنفسهم أمام تهديد العزل الجماعي، أي حل المجلس الشعبي الوطني، أو إعلان انتخابات تشريعية مسبقة وهذا الإجراء المضاد لعمل رقابي للبرلمان يعتبر استحواذ السلطة التنفيذية على توجيه استعمال صلاحيات السلطة التشريعية<sup>2</sup>.

ومن جانب آخر، فالحديث عن سلطة المجلس الشعبي الوطني في توقيع ملتمس رقابة ضد الحكومة أمر في غاية الصعوبة إن لم يكن مستحيلا، ذلك أن فعالية هذه الآلية

<sup>1</sup> - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 183 .

<sup>2</sup> - بلعربي عبد القادر، المرجع السابق، مأخوذ من الموقع الإلكتروني لمجلس الشعبي الوطني. [www.apn.dz](http://www.apn.dz)

الرقابية رهينة بالأغلبية البرلمانية السائدة في المجلس الشعبي الوطني. فالحكومة التي تحوز الأغلبية البرلمانية لصالحها يجعلها في مأمن من استخدام هذه الآلية لأن إسقاط الحكومة أمر صعب . ما يجعل المعارضة تستخدم ملتمس الرقابة لتفصح عن عدم رضاها وسخطها من الأداء الحكومي، وهذا ما جعل أداء السلطة التشريعية في الجزائر يتدهور من عهدة إلى أخرى، لأن مثل هذه الآليات قد عطل العمل بها، وأصبحت بمثابة الدرع الذي يوفر الحماية لضمان استقرار الحكومة في مواجهة البرلمان<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث:

#### التصويت بالثقة.

إذا كان الدستور قد حول المجلس الشعبي الوطني حق مراقبة الحكومة بموجب ملتمس الرقابة، غير أنه في مقابل ذلك أقر للحكومة إجراء تدعم به موقفها أمام المعارضة يتمثل في طرح الثقة أمام المجلس.

وتعتبر لائحة الثقة التي يطلبها الوزير الأول آلية أو وسيلة من الوسائل المقررة لتحريك عملية انعقاد المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني<sup>2</sup>. فالحكومة تبادر بحق طرح مسألة الثقة لمعرفة موقف المجلس من سياستها . ولم يرد ذكرها في دستوري 1963 و 1976 وهذا راجع من دون شك إلى وحدة السلطة وتركيزها، فالرئيس فيها يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحزب، وإذا كان من غير الممكن أن يحرك النواب مسألة الثقة لانعدام مسؤولية الرئيس أمامهم، فمن غير المعقول أن يطلب الرئيس تصويتا بالثقة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - بو طيب بن ناصر، المرجع السابق، مأخوذ من الموقع الإلكتروني: [www.maspolitique.com](http://www.maspolitique.com)

<sup>2</sup> - عوايدي عمار، المرجع السابق، ص 132 .

<sup>3</sup> - ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات والتجربة الدستورية الجزائرية، المرجع السابق، ص 107 .

أما الدساتير اللاحقة فقد نصت على حق الوزير الأول (رئيس الحكومة في ظل دستور 1989 ودستور 1996 قبل تعديل 2008) في طلب تصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني وهو ما نصت عليه كذلك المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016. وجدير بالذكر أن التصويت بالثقة لا تكون فيه المبادرة من النواب وإنما من الوزير الأول.

وتلجأ الحكومة لهذا الإجراء للحصول على تأييد النواب لتستمر في تنفيذ مخطط عملها. أو متى شعرت أن النواب بدؤوا يعارضونها، ويمنعونها من الدعم اللازم، من خلال عدم مصادقتهم على مشاريع القوانين التي تتقدم بها، أو بإدخال تعديلات عديدة عليها، قد لا تستطيع الحكومة الاعتراض عليها، وقد تفقد القوانين جوهرها<sup>1</sup>.

وقد يتصور اللجوء أيضا إلى هذا الإجراء في حال وجود نزاع بين رئيس الجمهورية ووزيره الأول بحيث يبادر بطلب تصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني لإحراج رئيس الجمهورية، وتدعيما لموقفها أمامه. أما إذا حدث العكس فتستقيل الحكومة.

هذا ويضبط إجراء التصويت بالثقة ضوابط وإجراءات (أولا) ويترتب عليها مجموعة نتائج (ثانيا).

#### أولا: ضوابط وإجراءات التصويت بالثقة.

بالرجوع للمادة 84 من دستور 1996، والمادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإن آلية طلب التصويت بالثقة مرتبطة بالأساس ببيان السياسة العامة السنوي الذي تتقدم به الحكومة ذلك أن المادة 63 من القانون العضوي 16-12 أحالت إلى المادة

<sup>1</sup> - عباس عمار، المرجع السابق، ص 289.

98 من الدستور. وعليه فالتصويت بالثقة لا يمكن أن يلجأ إليه إلا مرة واحدة في السنة لا أكثر.

ومن جهة أخرى فطلب التصويت بالثقة يتقدم به الوزير الأول، عكس ملتمس الرقابة الذي يتقدم به النواب. ويكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوبا<sup>1</sup>، وبالتالي فهو لا يحتاج إلى موافقة المجلس أو إحدى هيئاته.

وأثناء المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة لفائدة الحكومة يمكن أن يتدخل خلال المناقشة زيادة على الحكومة نفسها، نائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر ضد التصويت بالثقة<sup>2</sup>.

ويلاحظ أن التصويت بالثقة يكون بالأغلبية البسيطة فقط<sup>3</sup>، على عكس التصويت على ملتمس الرقابة مثلا الذي يكون بالأغلبية ثلثي النواب.

وبالرجوع إلى الممارسة البرلمانية في الجزائر، فإن استخدام هذه الآلية الممثلة في طلب التصويت بالثقة لصالح الحكومة، لم تمارس إلا مرة واحدة فقط في عهد رئيس الحكومة مولود حمروش، حيث طلب هذا الأخير من النواب التصويت بالثقة على الحكومة عقب بيان السياسة العامة سنة 1990 .

وقد جاء في آخر رده على استفسارات النواب حول بيان السياسة العامة، ".... فإذا كان لا بد للحكومة أن تواصل هذا الجهد، وهذا العمل في الإصلاحات،

<sup>1</sup> - المادة 63 من القانون العضوي 12-16 سابق الذكر.

<sup>2</sup> - المادة 64 من القانون العضوي 12-16 .

<sup>3</sup> - المادة 1/65 من القانون العضوي 12-16 .

وتكون كلمتهم صريحة وترفع كل الحساسيات، فأنا أطلب أمامكم التصويت بالثقة على الحكومة، وبرنامجها لمواصلة السير، وإذا أردتم تغيير الحكومة فليكن .....<sup>1</sup>.

### ثانيا : النتائج المترتبة على التصويت بالثقة.

في حالة إذا ما صوت نواب المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية البسيطة على طرح الثقة الذي تقدم به الوزير الأول، فمعنى ذلك أن المجلس منح الحكومة الثقة .والنتيجة أن المجلس ملزم بمساعدة الحكومة وتأييدها في خطة عملها، وليس له في المستقبل أن يعرقلها في تنفيذ برنامجها الذي تعهدت به أمام البرلمان. وبهذا يكون المجلس الشعبي الوطني قد حمل نفسه المسؤولية أمام الرأي العام<sup>2</sup>.

أما في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة فيقدم الوزير الأول استقالة الحكومة وهو ما نصت عليه صراحة المادة 5/98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، وكذا المادة<sup>3</sup> 2/65 من القانون العضوي 16-12 غير أنه في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية قبل قبول استقالة الحكومة أن يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني، وإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، وذلك بعد استشارة كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول على أن يتم إجراء الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني رقم 173 لسنة 1990 . أشار إليها مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص157 .

<sup>2</sup> - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص158 .

<sup>3</sup> - تنص المادة 2/65 على أنه "في حالة رفض التصويت بالثقة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة مع مراعاة أحكام المادتين 147 و98 من الدستور".

<sup>4</sup> - المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

خاتمة

بعد الإنتهاء من دراسة موضوع مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، يتضح جليا وبوضوح، تفوق السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وبالخصوص في مجال اختصاصها الأصيل أي في مجال التشريع .

فقد لاحظنا كيف كرس التعديل الدستوري لسنة 2016، وقبله دستور 1996 الهيمنة المطلقة للسلطة التنفيذية بقطبيها على العمل التشريعي . هذا وقد أقر التعديل الدستوري بعض التعديلات التي تحسب له، غير أن هناك نقائص عديدة لا بد من تداركها . والأمر ذاته بالنسبة للقانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين البرلمان بغرفتيه والحكومة، والذي لم يكن في مستوى التطلعات وكرر ما كان واردا في سابقه أي القانون العضوي 99-02 الملغى مع وضع تعديلات طفيفة تماشيا مع التعديل الدستوري غير أن بعض هذه التعديلات لم تصب في خانة إعادة التوازن المفقود وإنما عملت على ترجيح الكفة أكثر إلى جانب السلطة التنفيذية :

فبالرغم من الأهمية التي تكتسيها مسألة ضبط جدول أعمال البرلمان باعتباره يعد ترجمة حقيقية إما لتحكم البرلمان في تنظيم سير أعماله أو لخضوعه للسلطة التنفيذية إلا أننا نجد القانون العضوي كرس - كما كان سابقه - أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال، الأمر الذي يكرس استحواد الحكومة على جدول أعمال البرلمان، الأمر الذي يؤدي إلى تدخّلها لفرض مخطط عملها وفق الأولوية التي تتطلبها سياستها المنتهجة، وإعطاء بذلك الأولوية لمشاريع القوانين التي تتقدم بها، على حساب إقتراحات القوانين خاصة إذا كانت هذه الأخيرة مقدمة من المعارضة . ولو أن القانون العضوي المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة تطبيقا لأحكام التعديل

الدستوري الذي يقضي بدسترة حقوق المعارضة بتخصيص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدّمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة، وهو مسلك حميد سلكه المؤسس الدستوري ولو أن الممارسة البرلمانية في الأيام القادمة كفيلة بتبيان مدى نجاعة ذلك، وانعكاسه على الأداء البرلماني .

وبالرغم مما سبق، نرى ضرورة استعادة البرلمان لحقه في ضبط جدول أعماله وذلك دون إشراك للحكومة، أو اشتراط لموافقتها، حتى يتمكن البرلمان من تنظيم سير أعماله.

وعن المبادرة بالقوانين فجلي تفوق الحكومة فيه، وذلك مؤداه شكلية القيود الواردة على مشاريع القوانين في مقابل قيود حقيقية مفروضة على إقتراحات القوانين سواء تلك الموضوعية، الشكلية، وحتى الزمنية . وفي النقطة الأخيرة يُشار الى أن المدة التي أصبح يجتمع فيها البرلمان هي أطول نسبيا مقارنة بما قبل التعديل. ذلك أن المدة قبل التعديل هي دورتان عاديتان تدومان في مجموعهما عشرة أشهر على الأكثر، في حين أن المدة لاجتماع البرلمان بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 هي عشرة أشهر على الأقل، أي أنها قد تدوم حتى 11 شهراً في حالة ما إذا طلب الوزير الأول تمديدتها لأيام. وهذا بالنسبة للدورة العادية للبرلمان.

ومن جانب آخر حول التعديل الدستوري الجديد مجلس الأمة حق اقتراح قوانين غير أن ذلك محصور في مجالات ثلاث. لذلك نقترح أن يخول أعضاء مجلس الأمة الاقتراح دون حصر في مجالات محددة الأمر الذي سيعمل على الافادة من الكفاءات الموجودة على مستوى الغرفة الثانية على عكس نواب الغرفة الأولى الذين لا يشترط فيهم مستوى معرفي وثقافي معين ماينعكس سلبا على اقتراحات القوانين التي

تتسم بالضعف، لذلك نرى من الضروري تعديل قانون الانتخابات بادراج شرط المستوى العلمي والمعرفي في ممثلي الشعب.

وما يمكن قوله أنه إذا كان مجلس الأمة - قبل التعديل - لا يتمتع بسلطة إقتراح القوانين، ولا سلطة تعديلها خلافا لما يتمتع به المجلس الشعبي الوطني . إلا أن النصاب القانوني الذي كان مطلوباً للمصادقة (  $\frac{3}{4}$  ) كان له تأثيره على سير العملية التشريعية فقد كان من اليسير على مجلس الأمة معارضة النص، واستعمال الحق الدستوري في الاختلاف ما يؤدي إلى إمكانية إستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء .

أما بعد التعديل الدستوري فالأمر مختلف ؛ باعتبار مجلس الأمة له سلطة إقتراح القوانين ولكن في مجالات محددة . ما يدعو إلى ضرورة فتح المجال أكثر لمجلس الأمة للمبادرة في جميع المجالات وعدم حصرها في المجالات الثلاث خاصة أن هذه الأخيرة لا يشرع فيها باستمرار ما سيعمل على تقليل هيمنة الحكومة على المجال التشريعي . وكذلك وباعتبار المؤسس الدستوري راجع النصاب القانوني للتصويت على مستوى مجلس الأمة ولم يعد هناك  $\frac{1}{4}$  المعطل كما كان يسميه بعض الفقه.

و عن حالة الخلاف وعمل اللجنة متساوية الأعضاء فقد تدارك المؤسس الدستوري- وهذا يحسب له - بعض الثغرات التي كان من شأنها تعطيل عمل اللجنة وتعطيل العملية التشريعية. فالوزير الأول يطلب إستدعاء اللجنة في حالة حدوث الخلاف والأجل المحدد لهذا الإستدعاء هو خمسة عشر (15) يوما . كما أصبح الدستور يلزم اللجنة القيام بعملها في مدة محددة وفي هذا رغبة واضحة من المؤسس الدستوري في عدم إبقاء الخلاف قائماً حول النص القانوني .

ولكن ما يعتب على المؤسس الدستوري إبقاؤه على جهة واحدة تستدعي اللجنة وهي الوزير الأول لذلك نرى ضرورة توسيع دائرة الجهة التي تدعو اللجنة

متساوية الأعضاء إلى الإنعقاد وعدم قصرها في الوزير الأول . كأن يكون الوزير الأول هو من يستدعي اللجنة إذا تعلق الأمر بخلاف حول مشروع قانون وعلى العكس يخول حق الإستدعاء لرئيسي الغرفتين إذا كان النص محل الخلاف إقتراح قانون .

ويعاب على المؤسس الدستوري كذلك إرجاع كلمة الفصل حول النص في حالة استمرار الخلاف للمجلس الشعبي الوطني دون الأخذ بعين الإعتبار موقف مجلس الأمة حول ذلك.

وعن الدور البارز لرئيس الجمهورية فقد توصلنا الى أن رئيس الجمهورية يتمتع بمكانة مميزة واستثنائية تجعله محور النظام الدستوري والسياسي في الجزائر وهذا راجع للسلطات الواسعة التي يتمتع بها سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية في مقابل عدم مسؤوليته امام البرلمان . ومع ذلك فقد حمل التعديل الدستوري اضافات ففي مجال سلطته بالتشريع بأوامر فقد قلص نوعا ما من صلاحيات رئيس الجمهورية باشتراط النص الدستوري صراحة " شرط الاستعجال " وكذا أخذ رأي مجلس الدولة . غير أن القانون العضوي الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة جرد البرلمان من حقه في مناقشة الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية باعتبار أنه يطبق عليها إجراء التصويت بدون مناقشة .

