

جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام



السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام

إشراف:

أ. د. بدران مراد

إعداد الطالب:

بن دحو نور الدين

لجنة المناقشة :

- | | | | |
|--------------|---------------------------------|-------|----------------------------|
| رئيسا | جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان | أستاذ | أ.د. بن سهلة ثاني بن علي |
| مشرفا ومقررا | جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان | أستاذ | أ.د. بدران مراد |
| مناقشا | جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس | أستاذ | أ.د. قادة بن بن علي |
| مناقشا | جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس | أستاذ | أ.د. قاسم العيد عبد القادر |

تمت مناقشة هذه الأطروحة بتاريخ : 17 ديسمبر 2015 .

السنة الجامعية : 2015-2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

" قُلْ لَوْ كَانُ الْيَمْرُ مِثْلَ مَا
لِكَلِمَاتِ رَبِّي لَنَفِدَ الْيَمْرُ قَبْلَ أَنْ
تَنفَدَ كَلِمَاتُ رَبِّي وَلَوْ جِئْنَا بِمِثْلِهِ
مِثْلًا "

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ

الآية 109 من سورة الكهف

شكر و تقدير

الحمد لله على فضله و نعمه ، الحمد لله على ما أنا فيه ، و الحمد لله على ما سأكون عليه ، الحمد لله الذي أنار لي درب العلم و المعرفة ، و الحمد لله الذي أمانني على أداء الواجب بإخلاص ، و الحمد لله الذي وفقني في انجاز هذا العمل المتواضع

بعد الله سبحانه و تعالى أتقدم بالشكر الجزيل لأستاذي الكريم المشرف على الرسالة الأستاذ " بدران مراد " الذي تتلمذت على يده و استقيت من فيض علمه فكان خير قدوة لي في مساري العلمي و العملي ،

أشكره جزيل الشكر على تأطيره السديد و توجيهاته المميزة و نصائحه القيمة التي كانت عوناً و سنداً لي من أجل انجاز هذه الرسالة

كما أتقدم بجزيل الشكر و العرفان إلى أساتذتي أعضاء لجنة المناقشة كل باسمه ، على قبولهم مناقشة رسالتي المتواضعة و تكبدهم عناء قراءتها و اثرائها بملاحظاتهم و انتقاداتهم القيمة ،

فجزاكم الله عنا كل خير

الطالب : بن دحو نورالدين

إهداء

إلى من ربّنتني وأنارت دربي وأمانتني بالصلوات والدّعوات، إلى
أغلى إنسان في هذا الوجود أمي الحبيبة
إلى من عمل بك في سبيلي وعلمني معنى الكفاح وأوطني إلى ما أنا
عليه أبي الكريم أدامه الله لي
إلى أختاي العزيزتين ، و إلى قرة عيني الكتكوت " هيثم كوراك "
إلى كل عائلتي و زملائي و أصدقائي و أحبائي

أهدي هذا العمل المتواضع

نورالدين

قائمة بأهم المختصرات

1/ باللغة العربية :

- 1- د . د . ن دون دار النشر .
- 2- د . س . ن دون سنة النشر .
- 3- د . ب . ن دون بلد النشر .
- 4- ج . ر . ج . ج الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية .

2/ باللغة الفرنسية :

- 1 - C.E.Conseil d'Etat .
- 2 - éd.....Edition.
- 3 - L.G.D.J.Librairie générale de droit et de jurisprudence .
- 4 - PPage .
- 5 - P.U.F.Presses universitaires de France .
- 6 - Op.cit Ouvrage précédemment cité .

مقدمة

ظهر مصطلح التنظيم (le règlement) لأول وهلة في فرنسا، في عهد الملك" شارل التاسع " (1560-1574) ، إلا أنه لم يكن مصنفا ضمن الهرم القانوني ، بل كان مجرد وسيلة للتعبير عن الإرادة الملكية ، حفاظا على ممتلكات الملك¹.

و قد استمر العمل بهذا المصطلح منذ أواخر القرن 16 و حتى عهد لويس الثالث عشر إذ كانت جل الأعمال القانونية المصبوغة بهذه التسمية تتمثل في البراءات الملكية .

و بعد ذلك اتسع استعماله في نهاية النظم الفرنسية القديمة (ما قبل ثورة 1789) ، إذ وجدت عشرة أعمال في عهد لويس السادس عشر تم تكييفها على أنها تنظيمات، و كان ذلك في 01 من جانفي 1786².

كما وجدت العديد من التنظيمات المتعلقة بالمجال العسكري في فرنسا كوسائل لتنفيذ القانون العسكري ما بين سنتي 1787 - 1788³. هذا ووجدت أيضا عدة تنظيمات حددت كيفية تطبيق الأمر الصادر في جوان 1787⁴ و الذي تم بمقتضاه

¹ - سعاد بن سريّة ، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008 ، دار بلقيس للنشر ، الجزائر ، 2010 ، ص.141 .

² - سامي جمال الدين ، اللوائح الادارية و ضمانة الرقابة الادارية ، دراسة تحليلية لسلطة الادارة في اصدار اللوائح التنفيذية و اللوائح المستقلة ، و مدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع فرنسا ، منشأة المعارف ، مصر ، 1982 ، ص. 13 .

³ - أشار إلى ذلك سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص. 13 .

⁴ - أشار إلى ذلك سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص. 14 .

إنشاء الجمعيات الاقليمية ، و أيضا قامت بتنفيذ الأمر المتعلق بدعوة مجلس طبقات الأمة للانعقاد و الصادر في 6 أوت 1788⁵.

و في سنة 1789 جاءت الثورة الفرنسية (1789 – 1799) التي كانت مبنية على المبادئ الديمقراطية لتجري تغييرا كليا في نظام الحكم في فرنسا و تقضي على السلطة المطلقة للملوك⁶ ، فأفرزت مبدأ سيادة الأمة الذي خرج عن دائرة الاعتقادات و المبادئ الفلسفية ، و أضحى مجسدا و بشكل قانوني و دستوري من خلال إعلان حقوق الإنسان و المواطن و الدساتير الفرنسية المتعاقبة ، بل و انتقل بفعل تفاعل الحضارات إلى دساتير أوروبية أخرى⁷.

و لما كان البرلمان هو الأجدر بتمثيل الأمة آنذاك ، اعتبر الوسيلة الوحيدة و المثلى للتعبير عن ذلك المبدأ (مبدأ سيادة الأمة) ، هذا الأخير الذي كان مصدر جميع السلطات⁸ . و هو ما مكنه من احتلال مرتبة سامية جعلته السلطة الوحيدة التي تحتكر عملية وضع النصوص القانونية ، أما السلطة التنفيذية فلا يخرج دورها عن دائرة تنفيذ تلك النصوص ، في الحدود و الإطار الذي يرسمه لها

⁵ - أشار إلى ذلك سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص. 14 .

⁶ - في تفاصيل ذلك أنظر ايمان عبد المنعم عامر ، تاريخ أوروبا في العصر الحديث و المعاصر ، دار التعاون للطباعة ، د.ب.ن ، د.س.ن ، ص. 139 و ما بعدها .

⁷ - عزاوي عبد الرحمن ، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية و التنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون و اللاتحة) ، الجزء الأول ، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في النظرية العامة ، دار الغرب للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2009 ، ص. 237 .

⁸ - عزاوي عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص. 238 .

البرلمان الممثل لسيادة الأمة ، و الذي كان وفقا لذلك صاحب الاختصاص الأصيل و الشامل بالتشريع في كل المجالات و الميادين الخاصة بحياة الأفراد⁹.

و بهذا تجسد مبدأ الفصل بين السلطات الذي استتدت عليه الثورة الفرنسية متأثرة في ذلك بفلسفة و أفكار جان جاك روسو¹⁰ ، و القائم على سلطة بل و سيادة البرلمان في عملية صنع القانون ، و اقتصار عمل الحكومة على التنفيذ و التطبيق¹¹.

لكن ومع مرور الوقت ، تحولت البرلمانات إلى سلطات مستبدة و جائرة بعدما أصابها الغرور و سيطر عليها التعالي ، و الذي تولد خاصة عن تضارب الكتل و توجهات الأحزاب و التيارات¹².

⁹ - سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، الطبعة الثانية ، دار الهدى للنشر و الطباعة والتوزيع ، الجزائر ، 1993 ، ص. 231 .

¹⁰ - حول مبدأ الفصل بين السلطات أنظر :

- ميلود ذبيح ، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية ، دار الهدى للطباعة و النشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007 ؛ أنظر كذلك :

- BERGERON Gérard ، Fonctionnement De l'Etat ، Librairie Armand Colin ، France ، 1965 ، pp. 144 et s ; BURDEAU Georges ، Droit Constitutionnel et institutions politiques ، 19^{ème} éd ، L.G.D.J ، France ، 1980 ، pp. 156 et s ; DUVERGER Maurice ، institutions politiques et Droit Constitutionnel ، 11^{ème} éd ، France ، 1970 ، pp. 162 et s .

¹¹ - عزاوي عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص.238 .