لذلك لابد من تعديل أحكام المادة الرابعة من القانون العضوي-01  
98لتنماشى مع الدستور فيما يخص لزوم عرض الاوامر على مجلس الدولة لأخذ رأيه.  
إضافة لذلك السماح للبرلمان بحق مراقبة الأوامر التشريعية عن طريق مناقشتها تمكينا  
لأعضاء البرلمان من فحص مدى التعسف الرئاسي.

ومن جانب آخر، وفيما يخص سلطة رئيس الجمهورية في طلب مداولة ثانية فقد حمل التعديل الدستوري الجديد باشرط أن تتمّ المداولة الثانية على مستوى مجلس الأمة على غرار المجلس الشعبي الوطني. إلا أنّ الصياغة اللغوية لهذه المادة جاءت ركيكة. فالأصل أن تكون الصياغة كالاتي "... لا يتمّ إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي  $\left(\frac{2}{3}\right)$  أعضاء المجلس الشعبي الوطني وثلثي  $\left(\frac{2}{3}\right)$  أعضاء مجلس الأمة. ذلك أن الواو (و) في اللغة العربية تفيد العطف والصياغة الواردة في النص الدستوري أعلاه تُفيد في ظاهرها، وكأن المقصود ثلثي  $\left(\frac{2}{3}\right)$  أعضاء الغرفتين معاً. لولا أن المؤسس الدستوري يعبر عن اجتماع الغرفتين بـ "غرفتي البرلمان المجتمعين معاً" كما هو وارد في بعض مواد الدستور.

إن اشترط إعادة الموافقة على النصّ بأغلبية ثلثي  $\left(\frac{2}{3}\right)$  أعضاء المجلس وليس الحاضرين، من الصعوبة تحقّقه وتوافر نصاب  $\frac{2}{3}$  وذلك بسبب ظاهرة تغيب النواب في المجالس النيابية عموماً. ومع ذلك، فإن من الأمور المحمودة في التعديل الدستوري لسنة 2016 إقراره توقيع عقوبات في حالة غياب نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، لعدم مشاركتهم في الجلسات العامة أو أشغال اللجان أي ضرورة التفرّغ لممارسة العهدة، ومع ذلك نجد أن نواب البرلمان بغرفتيه أوّل من خرق هذا النص الدستوري !!

و عن اشترط نصاب  $\frac{2}{3}$  أعضاء مجلس الأمة فقبل تعديل الدستور سنة 2016، فإن طلب المداولة الثانية للنص القانوني المصوت عليه لم تكن تمثّل إجراء حاسماً بالنسبة لرئيس الجمهورية، طالما أنّ الرئيس يملك إرادة الثلث المعيّن من قبله على مستوى مجلس الأمة، إضافة إلى اشترط نصاب  $\frac{3}{4}$  للتصويت على أيّ قانون عادي كان أم عضوي. والمعنى أن موافقة الثلث المعيّن ضرورية لمرور أي قانون. وبمفهوم المخالفة فإن عدم تصويت المعيّنين على النص كفيل بوقف النص القانوني.

وهكذا، كان يتمّ عرقلة النصّ وإعدامه على مستوى مجلس الأمة عن طريق ما يُسمّى بالربع ( $\frac{1}{4}$ ) المعطل، دونما حاجة لعرقلة النصّ عن طريق طلب مداولة ثانية من رئيس الجمهورية.

غير أنّه، بعد تعديل الدستور سنة 2016 اختلف الأمر فأصبح النص يصوت عليه على مستوى مجلس الأمة بذات الأغلبية المشترطة على مستوى المجلس الشعبي الوطني أي الأغلبية البسيطة للقانون العادي والأغلبية المطلقة بالنسبة للقانون العضوي. وعليه، فلا حديث عن إمكانية تعطيل النص على مستوى الغرفة الثانية. الأمر الذي ألزم بإيجاد وسيلة أخرى لتعطيل النص، تمثلت في اشتراط أن تتمّ المداولة الثانية للنص على مستوى مجلس الأمة، مع اشتراط نصاب  $\frac{2}{3}$  الأعضاء لكي لا يُصبح نصّ القانون لاغياً وهنا يأتي دور الثلث المعيّن في تلبية رغبة رئيس الجمهورية في الاعتراض على النص.

الدستور لم يشترط تسبب طلب الاعتراض على نص أو طلب إجراء مداولة ثانية . وعليه نقترح بداية إعادة صياغة المادة 145 من الدستور لغويا، وضرورة عدم تصنيف حق الإعتراض على انه طلب مداولة ثانية لأن هذا الأخير لا يشترط فيه أغلبية مشددة لإعادة إقرار النص . والعمل على تقليص الأجل الممنوح لرئيس الجمهورية لطلب إجراء مداولة ثانية خاصة إذا تم إفتراض أن القوانين قد تكون استعجالية .

وعن امكانية امتناع رئيس الجمهورية عن اصدار قانون نجد بعض الانظمة تعتبره خيانة عظمى كونه يشكل اعتداء جسيما من رئيس الجمهورية على البرلمان . وهو ما لم يدركه بعد المؤسس الدستوري الجزائري .

ومن جانب آخر تعتبر سلطة الحل المخولة لرئيس الجمهورية في مواجهة المجلس الشعبي الوطني أداة فعالة خاصة أنه في النظام الدستوري الجزائري نجده غير مقيد بضوابط وقيود حقيقية كتلك التي أحاطتها به بعض الأنظمة المقارنة . لذلك نقترح ضرورة إدراج بنود في الدستور تلزم رئيس الجمهورية بتسيب قراره في حل المجلس الشعبي الوطني وألا يكون ذلك إلا عند الضرورة ولم لا بعد أخذ رأي الشعب عن طريق استفتاءه حول هذا القرار الخطير . إضافة لذلك إدراج بند في الدستور للإشارة إلى مصير المجلس المنحل في حالة عدم إجراء الإنتخابات التشريعية خلال الفترة الزمنية المحددة دستوريا.

وفي الجانب الرقابي ، توصلنا إلى أنه وبالرغم من تحويل الدستور للبرلمان رقابة أعمال الحكومة ، بأساليب مختلفة منها ما يؤدي إلى مسؤولية الحكومة سياسيا ، ومنها أساليب لا ترتب مسؤوليتها . غير أن هذه الآلية تبقى غير فعالة وقاصرة .

فمن حيث الآليات الرقابية التي لا يترتب عنها مسؤولية الحكومة نلاحظ أن آلية السؤال بنوعيه هي الأكثر استعمالا مقارنة بالآليات والوسائل الأخرى ومن أعضاء البرلمان بغرفتيه غير أن تواجد الحكومة في مختلف إجراءاته يسمح لها بالامسك بزمام الأمور .

من ناحية أخرى، يشكّل عدم الردّ عن الأسئلة في الآجال المحددة بالرغم من دستورها، وغياب أعضاء الحكومة خلال الجلسات المخصصة للحكومة للإجابة، أو امتناعهم عن الإجابة، وتذرّعهم بأن القضايا الحيوية للبلاد تتطلب ذلك أو أنها تفضل السرية في هذا المجال.

إضافة إلى انعدام الجزاء في حالة عدم الإجابة . كلّها، معوقات للسؤال كآلية رقابية على الحكومة، من شأنها تقوية مركز الحكومة مقابل البرلمان، فبدل أن يمنح

المشرع ضمانات لممارسة هذه الآلية الرقابية، نجد تواجد الحكومة في جل الإجراءات. الأمر الذي يجعلها صاحبة السلطة والموافق على ممارسة هذه الآلية من عدمه من خلال هدرها للأسئلة بفوات آجالها، أو رفض الأسئلة الحساسة أو التي تكشف مواقفها وتضعها موضع اتهام. لذلك نقترح بداية إقرار وسيلة السؤال الاستعجالي وذلك حتى لا يفقد السؤال الغاية والمغزى منه ذلك أنه في حالات عديدة يتسبب عدم عقد الجلسات الخاصة بالأسئلة بصورة منتظمة إلى تكسب الأسئلة وفقدان أهميتها. كما نقترح تقرير جزاء على عدم الرد على السؤال، وتقرير جزاء في حالة عدم إقتناع عضو البرلمان بجواب الوزير كتحويل السؤال الى استجواب مثلا .

وعن الاستجواب وكذا التحقيق البرلمانيين فالملاحظ العزوف التام عن استخدام هاتين الآليتين الرقابيتين، وبالخصوص من قبل أعضاء مجلس الأمة. وهذا راجع لتعقد الإجراءات من ناحية، وعدم نجاعة وفاعلية هذه الآليات لعدم ترتيبها للآثار المرجوة منها.

لذلك نقترح تخفيف الإجراءات وإقران هاتين الآليتين الرقابيتين بجزء فعال يشجع أعضاء البرلمان أكثر في اللجوء الى استعمالها. للعمل على ارجاع نوع من التوازن في العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة .

وأخيرا، وبالرغم من الدور الذي تلعبه الرقابة الدستورية حفاظا على مجالي القانون واللائحة من تعدي احداها على الأخرى، وبالرغم من توسيع التعديل الدستوري لدائرة الجهات المخطرة للمجلس الدستوري وحق المعارضة في ذلك. غير أننا سجلنا قصورا للرقابة الدستورية على التنظيمات في حال تعديها على مجال القانون، وكذلك تضاربا في مواد من التعديل الدستور وغموضا في مواد أخرى تضمنها النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري . نأمل أن يتم تداركها حتى يتمتع

القانون بحماية لمجاله كتلك التي تتمتع بها خاصة اللوائح المستقلة . فوجود الرقابة الدستورية وكذا الرقابة القضائية سيعمل لا محالة على التخفيف من هيمنة وتعدي سلطة على أخرى.

الملاحق

**الملحق رقم 01 :**

**يتضمن القانون العضوي 12-16**

**الناظم للعلاقة بين البرلمان**

**والحكومة**

**قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة  
عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016، يحدد  
تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة،  
ومملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما  
وبين الحكومة.**

إنّ رئيس الجمهورية،

- بناء على الدستور، لا سيما المواد 94 و98 و114  
(الفقرة 2) و130 و131 و132 و133 (الفقرة الأولى) و134  
و135 و136 و137 و138 و139 و141 (الفقرتان 2 و3) و142  
و145 و151 و152 و153 و154 و155 و180 و191 منه،

- وبمقتضى القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ  
في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 8 مارس سنة 1999  
الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس  
الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين  
الحكومة،

- وبعد رأي مجلس الدولة،

- وبعد مصادقة البرلمان،

- وبعد الأخذ برأي المجلس الدستوري،

**يصدر القانون العضوي الآتي نصه :**

## **الفصل الأول**

### **أحكام عامة**

**المادة الأولى :** يحدد هذا القانون العضوي، طبقا  
لأحكام المادة 132 من الدستور، تنظيم المجلس الشعبي  
الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات  
الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

**المادة 2 :** مع مراعاة أحكام المادة 107 من الدستور،  
يكون مقر المجلس الشعبي الوطني ومقر مجلس الأمة  
في مدينة الجزائر.

**المادة 3 :** لا تنتهك حرمة مقر كل من المجلس  
الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا مكان انعقاد  
البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا.

توضع تحت تصرف رئيس مجلس الأمة ورئيس  
المجلس الشعبي الوطني، وتحت مسؤوليتهما وحدهما،  
الوسائل الضرورية لضمان الأمن والنظام داخل المجلس  
الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

8 - تعد الفقرة 2 من المادة 51 مطابقة جزئيا  
للدستور، وتعاد صياغتها كما يأتي :

**"المادة 51 : .....**

**يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة".**

9 - تستبدل عبارة "المادة 85 أدناه" بعبارة  
"المادة 86 أدناه" في نص المادة 85.

10 - تعد المادة 99 مطابقة للدستور، شريطة  
مراعاة التحفظ المثار أعلاه.

11 - تعد المادة 102 مطابقة للدستور، شريطة  
مراعاة التحفظ المثار سابقا.

**رابعا : تعتبر الأحكام غير المطابقة جزئيا أو كليا  
للدستور، قابلة للفصل من باقي أحكام القانون  
العضوي، موضوع الإخطار.**

**خامسا : تعد باقي أحكام القانون العضوي  
موضوع الإخطار، مطابقة للدستور.**

**سادسا : يبلغ هذا الرأي إلى رئيس الجمهورية.**

ينشر هذا الرأي في الجريدة الرسمية للجمهورية  
الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

بهذا تداول المجلس الدستوري في جلساته المنعقدة  
بتاريخ 29 شوال و أول و 2 و 7 و 8 ذي القعدة عام 1437  
الموافق 3 و 4 و 5 و 10 و 11 غشت سنة 2016.

**رئيس المجلس الدستوري**

**مراد مدلسي**

**أعضاء المجلس الدستوري :**

- حنيقة بن شعبان،

- عبد الجليل بلعلی،

- إبراهيم بوتخيل،

- عبد النور قراوي،

- محمد ضيف،

- فوزية بن قلة،

- سماعيل بليت.

**المادة 10 :** يمكن كل غرفة أن تنشئ هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية تحدد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين.

**المادة 11 :** ينتخب رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني وفقا لأحكام المادة 131 من الدستور.

يحدد النظام الداخلي لكل غرفة كليات انتخابها.

**المادة 12 :** إذا دعي رئيس مجلس الأمة لتولي مهمة رئيس الدولة، طبقا لأحكام المادة 102 من الدستور، يتولى النيابة عنه نائب الرئيس الأكبر سنا.

**المادة 13 :** يتشكل مكتب كل غرفة من الرئيس ونواب الرئيس، وعند الاقتضاء، من أعضاء آخرين.

يحدد النظام الداخلي لكل غرفة عدد نواب الرئيس والأعضاء الآخرين وكليات انتخابهم وصلاحياتهم.

**المادة 14 :** يساعد نواب الرئيس، الرئيس في تسيير مناقشات ومدالات أجهزة الغرفتين، وكذا في مهام إدارتهما وتسييرهما.

يوضح النظام الداخلي لكل غرفة الصلاحيات الأخرى المخولة للمكتب، زيادة على الصلاحيات التي خولها إياه الدستور وهذا القانون العضوي.

### الفصل الثالث

#### العلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة

##### القسم الأول

##### جدول الأعمال

**المادة 15 :** يجتمع مكاتب 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.

يمكن إدراج نقاط أخرى، عند الاقتضاء، في جدول أعمال الدورة العادية.

**المادة 16 :** يمكن الحكومة، حين إيداع مشروع قانون، أن تؤكد على استعجاله.

**المادة 4 :** يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، تدوم مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل.

يمكن تمديد الدورة العادية لأيام معدودة بطلب من الوزير الأول، بغرض الانتهاء من دراسة نقطة مدرجة في جدول أعمال الدورة.

يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية وفقا لأحكام المادة 135 من الدستور.

يحدد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية، جدول أعمال الدورة.

**المادة 5 :** تبتدئ دورة البرلمان العادية في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر.

يحدد تاريخ اختتام الدورة العادية بالتنسيق بين مكاتب الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة.

تفتتح الدورة وتختتم بتلاوة سورة الفاتحة وعزف النشيد الوطني.

**المادة 6 :** تجري أشغال البرلمان ومناقشاته ومداولاته باللغة العربية.

تكون جلسات البرلمان علانية أو مغلقة وفقا لأحكام المادة 133 من الدستور.

**المادة 7 :** تنشر في الجريدة الرسمية لمناقشات كل واحدة من الغرفتين المحاضر وعروض الحال الكاملة للمناقشات الدائرة خلال جلساتها، مع مراعاة أحكام المادة 133 (الفقرة 2) من الدستور.

تنشر محاضر أشغال البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، حسب نفس الأشكال المقررة لأشغال الغرفتين.

**المادة 8 :** يحدد النظام الداخلي لكل غرفة من البرلمان شكل الجريدة الرسمية للمناقشات ومحتواها.

### الفصل الثاني

#### تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

**المادة 9 :** أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي :

- الرئيس،

- المكتب،

- اللجان الدائمة.

**المادة 22 :** مع مراعاة أحكام المادة 137 من الدستور، يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا عليه من عشرين (20) نائبا أو عشرين (20) عضوا من مجلس الأمة.

لا يقبل أي اقتراح قانون يكون مخالفا للشروط المنصوص عليها في الدستور، لا سيما المادة 139 منه.

يودع كل اقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة.

**المادة 23 :** 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.

**المادة 24 :** يبلغ إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله وفقا لأحكام المادة 22 أعلاه.

تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة، خلال أجل لا يتجاوز الشهرين (2) من تاريخ التبليغ.

إذا لم تبد الحكومة رأيها، عند انقضاء أجل الشهرين (2)، يحيل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته.

**المادة 25 :** 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 مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة.

### الفرع الثاني

#### دراسة مشاريع واقتراحات القوانين في اللجان

**المادة 26 :** للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع، في إطار جدول أعمالها واختصاصاتها، إلى ممثل الحكومة، كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

يبلغ كل رئيس غرفة الطلب، حسب الحالة، إلى الحكومة.

يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، ويستمتع إليهم بناء على طلب الحكومة الذي يوجه إلى رئيس كل غرفة، حسب الحالة.

**المادة 17 :** يضبط مكتب كل غرفة، باستشارة الحكومة، جدول أعمال جلساتها.

**المادة 18 :** تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة وفقا لأحكام المادة 114 من الدستور.

يحدد النظام الداخلي لكل غرفة شروط وكيفيات إجراء هذه المناقشة.

### القسم الثاني

#### إيداع مشاريع واقتراحات القوانين ودراستها في

#### اللجان

#### الفرع الأول

#### إيداع مشاريع واقتراحات القوانين

**المادة 19 :** علاوة على الشروط المنصوص عليها في المادتين 136 و137 من الدستور، يرفق كل مشروع أو اقتراح قانون بعرض أسباب، و يحرر نصه في شكل مواد.

**المادة 20 :** 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 لإجراءات التي تنص عليها أحكام المادتين 136 و137 من الدستور.

يشعر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة، بالاستلام.

يتلقى مكتب الغرفة مشروع أو اقتراح القانون، المودع لدى الغرفة الأخرى للاطلاع عليه.

**المادة 21 :** مع مراعاة أحكام الفقرة 8 من المادة 138 من الدستور، يمكن الحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت أو يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة.

كما يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت أو المصادقة عليها، ويعلم المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، والحكومة بذلك.

يترتب على السحب حذف النص من جدول أعمال الدورة.

يشرع في مناقشة اقتراح القانون بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح، وممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.

تنصّب التدخلات أثناء المناقشة العامة على كامل النص.

يتناول الكلمة، بناء على طلبه، ممثل الحكومة، ورئيس اللجنة المختصة، أو مقررها ومندوب أصحاب اقتراح القانون.

يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، إثر المناقشات إما التصويت على النص بكامله، وإما التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله، وتبت فيه الغرفة المعنية بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع.

**المادة 34 :** يمكن ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، أن يقدم تعديلات شفويا خلال المناقشة مادة مادة.

إذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل المقدم على هذا النحو يؤثر في فحوى النص، يقرر رئيس الجلسة توقيف الجلسة لتمكين اللجنة من المداولة في شأن استنتاجاتها بخصوص التعديل.

يكون توقيف الجلسة وجوبا، بناء على طلب ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.

**المادة 35 :** يتدخل خلال المناقشة مادة مادة، وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها، مندوب أصحاب كل تعديل، وعند الاقتضاء، مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة.

وبعد هذه التدخلات، يعرض للتصويت :

- 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،

**المادة 27 :** يعرض ممثل الحكومة نص القانون المتضمن اقتراح القانون المصوت عليه، في الغرفة الأخرى.

**المادة 28 :** مع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه، يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته.

لا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى.

يحدد النظام الداخلي لكل غرفة إجراءات وشروط تقديم اقتراحات التعديلات.

### القسم الثالث

#### إجراءات التصويت

**المادة 29 :** تدرس مشاريع واقتراحات القوانين حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة، أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة، أو دون مناقشة.

**المادة 30 :** يجري التصويت برفع اليد، في الاقتراح العام، أو بالاقتراح السري.

كما يمكن أن يتم التصويت بالاقتراح العام بالمناداة الاسمية.

**المادة 31 :** يقرر مكتب كل غرفة نمط التصويت طبقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون، وفي نظامها الداخلي.

### الفرع الأول

#### التصويت مع المناقشة العامة

**المادة 32 :** التصويت مع المناقشة العامة هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، ويجري في مرحلتين متتاليتين هما : المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة.

**المادة 33 :** يشرع في مناقشة مشروع القانون بالاستماع إلى ممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.

## الفرع الخامس

### إجراءات المصادقة على النصوص القانونية

**المادة 39 :** تباشر المناقشة في المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة، حسب الحالة، على النص المصوت عليه من قبل الغرفة الأخرى، بالاستماع إلى ممثل الحكومة، فيإلى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.

تنصبّ التدخلات، أثناء المناقشة العامة، على مجمل النص.

تأخذ اللجنة المختصة وممثل الحكومة الكلمة، بناء على طلب كل منهما.

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.

**المادة 40 :** يمكن الرئيس، خلال المناقشة مادة مادة، أن يعرض للمصادقة جزءا من النص إذا لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات من اللجنة.

تقدم اللجنة المختصة بالتوصيات المتعلقة بالحكم أو الأحكام محل الخلاف، والتي تمثل رأي المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، إلى اللجنة المتساوية الأعضاء.

يحدد النظام الداخلي لكل غرفة إجراءات تقديم الملاحظات والتوصيات وإعدادها.

**المادة 41 :** يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية، طبقا لأحكام الفقرة 4 من المادة 138 من الدستور.

## الفرع السادس

### إرسال النصوص المصادق عليها

**المادة 42 :** يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، النص المصوت عليه إلى رئيس الغرفة الأخرى في غضون عشرة (10) أيام، ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال مرفقا بنسخة من ذات النص.

- 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.

## الفرع الثاني

### التصويت مع المناقشة المحدودة

**المادة 36 :** يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة، التصويت مع المناقشة المحدودة، بناء على طلب ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.

لا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة.

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

## الفرع الثالث

### التصويت دون مناقشة

**المادة 37 :** يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقا لأحكام الفقرتين الأولى و2 من المادة 142 من الدستور.

وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل.

يُعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة.

## الفرع الرابع

### الموافقة على الاتفاقيات والمعاهدات

**المادة 38 :** 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.

**القسم الرابع****الموافقة على مخطط عمل الحكومة**

**المادة 47 :** يعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة.

ويفتح المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة.

**المادة 48 :** لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة إلا بعد سبعة (7) أيام من تبليغ المخطط للنواب.

**المادة 49 :** يتم التصويت على مخطط عمل الحكومة، بعد تكييفه إن اقتضى الأمر، عشرة (10) أيام على الأكثر، من تاريخ تقديمه في الجلسة.

**القسم الخامس****عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة**

**المادة 50 :** يقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضا حول مخطط عمل الحكومة خلال العشرة (10) أيام، على الأكثر، التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفق أحكام المادة 94 من الدستور.

يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة.

**القسم السادس****بيان السياسة العامة**

**المادة 51 :** يجب على الحكومة أن تقدم كل سنة، ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عملها إلى المجلس الشعبي الوطني، بيانا عن السياسة العامة طبقا لأحكام المادة 98 من الدستور.

يترتب على بيان السياسة العامة إجراء مناقشة تتناول عمل الحكومة.

يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة.

**المادة 52 :** تقدم اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة خلال الاثنتين والسبعين (72) ساعة الموالية لانتهاؤ تدخلات النواب في المناقشة الخاصة بالبيان.

**المادة 43 :** 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.

**الفرع السابع****المصادقة على مشروع قانون المالية**

**المادة 44 :** يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا لأحكام المادة 138 من الدستور.

يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما، ابتداء من تاريخ إيداعه، ويرسل فوراً 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 (8) أيام للبت 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.

**المادة 45 :** طبقاً لأحكام المادة 179 (الفقرة 2) من الدستور، تصوت كل غرفة على مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية بكامله، بعد اختتام المناقشة العامة.

**الفرع الثامن****المداولة الثانية**

**المادة 46 :** يمكن رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام المادة 145 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصادق عليه، وذلك خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره.

في حالة عدم المصادقة بأغلبية ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، يصبح نص القانون لاغياً.

**المادة 61 :** لا يتدخل، أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة المتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة، إلا :

- الحكومة، بناء على طلبها،

- مندوب أصحاب ملتمس الرقابة،

- نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة،

- نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة.

**المادة 62 :** طبقا لأحكام المادتين 154 و155 من الدستور، يجب أن يوافق على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب.

لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة.

إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة.

### القسم الثامن التصويت بالثقة

**المادة 63 :** يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوبا، بناء على طلب الوزير الأول، وفقا لأحكام المادة 98 من الدستور.

**المادة 64 :** يمكن أن يتدخل، خلال المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة لفائدة الحكومة زيادة على الحكومة نفسها، نائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر ضد التصويت بالثقة.

**المادة 65 :** يكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة.

في حالة رفض التصويت بالثقة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة مع مراعاة أحكام المادتين 98 و147 من الدستور.

### القسم التاسع الاستجواب

**المادة 66 :** يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، وفقا لأحكام المادة 151 من الدستور.

**المادة 53 :** يجب أن يوقع اقتراح اللائحة عشرون (20) نائبا، على الأقل، ليكون مقبولا، وأن يودعه مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

**المادة 54 :** لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من اقتراح لائحة.

**المادة 55 :** تعرض اقتراحات اللوائح للتصويت، في حالة تعددها، حسب تاريخ إيداعها.

إن مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه، يجعل اللوائح الأخرى لاغية.

**المادة 56 :** لا يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة إلا :

- الحكومة، بناء على طلبها،

- مندوب أصحاب اقتراح اللائحة،

- نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة،

- نائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة.

**المادة 57 :** طبقا لأحكام المادة 98 (الفقرة الأخيرة) من الدستور، يمكن الحكومة أن تقدم بيانا عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة.

### القسم السابع ملتمس الرقابة

**المادة 58 :** يجب أن يوقع ملتمس الرقابة، ليكون مقبولا، سبع (7/1) عدد النواب، على الأقل، وذلك طبقا لأحكام المادة 153 من الدستور.

**المادة 59 :** لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتمس رقابة واحد.

**المادة 60 :** يودع نص ملتمس الرقابة مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

ينشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، ويعلق ويوزع على كافة النواب.

يحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية بالتشاور بين مكثبي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة.

يمكن عضو البرلمان سحب سؤاله الشفوي أو تحويله لسؤال كتابي قبل الجلسة المخصصة لهذا الغرض، وتبلغ الحكومة بذلك.

لا يمكن عضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة.

يتم ضبط عدد الأسئلة الشفوية التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عنها بالاتفاق بين مكتب كل غرفة والحكومة.

**المادة 72 :** يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله.

يمكن صاحب السؤال، إثر جواب عضو الحكومة، أن يتناول الكلمة من جديد، كما يمكن عضو الحكومة أن يرد عليه.

**المادة 73 :** يودع نص السؤال الكتابي من قبل صاحبه، حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.

يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني السؤال الذي تم قبوله إلى الحكومة.

**المادة 74 :** طبقا لأحكام المادة 152 من الدستور، يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي الذي وجه إليه، على الشكل الكتابي، خلال أجل الثلاثين (30) يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي.

يمكن عضو البرلمان سحب سؤاله الكتابي، وتبلغ الحكومة بذلك.

يودع الجواب، حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، ويبلغ إلى صاحبه.

يحدد النظام الداخلي لكل غرفة شروط وكيفيات توجيه الأسئلة الكتابية.

**المادة 75 :** إذا رأت إحدى الغرفتين أن جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي أو الكتابي يبرر إجراء مناقشة، تفتتح هذه المناقشة وفقا للشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

يبلغ رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني نص الاستجواب الذي يوقعه، حسب الحالة، على الأقل ثلاثون (30) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا في مجلس الأمة، إلى الوزير الأول خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لقبوله.

**المادة 67 :** يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، بالتشاور مع الحكومة، جلسة الاستجواب.

تنعقد هذه الجلسة خلال ثلاثين (30) يوما، على الأكثر، الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب.

يمكن مندوب أصحاب الاستجواب سحب الاستجواب قبل عرضه في الجلسة المخصصة لهذا الغرض، ويبلغ رئيس الغرفة المعنية الحكومة بذلك.

**المادة 68 :** يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع استجوابه خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المخصصة لهذا الغرض، وتجيب الحكومة عن ذلك.

### القسم العاشر

#### الأسئلة الشفوية والكتابية

**المادة 69 :** طبقا لأحكام المادة 152 من الدستور، يمكن أعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة.

**المادة 70 :** يودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه، حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.

يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني السؤال الذي تم قبوله إلى الحكومة.

ينظر مكتب كل غرفة في طبيعة وعدد الأسئلة التي تحال على الحكومة.

يحدد النظام الداخلي لكل غرفة شروط وكيفيات توجيه الأسئلة الشفوية.

يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي، خلال الجلسات المخصصة لهذا الغرض، في أجل لا يتعدى ثلاثين (30) يوما من تاريخ تبليغ السؤال.

**المادة 71 :** طبقا لأحكام المادة 152 من الدستور، يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة أعضاء الحكومة عن الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة.

**المادة 81 :** تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا، وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة (6) أشهر قابلة للتمديد، ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر (12) شهرا، ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها.

**المادة 82 :** لا يعين في لجنة التحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة لإنشاء هذه اللجنة.

**المادة 83 :** يجب على أعضاء لجان التحقيق أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم ومعايinatهم ومناقشاتهم.

**المادة 84 :** يمكن لجنة التحقيق أن تستمع إلى أي شخص وأن تعين أي مكان وأن تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، مع مراعاة أحكام المادة 85 أدناه.

يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، إلى الوزير الأول، طلبات الاستماع إلى أعضاء الحكومة.

يضبط برنامج الاستماع إلى أعضاء الحكومة بالاتفاق مع الوزير الأول.

يوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعايينات والزيارات إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعاونها قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها.

يعد عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدون في التقرير، وتتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤولياتها.

**المادة 85 :** تخول لجنة التحقيق الاطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها، ماعدا تلك التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهتم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي.

يجب أن يكون الاستثناء الوارد في الفقرة أعلاه، مبررا ومعللا من طرف الجهات المعنية.

**المادة 86 :** يسلم التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة.

يجب أن تقتصر هذه المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة.

**المادة 76 :** تنشر الأسئلة الشفوية والكتابية والأجوبة المتعلقة بها حسب نفس الشروط الخاصة بنشر محاضر مناقشات كل غرفة في البرلمان.

### القسم الحادي عشر

#### لجان التحقيق

**المادة 77 :** طبقا لأحكام المادة 180 من الدستور، يمكن كلاً من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن ينشئ، في إطار اختصاصاته، وفي أي وقت، لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة.

**المادة 78 :** يتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتصويت على اقتراح لائحة يودعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ويوقعه، على الأقل، عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة.

يجب أن تحدد بدقة في اقتراح اللائحة الوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري.

يتم التصويت على اقتراح اللائحة بعد الاستماع إلى مندوب أصحاب اقتراح اللائحة ورأي اللجنة المختصة بالموضوع.

**المادة 79 :** يعين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، من بين أعضائه، لجان تحقيق حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة.

تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة التحقيق الغرفة الأخرى والحكومة بذلك.

**المادة 80 :** طبقا لأحكام الفقرة (2) من المادة 180 من الدستور، لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق في وقائع تكون محل إجراء قضائي إذا تعلق ذات الإجراء بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف.

يبلغ رئيس الغرفة المعنية اقتراح اللائحة المقبول إلى الوزير المكلف بالعدل، قصد التأكد من أن الوقائع، موضوع اقتراح اللائحة، ليست محل إجراء قضائي، قبل إحالته على اللجنة المختصة بالموضوع.

يبلغ التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول.

كما يوزع على النواب أو على أعضاء مجلس الأمة، حسب الحالة.

**المادة 87 :** يمكن أن يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة نشر التقرير كلياً أو جزئياً، بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد رأي الحكومة.

يبت المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، في ذلك دون مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين، إثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق ويبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كلياً أو جزئياً.

يمكن كلاً من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، عند الاقتضاء، أن يفتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير.

## الفصل الرابع

### اللجنة المتساوية الأعضاء

**المادة 88 :** يبلغ طلب الوزير الأول المتعلق باجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، طبقاً للشروط المنصوص عليها في الفقرة 5 من المادة 138 من الدستور، إلى رئيس كل غرفة.

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ تبليغ الطلب لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

تنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً.

**المادة 89 :** يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء.

**المادة 90 :** تجتمع اللجان المتساوية الأعضاء بشأن كل نص قانوني، بالتداول، إما في مقر المجلس الشعبي الوطني وإما في مقر مجلس الأمة.

**المادة 91 :** يعقد الاجتماع الأول للجنة المتساوية الأعضاء بدعوة من أكبر أعضائها سناً.

تنتخب اللجنة المتساوية الأعضاء مكتباً لها من بين أعضائها، يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقررين اثنين (2).

ينتخب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها.

ينتخب نائب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى، وينتخب مقرر عن كل غرفة.

**المادة 92 :** تدرس اللجنة المتساوية الأعضاء الأحكام محل الخلاف التي أحيلت عليها حسب الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي للغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها.

**المادة 93 :** يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء.

**المادة 94 :** يمكن اللجنة المتساوية الأعضاء أن تستمع لأي عضو في البرلمان و/أو أي شخص ترى أن الاستماع إليه مفيد لأشغالها.

يرسل رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء، طلب الاستماع إلى عضو البرلمان، حسب الحالة، إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني.

**المادة 95 :** يقترح تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء نصاً حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف.

مع مراعاة أحكام الفقرتين 4 و5 من المادة 138 من الدستور، لا تتناول استنتاجات اللجنة المتساوية الأعضاء إلا الأحكام التي صوت أو صادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، ولم تحصل على الأغلبية المطلوبة.

في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة النص كاملاً، لا يعطل ذلك تطبيق أحكام الفقرة 5 من المادة 138 من الدستور.

يبلغ تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها.

**المادة 96 :** تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، طبقاً للإجراء المنصوص عليه في المادة 138 من الدستور.

تبت كل غرفة أولاً في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله.

**المادة 101 :** تضبط القواعد الأخرى لسير البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، في نظام داخلي تقترحه لجنة مكونة من مكاتبتي الغرفتين يرأسها أكبر الأعضاء سنا، ويصادق عليه البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا في بداية جلساته.

### الفصل السادس

#### أحكام مختلفة وختامية

**المادة 102 :** توضع، تحت تصرف كل غرفة وتحت سلطة رئيسها، المصالح الإدارية والتقنية الضرورية لإدارتها.

**المادة 103 :** تضبط كل غرفة من البرلمان القانون الأساسي لموظفيها وتصادق عليه.

**المادة 104 :** تتمتع كل غرفة في البرلمان بالاستقلالية المالية.

تصوت كل غرفة في البرلمان على ميزانيتها، بناء على اقتراح من مكتبها، وتبلغها للحكومة لدمجها في قانون المالية.

يحدد النظام الداخلي لكل غرفة كفاءات إعداد ميزانيتها والتصويت عليها.

**المادة 105 :** يخضع التسيير المالي في كل غرفة لمراقبة مجلس المحاسبة.

**المادة 106 :** تلغى أحكام القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 8 مارس سنة 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

**المادة 107 :** ينشر هذا القانون العضوي في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016.

عبد العزيز بوتفليقة

**المادة 97 :** 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.

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

**المادة 98 :** تحدد كفاءات سير اللجنة المتساوية الأعضاء، عند الاقتضاء، في نظامها الداخلي.

### الفصل الخامس

#### البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا

**المادة 99 :** يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المواد 105 (الفقرة 2) و107 و109 و119 (الفقرة الأخيرة) و148 (الفقرة 2) و210 من الدستور، وباستدعاء من رئيس الدولة بالنيابة أو رئيس الدولة في الحالة المنصوص عليها في المادة 104 (الفقرة 4) من الدستور.

يجتمع البرلمان وجوبا، باستدعاء من رئيس مجلس الأمة، في الحالات المنصوص عليها في المادة 102 (الفقرات 2 و3 و5) من الدستور.

كما يمكن أن يجتمع البرلمان باستدعاء من رئيس مجلس الأمة، في الحالة المنصوص عليها في المادة 211 من الدستور.

**المادة 100 :** يرأس البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، رئيس مجلس الأمة، في الحالات المنصوص عليها في المادة 102 (الفقرات 2 و3 و5) والمواد 105 (الفقرة 2) و107 و109 و119 (الفقرة الأخيرة) و148 (الفقرة 2) و210 و211 من الدستور.

ويرأس البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، رئيس المجلس الشعبي الوطني، في الحالة المنصوص عليها في المادة 104 (الفقرة 4) من الدستور.

**الملحق رقم 02 :**

**النظام المحدد**

**لقواعد عمل المجلس الدستوري**

# نظم

غير أنه إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، دون أن يلاحظ في ذات الوقت أن الحكم المعني لا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، يمكن رئيس الجمهورية أن يصدر هذا القانون، باستثناء الحكم المخالف للدستور، أو أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص. وفي هذه الحالة، يُعرض الحكم المعدل على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقته للدستور.

**المادة 3 :** يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور قبل الشروع في تطبيقه، برأي وجوبي طبقاً للفقرة 3 من المادة 186 من الدستور، خلال الأجل المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة 189 من الدستور.

**المادة 4 :** إذا صرح المجلس الدستوري أن النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، فإن هذا الحكم لا يمكن العمل به من طرف الغرفة المعنية إلا بعد تعديله وعرضه من جديد على المجلس الدستوري والتصريح بمطابقته للدستور.

يُعرض كل تعديل للنظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقته للدستور.

## الفصل الثاني

### رقابة دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات

**المادة 5 :** يفصل المجلس الدستوري في دستورية المعاهدات، والقوانين، والتنظيمات برأي طبقاً للفقرة الأولى من المادة 186 من الدستور.

**المادة 6 :** إذا صرح المجلس الدستوري بعدم دستورية حكم أخطر بشأنه وكان هذا الحكم في نفس الوقت، غير قابل للفصل عن باقي أحكام النص المخطر بشأنه، فإن النص الذي ورد ضمنه الحكم المعني يُعاد إلى الجهة المخرطة.

**المادة 7 :** إذا اقتضى الفصل في دستورية حكم التصدي لأحكام أخرى لم يُخطر المجلس الدستوري بشأنها ولها علاقة بالأحكام موضوع الإخطار، فإن التصريح بعدم دستورية الأحكام التي أخطر بها أو تصدى لها وترتب عن فصلها عن بقية النص المساس ببنيتها كاملة، يؤدي في هذه الحالة إلى إعادة النص إلى الجهة المخرطة.

## المجلس الدستوري

### النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

إن المجلس الدستوري،

- بناء على الدستور، لا سيما المواد 182 و183 و189 (الفقرة 3) منه،

- وبناء على النظام المؤرخ في 24 جمادى الأولى عام 1433 الموافق 16 أبريل سنة 2012 المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري،

- وبمقتضى القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012 والمتعلق بنظام الانتخابات،

- وبمقتضى القانون العضوي رقم 12-03 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012 الذي يحدد كيفية توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة،

- وبمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 89-143 المؤرخ في 5 محرم عام 1410 الموافق 7 غشت سنة 1989 والمتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه، المعدل والمتمم،  
- وبعد المداولة، يصادق على النظام المحدد لقواعد عمله الآتي:

### الباب الأول

#### قواعد عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة ورقابة الدستورية

### الفصل الأول

#### رقابة مطابقة القوانين العضوية والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان للدستور

**المادة الأولى :** يفصل المجلس الدستوري في مطابقة القوانين العضوية للدستور قبل صدورهما طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة 141 من الدستور برأي وجوبي بعد أن يخطر رئيس الجمهورية طبقاً للفقرة 2 من المادة 186 من الدستور خلال الأجل المحدد في الفقرة الأولى من المادة 189 من الدستور.

**المادة 2 :** إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، ولا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، لا يتم إصدار هذا القانون.

## الفصل الثالث

### الإجراءات

**المادة 8 :** يُخطر المجلس الدستوري في إطار الرقابة القبليّة طبقا لأحكام المادتين 186 و187 من الدستور، برسالة توجه إلى رئيسه، ويصدر رأيا في النص موضوع الإخطار .

يرفق الإخطار بالنص الذي يعرض على المجلس الدستوري لإبداء رأيه فيه.

**المادة 9 :** يخطر المجلس الدستوري في إطار الرقابة البعديّة بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة طبقا للمادة 188 (الفقرة الأولى) من الدستور، ويفصل بقرار .

**المادة 10 :** إذا أخطر المجلس الدستوري من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة طبقا للمادة 187 (الفقرة 2) من الدستور، يجب أن تتضمن رسالة الإخطار الحكم أو الأحكام موضوع الإخطار والتبريرات المقدمة بشأنها.

يجب أن ترفق رسالة الإخطار بقائمة أسماء وألقاب وتوقيعات نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة أصحاب الإخطار، مع إثبات صفتهم عن طريق إرفاق الإخطار بنسخة من بطاقة النائب أو عضو مجلس الأمة.

تودع رسالة الإخطار من قبل أحد المخطرين المفوضين، لدى كتابة ضبط المجلس الدستوري.

**المادة 11 :** يعلم المجلس الدستوري رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، بالحكم أو الأحكام التي أخطر بشأنها من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، وكذلك التبريرات المقدمة من قبلهم.

كما يعلم رئيس الجمهورية بالإخطار قبل صدور القانون طبقا للمادة 144 من الدستور .

ويمكن المجلس الدستوري أن يطلب ملاحظات الجهات المعنية بشأن موضوع الإخطار، أو الاستماع إلى ممثلين عنها.

**المادة 12 :** إذا أخطر المجلس الدستوري بأكثر من إخطار بشأن نفس الحكم أو الأحكام، يصدر رأيا واحدا في موضوع الإخطار .

**المادة 13 :** تسجل رسالة الإخطار لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري في سجل الإخطار، ويسلم إشعار باستلامها.

يشكّل التاريخ المبيّن في الإشعار بالاستلام، بداية سريان الأجل المحددة في المادة 189 من الدستور .

**المادة 14 :** يشترع المجلس الدستوري، بمجرد إخطاره، في مراقبة مطابقة النص المعروض عليه للدستور أو مراقبة دستوريته، ويتابع ذلك.

**المادة 15 :** يعيّن رئيس المجلس الدستوري، بمجرد تسجيل رسالة الإخطار، مقررا أو أكثر من بين أعضاء المجلس يتكفل بالتحقيق في الملف، وتحضير مشروع الرأي أو القرار .

**المادة 16 :** يخوّل المقرر أن يجمع كل المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف الموكل إليه، ويمكنه أن يستشير أي خبير يختاره .

**المادة 17 :** يسلم المقرر، بعد الانتهاء من عمله، إلى رئيس المجلس الدستوري وإلى كل عضو في المجلس نسخة من الملف، موضوع الإخطار، مرفقة بالتقرير ومشروع الرأي أو القرار .

**المادة 18 :** يجتمع المجلس الدستوري بناء على استدعاء من رئيسه.

يمكن رئيس المجلس الدستوري في حالة غيابه، أن يفوض نائبه لرئاسة الجلسة.

وفي حالة حصول مانع، يرأس نائب الرئيس الجلسة.

وفي حالة اقتران المانع للرئيس ونائبه، يرأس الجلسة العضو الأكبر سنا.

**المادة 19 :** لا يصحّ أن يفصل المجلس الدستوري في أيّ مسألة إلاّ بحضور عشرة (10) من أعضائه، على الأقل، طبقا للمادة 183 (الفقرة الأولى) من الدستور .

**المادة 20 :** يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة.

يبدي آراءه ويتخذ قراراته بأغلبية أعضائه، دون المساس بأحكام المادة 102 من الدستور .

وفي حالة تساوي الأصوات، يُرجّح صوت رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة.

**المادة 21 :** يضمن الأمين العام كتابة جلسات المجلس الدستوري.

**المادة 22 :** يوقع الأعضاء الحاضرون وكتّاب الجلسة، محاضر جلسات المجلس الدستوري.

ولا يجوز أن يطّلع عليها إلاّ أعضاء المجلس الدستوري.

**المادة 23 :** يوقّع الرئيس والأعضاء الحاضرون آراء المجلس الدستوري وقراراته.

**المادة 32 :** عندما ينال ترشيح للانتخابات الرئاسية موافقة المجلس الدستوري، لا يمكن سحبه إلا في حالة حصول مانع خطير يثبتته المجلس الدستوري قانونا أو في حالة وفاة المترشح المعني طبقا للمادة 103 (الفقرة الأولى) من الدستور.

يجتمع المجلس الدستوري فور إعلامه لإثبات المانع الخطير أو وفاة المترشح المعني.