¹² - عزاوي عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص.238 و 239 .

هذا و أدى اطلاق سلطة البرلمان في فرنسا آنذاك إلى شل المؤسسات و عدم الاستقرار السياسي ، أنظر في ذلك إلى :

كما أنها لم تستطع مجابهة المشاكل و الأزمات و الأضرار التي حاقت بأوروبا خلال فترة المواجهتين العسكريتين الأولى و الثانية ، و بينهما الأزمة الاقتصادية العالمية (1929)¹³ ، و لم تتمكن من مجارات التحولات و التطورات الكبيرة و السريعة ، كما لم تستطع تلبية كل حاجيات و متطلبات المواطنين بسبب تشعب هذه المتطلبات و كثرتها كذلك¹⁴.

و قد كان ذلك بسبب طبيعة العمل البرلماني البطيء في أغلب مراحلها و آلياته ، و الذي لم يستطع عن طريقها البرلمان من الوقوف و التصدي لكل المشاكل و الأزمات و المستجدات السريعة و المعقدة التي تحتاج إلى تدخل سريع و دقيق و تقني من أجل مواكبتها و مجاراتها¹⁵.

و هو ما احتوت عليه السلطة التنفيذية باعتبارها تمتلك مؤسسات و هياكل إدارية و تقنية سريعة تستطيع من خلالها مجارات التطورات، و مواجهة الصعوبات

-FOVOREU Louis , GAIA Patrick , GHEVONTIAN Richard , MESTRE Jean Louis , PFERSMANN Otto , ROUX André , SCOFFONI Guy , Droit Constitutionnel , Dalloz , 8^{ème} éd , Paris , France , 2005 , p .702 .

¹³ - لمعلومات أكثر حول هاته الفترة أنظر ، علي صبح ، السياسات الدولية بين الحربين العالميتين 1914-1939 ، الطبعة الأولى ، دار المنهل اللبناني مكتبة رأس النبع للطباعة و النشر، لبنان ، 2003 .

¹⁴ - سعيد بوشعير ، المرجع السابق ، ص.231.

¹⁵ - سيدي محمد ولد سيد آب ، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي ، الطبعة الأولى ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، سلسلة " مؤلفات و أعمال جامعية " ، طبع بمساهمة المؤسسة الألمانية هانس سايدل ، المغرب ، 2001 ، ص. 323 .

و تعقيدات العصر¹⁶. لذا تفهقر دور البرلمان و تراجع لصالح السلطة التنفيذية ، هذه الأخيرة أضحت بذلك تحتل مرتبة متميزة و قوية ، بعدما استطاعت امتلاك آليات ووسائل كانت - سابقا - في حوزة البرلمان ، و هذا حتى تستطيع مجابهة تلك الظروف و حتى تتمكن من مجارات متطلبات العصر و تلبية حاجيات الأفراد . ما جعل السلطة التنفيذية تستأثر بميزة تقنية من جهة ، تجعلها قوية و فعالة في مواجهة و حل الأزمات ، و تستأثر من جهة أخرى بسلطة دستورية تمكنها من اتخاذ قرارات سريعة حازمة و فعالة تمكنها من مواجهة الأحداث المستجدة و الوضعيات المعقدة و المتشعبة¹⁷.

لذلك ابتعدت الأنظار عن البرلمان الذي لم يستطع ببطنه و عدم فعاليته من مواجهة الظروف و المستجدات ، و اتجهت إلى السلطة التنفيذية صاحبة السرعة و الفعالية في تحقيق ما عجز عنه البرلمان¹⁸. فجاءت ضرورة وضع دساتير تحد من الاختصاص المطلق لهذا الأخير من جهة ، و تقوي اختصاص السلطة التنفيذية من جهة أخرى ، و ذلك عن طريق تحديد مجالات و ميادين بعينها للبرلمان ، على أن يكون ما عدا تلك الميادين من نصيب السلطة التنفيذية مجسدة في رئيس

¹⁶ - أومايوف محمد ، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري ، رسالة دكتوراه في العلوم تخصص قانون ،

كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2013 ، ص. 256 .

¹⁷ - سعيد بوشعير ، المرجع السابق ، ص. 231 ، 232 .

¹⁸ - عزاوي عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص. 239 .

الجمهورية الذي يتمتع بمجال واسع غير محصور ، ألا و هو مجال السلطة التنظيمية المستقلة¹⁹ .

امتدادا لذلك و بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية ، جاء الدستور الفرنسي لسنة 1958²⁰ قالبا كل الموازين و المعايير الدستورية التقليدية ، باستحداثه أسلوبا جديدا يتم بمقتضاه تحديد مجال البرلمان على سبيل الحصر ، و جعل ما عدا هذا المجال من اختصاص السلطة التنظيمية المستقلة ، مرجحا بذلك كفة السلطة التنفيذية التي صار اختصاصها عاما وواسعا في وضع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد ، و هذا على حساب البرلمان الذي أصبح اختصاصه محصورا و مقيدا في مجال صنع القانون بالمفهوم الواسع²¹ .

و قد تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بالأسلوب الفرنسي السابق ، و ذلك بحصر مجال القانون في المادتين 122 و 123 و مواد متفرقة من دستور 1996 المعدل و المتمم²² .

¹⁹ - سعيد بوشعير ، المرجع السابق ، ص.232 .

²⁰ - تم إصدار النص الأول لدستور الجمهورية الخامسة في 04 أكتوبر 1958 بالجريدة الرسمية المؤرخة في 05 أكتوبر 1958 .

²¹ - سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر السياسي الاسلامي - دراسة مقارنة - ، الطبعة الخامسة ، مطبعة جامعة عين شمس ، مصر ، 1986 ، ص.184 .

²² - المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 . و آخر تعديل لهذا الدستور كان بالقانون رقم 08 - 19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ج. ر. ج. العدد 63 الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008 .

و بالمقابل خول المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية صلاحية التنظيم المستقل في المجالات و الميادين غير المخصصة للقانون²³، و هذا من خلال المادة 125 فقرة 01 من الدستور و التي تنص على أن : " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية²⁴ في المسائل غير المخصصة للقانون ... " ، إذ يستأثر رئيس الجمهورية وفق هذه المادة بسلطة تنظيمية مستقلة يمارسها في كل المجالات و الميادين غير المخصصة للبرلمان ، هذه السلطة أو الصلاحية الدستورية التي بمقتضاها يصدر تنظيمات مستقلة أو مراسيم رئاسية مستقلة ينافس بها القانون في صنع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد .

من كل ما سبق يمكن طرح الاشكال التالي : إذا كان للقانون مجالا ضيقا محصورا وفقا للمواد السابقة من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل و المتمم ، و بالمقابل للسلطة التنظيمية المستقلة مجالا واسعا يضم كل الميادين غير المخصصة للقانون ، و إذا كان مجال تلك السلطة وفقا للدستور حكرا على رئيس

²³- و لعل الأمثلة عن التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية عديدة نذكر منها على سبيل المثال المرسوم الرئاسي رقم 90 - 198 المؤرخ في 30 يونيو 1990 المتضمن التنظيم المطبق على المواد المتفجرة ج. ر. ج. ج. هـ العدد 27 الصادرة بتاريخ 04 يوليو 1990 المعدل و المتمم .

²⁴ - إن مصطلح السلطة (pouvoir) التي تضمنتها المادة 125 فقرة 01 يقصد بها الصلاحية الدستورية ، و ليس الجهة صاحبة الاختصاص ، لأن المؤسس الدستوري استعمل عبارة " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية " ، أي يمارس رئيس الجمهورية هذه الصلاحية الدستورية ، ما يفيد أن السلطة التنظيمية (pouvoir réglementaire) في هذا السياق يقصد منها صلاحية رئيس الجمهورية في تنظيم المسائل غير المخصصة للقانون ، يمارسها (هذه الصلاحية) من خلال إصدار تنظيمات أو مراسيم رئاسية مستقلة عن القانون .

الجمهورية على عكس ما هو عليه الأمر بالنسبة للقانون ، ألا يعد هذا امتيازاً و تفوقاً لها على هذا الأخير في ظل أحكام الدستور الجزائري ؟ و إن كان الأمر كذلك ، ألا تعد السلطة التنظيمية المستقلة بهذه القوة مدعمة لمركز رئيس الجمهورية (في مواجهة البرلمان) في مجال صنع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد في الجزائر ؟ .

و بما أن لكل من القانون و التنظيمات المستقلة²⁵ مجالاً خاصاً بهما منحهما إياه الدستور ، هل يخضع كل منهما للرقابة الدستورية في حالة تعديهما على مجال الآخر ؟ و إن كان الأمر كذلك فما هي آثار هذه الرقابة الدستورية على مجاليهما و خاصة على مجال التنظيمات المستقلة ؟

إن أهمية دراسة هذا الموضوع بشكل عام تتضح من خلال النقاط التالية :

إن السلطة التنظيمية المستقلة كصلاحية دستورية مهمة ، قلبت موازين توزيع الاختصاص الدستوري بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية ، إذ انتقلت بهذه الأخيرة مجسدة في رئيس الجمهورية من مرحلة تنفيذ القوانين و التبعية لها و عدم الخروج عن حدودها و إطارها العام ، إلى مرحلة التقرير و الاستقلالية . فأصبح لرئيس الجمهورية مجالاً مستقلاً عن البرلمان ، يمارس من خلاله اختصاصه التنظيمي المستقل في كل المجالات ما عدا المخصص للقانون .