**المادة 33 :** يتلقى المجلس الدستوري محاضر تركيز نتائج انتخاب رئيس الجمهورية المعدة من طرف اللجان الانتخابية الولائية وكذا المحاضر المعدة من اللجان الخاصة بالمواطنين المقيمين في الخارج، ويدرس محتواها طبقا للمادة 182 من الدستور ولأحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

**المادة 34 :** ينظر المجلس الدستوري في جوهر الطعون التي يتلقاها حول النتائج المؤقتة للانتخابات الرئاسية طبقا للمادة 182 (الفقرتان 2 و 3) من الدستور ولأحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

**المادة 35 :** يجب أن تحتوي الطعون التي يوقّعها أصحابها قانونا على اللقب، والاسم، والعنوان، والصفة، وعلى عرض الوقائع والوسائل التي تبرّر الطعن.

ويسجّل كل طعن لدى كتابة ضبط المجلس الدستوري في الأجل القانونية.

**المادة 36 :** يعيّن رئيس المجلس الدستوري، من بين أعضاء المجلس، مقرا أو أكثر لدراسة كل طعن وتقديم تقرير ومشروع قرار عنه، إلى المجلس الدستوري خلال الأجل الذي حدّده القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، للفصل في النزاع.

**المادة 37 :** يمكن المقرر أن يستمع إلى أي شخص، وأن يطلب إحصار أي وثيقة مرتبطة بعمليات الانتخابات، إلى المجلس الدستوري.

يستدعي رئيس المجلس الدستوري، إثر انتهاء التحقيق في الطعون، المجلس الدستوري للفصل في مدى قبول هذه الطعون وتأسيسها، أثناء جلسة مغلقة، خلال الأجل الذي حدّده القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

**المادة 38 :** يُبلّغ قرار المجلس الدستوري المتعلق بالطعن في عمليات التصويت إلى المعنيين.

**المادة 39 :** يعلن المجلس الدستوري نتائج الدور الأول من الاقتراع طبقا للمادة 182 من الدستور وأحكام القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

يسجل الأمين العام آراء المجلس الدستوري وقراراته، ويتولى إدراجها في الأرشيف والمحافظة عليها طبقا للتشريع المعمول به.

**المادة 24 :** تعلّل آراء المجلس الدستوري وقراراته، وتصدر باللّغة العربية خلال الأجل المحدد في المادة 189 من الدستور.

**المادة 25 :** يبلغ الرأي إلى رئيس الجمهورية، وإلى الجهة صاحبة الإخطار.

**المادة 26 :** يبلّغ القرار إلى رئيس المحكمة العليا أو رئيس مجلس الدولة في إطار أحكام المادة 188 من الدستور وإلى السلطات المعنية.

**المادة 27 :** ترسل آراء المجلس الدستوري وقراراته إلى الأمين العام للحكومة لنشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

## الباب الثاني

### رقابة صحة الانتخابات والاستفتاء وإعلان النتائج

#### الفصل الأول

#### انتخاب رئيس الجمهورية

**المادة 28 :** تودع تصريحات الترشح لانتخاب رئيس الجمهورية من قبل المترشح، حسب الشروط والأشكال والأجال المنصوص عليها في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري التي تُثبت تسلّمها إياها بوصول.

**المادة 29 :** يعيّن رئيس المجلس الدستوري من بين أعضاء المجلس مقرا أو أكثر للتكفل بالتحقيق في ملفات الترشح طبقا للأحكام الدستورية والتشريعية ذات الصلة.

**المادة 30 :** يدرس المجلس الدستوري، في اجتماع مغلق، التقارير ويفصل في صحة الترشيحات.

**المادة 31 :** يتّخذ المجلس الدستوري قرارا يحدّد بموجبه ترتيب المترشحين لانتخاب رئيس الجمهورية حسب الحروف الهجائية لألقابهم وذلك ضمن الأجل المحددة في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ويعلن عنه رسميا.

يبلّغ هذا القرار إلى السلطات المعنية وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

تبلّغ قرارات قبول أو رفض الترشيحات إلى كل مترشح، وتنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

**المادة 46 :** يبتّ المجلس الدستوري في حساب الحملة الانتخابية ويبلغ قراره إلى المترشح والسلطات المعنية.

يُرسل القرار المتضمن حساب الحملة الانتخابية الخاص برئيس الجمهورية، إلى الأمين العام للحكومة لنشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية طبقاً لأحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

## الفصل الثاني

### انتخاب أمضاء البرلمان

**المادة 47 :** يتلقى المجلس الدستوري محاضر تركيز نتائج انتخابات أعضاء المجلس الشعبي الوطني المعدّة من طرف اللجان الانتخابية الولائية وتلك المعدّة من اللجان الخاصة بالمواطنين المقيمين في الخارج. كما يتلقى محاضر نتائج انتخابات أعضاء مجلس الأمة.

يدرس المجلس الدستوري محتوى هذه المحاضر، ويضبط النتائج النهائية، تطبيقاً لأحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

**المادة 48 :** يتم توزيع المقاعد، بالنسبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، على القوائم طبقاً لأحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مع مراعاة أحكام القانون العضوي الذي يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.

ويتم توزيع المقاعد، بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الأمة، طبقاً للمادة 118 (الفقرة 2) من الدستور، على المترشحين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات وفقاً لعدد المقاعد المطلوب شغلها، طبقاً لأحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

**المادة 49 :** ينظر المجلس الدستوري في جوهر الطعون حول نتائج انتخاب أعضاء مجلس الأمة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني، كما هو منصوص عليه في المادة 47 (الفقرة 2) المذكورة أعلاه، وذلك طبقاً للمادة 182 (الفقرتان 2 و3) من الدستور وأحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

يحق لكل مترشح أو حزب سياسي مشارك في الانتخابات الخاصة بالمجلس الشعبي الوطني، ولكل مترشح للعضوية في مجلس الأمة، الاعتراض على صحة عمليات التصويت بتقديم عريضة طعن لدى كتابة ضبط المجلس الدستوري خلال الأجل المحددة في أحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، حسب الحالة.

يعلن المجلس الدستوري المترشحين الأولين المؤهلين في الدور الأول ويدعوهم إلى المشاركة في الدور الثاني من الاقتراع، عند الاقتضاء.

**المادة 40 :** عند انسحاب أحد المترشحين من الدور الثاني، تستمر العملية الانتخابية دون أخذ هذا الانسحاب في الحسبان وذلك طبقاً للمادة 103 (الفقرة 2) من الدستور.

في حالة وفاة أحد المترشحين الإثنين للدور الثاني أو تعرضه لمانع شرعي، يعلن المجلس الدستوري وجوب القيام بكل العمليات الانتخابية من جديد، ويمدد في هذه الحالة أجال تنظيم انتخابات جديدة لمدة أقصاها ستون (60) يوماً طبقاً للمادة 103 (الفقرة 3) من الدستور.

يبلغ التصريح وقرار التمديد إلى رئيس الجمهورية ووزير الداخلية، وينشران في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

**المادة 41 :** يُعلن المجلس الدستوري النتائج النهائية للاقتراع.

يُرسل إعلان المجلس الدستوري المتضمن النتائج النهائية للاقتراع إلى الأمين العام للحكومة بغرض نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

**المادة 42 :** ينبغي على كل مترشح لانتخاب رئيس الجمهورية أن يقدم حساب حملته الانتخابية إلى المجلس الدستوري في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر من تاريخ نشر النتائج النهائية، وذلك حسب الشروط والكيفيات المحددة في أحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

**المادة 43 :** يجب أن يتضمن حساب الحملة، على الخصوص :

- طببعة ومصدر الإيرادات مبررة قانوناً،
- النفقات مدعّمة بوثائق ثبوتية.

يصدر المجلس الدستوري بياناً يوضح فيه شروط وكيفيات إيداع حسابات الحملة الانتخابية.

**المادة 44 :** يقدم المترشح تقريراً عن حساب حملته الانتخابية معاً ومختوماً وموقعاً من المحاسب الخبير أو المحاسب المعتمد إلى المجلس الدستوري.

ويمكن إيداع هذا الحساب من طرف أي شخص يحمل تفويضاً قانونياً من المترشح المعني.

**المادة 45 :** يمكن للمجلس الدستوري أن يستعين بأي خبير في دراسة حسابات الحملة الانتخابية.

**المادة 54 :** يعلن المجلس الدستوري النتائج النهائية للاقتراع.

**المادة 55 :** في حالة حصول شغور مقعد نائب، يُبَلِّغ المجلس الدستوري برسالة توجه إلى رئيسه، من رئيس المجلس الشعبي الوطني، مرفقة بالتصريح بالشغور الصادر عن مكتب هذا الأخير.

يُعيّن رئيس المجلس الدستوري، من بين أعضاء المجلس، مقررًا يتولى التحقيق في موضوع الاستخلاف.

**المادة 56 :** يفصل المجلس الدستوري في استخلاف النائب الذي شغل مقعده، طبقًا لأحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مع مراعاة أحكام القانون العضوي الذي يحدد كيفية توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.

ويصدر بهذا الشأن قرارًا يُبَلِّغ إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني وإلى وزير الداخلية، وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

**المادة 57 :** يعلن المجلس الدستوري بقرار، شغور مقعد المنتخب في المجلس الشعبي الوطني أو عضو مجلس الأمة في حالة تجريدته من عهده الانتخابية بناء على إخطار برسالة مبررة من رئيس الغرفة المعنية طبقًا للمادة 117 من الدستور.

يُبلِّغ قرار المجلس الدستوري إلى رئيس الغرفة المعنية وإلى وزير الداخلية، وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

**المادة 58 :** ينبغي أن يقدم حساب الحملة الانتخابية خلال الشهرين التاليين لنشر النتائج النهائية لانتخاب المجلس الشعبي الوطني.

**المادة 59 :** يجب أن يتضمن حساب الحملة الانتخابية، على الخصوص :

- طبيعة ومصدر الإيرادات مبررة قانونًا،
- النفقات مدعمة بوثائق ثبوتية.

يصدر المجلس الدستوري بيانًا يوضح فيه شروط وكيفية إيداع حسابات الحملة الانتخابية.

**المادة 60 :** يقدم المترشح تقريرًا عن حساب حملته الانتخابية معًا ومختومًا وموقعًا من المحاسب الخبير أو المحاسب المعتمد، إلى المجلس الدستوري.

ويمكن إيداع هذا الحساب من طرف أي شخص يحمل تفويضًا قانونيًا من الحزب أو المترشح المعني.

**المادة 50 :** يجب أن تتضمن عريضة الطعن البيانات الآتية :

1 - الاسم، واللقب، والمهنة، والعنوان، والتوقيع، وكذا المجلس الشعبي البلدي أو الولائي الذي ينتمي إليه الطاعن بالنسبة لانتخابات مجلس الأمة،

2 - إذا تعلّق الأمر بحزب سياسي، تسمية الحزب، وعنوان مقره، وصفة مودع الطعن الذي يجب أن يثبت التفويض الممنوح إياه.

3 - عرض الموضوع والوسائل المدعّمة للطعن والوثائق المرفقة والمؤيدة له.

ويجب تقديم عريضة الطعن بحسب عدد الأطراف المطعون ضدهم.

**المادة 51 :** يوزّع رئيس المجلس الدستوري الطعون على أعضاء المجلس المقررين.

ويُبلِّغ الطعن بجميع الوسائل القانونية إلى النائب الذي اعترض على انتخابه لتقديم ملاحظاته الكتابية ووفقًا لأحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

**المادة 52 :** يبتّ المجلس الدستوري في مدى قبول الطعون خلال جلسة مغلقة طبقًا للشروط والأجل المحددين في أحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات بالنسبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني وبالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الأمة.

وإذا اعتُبر أن الطعن مؤسس، يمكنه أن يُعلن بموجب قرار معلّل، إما إلغاء الانتخاب المتنازع فيه، وإما إعادة صياغة محضر النتائج المعدّ، ويعلن فوز المترشح المنتخب قانونًا نهائيًا، طبقًا للقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

يُبلِّغ قرار المجلس الدستوري إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، حسب الحالة، وإلى وزير الداخلية والأطراف المعنية.

ينشر القرار المتضمن إلغاء الانتخاب في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

**المادة 53 :** يضبط المجلس الدستوري نتائج العمليات الانتخابية للانتخابات التشريعية ويعلن عنها، ويبتّ في الطعون المتعلقة بها وفق الأشكال والآجال المحددة في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات والأحكام المذكورة أعلاه.

**المادة 69 :** للمجلس الدستوري أن يطلب عند الحاجة، محاضر نتائج الاستفتاء والانتخابات الرئاسية والتشريعية عند إيداعها بالمجلس الدستوري، مرفقة بجميع الوثائق التي لها علاقة بعملية الاقتراع.

**المادة 70 :** يمكن المجلس الدستوري إصدار بيانات ذات صلة بممارسة صلاحياته.

### الباب الثالث

#### حجية آراء وقرارات المجلس الدستوري

**المادة 71 :** آراء وقرارات المجلس الدستوري نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية طبقا للمادة 191 (الفقرة 3) من الدستور.

### الباب الرابع

#### استشارة المجلس الدستوري في الحالات الخاصة

**المادة 72 :** يجتمع المجلس الدستوري بقوة القانون في الحالات المنصوص عليها في المادة 102 من الدستور، ويمكنه، في هذا الإطار، أن يقوم بجميع التحقيقات ويستمع إلى أي شخص مؤهل وإلى أي سلطة معنية.

**المادة 73 :** عندما يستشار المجلس الدستوري في إطار المادة 104 من الدستور، يفصل في الموضوع في أقرب الآجال.

**المادة 74 :** عندما يستشار المجلس الدستوري في إطار أحكام المادة 111 من الدستور، يجتمع ويبدى رأيه فورا.

**المادة 75 :** عندما يستشار المجلس الدستوري في إطار أحكام المادة 119 من الدستور، يجتمع ويبدى رأيه فورا.

### الباب الخامس

#### القواعد المتعلقة بأعضاء المجلس الدستوري

**المادة 76 :** يجب على أعضاء المجلس الدستوري أن يمارسوا وظيفتهم بنزاهة وحياد، وأن يحفظوا سرية المداولات، وأن يمتنعوا عن اتخاذ موقف علني في أي قضية تخضع لاختصاص المجلس الدستوري طبقا للمادة 183 (الفقرة الأخيرة) من الدستور.

كما يجب عليهم أن يلتزموا بواجب التحفظ.

**المادة 77 :** يتعين على أعضاء المجلس الدستوري مراعاة أحكام المادة 183 (الفقرة 3) من الدستور.

**المادة 61 :** يبت المجلس الدستوري في حساب الحملة الانتخابية للمترشحين لانتخابات المجلس الشعبي الوطني حسب الشروط والكيفيات المحددة في أحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

ترسل حسابات الحملة للمترشحين المنتخبين في المجلس الشعبي الوطني، إلى مكتب هذا المجلس.

### الفصل الثالث

#### رقابة صحة عمليات الاستفتاء

**المادة 62 :** يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء، ويدرس الطعون طبقا للمادة 182 (الفقرة 2) من الدستور ولأحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

**المادة 63 :** يجب أن تحتوي الطعون التي يوقّعها أصحابها، على اللقب، والاسم، والعنوان، والصفة، وعلى عرض الوقائع والوسائل التي تبرر الطعن.

ويسجل كل طعن لدى كتابة ضبط المجلس الدستوري.

**المادة 64 :** بمجرد استلام المحاضر وفق الأشكال والآجال المنصوص عليها في أحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، يعيّن رئيس المجلس الدستوري مقررا أو أكثر.

**المادة 65 :** يفصل المجلس الدستوري في صحة عمليات التصويت والمنازعات المرتبطة بها في حدود الآجال المنصوص عليها في أحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

**المادة 66 :** يعلن المجلس الدستوري رسميا النتائج النهائية للاستفتاء ضمن الآجال المنصوص عليها في أحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

### الفصل الرابع

#### أحكام مشتركة

**المادة 67 :** يمكن المجلس الدستوري الاستعانة بقضاة أو خبراء خلال مراقبته لصحة عمليات الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية.

**المادة 68 :** يمكن المجلس الدستوري أن يطلب من الجهات المختصة موافاته بملفات المترشحين الفائزين بالانتخابات بغرض التأكد من استيفائها الشروط القانونية واتخاذ قرار بشأنها.

**الباب السادس****نشاطات المجلس الدستوري والعلاقات الخارجية**

**المادة 84 :** يمكن المجلس الدستوري السعي للانضمام إلى عضوية الهيئات والمنظمات الدولية والإقليمية طالما أن نشاطها لا يتنافى وعمل المجلس الدستوري، ولا يؤثر على استقلالته وحياده.

**المادة 85 :** للمجلس الدستوري أن ينظم ندوات أو ملتقيات أو أي نشاط علمي أو فكري آخر له صلة بمهامه.

**الباب السابع  
أحكام ختامية**

**المادة 86 :** يمكن تعديل النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري باقتراح من رئيس المجلس أو من أغلبية أعضائه.

**المادة 87 :** تلغى أحكام النظام المؤرخ في 24 جمادى الأولى عام 1433 الموافق 16 أبريل سنة 2012 المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

**حكم انتقالي**

**المادة 88 :** طبقا للمادة 214 من الدستور المتضمنة الأحكام الانتقالية، يواصل المجلس الدستوري التداول بتشكيلته الحالية ووفق النصاب الحالي إلى حين استكمال تنصيب التشكيلة المنصوص عليها في المادة 183 (الفقرة الأولى) من الدستور.

**المادة 89 :** ينشر هذا النظام في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في 28 جمادى الثانية عام 1437 الموافق 6 أبريل سنة 2016.

**رئيس المجلس الدستوري****مراد مدلسي****أعضاء المجلس الدستوري،**

- حنيفة بن شعبان،
- عبد الجليل بلعلى،
- إبراهيم بوتخيل،
- حسين داود،
- عبد النور قراوي،
- محمد ضيف،
- فوزية بن قلة،
- إسماعيل بليت.

كما يتعين عليهم قطع أي صلة مع أي حزب سياسي طيلة عهدهم، طبقا لأحكام القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.

**المادة 78 :** يمكن رئيس المجلس الدستوري أن يرخص لأحد أعضاء المجلس بالمشاركة في الأنشطة العلمية والفكرية، إذا كانت لهذه المشاركة علاقة بمهام المجلس ولا يكون لها أي تأثير على استقلالته ونزاهته.

يقدم العضو المعني عرضا عن مشاركته في أول اجتماع يعقده المجلس الدستوري.

**المادة 79 :** يعقد المجلس الدستوري، اجتماعا بحضور كل أعضائه للاستماع إلى العضو المعني حينما تصبح الشروط المطلوبة لممارسة مهمة أحد أعضائه غير متوفرة، أو عندما يخلّ بواجباته إخلالا خطيرا.

**المادة 80 :** يتداول المجلس الدستوري ويفصل بالإجماع في قضية العضو المعني، دون حضوره.

وإذا سجل عليه إخلال خطير، يطلب المجلس الدستوري منه تقديم استقالته، ويشعر السلطة المعنية بذلك قصد استخلافه.

**المادة 81 :** في حالة وفاة رئيس المجلس الدستوري أو استقالته، يجتمع المجلس الدستوري برئاسة نائب رئيس المجلس ويسجل اشهادا ذلك، ويبلغ رئيس الجمهورية فوراً.

**المادة 82 :** في حالة وفاة عضو في المجلس الدستوري، أو استقالته أو حصول مانع دائم له، يجري المجلس مداولة تُبلغ نسخة منها إلى رئيس الجمهورية، وحسب الحالة، إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة، أو رئيس المحكمة العليا، أو رئيس مجلس الدولة.

**المادة 83 :** يتمتع رئيس المجلس الدستوري ونائب الرئيس، وأعضاؤه، خلال عهدهم، بالحصانة القضائية في المسائل الجزائية طبقا للمادة 185 (الفقرة الأولى) من الدستور.

لا يمكن أن ترفع الحصانة إلا بتنازل صريح من المعني أو بترخيص من المجلس الدستوري.

في حالة طلب رفع الحصانة من أجل المتابعة القضائية من وزير العدل، حافظ الأختام إلى رئيس المجلس الدستوري، يستمع المجلس الدستوري للعضو المعني ويدرس الطلب ويفصل بالإجماع دون حضوره.

**الملحق رقم 03 :**

**حصيلة البرلمان في المجال**

**التشريعي خلال الدورة الربيعية**

**لسنة 2016**

### ملحق 3 :

#### يوضح حصيلة البرلمان في المجال التشريعي خلال الدورة الربيعية لسنة 2016

عرفت الدورة الربيعية لسنة 2016 في شقها التشريعي مصادقة البرلمان بغرفتيه على 11 إحدى عشر مشروع قانون في غياب تام لاقتراحات القوانين ، وكانت المصادقة على ستة نصوص مؤجلة من دورة الخريف 2015 ، وخمسة مشاريع قوانين تم إيداعها خلال هذه الدورة منها ثلاثة مشاريع قوانين عضوية جاءت طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016 :

- 1- مشروع قانون يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2013 .
- 2- مشروع قانون يتمم الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات .
- 3- مشروع قانون يتعلق باستعمال البصمة الوراثية في الإجراءات القضائية و التعرف على الأشخاص .
- 4- مشروع قانون يتضمن تنظيم مهنة محافظ البيع بالمزايدة.
- 5- مشروع قانون يعدل ويتمم القانون رقم 04-04 المتعلق بالتقييس .
- 6- مشروع قانون يتعلق بترقية الإستثمار .
- 7- مشروع قانون عضوي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما ، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة .
- 8- مشروع قانون عضوي يتعلق بنظام الإنتخابات .

9- مشروع قانون عضوي يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الإنتخابات .

وقد تمت المصادقة على مشاريع القوانين العضوية الثلاثة من البرلمان بغرفتيه باعتبارها ذات طابع استعجالي جاءت تطبيقا للتعديل الدستوري لسنة 2016.

10- مشروع قانون يعدل ويتمم الأمر رقم 76-112 و المتضمن القانون الأساسي يضباط الإحتياط .

11- مشروع قانون يتمم الأمر رقم 06-02 و المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين .

**الملحق رقم 04 :**

**حصيلة استعمال آلية السؤال  
البرلماني خلال الدورة الربيعية  
لسنة 2016**

الأسئلة الشفوية خلال الدورة الربيعية لسنة 2016 :

عدد جلسات الرد عن الأسئلة الشفوية	العدد الإجمالي للأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة غير المجاب عنها من هذه الدورة	عدد الأسئلة غير المجاب من الدورات السابقة	عدد الأسئلة المعالجة خلال هذه الدورة	عدد الأسئلة المطروحة خلال هذه الدورة	الأسئلة الشفوية
07	343	66	277	48	66	المجلس الشعبي الوطني
07	35	30	5	49	66	مجلس الأمة
14	378	96	282	97	132	المجموع

\*كل الأسئلة الشفوية التي تمت معالجتها خلال هذه الدورة على مستوى المجلس الشعبي الوطني كلها أسئلة متبقية من دورات سابقة .

\* بلغ عدد الأسئلة الشفوية المعالجة خلال هذه الدورة 49 سؤال منها 36 سؤال يخص الدورة ذاتها و 13 سؤال متبقية من دورات سابقة .

الأسئلة الكتابية خلال الدورة الربيعية لسنة 2016 :

عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المعالجة	عدد الأسئلة المطروحة	الأسئلة الكتابية
92	288	380	المجلس الشعبي الوطني
11	37	48	مجلس الأمة
103	325	428	المجموع

\*الملاحظ من خلال الجدولين لجوء أعضاء البرلمان إلى آلية السؤال الكتابي مقارنة بالسؤال الشفوي .

\*كما أن الحصيلة الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان لم تحدد إن كانت الأسئلة الكتابية كلها لنفس الدورة أم أنها من دورات سابقة .

# قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية :

أولا : الكتب والمؤلفات

- ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري - دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني - ب ط، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، ب س ن .
- اسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية ، ب ط، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1996 .
- إلياس جوادى، رقابة دستورية القوانين، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
- بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان - دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى، ج1، ب ط، د.م.ج، الجزائر، 2012 .
- بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان - دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى، ج 2، ب ط، د.م.ج، الجزائر، 2012 .
- بشير علي محمد باز، حق حلّ المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، ب ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2004.
- دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة - دراسة تحليلية مقارنة -، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2010.
- رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة، ب ط، دار النهضة العربية، مصر، 1997.
- زكرياء أقنوش، الاجراءات التشريعية بالمغرب بين القواعد القانونية والتطبيقات القضائية، دار الآفاق للنشر والتوزيع، المغرب، 2009 .

- سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.
- سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، ب ط، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
- سعدى محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية -دراسة مقارنة - ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008 .
- سعيد السيد علي، القانون الدستوري- الاستجابات والتحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة - ب ط، دار الكتاب الحديث، ب ب، 2009.
- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ب ط، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ب س ن .
- سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، ب ط، د.م.ج، الجزائر، 2012.
- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، ج 3، ب ط، د.م.ج، الجزائر، 2013 .
- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، ج 4، ب ط، د.م.ج، الجزائر، 2013 .
- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقدرات الإدارية - دراسة مقارنة -، ط السادسة، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1991.

- صادق أحمد علي يحي النفيس، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة - دراسة مقارنة - المكتب الجامعي الحديث، 2008 .
- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ب ط، د.م.ج، الجزائر، 2010.
- صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، ط 1، مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش، E P A، الجزائر، 2012 .
- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، ب ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006 .
- عباس عمار، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، ب ط، دار الخلدونية، الجزائر، 2010 .
- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة - تشريعاً - فقهاً، دار الهدى، الجزائر، 2005.
- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة النظام السياسي الجزائري- دراسة مقارنة-، دار هومة، الجزائر، 2009.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1995 .
- عزاوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ج2، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر. ب س ن .

- عزاوي عبد الرحمان، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة في تحديد كل من القانون واللائحة - ج 1، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر. ب س ن .
- عز الدين بغدادى، الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري - دراسة مقارنة مع النظام المصري -، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، ب ب، 2009 .
- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، ب ط، دار الخلدونية، الجزائر، 2007 .
- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، ب ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013 .
- عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر - دراسة وصفية تحليلية مقارنة - طبعة معدلة طبقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية 2008، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
- فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، دراسة قانونية مقارنة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت لبنان، 2010.
- فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسسي، ط2، د. م. ج.، الجزائر، 2008.
- محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، ب ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، مصر، 2002 .

- محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري -دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي -، ب ط، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2014 .
- محمد فهم درويش، السلطة التشريعية، ماهيتها، تكوينها، اختصاصاتها، 2002.
- محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، مصر، 1990.
- مدحت أحمد يوسف غنيم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2011.
- منصور محمد أحمد، دور مجلس الدولة في المجال التشريعي - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007.
- مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط 1، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2009.
- ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، ب ط، دار الهدى، الجزائر، ب س ن .
- وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي - دراسة مقارنة -، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008.

ثانيا : أطروحات الدكتوراه ومذكرات الماجستير :

أ- أطروحات الدكتوراه :

-أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ديسمبر 2013.

-بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2015-2016 .

-بن مسعود أحمد، أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016 .

-بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، جوان 2012 .

-جعفري نسيم، المركز الدستوري للغرفة الثانية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014 - 2015.

-حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضمائنها، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012 - 2013.

- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية - دراسة مقارنة -، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2005 - 2006 .
- راجحي أحسن، مبدأ تدرّج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005 - 2006 .
- رمضاني فاطمة الزهراء، سلطة التقرير في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013 - 2014 .
- شتاتة وفاء أحلام، الأسئلة الشفوية والكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على أعمال الحكومة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012 - 2013 .
- طبي عيسى، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011.
- لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، 2011-2012 .
- مرزوقي عبد الحليم، حق الحلّ في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013 - 2014 .

-مولاي هاشمي، المجالس الشعبية المنتخبة في ظل النظام الدستوري الجزائري " المبدأ والتطبيق"، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014-2015 .

-مولود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012 - 2013 .

-وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011 - 2012 .

#### ب - مذكرات الماجستير :

-الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2010-2011 .

-بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، 2006 - 2007 .

-بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2007-2008 .

- بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون الإداري والمؤسسات الدستورية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006 - 2007 .
- بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003 - 2004 .
- بوقرن توفيق، الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا - الجزائر نموذجاً -، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011-2012 .
- حسين بوالطالين، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه، مذكرة ماجستير فرع المؤسسات الادارية والسياسية، كلية الحقوق جامعة قسنطينة 1، 2013-2014 .
- ردادة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2005.
- رمال أمين، النظام القانوني لعضو البرلمان في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير تخصص قانون اداري معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016 .
- رمضاني فاطمة الزهراء، مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، 2004-2005 .

- رياحي مصطفى، الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996،  
مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2004 -  
2005.
- سحنين أحمد، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، مذكرة ماجستير  
في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2004 - 2005 .
- سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري  
الجزائري - دراسة مقارنة - مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم  
السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005 - 2006 .
- سعيدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة ماجستير  
في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ماي 2002 .
- شامي رابع، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق  
والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011 - 2012 .
- فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري -  
دراسة مقارنة -، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس.  
ب.س.
- عيادي سعاد، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير، تخصص  
قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013 -  
2014.
- كيواني قديم، السلطة التنفيذية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة  
ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011 - 2012.

- مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري -دراسة مقارنة -، مذكرة ماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، جوان 2011.
- مزياني لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، ديسمبر 2011.
- منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996، وأثره على النظام السياسي، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013 - 2014 .
- مولاي هاشمي، تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في النظام الدستوري الجزائري (المبدأ والتطبيق)، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2009 - 2010 .
- ولد علي تاكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفقاً للتعديل الدستوري لسنة 1996، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2010 - 2011 .
- ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، جانفي 2013.
- يحياوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة ماجستير تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009 - 2010 .