²⁵ - التنظيمات أو المراسيم الرئاسية الصادرة بمقتضى السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون .

كما أن السلطة التنظيمية المستقلة الممنوحة لرئيس الجمهورية كسرت حاجز إنفراد البرلمان بالعملية التشريعية في الأنظمة الدستورية الحديثة ، و ذلك بعد أن أصبح لا يحتكر الشرعية الشعبية . بل أصبح هناك قطب ثان منافس له في تمثيل الإرادة الشعبية ، ألا و هو رئيس الجمهورية ، الذي تخول له هذه الشرعية لتنظيم حياة المواطنين بشكل مستقل ، دون التقيد بالتنفيذ فقط .

و بالإضافة إلى ذلك ، فإن السلطة التنظيمية المستقلة كصلاحية دستورية في يد رئيس الجمهورية تعد وسيلة ناجعة لمواجهة متطلبات العصر الحالي ، و الذي يتسم بالسرعة و كثرة التحديات . و هو ما لا يستطيع أن يواجهه البرلمان الذي يفتقر إلى الامكانيات و الخبرة و السرعة في إنتاج القوانين التي تبقى أسيرة الدورات البرلمانية المتباعدة ، و مراحل سن التشريع الطويلة و المعقدة .

إن أهمية هذا الموضوع تزداد في الجزائر ، على اعتبار أن هذه الأخيرة أمنت بهذا التوزيع الحديث للاختصاص بين السلطتين التشريعية و التنفيذية منذ صدور دستور 1976 ، و جعلته قاسما مشتركا بين الدساتير التالية له . هادفة (ظاهريا) من خلاله إلى بناء نظام دستوري و تشريعي قوي يضمن استقرارها و توازن مؤسساتها و مواجهة تحدياتها .

لكن و بدراسة هذا الخيار في الجزائر من جوانبه النظرية ، و الفعلية ، و التطبيقية ، هل يبقى لذلك الهدف الظاهري وجود ، أم أن الأمر لا يخرج عن دائرة زيادة تدعيم مؤسسة رئاسة الجمهورية داخل النظام الدستوري الجزائري ؟

إن هذا يبرز و بوضوح أهمية هذا الموضوع الذي وقع عليه اختيار الباحث .
على أن هذا الموضوع يكتسي حساسية خاصة ، ذلك أنه يتعلق بأقوى مؤسسة في
الدستور الجزائري ، ألا و هي مؤسسة رئاسة الجمهورية ، و التي من خلال
مراسيمها الرئاسية المستقلة تغزو الحياة التشريعية في الدولة .
هذا و يعتقد الباحث أن هذه الدراسة تستوجب منه استعمال المنهج
المقارن و المنهج التاريخي ، و المنهج التحليلي .
إذ أن استعمال المنهج التاريخي يعد من متطلبات البحث في مجال العلاقة
بين القانون و التنظيم بشكل عام ، و في السلطة التنظيمية المستقلة موضوع الدراسة
بشكل خاص ، لأن نشأتها كانت عبر مراحل و أحقاب تاريخية ، كما أن هناك
أحداث تاريخية أثرت في وجودها ، و أخرجتها على الشكل التي هي عليه اليوم .
أما المنهج المقارن فسيتم اللجوء إليه استثناء على اعتبار أن نشأة الأسلوب الحديث
الذي أخرج التنظيم من دائرة التنفيذ و مكنه من منافسة البرلمان في وضع القواعد
العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد عن طريق منحه مجالاً مستقلاً و غير محدود
مقارنة بحصر مجال القانون ، كان على يد المؤسس الدستوري الفرنسي من خلال
دستور سنة 1958 ، أما المؤسس الدستوري الجزائري²⁶ فقد أخذ بما توصل إليه
الدستور الفرنسي على اعتبار أن هذا الأخير يعد مصدراً تاريخياً للأول .

²⁶ - أنظر المواد 152 فقرة 02 من دستور 1976 ، و المادة 116 فقرة 01 من دستور 1989 ، و المادة 125 فقرة
01 من دستور 1996 ، و سيتم التطرق لهذه النقطة لاحقاً في الصفحة 84 و ما بعدها من الرسالة .

أما المنهج التحليلي فإنه ضروري لدراسة و تحليل و التعليق على النصوص الدستورية المتعلقة بالسلطة التنظيمية المستقلة و بالحدود بين مجالها و بين مجال القانون ، و كذلك على آراء و قرارات و اجتهادات المجلس الدستوري المتعلقة بذلك .

امتدادا لكل ما سبق فإن دراسة هذا الموضوع تتطلب أولا التطرق إلى السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية و مدى تفوقها على القانون (الباب الأول) في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل و المتمم . ثم بعد ذلك التطرق إلى آثار الرقابة الدستورية على مجالي القانون و السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية (الباب الثاني) .

المباحث الأول :

السلطة التنظيمية لرئيس

الجمهورية و مدى تفوقها

على القانون

تعد السلطة التنظيمية المستقلة وليدة سلسلة من الأحداث ، جعلتها على الشكل الذي هي عليه اليوم ، إذ أصبحت تُمكن رئيس الجمهورية من الإستئثار بمجال تنظيمي مستقل واسع غير محدود ، في مقابل اقتصار البرلمان على التشريع في مجالات محدودة و واردة على سبيل الحصر ، و هذا بعد أن كانت قاعدة توزيع الاختصاص الدستوري بين القانون و التنظيم تقوم على إقتصار هذا الأخير على التنفيذ فقط ، مع تمكين الأول من الولاية العامة لتنظيم كل المجالات و الميادين .

على أنه بصدور الدستور الفرنسي لسنة 1958 قلب كل الموازين ، بعدما مكن السلطة التنفيذية من اختصاص تنظيمي مستقل عن القانون ، بحيث لم تعد مقيدة ضمن حدود تنفيذ النصوص القانونية ، بل أصبح لها كذلك مجالا خاصا يضم مواضيع و ميادين مستقلة عن مجال القانون تمارس من خلالها سلطتها التنظيمية المستقلة .

و لم يكتف هذا الدستور بذلك ، بل أحدث ثورة في مجال توزيع الاختصاص بين القانون و اللائحة لما حصر مجال القانون و قيده بمجالات و ميادين محددة ، مقابل إطلاق اختصاص التنظيمات المستقلة بمجال واسع غير محدود .

و في الجزائر ، فقد تبني المؤسس الدستوري الجزائري ما جاء به الدستور الفرنسي في سنة 1958 ، و ذلك من خلال المادة 125 فقرة 01 من دستور 1996 المعدل و المتمم .

ومنه يعد رئيس الجمهورية عن طريق سلطته التنظيمية المستقلة في الجزائر صاحب الاختصاص العام و الشامل في وضع القواعد العامة و المجردة ، مادام أن الفقرة الأولى من المادة 125 قد أقرت باختصاصه التنظيمي في كل المسائل ما عدا المخصصة لمجال القانون .

و في المقابل ، يعد مجال هذا الأخير واردا على سبيل الحصر طبقا لما جاء في المواد 122 و 123 و مواد متفرقة في الدستور، بحيث لا يستطيع أن يتجاوزها ، و إذا قام بذلك يكون قد تعدى على المجال المستقل و الواسع لرئيس الجمهورية ، ما يتطلب خضوعه للرقابة الدستورية .

من هنا تدل المواد السابقة على تمكين رئيس الجمهورية عن طريق سلطته التنظيمية المستقلة من منافسة البرلمان في إنتاج القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد ، أو بمعنى أوضح منافسة البرلمان في صنع القانون بمعناه الواسع .

هذه المنافسة التي و إن كانت تقوم على مشاركة رئيس الجمهورية للبرلمان في تنظيم شؤون الأفراد ، إلا أنه و من خلال المواد السابقة (المادة 125 فقرة 01 و المواد 122 و 123 و مواد متفرقة في الدستور) قد أفرزت لنا واقعا جديدا و حديثا و هو إمكانية تفوق و امتياز رئيس الجمهورية عن طريق سلطته التنظيمية المستقلة في عملية وضع القواعد القانونية العامة و المجردة .