### ثالثا: المقالات

- باديس سعودي، قراءة في حقّ رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري - دراسة مقارنة-، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 38، ديسمبر 2012.
- بدران مراد، الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مجلة إدارة، العدد 2، 2000 .
- بن دحو نور الدين، السؤال البرلماني كمؤشر لقياس نشاط الأحزاب السياسية الجزائرية داخل البرلمان، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 14، جانفي 2016.
- بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحقّ المبادرة بالقوانين، في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011، دفاتر السياسة والقانون، العدد الثامن، جانفي 2013 .
- حاجة عبد العالي، تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، مجلة صادرة عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع الجزائري، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، العدد 4، 2008.
- حسن البحيري، سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد الأول، 2012. منشور على الموقع الإلكتروني: [www.damascusuniversity.edu.sy](http://www.damascusuniversity.edu.sy)
- دايم نوال، مدى فعالية التحقيق البرلماني كآلية رقابية على أعمال الحكومة في التشريع الجزائري، مجلة المعيار، مجلة محكمة تصدر عن المركز الجامعي تيسمسيلت، العدد 11 جوان 2015 .

- دايم نوال، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي بالنعامة، العدد الثالث، جانفي 2016 .
- دلال لوشن، نادية خلفة، التمثيل النسبي والأداء البرلماني، مجلة العلوم القانونية، المركز الجامعي الوادي، عدد 2، جانفي 2011 .
- رشيد المدور، إشكالية النظام الداخلي للبرلمان في ضوء الدستور -دراسة دستورية مقارنة- المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 111، 2016 .
- شبل بدر الدين، العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية والممارسة، مجلة الاجتهاد القضائي،، مخبر أثر الإجتهد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الرابع، 2008.
- عادل الطبطبائي، جدول أعمال البرلمان، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 3، السنة العاشرة، سبتمبر 1986 .
- عادل فرج، تطور مفهوم الرقابة السياسية من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي، مجلة القانون المغربي، العدد 18 مارس 2012 .
- عزاوي عبد الرحمان، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقا لأحكام الدستور والقانون العضوي 99-02 لسنة 1999 المتعلق بتنظيم العلاقة البنينة لغرفتي البرلمان والحكومة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد 4 لسنة 2006 .
- عمار عباس، استجواب الحكومة من طرف البرلمان في النظام السياسي الجزائري، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، العدد 4 لسنة 2006.

-عمار عباس، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة القانون، المركز الجامعي غيلزان، العدد الأول، 2009 . مأخوذ من الموقع الالكتروني

[www.ammarabbes.blogspot.com](http://www.ammarabbes.blogspot.com)

-عمار عباس، بن طيفور نصر الدين، التعاطي مع شغور رئاسة الجمهورية - الجزائر سنة 1992، وتونس سنة 2011، نموذجاً -، المجلة التونسية للإدارة العمومية، مجلّة تصدر عن مركز الخبرة والبحوث الإدارية بالمدرسة الوطنية للإدارة، عدد 39، . مأخوذة من الموقع

الالكتروني: مدوّنة عمار عباس [www.ammarabbes.blogspot.com](http://www.ammarabbes.blogspot.com)

-فيصل شنطاوي، سليم سلامة حتملة، سلطة رئيس الدولة في الاعتراض عن القوانين في النظام الدستوري الأردني - دراسة مقارنة -، مجلة علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 42، العدد 2، 2015 .

-كايس شريف، الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري، مجلة الوسيط، عدد 12 لسنة 2015 .

-لموسخ محمد، هميسي رضا، اللجنة متساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة .

-مسعود شيهوب، المبادرة بين القوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مقال منشور على الموقع الالكتروني

[www.ammarabbes.blogspot.com](http://www.ammarabbes.blogspot.com)

- ميلود ذبيح، رقابة البرلمان على الحكومة بألية الاستجواب، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 5، جوان 2012 .

-نقادي حفيظ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، دفاتر السياسة والقانون، العدد العاشر، جانفي 2014.

- وليد شريط، الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستوري الجزائري "المبررات وواقع العلاقة بين غرفتي البرلمان، مجلة العلوم القانونية الإدارية والسياسية، العدد 11 لسنة 2011.

-وليد شريط، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري، حالة غيبة البرلمان - دراسة مقارنة - مجلة الواحات للبحوث والدراسات، العدد 16، 2012.

#### رابعا : المداخلات :

-العبد عاشوري، رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري (النص والممارسة)، مداخلة أقيمت في إطار ندوة حول السؤال الشفوي والكتابي كآليات الرقابة البرلمانية، التاريخ 2006/04/23، منشورة على الموقع الإلكتروني [www.mrp.gov.dz](http://www.mrp.gov.dz)

- بلعربي عبد القادر، واقع البرلمان الجزائري، مداخلة مأخوذة من موقع المجلس الشعبي الوطني، [www.Apn.dz](http://www.Apn.dz)

- بو طيب بن ناصر، علاقة المجتمع المدني بالبرلمان بين النصوص القانونية والممارسة الفعلية، جامعة قاصدي مرباح، 28 فيفري 2013 . مأخوذ من الموقع الإلكتروني [www.maspolitique.com](http://www.maspolitique.com)

-عباس عمار، بيان السياسة العامة للحكومة بين الالتزام الدستوري والتقدير السياسي، مداخلة بالملتقى الدولي الثاني حول تنظيم السلطات في الدساتير العربية، كلية الحقوق جامعة خنشلة، 22-23 أكتوبر 2014 منشورة على الموقع الإلكتروني: [www.ammarabes.blogspot.com](http://www.ammarabes.blogspot.com)

-يحي بوخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، مداخلة أقيمت في اليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية يوم 15 فبراير 2009، نزل الأوراسي الجزائر.

#### خامسا : النصوص القانونية :

- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963 .
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976 .
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989 .
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996 .
- قانون 08 - 19 مؤرخ في 17 ذي القعدة 1429 الموافق 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر 63 لسنة 2008 .
- قانون 16 - 12 مؤرخ في 26 جمادى الاولى 1437 الموافق 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر 14 لسنة 2016 .
- القانون العضوي 98 - 01 المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق 30 ماي 1998 ،يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر 37 لسنة 1998 .
- القانون العضوي 99 - 02، مؤرخ في 20 ذي القعدة 1419، الموافق لـ 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الملغى، ج ر 15 لسنة 1999 .
- القانون العضوي 16-10 مؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق 25 غشت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات ج ر 50 لسنة 2016.

- القانون العضوي 16 - 12، مؤرخ في 22 ذي القعدة 1435، الموافق لـ 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر 50 لسنة 2016.
- القانون رقم 89 - 16، المؤرخ في 11/12/1989، المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، ج ر 52 لسنة 1989.
- القانون رقم 08 - 09، المؤرخ في 18 صفر 1429، الموافق لـ 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر 21 لسنة 2008.
- المرسوم الرئاسي رقم 92 - 01، مؤرخ في 28 جمادى الثانية 1412، الموافق لـ 4 يناير 1992، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج ر 2، لسنة 1992.
- المرسوم التنفيذي 92 - 175، المؤرخ في 20 فبراير 1992، المطبق لمرسوم الطوارئ، ج ر 14 لسنة 1992.
- المرسوم التنفيذي 98 - 261، المؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر 64 لسنة 1998.
- القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 10 فبراير 1992، المتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، ج ر 11 لسنة 1992.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1964، الموافق عليه في 28/02/1964.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977، ج ر 68 لسنة 1977 .
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، ج ر 53 لسنة 1997 .
- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998، ج ر 08 لسنة 1998 .

- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999، ج ر 84 لسنة 1999.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، ج ر 46 لسنة 2000.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم، ج ر 77 لسنة 2000 .
- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 06 أفريل 2016، ج ر 29 لسنة 2016.

### النصوص القانونية المقارنة :

-La constitution Française du 4 octobre 1958 .

- دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
- الدستور المصري لسنة 2014 .
- الدستور التونسي لسنة 2014.
- النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لسنة 2015، المنشور على الموقع الإلكتروني [www.chambreconseiller.ma](http://www.chambreconseiller.ma)
- النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2013، المنشور على الموقع الإلكتروني [www.parlement.ma](http://www.parlement.ma) .
- النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي لسنة 2015 المنشور على الموقع الإلكتروني [www.arp.tn](http://www.arp.tn)

### سادسا : المواقع الإلكترونية :

- الموقع الإلكتروني لمجلس الشيوخ الفرنسي: [www.senat.fr](http://www.senat.fr)
- الموقع الإلكتروني لمجلس المستشارين المغربي [www.chambreconseiller.ma](http://www.chambreconseiller.ma)
- الموقع الإلكتروني لمجلس النواب المغربي [www.parlement.ma](http://www.parlement.ma) .

الموقع الإلكتروني لمجلس نواب الشعب التونسي [www.chambre-dep.tn](http://www.chambre-dep.tn) .

موقع المجلس الشعبي الوطني [www.Apn.dz](http://www.Apn.dz)

موقع وزارة العلاقات مع البرلمان [www.mrp.gov.dz](http://www.mrp.gov.dz)

مدونة الدكتور عمار عباس [www.ammarabes.blogspot.com](http://www.ammarabes.blogspot.com)

المراجع باللغة الفرنسية :

### Les ouvrages :

-Carré Dé Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, Ed. Sirey, Paris, 1982-

- F. Luchair, Les sources des compétences législatives et règlementaires, AJDA, 1974

-G. Vedel, Droit administratif, 5<sup>ème</sup> édition, Tome II, 1973 .

-Georges Burdeaur, Droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.J., Paris, 1980 .

L. Duguit, Traité de droit constitutionnel, Tome III, 8<sup>ème</sup> éd., Dalloz, Paris, 1973.

-M. Duverger, Institution politique et droit constitutionnel, édition presse universitaire de France, Paris, 1973 .

-Philippe ARDANT, Institution politique et droit institutionnel, L.G.D.J., 12<sup>ème</sup> édition, 2000 .

### Les articles :

-A. Djebbar, La loi et le reglement dans la constitution du 28 novembre 1996, Revue de l'école nationale d'administration, Volume 7, N° 1, 1997

-BEN BEDIS Fouzia , Les prérogatives législatives du conseil de la nation dans le bicamérisme Algérien, Revue El wassit , n 12 , 2015 .

# الفهرس

1	مقدمة .....
	<b>الباب الأول : إختصاصات السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري ومدى اتساع نطاقها</b>
8	.....
11	الفصل الأول: اتساع اختصاصات السلطة التنفيذية في مجال التشريع .....
12	المبحث الأول: تعزيز دور الحكومة في المجال التشريعي .....
12	المطلب الأول: دور الحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان .....
13	الفرع الأول: جدول أعمال البرلمان وأهميته .....
15	الفرع الثاني: الصعوبات أو المشاكل التي يطرحها جدول الأعمال .....
15	أولاً: من الناحية الفنية .....
16	ثانياً: الصعوبات أو المشاكل السياسية .....
17	الفرع الثالث: الأولوية الممنوحة للحكومة في ضبط جدول الأعمال .....
	الفرع الرابع: النتائج والانعكاسات المترتبة على أولوية الحكومة في ضبط جدول الأعمال .....
21	.....
24	المطلب الثاني: المبادرة بالقوانين وتفوق الحكومة في ذلك .....
25	الفرع الأول: تقييد المبادرة الحكومية بالقوانين شكلياً .....
25	أولاً: المرحلة التحضيرية لمشروع القانون .....
26	ثانياً: عرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة .....
28	ثالثاً: دور رئيس الجمهورية في المبادرة بمشاريع القوانين .....
30	الفرع الثاني: تعزيز دور الحكومة في المبادرة بمشاريع قوانين .....
32	المبحث الثاني: هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي .....
32	المطلب الأول: صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر .....
33	الفرع الأول: التفويض التشريعي .....
33	أولاً: التفويض التشريعي في ظلّ دستور 1963 .....
34	ثانياً: قيود التفويض التشريعي .....
35	1. الجهة صاحبة الحق في طلب التفويض .....

2. ضرورة أن يصدر قانون التفويض التشريعي بناء على طلب رئيس الجمهورية..... 35
3. المدة الزمنية لقانون التفويض..... 35
4. تحديد المواضيع المعنية بالتفويض ..... 37
5. أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء ..... 37
6. أن تعرض الأوامر على المجلس الوطني في أجل محدد ..... 38
- الفرع الثاني: التشريع بأوامر حق دستوري أصيل لرئيس الجمهورية ..... 38
- أولاً: القيود الواردة على التشريع بأوامر ..... 40
1. اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء ..... 40
2. عرض الأوامر على مجلس الدولة ..... 41
3. التقيّد بالمدة الزمنية القانونية ..... 43
4. شرط الاستعجال في الأوامر التشريعية ..... 45
- ثانياً: الطبيعة القانونية للأوامر ..... 50
- الفرع الثالث: إصدار رئيس الجمهورية لقانون المالية بموجب أمر ..... 53
- المطلب الثاني: اتساع المجال التنظيمي للسلطة التنفيذية ..... 55
- الفرع الأول: التشريع الموازي عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة ..... 57
- الفرع الثاني: هيمنة رئيس الجمهورية على سلطة التنظيم المستقل ..... 59
- أولاً: لوائح المصالح العامة أو اللوائح التنظيمية التي تتضمن القواعد اللازمة لسير المرافق العامة ..... 63
- ثانياً: لوائح الضبط الإداري ..... 64
- الفرع الثالث: نطاق السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية ..... 64
- الفرع الرابع : سلطة تنفيذ القوانين والتنظيمات ..... 66
- المبحث الثالث: تحكم رئيس الجمهورية في الإجراءات اللاحقة على المصادقة على القانون ..... 71
- المطلب الأول: حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين ..... 71

- 72 ..... الفرع الأول : مدلول الإعتراض
- 73 ..... أولاً: أنواع الاعتراض
- 73 ..... 1- حق الاعتراض المطلق
- 73 ..... 2- حق الاعتراض النسبي
- 73 ..... أ- الاعتراض البسيط
- 73 ..... ب- الاعتراض الموصوف
- 74 ..... ج- الاعتراض الواقف
- 74 ..... د- الاعتراض الناقل
- 75 ..... ثانياً: الطبيعة القانونية لحق الاعتراض
- 76 ..... الفرع الثاني: التنظيم الدستوري الجزائري لحق الاعتراض أو طلب مداولة ثانية..
- 78 ..... الفرع الثالث: الإجراءات الدستورية لحق الاعتراض
- 78 ..... أولاً: تسبب الاعتراض
- 79 ..... ثانياً: المدّة التي يُسَلَّم خلالها الاعتراض
- 81 ..... ثالثاً: اشتراط نصاب ( $\frac{2}{3}$ ) النواب والأعضاء
- 82 ..... 1- صعوبة توافر النصاب على مستوى المجلس الشعبي الوطني:
- 83 ..... 2- اشتراط نصاب  $\frac{2}{3}$  أعضاء مجلس الأمة:
- 85 ..... المطلب الثاني: إصدار القوانين
- 86 ..... الفرع الأول: الطبيعة القانونية للإصدار
- 87 ..... الفرع الثاني: إمكانية الامتناع عن إصدار القانون
- 90 ..... الفصل الثاني: سلطات رئيس الجمهورية الواسعة في الظروف الاستثنائية وسلطته في الحل.
- 91 ..... المبحث الأول: سلطات رئيس الجمهورية الواسعة في الظروف الاستثنائية
- 92 ..... المطلب الأول: حالي الطوارئ والحصار
- 93 ..... الفرع الأول: مدلول حالي الطوارئ والحصار
- 94 ..... الفرع الثاني : شروط تقرير حالي الطوارئ والحصار
- 94 ..... أولاً: الشروط الموضوعية