و منه فإن الاشكال الذي يطرح نفسه في هذا المقام : " إذا كانت السلطة التنظيمية المستقلة تكتسي كل هذه الأهمية ، بقلبها لموازن توزيع الاختصاص بين

السلطة التشريعية و التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية ، و بمنافستها للقانون عن طريق التنظيمات المستقلة ، فما هو مضمونها ؟

و إذا كانت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تنافس القانون عن طريق التنظيمات المستقلة ، فهل تعد هذه المنافسة متساوية أم أنها تبلغ حدود التفوق و الامتياز ، فيتفوق رئيس الجمهورية من خلالها على البرلمان في صنع القانون بالمعنى الواسع ؟ و إن كان الأمر كذلك فكيف مكنت مواد الدستور من هذا التفوق ؟

و إذا سلمنا بما سبق ، فهل تبقى المنافسة في حدود وضع القواعد القانونية العامة و المجردة ؟ أم أن هناك كذلك منافسة من طرف صاحب السلطة التنظيمية المستقلة (رئيس الجمهورية) للبرلمان في صنع القانون بمعناه الضيق ، فيتدخل بذلك في المجال المحدود للقانون ؟ و هل ينعكس كل ذلك ايجابا على مركز رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ؟ .

إن الإجابة على كل هذه الاشكالات تتطلب دراسة مضمون السلطة التنظيمية المستقلة (الفصل الأول) ، ثم دراسة مدى تفوقها و امتيازها (الفصل الثاني) من خلال أحكام دستور 1996 المعدل و المتمم .

الفصل الأول :

مضمون السلطة التنظيمية

المستقلة .

لم يعد البرلمان لوحده صاحب الاختصاص في إنتاج القواعد العامة و المجردة التي تنظم المجالات العامة للمجتمع ، بل أصبح رئيس الجمهورية كذلك عن طريق سلطته التنظيمية المستقلة مختصا بهذه المسألة ، بل و أضحي مستأثرا بجانب كبير من تلك المجالات بسبب عدم تحديد نطاق سلطته إلا بما هو مخصص للقانون .

من هنا يمكن القول أن التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التنظيمية أصبحت اليوم أكبر منافس للقانون في النظام القانوني الجزائري ، إذ تعد وسيلة دستورية قوية ، تمكن رئيس الجمهورية من التفوق على البرلمان في وضع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد .

و بالمقابل نجد أن القانون و بسبب حصر مواضيعه وفقا للمادتين 122 و 123 و مواد متفرقة في الدستور ، فإنه لا يدعم مركز البرلمان في مواجهة رئيس الجمهورية ، الذي يبقى ضعيفا مقابل مركز الرئيس الذي زاد تدعيما بالسلطة التنظيمية المستقلة .

ومنه إذا كان رئيس الجمهورية يمارس سلطته التنظيمية المستقلة عن طريق إصدار تنظيمات مستقلة تنافس - بل و تتفوق - القانون ، و تدعم مركزه في مواجهة البرلمان ، فما هو مفهومها ؟ و كيف يمارسها رئيس الجمهورية ؟

سنحاول الاجابة على هذا الاشكال بالتطرق إلى مفهوم هذا الاختصاص الرئاسي المهم (المبحث الأول) . ثم نتعرض بعد ذلك إلى صاحب الإختصاص بممارسته عن طريق المراسيم الرئاسية (المبحث الثاني) .

المبحث الأول :

مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة :

إن دراسة السلطة التنظيمية المستقلة باعتبارها صلاحية دستورية قوية تمكن رئيس الجمهورية من إصدار تنظيمات مستقلة منافسة للقانون ، و تدعم مركزه في النظام الدستوري الجزائري ، تحتم البحث في مفهومها . هذا المفهوم يقتضي كذلك الخوض و البحث في مفهوم التنظيمات المستقلة التي يمارس من خلالها رئيس الجمهورية سلطته التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون .

هذا ما يكتسي أهمية كبيرة في موضوع البحث ، لأن ذلك يعرفنا بهذه الصلاحية الدستورية المهمة ، كما يمكننا من تحديد مضمون و شكل التنظيمات المستقلة الصادرة بمقتضاها ، و كذلك إبراز أهم الخصائص والمميزات ، و هو ما سيوضح في الأخير اتجاه المؤسس الدستوري و موقفه من السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في مواجهة القانون .

و منه فإن الاشكال المطروح من خلال هذا المبحث يتمثل في : ما هو مدلول السلطة التنظيمية المستقلة ؟ و ما هو أساسها الدستوري ؟ . هذا ما سيتم الاجابة عليه بالتطرق إلى مدلول السلطة التنظيمية المستقلة (المطلب الأول) ، ثم التعرض بعد ذلك لأساسها الدستوري (المطلب الثاني) .

المطلب الأول :

مدلول السلطة التنظيمية المستقلة :

منح الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية حق ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ، هذه السلطة التي من خلالها يصدر تنظيمات مستقلة منافسة للقانون ، ما يجعل هذه الصلاحية الدستورية تدعم مركز رئيس الجمهورية في المنظومة القانونية الجزائرية ، و الذي من خلالها ينافس البرلمان في وضع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد .

ومنه فإن الاشكال المطروح : إذا كانت السلطة التنظيمية المستقلة تدعم

المركز التشريعي لرئيس الجمهورية ، فما هو مدلولها ؟

نظرا لأهمية السلطة التنظيمية المستقلة و دورها القوي في عملية وضع القواعد العامة و المجردة ، فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يغفل تنظيمها، بل قام من خلال المادة 125 فقرة 01 بتبيان مدلول هذه السلطة ، هذا المدلول يمكننا من الوصول إلى تعريف السلطة التنظيمية المستقلة ، و كذلك إعطاء تعريف عضوي و موضوعي للتنظيمات المستقلة التي يمارس رئيس الجمهورية من خلالها سلطته التنظيمية المستقلة (الفرع الأول) ، إن هذا المدلول يمكن الباحث كذلك من استنتاج خصائص السلطة التنظيمية المستقلة ، و كذا التنظيمات المستقلة التي

تترجم و تعبر عن السلطة التنظيمية الممنوحة لرئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : تعريف السلطة التنظيمية المستقلة :

إن السلطة التنظيمية المستقلة تعرف على أنها تلك " السلطة الممنوحة للإدارة بمقتضى القواعد الدستورية ، بإصدار قرارات ادارية ملزمة تتصف بالعمومية والتجريد و عدم الشخصية " ²⁷. كما تعرف كذلك على أنها " صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم " ²⁸. و بالعودة للمادة 125 فقرة 01 من الدستور التي تقضي بأن " ... يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ... " ، نستنتج أن السلطة التنظيمية المستقلة ، هي سلطة دستورية ممنوحة لرئيس الجمهورية يصدر بمقتضاها تنظيمات مستقلة تنظم المسائل و الميادين غير المخصصة للقانون .

²⁷ - سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص. 49 .

²⁸ - قصير مزياي فريدة ، مبادئ القانون الاداري الجزائري ، مطبعة عمار قرفي ، باتنة ، 2001 ، ص . 154 .

إن هذه التنظيمات²⁹ المستقلة تعد من الناحية العضوية لائحة تنظيمية صادرة عن رئيس الجمهورية ، و من الناحية الموضوعية تعد متضمنة أو محتوية على قواعد عامة و مجردة .

على أن الجانب العضوي في تعريف التنظيمات المستقلة يستخلص من خلال الفقرة 01 من المادة 125 من دستور 1996 المعدل و المتمم ، إذ مكنت رئيس الجمهورية من ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة ، هذه السلطة التي تترجم من خلال إصدار تنظيمات مستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون . و بالتالي يعد رئيس الجمهورية المؤسسة الوحيدة المخولة دستوريا لإصدار التنظيمات المستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون و هو ما يشكل الجانب العضوي للتعريف .

مع التنويه أنه لا توجد عناصر شكلية تدخل في تعريف التنظيمات المستقلة ما عدا الجانب العضوي سابق الذكر³⁰ ، لأن الدستور لم يبين مراحل هذه التنظيمات و إجراءات إعدادها ، و هذا على عكس القانون . و لكن عدم تحديد الدستور للإجراءات السابقة ، لا يعني أنه لم يعين الجهة المختصة بوضع هذه

²⁹ - لمعلومات أكثر حول تعريف مصطلح التنظيم أنظر وليد محمد الشناوي ، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي ، رسالة دكتوراه في الحقوق ، قسم القانون العام ، كلية الحقوق جامعة المنصورة ، مصر ، 2008 ، ص. 51 و ما بعدها .

³⁰ - بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، معهد العلوم القانونية و الإدارية ، جامعة جيلالي اليابس ، سيدي بلعباس ، الجزائر ، سنة 1998 - 1999 ، ص . 44 .

التنظيمات ، ألا و هو رئيس الجمهورية³¹ . و مما سبق تعرّف التنظيمات المستقلة بأنها " تلك اللوائح التي يصدرها رئيس الجمهورية على شكل مراسيم رئاسية لا تخضع لأي شرط أو قيد مع ضرورة احترامها للمبادئ الدستورية ، و تصدر مستقلة عن أي تشريع ، كما أنها تبقى مستقلة من حيث التدابير المتعلقة بها سواء كمبادئ أو كتفويض مادامت تعتبر مستقلة متميزة عن القانون أو التشريع " ³².

هذا بالنسبة للجانب العضوي ، أما بالنسبة للجانب الموضوعي في تعريف التنظيمات المستقلة فإنه يقوم على اعتبار أنها تتضمن قواعد عامة و مجردة³³ ، إذ ينطبق الحكم الوارد فيها على أي فرض يشملها ، كما أنه يسري على كل واقعة تظهر فيها أوصاف الفرض³⁴ . ومن هنا ، فإنه على عكس المعيار العضوي ، يعد المعيار الموضوعي نقطة تلاقي بين التنظيمات المستقلة و القانون ، إذ أن كلاهما يتضمن قواعد عامة و مجردة . و بهذا المفهوم المادي تعد التنظيمات المستقلة تشريعا ، إلا أنها تسمى تشريعات فرعية لتمييزها عن القانون أو التشريع العادي .

و بالعودة لنص المادة 01/ 125 من الدستور الجزائري التي أقرت لرئيس الجمهورية اختصاصا تنظيميا مستقلا في غير المسائل المخصصة للقانون ، فقد حصرت مجال هذا الأخير ، ووسعت من مجال التنظيمات المستقلة . وبالتالي

³¹ - المادة 125 فقرة 01 من الدستور .

³² - سعاد بن سريّة ، المرجع السابق ، ص . 155 .

³³ - مهند صالح الطراونة ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، الطبعة

الأولى ، مؤسسة الوراق للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2009 ، ص . 138 .

³⁴ - محمد الصغير بعلي ، المدخل للعلوم القانونية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2006 ، ص.13 .

يصبح رئيس الجمهورية حائزا على الولاية العامة في إنشاء القواعد العامة و المجردة بينما يحوز البرلمان ذلك استثناء . لهذا فإن التنظيمات المستقلة هي " مجموعة من القواعد العامة و المجردة التي يتخذها رئيس الجمهورية في صورة مراسيم رئاسية مستقلة في إطار ما يسمى بالسلطة التنظيمية للرئيس من خلال نص المادة 125 من الدستور الجزائري " ³⁵.

لكن لا يمكن الاكتفاء بالتعريفين السابقين لوحدهما من أجل تعريف التنظيمات المستقلة ، لأن تعريفها يقتضي الجمع بين المعيارين العضوي و الموضوعي و ليس الاعتماد على أحد المعيارين في منأى عن الآخر .

و بوضع توليفة قانونية بين هذين المعيارين ، يمكن أن تعرف التنظيمات المستقلة على أنها تلك اللوائح العامة و المجردة الصادرة عن رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التنظيمية المستقلة المنصوص عليها في الدستور ، تتضمن موضوعا مستقلا عن القانون و تستأثر بمجال واسع غير محدود ، على أن يمارسها عن طريق المراسيم الرئاسية .

الفرع الثاني : خصائص السلطة التنظيمية المستقلة :

من خلال المادة 125 فقرة 01 من الدستور يمكن أن نستنتج أن السلطة التنظيمية المستقلة تتميز بمجموعة من الخصائص ، هذه الخصائص التي من خلالها يمكن الوصول كذلك إلى مميزات التنظيمات المستقلة التي يمارس من

³⁵ - سعاد بن سريّة ، المرجع السابق ، ص . 155 .

خلالها رئيس الجمهورية سلطته التنظيمية المستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون .

و لعل من بين أهم خصائص السلطة التنظيمية المستقلة أنها صادرة عن رئيس الجمهورية (أولا) ، و أنها ذات مجال خاص (ثانيا) ، و أنها لا تتعلق إلا باللوائح أو التنظيمات المستقلة (ثالثا) .

أولا : السلطة التنظيمية المستقلة سلطة أو اختصاص يعود لرئيس الجمهورية :

تعد السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون وفقا للمادة 125 فقرة 01 من الدستور من اختصاص رئيس الجمهورية ، و هو ما يستتبع أن أهم ميزة أو خاصية تمتاز بها السلطة التنظيمية المستقلة ، هو أنها تعد من سلطات أو اختصاصات رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري .

فقد حددت هذه المادة الجهة المختصة بممارسة هذه السلطة و المتمثلة في قائد السلطة التنفيذية . و يعد هذا الاختصاص حكرا عليه و لصيقا بشخصيته . و ربما يعد ذلك من نقاط قوة رئيس الجمهورية في منافسته للبرلمان في مجال التشريع ، إذ لا يمكن للبرلمان أن يتدخل في هذا الاختصاص الرئاسي ، أو أن يشرع في مجاله المستقل ، أو أن يشارك في وضع التنظيمات المستقلة الصادرة بمقتضاه . و هذا على عكس القانون الذي يستطيع رئيس الجمهورية مشاركة البرلمان في مراحل صنعه ، و في المجالات و الميادين المحصورة له و ذلك عن طريق التشريع بالأوامر ، ما يجعل السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية

شخصية و حكر على هذا الأخير ، على عكس سلطة التشريع التي يمتلكها البرلمان .

و حسنا فعل المؤسس الدستوري بأن جعل هذا الاختصاص حكرا على رئيس الجمهورية ، لأن مظاهر النظام الرئاسي الذي تغطي على النظام الدستوري الجزائري³⁶ ، لا تحيد عن هذا الاتجاه . فرئيس الجمهورية كما هو معلوم يستمد شرعية انتخابه من الشعب³⁷ ، مثله مثل البرلمان³⁸ . لذا فإن وزن و ثقل السلطة التنظيمية المستقلة لا يرضى بغير احتكار رئيس الجمهورية لها و لمجالها عموما دون أن يشاركه في ذلك البرلمان أو أي مؤسسة دستورية أخرى .

ثانيا : السلطة التنظيمية المستقلة ذات مجال خاص³⁹ :

إن رئيس الجمهورية وفق المادة 125 فقرة 01 من الدستور يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ، و منه فإن للسلطة التنظيمية المستقلة مجالا خاصا يعود لرئيس الجمهورية ، يستطيع من خلاله تنظيم أي مسألة أو ميدان لا يدخل في اختصاص البرلمان الوارد على سبيل الحصر في المواد 122 و 123 و مواد متفرقة في الدستور .

³⁶ - العيفا أويحي ، النظام الدستوري الجزائري ، الطبعة الأولى ، د.د.ن ، د.ب.ن ، 2002 ، ص . 254 .

³⁷ - مولود منصور ، محاضرات في القانون الدستوري ، الطبعة الأولى ، دار الودائع للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2009 ، ص . 284 .

³⁸ - بل " أن انتخابه عن طريق الاقتراع العام السري المباشر يجعله يتمتع بأغلبية رئاسية تنافس الأغلبية البرلمانية " . مولود منصور ، المرجع السابق ، ص . 275 .

³⁹ - رأفت فودة ، سلطة التقرير المستقلة (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، مصر، 1994 ، ص . 173 .

و في حالة تعدي البرلمان على هذا المجال الخاص بالسلطة التنظيمية المستقلة ، فإن لرئيس الجمهورية أن يخطر المجلس الدستوري بهذا التجاوز ، الذي قد يترتب عنه إلغاء القانون أو أحد نصوصه المتعدية⁴⁰ .

و لما كان مجال السلطة التنظيمية المستقلة واسعا غير محدد سوى بالمجالات التي تعود للقانون ، فإن المركز التشريعي لرئيس الجمهورية يتدعم بهذه الآلية الدستورية المهمة التي تمكنه من منافسة البرلمان في عملية صنع القانون بالمفهوم الواسع ، بل و احتلال الريادة في ذلك .

ثالثا : السلطة التنظيمية المستقلة لا تتعلق إلا بالتنظيمات المستقلة :

لا تستخدم جميع الأعمال القانونية التي تمارسها السلطة التنفيذية في مجال السلطة التنظيمية المستقلة ، إذ لا تتعلق هذه الأخيرة إلا باللوائح العامة و المجردة أو بمعنى أدق بالتنظيمات المستقلة ، أما دون ذلك فهو لا يدخل في نطاق هذه السلطة ، كالقرارات الفردية أو العقود ... ، إذ لا تنشئ هذه الأخيرة مثلا مراكز قانونية عامة ، بل هي تتعلق بمراكز قانونية فردية تخص أطرافها⁴¹ .

إذن لا تتعلق السلطة التنظيمية المستقلة سوى بالتنظيمات المستقلة ، هذه الأخيرة و التي زيادة عن صدورها عن رئيس الجمهورية ، فهي تتميز كذلك بمجموعة من المميزات ، هذه المميزات التي و من خلال البحث فيها سيتضح

⁴⁰ - سنتعرض لذلك لاحقا في الباب الثاني من الرسالة ص. 166 و ما بعدها .

⁴¹ - رأفت فودة ، المرجع السابق ، ص. 174 .

و بجلاء معنى أن لا تمارس السلطة التنظيمية المستقلة إلا من خلال التنظيمات المستقلة دون أي أعمال قانونية أخرى .

أ - التنظيمات المستقلة عامة و مجردة :

تتصف التنظيمات المستقلة بالعمومية و التجريد⁴² ، و تنظم مراكز قانونية عامة ، ما يعني أنها تتضمن " قواعد عامة و موضوعية مجردة ، تتعلق بجملة من الحالات و المراكز القانونية و الأفراد غير المحددين بذواتهم، ووظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات و المراكز القانونية العامة " ⁴³.