- 1- شرط الضرورة الملحة ..... 94
- 2- تحديد المدة ..... 96
- ثانيا: الشروط الشكلية ..... 97
- 1- الجهة المختصة بإعلان حالة الطوارئ والحصار ..... 97
- 2- اجتماع المجلس الأعلى للأمن ..... 97
- 3- استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ..... 98
- 4- استشارة الوزير الأول ..... 99
- 5- استشارة المجلس الدستوري ..... 99
- المطلب الثاني: الحالة الاستثنائية ..... 100
- الفرع الأول: شروط تقرير الحالة الاستثنائية ..... 101
- أولا: الشروط الموضوعية لتقرير الحالة الاستثنائية. .... 101
- ثانيا: الشروط الشكلية ..... 103
- 1- استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ..... 103
- 2- استشارة رئيس المجلس الدستوري ..... 103
- 3- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء ..... 104
- 4- الاجتماع الوجوبي للبرلمان ..... 105
- الفرع الثاني : سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية .. 105
- أولا: القيود الواردة على سلطة الرئيس في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية ..... 106
- 1- قيد الاختصاص للتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية ..... 106
- 2- ضرورة دفع الأوامر التشريعية للخطر ..... 107
- 3- القيود المتعلقة بإجراءات إصدار الأوامر التشريعية ..... 108
- ثانيا: الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية ..... 109
- المطلب الثالث: حالة الحرب ..... 111
- الفرع الأول: الشروط الموضوعية والشروط الشكلية لحالة الحرب ..... 111

- أولاً : الشروط الموضوعية لحالة الحرب ..... 112
- ثانياً: الشروط الشكلية لحالة الحرب ..... 112
- 1- اجتماع مجلس الوزراء..... 112
- 2- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ..... 113
- 3- استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني وكذا رئيس المجلس الدستوري..... 113
- 4- اجتماع البرلمان وجوباً ..... 114
- 5- توجيه خطاب للأمة..... 114
- الفرع الثاني: النتائج المترتبة على إعلان حالة الحرب ..... 115
- المبحث الثاني: سلطة حلّ المجلس الشعبي الوطني ..... 117
- المطلب الأول: حق الحل في الدساتير المقارنة ..... 117
- الفرع الأول: مدلول حق الحل ..... 117
- أولاً: تعريف حق الحل والغاية منه ..... 119
- ثانياً: الخلافات الفقهية حول مدى ضرورة حق حل المجالس النيابية ..... 120
- الفرع الثاني: ضمانات عدم التعسف في استعمال حقّ الحل ..... 122
- أولاً: الضمانات المتعلقة بالإجراءات والمواعيد. .... 123
1. الضمانات الإجرائية ..... 123
- أ. استشارة جهات معينة قبل اتخاذ قرار الحل ..... 123
- ب. ضمانات إجراء استفتاء شعبي قبل اتخاذ قرار الحل ..... 124
2. الضمانات المتعلقة بالمواعيد ..... 126
- أ. ضمانات عدم جواز الحل خلال فترة زمنية معينة ..... 126
- ب. ضمانات حظر الحل أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية ..... 127
- ج. ضمانات عدم إطالة الفترة بين إنهاء نيابة البرلمان وانعقاد المجلس الجديد ..... 127
- ثانياً: ضمانات الالتزام بتسبيب قرار الحل ..... 128
- المطلب الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في حلّ المجلس الشعبي الوطني ..... 129

- 130 ..... الفرع الأول: الحل الوجودي
- 132 ..... الفرع الثاني: الحل الرئاسي الإرادي
- 135 ..... الفرع الثالث: شكلية الضوابط التي تحكم سلطة الحلّ وموانع ممارستها
- 135 ..... أولاً: شكلية الضوابط التي تحكم سلطة الحل
- 136 ..... 1. استشارة جهات محدّدة:
- 137 ..... 2. إجراء الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر:
- 139 ..... ثانياً: موانع ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة الحل.
- 1 ..... منع ممارسة سلطة الحل لمن يتولّى رئاسة الدولة في حالة شغور  
المنصب..... 139
2. عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية وحالة  
الحرب..... 140
- الباب الثاني : الدور المحدود للبرلمان في ممارسة وظيفتيه التشريعية والرقابية في  
النظام الدستوري الجزائري**
- 143 ..... الفصل الأول : ضعف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية وقصور الحماية المقررة لمجاله
- 146 ..... المبحث الأول: الدور المحدود للبرلمان في المجال التشريعي
- 147 ..... المطلب الأول: القيود الواردة على اقتراحات القوانين وأسباب ضعفها
- 149 ..... الفرع الأول: القيود الواردة على اقتراحات القوانين
- 149 ..... أولاً: القيود الشكلية والاجرائية.
- 150 ..... ثانياً: القيود الزمنية والموضوعية لاقتراحات القوانين
- 153 ..... 1- القيود الزمنية
- 153 ..... 2- القيود الموضوعية
- 154 ..... الفرع الثاني: أسباب ضعف المبادرة البرلمانية
- 160 ..... المطلب الثاني : دور مجلس الأمة في المجال التشريعي ودور اللجنة متساوية  
الأعضاء..... 163
- 164 ..... الفرع الأول : دور مجلس الأمة في المجال التشريعي

- أولا : مدى امكانية أعضاء مجلس الأمة إقتراح القوانين ..... 166
- 1- إستبعاد مجلس الأمة عن إقتراح القوانين قبل التعديل الدستوري .... 166
- 2- التعديل الدستوري يعطي الحق لمجلس الأمة باقتراح القوانين ولكن في مجالات محددة ..... 168
- ثانيا: مناقشة النص والتصويت عليه ومدى قابليته للتعديل على مستوى مجلس الأمة ..... 169
- الفرع الثاني : حالة اختلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني حول النص القانوني ودور اللجنة متساوية الأعضاء في حل الخلاف ..... 171
- أولا : حل الخلاف بين الغرفتين في ظل دستور 1996 (قبل تعديل الدستور) ..... 173
- ثانيا : اللجنة متساوية الأعضاء بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 ..... 176
- المبحث الثاني: ضعف وقصور آليات حماية مجال القانون ..... 180
- المطلب الأول: رقابة المجلس الدستوري ومدى حمايتها لمجال القانون ..... 181
- الفرع الأول: إجراءات الرقابة على دستورية التنظيمات ..... 184
- الفرع الثاني افتقار الرقابة الدستورية على التنظيمات للنجاعة والفعالية: ..... 193
- المطلب الثاني: دور مجلس الدولة في حماية مجال القانون ..... 197
- الفرع الأول: مدى خضوع التنظيم المستقل للرأي الاستشاري لمجلس الدولة .. 197
- الفرع الثاني: الرقابة البعدية القضائية لمجلس الدولة على التنظيم المستقل ..... 200
- الفصل الثاني: عدم فعالية الآليات الرقابية المنحولة للبرلمان في مواجهة الحكومة ..... 204
- المبحث الأول: محدودية دور آليات الرقابة البرلمانية التي لا ترتب مسؤولية الحكومة السياسية ..... 205
- المطلب الأول: الأسئلة البرلمانية ..... 205
- الفرع الأول: أنواع الأسئلة البرلمانية وشروطها ..... 207
- أولاً: أنواع الأسئلة البرلمانية ..... 208
1. الأسئلة الكتابية ..... 208

- 208 ..... 2. الأسئلة الشفوية
- 213 ..... ثانياً: شروط السؤال في النظام الجزائري
- 215 ..... الفرع الثاني: تواجد الحكومة في مختلف إجراءات السؤال وتأثير ذلك عليه
- 218 ..... الفرع الثالث: جواب عضو الحكومة على السؤال وإمكانية إجراء مناقشة
- 218 ..... أولاً: جواب عضو الحكومة عن السؤال
- 223 ..... ثانياً: مناقشة عضو الحكومة وانعدام أثرها
- 225 ..... الفرع الرابع: العقوبات التي تحدّ من فعالية السؤال البرلماني
- 228 ..... المطلب الثاني: الاستجواب البرلماني
- 230 ..... الفرع الأول : شروط وإجراءات الإستجواب البرلماني
- 230 ..... أولاً : شروط الاستجواب
- 230 ..... 1- الشروط الشكلية
- 232 ..... 2- الشروط الموضوعية
- 233 ..... 3- شروط الاستجواب البرلماني في الجزائر
- 236 ..... ثانياً: إجراءات الاستجواب
- 242 ..... الفرع الثاني: انعدام الآثار المترتبة عن الاستجواب البرلماني
- 245 ..... المطلب الثالث : التحقيق البرلماني ومدى فعاليته
- 246 ..... الفرع الأول : أسس التحقيق البرلماني
- 247 ..... أولاً : إنشاء لجنة التحقيق حق للبرلمان بغرفتيه .
- 247 ..... ثانياً: نطاق التحقيق البرلماني
- 247 ..... 1- النطاق الموضوعي للتحقيق البرلماني
- 248 ..... 2-النطاق الزماني للتحقيق البرلماني
- 249 ..... 3-النطاق المكاني للتحقيق البرلماني
- 249 ..... ثالثاً : سلطات لجان التحقيق البرلماني
- 249 ..... 1- سلطات لجنة التحقيق المتعلقة بالوثائق والمستندات
- 250 ..... 2- سلطات اللجنة المتعلقة بالأشخاص

- 3- سلطات اللجان إزاء الأماكن ..... 250
- رابعا : الطابع السري للتحقيق البرلماني ..... 251
- الفرع الثاني : القيود الواردة على التحقيق البرلماني وأثرها على فعاليته ..... 252
- أولا : القيود المرتبطة بإجراءات الإنشاء ..... 252
- 1- اشتراط المشرع لعدد معين من التوقيعات لقبول الطلب ..... 252
- 2- إبعاد اللجان الدائمة عن التحقيق البرلماني ..... 253
- ثانيا: من حيث سلطات اللجنة ..... 254
- 1- عدم إقرار جزاء على عدم الإمتثال أمام اللجنة ..... 254
- 2- التذرع بسرية الوثائق واستراتيجيتها قيد مانع لحصول اللجنة عليها.. 255
- 3- عدم وجود جهة حيادية للفصل في مدى سرية الوثيقة..... 255
- ثالثا: أخذ رأي الحكومة في نشر التقرير ..... 256
- المبحث الثاني: آليات الرقابة البرلمانية التي تترتب عليها المسؤولية السياسية للحكومة. 259
- المطلب الأول: المصادقة على مخطط عمل الحكومة ..... 262
- الفرع الأول : عرض مخطط العمل على المجلس الشعبي الوطني ..... 263
- الفرع الثاني: رفض مخطط عمل الحكومة ..... 269
- الفرع الثالث: تقديم عرض لمخطط العمل على مجلس الأمة ..... 271
- المطلب الثاني : تقديم بيان السياسة العامة ووسائل الرقابة المرتبطة به ..... 275
- الفرع الأول: اللائحة..... 278
- أولا: الشروط الواجب توافرها في اقتراح اللوائح: ..... 279
- ثانيا: الأثر القانوني المترتب عن المصادقة على اقتراح اللائحة. .... 281
- الفرع الثاني: ملتمس الرقابة ..... 282
- أولا : شروط وإجراءات ملتمس الرقابة. .... 284
- 1- ارتباط ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة..... 284
- 2- النصاب القانوني اللازم للتوقيع على ملتمس الرقابة ..... 285
- 3- إيداع ملتمس الرقابة ونشره..... 286

287	4- المدد الللزمدة للتصويت على ملتمس الرقابة .....
288	5- نصاب الموافقة على ملتمس الرقابة .....
288	ثانيا: آثار ملتمس الرقابة .....
290	الفرع الثالث: التصويت بالثقة .....
291	أولا: ضوابط وإجراءات التصويت بالثقة. ....
293	ثانيا : النتائج المترتبة على التصويت بالثقة. ....
294	<b>خاتمة</b> .....
304	<b>الملاحق</b> .....
334	<b>قائمة المراجع</b> .....
354	<b>الفهرس</b> .....



## ملخص :

تقوم أغلب الأنظمة السياسية المعاصرة على مبدأ الفصل بين السلطات ، باعتباره من أهم المبادئ التي تكفل الممارسة الديمقراطية. إن دراسة موضوع التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية له أهمية بالغة ، إذ يُمكن من معرفة و حصر أهم مظاهر التعاون بين السلطتين ، وكذا الرقابة المتبادلة بينهما . ما يسمح برد كل سلطة إلى نطاقها الدستوري إذا حاولت تجاوزه و الخروج عنه ذلك أن المساواة بين السلطتين تفرض توازنا بينهما فلا تكون إحداهما خاضعة للأخرى ولا ترجح كفة سلطة على حساب السلطة الأخرى . ولكن ، وبالرغم من أن التعديل الدستوري لسنة 2016 أكد صراحة بأن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي و الفصل بين السلطات إلا أننا نتساءل عن مدى تجسيد ذلك وهل هناك توازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام الدستوري الجزائري أم أن كفة السلطة التنفيذية هي الراجحة ؟

**الكلمات المفتاحية :** السلطة التنفيذية ، السلطة التشريعية ، تعديل دستوري ، رقابة ، تعاون ، توازن .

## Résumé :

La plupart des systèmes politiques contemporains sont fondés sur le principe de séparation des pouvoirs, comme étant l'un des principes les plus importants garantissant la pratique de la démocratie.

L'étude de l'équilibre entre les deux pouvoirs exécutif et législatif revêt une grande importance, puisqu'il permet de prendre connaissance et de cerner les principaux facteurs de coopération entre les deux pouvoirs, ainsi que leur contrôle mutuel ce qui permet de renvoyer chaque pouvoirs à ses disposition constitutionnelle ,dans le cas ou l'un tente de les dépasser , l'égalité entre les deux pouvoirs impose un équilibre entre eux de telle façon que l'un ne dépende de l'autre ou fasse pencher la balance en faveur de l'un d'eux au détriment de l'autre .

Cependant, bien que l'amendement constitutionnel de 2016 a stipulé explicitement que l'état est basé sur les principes d'organisation démocratique et de séparation des pouvoirs , il y a lieu de savoir l'ampleur de la concrétisation de cela , et s'il y a équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif dans le système constitutionnel algérien ou bien si la prépondérance revient au revient au pouvoir exécutif ?

**Mots clefs :** Pouvoir exécutif, Pouvoir législatif, Réforme constitutionnelle, Contrôle, Coopération, Equilibre.

## Abstract :

Most of the contemporary political systems are based on the principle of separation between powers, considering that it is one of the most important principles which guarantee the democratic process.

The study of the balance between executive and legislative powers is a matter of extreme importance, it permits to know and identify the most important features of cooperation between the two powers and their reciprocal control, allowing hence to send back each power to its constitutional provisions if it tries to goes beyond them, giving that the equality of the two powers imposes a balance between them in such a manner that neither the one do not depend upon the other, nor shifting the balance of one power to the detriment of the other.

However, despite the constitutional amendment of 2016 which has clearly confirmed that the state is based on principles of democratic organization and separation between powers, we still wonder to which extent can that be concretized, is there a balance between legislative and executive powers in the Algerian constitutional system or does the balance shift in favor of the executive power

**Key words:** Executive power, Legislative power, Constitutional amendment, Control, Cooperation, Balance.