و عليه فإن التنظيمات المستقلة تنطبق على كل حالة تتوافر فيها شروط انطباق التنظيم ، فلا تطبق على فرد بذاته أو حالة بذاتها .

هذا و لا تعد خاصية العمومية و التجريد ميزة خاصة بالتنظيمات المستقلة ، بل هي خاصية أصيلة من خصائص القانون ، استأثرت بها هذه التنظيمات ، لكنها أصبحت الرائدة فيها بسبب حصر المادتين 122 و 123 مجال القانون ، و فسخ المجال فيما تبقى من قواعد للتنظيم المستقل .

⁴² - مولاي هشام إدريسي ، القانون و التنظيم في الدستور المغربي : دراسة تحليلية في المفهوم و الاختصاص ، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، ع 72 - 73 ، سنة 2007 ، ص.14 .

⁴³ - عمار عوابدي ، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة العامة و القانون الاداري ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2005 ، ص . 111 .

فأضحى رئيس الجمهورية بسلطته التنظيمية المستقلة صاحب القاعدة العامة في إنشاء القواعد العامة و المجردة ، و البرلمان صاحب الاستثناء في ذلك⁴⁴ . و هذا امتدادا لفلسفة المؤسس الدستوري الجزائري التي تقوم على توسيع المجال التنظيمي المستقل و حصر مجال القانون . و ذلك تأثرا بالمؤسس الدستوري الفرنسي الذي أفرز هذا المبدأ من خلال دستور 1958 .

و منه نلاحظ قوة التنظيمات المستقلة في مجال إنشاء القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد . هذه القواعد التي تتحد في عنصرها المادي مع القانون . وقد بلغت هذه القوة إلى حد تمكين رئيس الجمهورية من منافسة - بل و التفوق - البرلمان في العملية التشريعية ، و هذا بسبب إتساع مجال سلطته التنظيمية مقارنة بالقانون ، و هو ما يجعلها آلية دستورية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري .

و لكن هذا لا يعني أن التنظيمات المستقلة تستمد قوتها من كونها تنظم مسائل تخرج عن مجال القانون فقط ، بل كذلك من كونها صادرة عن قائد السلطة التنفيذية . أي أنها تستمد قوتها كذلك من قوة الجهة المصدرة ، ألا و هي رئيس الجمهورية ، هذا الأخير الذي يعد أساس ودعامة و محور النظام الدستوري الجزائري⁴⁵ .

44 - بن مالك بشير ، المرجع السابق ، ص . 45 .

45 - سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية - الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 ، ص. 65 .

ب - التنظيمات المستقلة تتسم بالثبات :

على غرار القانون ، تعد التنظيمات المستقلة ثابتة ، لا يستهلك محتواها و آثارها بمجرد تطبيقها الأول ، بل يكون تطبيقها قائما و مستمرا كلما توفرت ظروف و شروط تطبيقها⁴⁶ .

على أن هذا الاستمرار لايعني عدم قابلية التنظيمات المستقلة للإلغاء أو التعديل كلما اقتضت الحاجة لذلك . إلا أن هذا الاستمرار يعني بقاءها قائمة و معمولا بها حتى يأتي هذا التعديل أو هذا الإلغاء .

و عليه فإن هذا التنظيم يتسم بالثبات أو الجمود النسبي . و هذه الصفة لا تزول عنه حتى و لو لم يطبق هذا التنظيم أصلا .

ج - استقلالية التنظيمات المستقلة :

إن التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية وفقا للمادة 125 فقرة 01 من الدستور، هي تنظيمات مستقلة . والاستقلال هنا نعني به الاستقلال عن تنفيذ

⁴⁶ - قارش أحمد ، عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية ، مذكرة ماجستير في القانون ، فرع الإدارة والمالية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، السنة الجامعية 2002 - 2003 ، ص. 13 .

القانون . فهي لا تستند في وجودها للقانون⁴⁷ ، بل من الدستور مصدر كل السلطات في الدولة⁴⁸ .

و بالتالي تستمد التنظيمات المستقلة وجودها مباشرة من الدستور مثلها مثل القانون ، و لا تخضع في وجودها لهذا الأخير . لأنه و بكل بساطة لا تتعلق بالمجالات المتعلقة به ، بل بمجالات مستقلة عنه ، و هذا على عكس التنظيمات غير المستقلة الصادرة عن الوزير الأول و التي تعد منفذة للقانون ، و بالتالي غير مستقلة عنه و مستمدة لوجودها منه⁴⁹ . ناهيك عن تبعيتها لرئيس الجمهورية من خلال اشتراط الدستور⁵⁰ لموافقة الرئيس على المراسيم التنفيذية قبل توقيعها من الوزير الأول . و هذا بعد أن جردّ التعديل الدستوري لسنة 2008 الحكومة و علي رأسها الوزير الأول من أهم الصلاحيات التي كان يستأثر بها قبل تعديل دستور 1996 ، معمقا

47 - فوزي أوصديق ، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2008 ، ص . 230 .

48 - بورايو محمد ، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة و الثنائية ، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام ، كلية الحقوق ، بن عكنون جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة ، 2012 ، ص . 117 .

49 - لما كانت التنظيمات غير المستقلة منفذة للقانون و مطبقة له فإنه لا يتصور وجود تداخل بينها و بين القانون لأنها تعد تابعة لهذا الأخير غير مستقلة عنه . أنظر في ذلك إلى عطاء الله بوحميده ، المجلس الدستوري و رقابته للتنظيم : أي تنظيم ؟ ، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، العدد 03 ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، سنة 2002 ، ص . 90 .

50 - المادة 85 / 03 من الدستور .

بذلك عدم التوازن داخل السلطة التنفيذية⁵¹ لصالح رئيس الجمهورية⁵². إذ يتحكم رئيس الجمهورية في العمل التنفيذي للوزير الأول ، الذي يمارسه عن طريق المراسيم التنفيذية (السلطة التنظيمية غير المستقلة)⁵³. فيشترط الدستور موافقة رئيس الجمهورية على المراسيم التنفيذية قبل توقيعها من الوزير الأول⁵⁴. و هو ما يترك مصير ووجود هذا المرسوم التنفيذي مرهونا بموافقة رئيس الجمهورية⁵⁵، ما يجعل

⁵¹ - أفتوش براهيم ، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري ل 15 نوفمبر 2008 ، مذكرة ماجستير في القانون فرع " قانون تحولات الدولة " ، مدرسة الدكتوراه للقانون الأساسي و العلوم السياسية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، سنة 2012 ، الملخص .

⁵² - يشكل القطب الثاني في كثير من الأحيان مصدر قلق لمؤسسة رئاسة الجمهورية خاصة إذا ما حظي بسمعة و مكانة حسنة بين الرأي العام و التيارات السياسية ، إذ يعمل العديد من رؤساء الحكومة إلى الترشح في الانتخابات الرئاسية بعد خروجهم من الحكومة . أنظر في ذلك :

-Yves GUCHET et Jean CATSIAPIS, Droit Constitutionnel, Ellipses, France, 1996 , p. 130 , 131 .

إن هذا ما يفسر و بوضوح سر عكوف المؤسس الدستوري الجزائري على تدعيم السلطات التنفيذية لرئيس الجمهورية مقارنة برئيس الحكومة (و الوزير الأول) بعد استحداث هذا الأخير كقطب ثان داخل السلطة التنفيذية .

⁵³ - أنظر المادة 125 فقرة 02 من الدستور التي تنص على أن "...يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول " .

⁵⁴ - تنص المادة 85 فقرة 03 على أن : " يمارس الوزير الأول ،زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور ، الصلاحيات الآتية :

... 3 - يوقع المراسيم التنفيذية ، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك ، ... " .

⁵⁵ - لمزيد من المعلومات أنظر سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 ، المرجع السابق ، ص. 445 و ما بعدها .

شرط الموافقة ، وسيلة ضغط و تحكم في الوزير الأول⁵⁶ تجعله في مركز ضعيف أمام الرئيس ، حتى و لو كان زعيما للأغلبية البرلمانية⁵⁷.

هذا و تعد التنظيمات المستقلة غير مقيدة بإطار معين يرسمه لها القانون ، لأنها ليست منفذة له ، بل هي تنظم اختصاصا مستقلا أو ميدانا لا يدخل في اختصاصات البرلمان المحددة على سبيل الحصر ، على عكس اللائحة التنفيذية التي تعد مرتبطة غير مستقلة عن القانون ، لهذا لا يمكن أن تتصف هذه اللائحة التنفيذية بالاستقلالية ، التي تعد ميزة و خاصة أصيلة للتنظيمات المستقلة . هذه الخاصية التي اكتسبتها من الدستور عن طريق المادة 125 فقرة 01 .

لكن هذا الاستقلال لا يعني عدم احترام مجال القانون ، فإن كانت مستقلة و ذات مجال أوسع منه ، فإنها بالضرورة لا يجب أن تتعدى على مجاله المحمي الذي حصره له الدستور .

⁵⁶ - و زاد تحكم رئيس الجمهورية في الوزير الأول ضمن اقتراح التعديل الدستوري الجديد ، و الذي جرد هذا الأخير من ممارسة اختصاصه التنفيذي عن طريق المراسيم التنفيذية ، جاعلا إياه من اختصاص رئيس الجمهورية ، و لا يمكن للوزير الأول ممارسته إلا بتفويض منه . إذ تنص المادة 81 مكرر من اقتراح التعديل الدستوري الجديد على أن : " يمكن الوزير الأول أن يتلقى من رئيس الجمهورية ، ضمن الحدود التي يضعها الدستور ، تفويضا لممارسة السلطة التنظيمية " . و تنص المادة 85 الفقرة 03 من نفس اقتراح التعديل على أن : " يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور ، الصلاحيات الآتية :

... 3 - يوقع المراسيم التنفيذية بتفويض من رئيس الجمهورية ... " (أنظر للاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري . الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية : www.el-mouradia.dz تاريخ الدخول : جوان 2014) .

⁵⁷ - أفطوش براهيم ، المرجع السابق ، ص. 47 ، 48 .

د- التنظيمات المستقلة من حيث الشكل و الإجراءات الدستورية :

إن من أهم ما يميز التنظيمات المستقلة ، هو أن رئيس الجمهورية غير مقيد في إطار ممارسته و إصداره لها بإجراءات و مراحل دستورية ، ما عدا ضرورة صدورها عنه وفقا للمادة 125 فقرة 01 ، و ممارستها عن طريق المراسيم الرئاسية وفقا للمادة 77 من الدستور⁵⁸.

⁵⁸ - تنص المادة 77 من الدستور على أن :

" يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية :

- 1 - هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية،
- 2 - يتولى مسؤولية الدفاع الوطني،
- 3 - يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها،
- 4 - يرأس مجلس الوزراء،
- 5 - يعين الوزير الأول وينهي مهامه،
- 6 - يمكن رئيس الجمهورية أن يفوض جزءا من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة ، مع مراعاة أحكام المادة 87 من الدستور ،
- 7 - يمكنه أ يعين نائبا أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه ، و ينهي مهامهم ،
- 8 - يوقع المراسيم الرئاسية،
- 9 - له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها،
- 10 - يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء،
- 11 - يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها،
- 12 - يسلم أوسمة الدولة ونياشينها وشهاداتها التشريعية " .

إن الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل و المتمم ، يخلو من أي نص يقرر إجراءات أو مراحل معينة على رئيس الجمهورية إتباعها من أجل إصدار هذا النوع من التنظيمات . فلم يحدد الأحكام المتعلقة بمراحل صدور المرسوم الرئاسي المستقل ، من حيث السلطة المبادرة به (و هو مشروع) ، و المصادقة عليه ، .. و هذا على عكس القانون ، الذي قيده المؤسس الدستوري بهالة من الاجراءات و الأشكال التي لا بد من احترامها منذ بدايته على شكل مشروع أو اقتراح ، إلى حين نفاذه و دخوله حيز التطبيق .

و بالتالي تترك هذه المسألة هامشا من الحرية لرئيس الجمهورية في إطار ممارسته لاختصاصه التنظيمي المستقل على عكس البرلمان المقيد بكل تلك المراحل .

و الجدير بالذكر أننا هنا بصدد الحديث عن التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية . لأن ممارسته لاختصاصه المستقل في ظل الظروف غير العادية مقيد بالإجراءات و الأشكال التي ينص عليها الدستور⁵⁹ .

⁵⁹ - أنظر إلى المواد من 91 إلى 96 من الدستور المتعلقة بالظروف غير العادية .

المطلب الثاني :

قوة السلطة التنظيمية المستقلة و ضرورة وجودها في الدساتير

الحديثه :

إن البحث في مفهوم السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون يقتضي البحث في القوة الدستورية و القانونية لهذه السلطة ، على اعتبار أن المؤسس الدستوري هو الذي أعطى لها المكانة القوية التي تحتلها اليوم مقارنة مع إنتاج البرلمان ، و هذا بإطلاق مجالها ، و حصر مجال القانون ، ما يجعل في الأخير وجود السلطة التنظيمية في الدساتير الحديثه ضرورة حتمية .

و عليه فإن الاشكال المطروح يتمثل في : إذا كان المؤسس الدستوري هو الذي منح هذه المكانة المهمة للسلطة التنظيمية المستقلة الممارسة من طرف رئيس الجمهورية ، فما هي القوة الدستورية و القانونية لها ؟ و ما هي ضرورة وجودها في الدساتير الحديثه ؟

سنحاول الاجابة على هذا الاشكال من خلال التعرض إلى مصدر قوة السلطة التنظيمية المستقلة (الفرع الأول) ، ثم إلى قوتها القانونية (الفرع الثاني) ، و في الأخير إلى ضرورة وجودها في الدساتير الحديثه (الفرع الثالث) .

الفرع الأول : مصدر قوة السلطة التنظيمية المستقلة :

أقر الدستور الجزائري بصلاحيات رئيس الجمهورية في إصدار لوائح تنظيمية مستقلة من خلال المادة 125 فقرة 01 من دستور 1996 المعدل و المتمم .

و بالتالي ، فإن السلطة التنظيمية المستقلة لها أساس دستوري قوي مستمد من هذه المادة التي نصت صراحة على أن يمارسها رئيس الجمهورية في المجالات غير المخصصة للقانون .

و إذا كانت السلطة التنظيمية المستقلة تمارس من طرف رئيس الجمهورية في المجالات غير المخصصة للقانون ، فهل معنى ذلك أنها لا تستمد قوتها وقيمتها من هذا الأخير بل من الدستور مباشرة ؟

إن للسلطة التنظيمية المستقلة الممارسة من طرف رئيس الجمهورية طابعا خاصا و مميذا ، إذ تعد مستقلة و منفصلة عن القانون ، على عكس السلطة التنظيمية غير المستقلة التي يمارسها الوزير الأول و التي يتحدد مجالها تبعا لتدخل القانون .

و عليه فإن السلطة التنظيمية المستقلة تستمد وجودها و قوتها و قيمتها مباشرة من الدستور (من نص المادة 125 / 01) و ليس من القانون . و ذلك

نظرا لطابع الاستقلال التي تكتسيه ، مما يجعلها تحمل مظهرا سياديا له قيمة قانونية أساسية مستمدة من الدستور و منفصلة عن التشريع⁶⁰.

و بهذا المفهوم ، لا يستطيع البرلمان في أي حال من الأحوال أن يضيف إختصاصا تنظيميا جديدا لهذه السلطة ، و إلا كان بذلك قد تعدى على الدستور في حد ذاته ، لأن مجال السلطة التنظيمية المستقلة يحدده الدستور لوحده دون أن يتولى البرلمان ذلك . و هذا نابع من كون أنها تستمد وجودها و قوتها من الدستور مباشرة⁶¹.

هذا و لا يجب على رئيس الجمهورية في ممارسته للسلطة التنظيمية المستقلة أن يحدد عنها أو يتنازل عنها للبرلمان . فالمؤسس الدستوري الجزائري أقر بمبدأ الفصل بين السلطات ، و حدد إختصاص كل سلطة على حدى ، دون أن تحيد عنها أو تتعدها بأن تتال من إختصاص سلطة أخرى⁶².

⁶⁰ - سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 ، المرجع السابق ، ص . 90 .

⁶¹ - بن مالك بشير ، المرجع السابق ، ص . 73 .

⁶² - أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 04 المؤرخ في 19 فيفري 1997 ، و الذي جاء فيه ما يلي : " ... المؤسس الدستوري، باعتماده مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطات العمومية ، قد عمد إلى تحديد اختصاص كل منها ، و التي لا يمكن أن تمارسه إلا في المجالات ووفق الكيفيات التي حددها لها الدستور صراحة...". الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

وعليه فإن الإختصاص التنظيمي المستقل هو إختصاص دستوري خاص برئيس الجمهورية دون غيره ، و يمارسه في كل الميادين و المجالات غير المخصصة للقانون .

و بهذا لا يستطيع رئيس الجمهورية أن يتنازل عن هذا الاختصاص أو يتقاسمه مع البرلمان ، لأن هذا الأخير مقيد كذلك باختصاصات معينة حددها له الدستور على سبيل الحصر ، لا يستطيع في أي حال من الأحوال أن يتعدها و يخرج عن نطاقها⁶³ .

الفرع الثاني : القوة القانونية للسلطة التنظيمية المستقلة :

بعدما تعرضنا في الفرع السابق لمصدر قوة السلطة التنظيمية المستقلة و رأينا أنها تستمد وجودها و قيمتها و قوتها من الدستور مباشرة و ليس من القانون ، لا بد و أن نتعرض الآن إلى القوة القانونية لهذه الأخيرة . هذه القوة تتحدد بمعرفة مرتبة التنظيمات المستقلة ضمن هرم النصوص القانونية ، و ذلك بطرح الاشكال التالي :

إذا كان رئيس الجمهورية يمارس سلطته التنظيمية المستقلة عن طريق إصدار تنظيمات مستقلة عن القانون ، فما هي إذا مرتبها داخل الهرم القانوني . هل هي مرتبة أعلى درجة من القانون أو أقل منه أم متساوية معه في المرتبة ؟

⁶³ - مهند صالح الطراونة ، المرجع السابق ، ص . 142 .

على الرغم من أهمية التنظيمات المستقلة وقيمتها الدستورية ، و على الرغم من إتفاقها ماديا مع القانون⁶⁴ ، و على الرغم من مجالها غير المنتهي ، إلا أنها تبقى من الناحية القانونية أقل درجة من القانون⁶⁵ . لهذا يصنف هذا النوع من التنظيمات على أنه تشريع فرعي أو ثانوي بعد القانون ، الذي يعد تشريعا عاديا (دون أن ننسى التشريع العضوي) .

لكن يبقى هذا التصنيف نظريا لا يمت للواقع الدستوري بصلة ، إذ تكتسح المراسيم الرئاسية المستقلة الحياة القانونية الجزائرية ، هذه المراسيم تعد الأداة الأولى المستعملة في التأثير و الاحتكاك بالمجتمع الجزائري في مختلف مجالات النشاطات التي تتدخل فيها الدولة⁶⁶ .

كما أن الشيء المعروف أن التشريعات تختلف في قوتها بحسب السلطة التي تصدرها⁶⁷ . و هو ما يطرح تساؤل ، هل البرلمان أقوى من رئيس الجمهورية من حيث المركز و الصلاحيات الدستورية ؟ . وفقا للمنطق الدستوري ستكون

الاجابة بالنفي ، لأن رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري ومن خلال ما يتمتع به من صلاحيات يعد محور النظام ، كما أنه منتخب و بشكل مباشر من

⁶⁴ - سامي جمال الدين ، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية ، منشأة المعارف ، مصر ، د. س . ن ، ص. 52 .

⁶⁵ - رمضان فاطمة الزهراء ، مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان ، الجزائر ، السنة الجامعية 2004-2005 ، ص.84.

⁶⁶ - بورايو محمد ، المرجع السابق ، ص. 125 .

⁶⁷ - محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص . 37 .

المواطنين ، الشيء الذي يجعله يتمتع بشرعية قوية تجعله لا يقل قيمة أو أهمية عن البرلمان .

هذا من جانب ، ومن جانب آخر لو بحثنا في مضمون التنظيمات المستقلة لوجدنا أنها تحوز على الاختصاص العام و الشامل في وضع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد . ما يجعلها متفوقة على القانون ، بعدما منحه الدستور اختصاصا مقيدا و مجالا محصورا .

لذا لنا أن نتساءل ، لماذا هذا التناقض بين مضمون هذا التصنيف (أي أن القانون أعلى مرتبة من التنظيمات المستقلة) و بين واقعه⁶⁸ ، الذي يحتم على الأقل أن تكون التنظيمات المستقلة في درجة مساوية للقانون⁶⁹ مادام أنها الأداة المفضلة في تسيير و إدارة شؤون الدولة و الشعب الجزائري .

لهذا لابد من اعادة النظر في هذه المسألة ، و إزالة التناقض ، بتمكين التنظيمات المستقلة من تصنيف يناسب قوة و امتياز السلطة التنظيمية المستقلة

⁶⁸ - بورايو محمد ، المرجع السابق ، ص. 125 .

⁶⁹ - امتدادا لإطلاق التنظيمات المستقلة و استقلاليتها وقدرتها الانشائية ، اعتبرها الأستاذ Claude LECLERCQ أنها تعتبر قوانين حقيقية وفقا للمعيار المادي ، وهي بذلك تتمتع بنفس القيمة التي يتمتع بها القانون العادي . أنظر مؤلفه :

- Droit Constitutionnel et institutions politiques , 10^{ème} éd , Litec , Paris , France , 1999 , p. 528 .

و قد أدرك الدستور الأردني أهمية التنظيمات المستقلة ، عندما اتخذ موقفا موحدا مع القضاء و المجلس العالي لتفسير القانون حول اعتبارها أعمالا تشريعية تحوز نفس القيمة القانونية مع القانون العادي ، و نفس الدرجة داخل الهرم القانوني . أشار إلى ذلك مهند صالح الطراونة ، المرجع السابق ، ص . 148 .

داخل النظام الدستوري الجزائري ، هذه السلطة التي منحها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية لينافس من خلالها البرلمان في إنتاج القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد ، بعد أن رأى ضرورة وجودها إلى جانب القانون في هذه العملية .

الفرع الثالث : ضرورة وجود السلطة التنظيمية المستقلة في الدساتير الحديثة :

لقد تطور دور الدولة من حارسه إلى متدخلة ، هذا التطور أدى إلى تعاظم دور السلطة التنفيذية في الأنظمة الدستورية الحالية .

على أن هذه الأخيرة تعد الأولى بالمسائل الفنية و التقنية للحياة الاجتماعية، و ذلك بحكم احتكاكها بالحياة اليومية للأفراد و اتصالها المستمر بهم⁷⁰ . بالإضافة إلى سرعتها في معالجة المشاكل و الأزمات بسبب تكوينها⁷¹ القائم على أساس الكفاءة و الخبرة و التخصص . لهذا فإن السلطة التنفيذية أقدر على مواجهة الأزمات و معالجة المشاكل بسبب ما تحتويه من ميكانزمات و آليات . و هو ما يفسر ضرورة وجود السلطة التنظيمية المستقلة في الدساتير الحديثة ، هذه السلطة

⁷⁰ - قارش أحمد ، المرجع السابق ، ص. 17 .

⁷¹ - عزاوي عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص. 292 .

التي بمقتضاها يصدر رئيس الجمهورية تنظيمات مستقلة فعالة لم يعد وجودها مسألة ثانوية ، و إنما حتمية دستورية⁷².

و بالمقابل ، فإن البرلمان و في كثير من الأحيان يطغى على أعضائه الطابع السياسي ، و الولاء للأحزاب السياسية أو التيارات السياسية على العموم ، دون أن ننسى التكوين العام لتركيبته السياسية⁷³.

و بالنسبة للعمل التشريعي للبرلمان فإنه يتميز بطول و بطء الإجراءات سواء من خلال إنشاء القاعدة القانونية أو تعديلها أو إلغائها⁷⁴.

لهذا لا يمكن للحياة الاجتماعية أن تكتفي بتدخل تشريعي فقط لتنظيمها ، و إنما هي بحاجة ماسة إلى سلطة تنظيمية مستقلة تصدر بموجبها تنظيمات مستقلة فعالة و دقيقة و سريعة لمسايرة كل تطوراتها الاجتماعية و الاقتصادية⁷⁵ و لمواجهة كل مشاكلها و أزماتها ، خاصة و أن مجال القانون مقيد و محدد بميادين معينة تجعل من وجود تنظيمات مستقلة ضرورة حتمية لتنظيم المجالات الخارجة عن هذه الميادين .

⁷² - بن مالك بشير ، المرجع السابق ، ص . 66 .

⁷³ - عزاوي عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص . 209 .

⁷⁴ - مهند صالح الطراونة ، المرجع السابق ، ص . 139 .

⁷⁵ - بورايو محمد ، المرجع السابق ، ص . 111 .

و عليه لا يمكن لأحد أن ينكر ضرورة وجود السلطة التنظيمية المستقلة في الدساتير الحديثة ، وهذا من أجل تنظيم الحياة الاجتماعية و مواجهة مشاكل الدولة و أزماتها ، و عدم الاكتفاء بالقوانين الصادرة عن البرلمان .

المبحث الثاني :

رئيس الجمهورية صاحب السلطة التنظيمية المستقلة :

يعد رئيس الجمهورية صاحب السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ، وفقا للمادة 125 فقرة 01 من دستور 1996 المعدل و المتمم ، هذه الصلاحية القوية جعلته يحتل مركزا مهما ضمن العملية التشريعية ، إذ ومن خلالها أصبح ينافس البرلمان في وضع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد .

و لما كان رئيس الجمهورية هو الوحيد صاحب هذا الاختصاص الدستوري المهم ، فإن الاشكال الذي يطرح نفسه يتمثل في : ما هو مضمون اختصاص رئيس الجمهورية هذا ؟ و ماهي الوسيلة الدستورية التي يستعملها في إطار ذلك ؟

للإجابة على هذا الاشكال سيتم البحث في اختصاص رئيس الجمهورية بممارسة السلطة التنظيمية المستقلة (المطلب الأول) ، كما يتم البحث في الأداة الدستورية التي يمارس بها هذا الاختصاص الدستوري المهم (المطلب الثاني) .

المطلب الأول :

إختصاص رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية المستقلة :

لم يعد البرلمان صاحب الولاية العامة في العملية التشريعية ، بل جاء رئيس الجمهورية عن طريق ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة لينافسه في ذلك ، بل و يمتاز عنه من خلال مجال سلطته الواسع غير المحصور . من هنا نستشف أهمية و قوة هذه السلطة التي تحتم أن يكون صاحب الاختصاص بممارستها على قدر أهميتها و قوتها .

و هو ما يجعلنا نتساءل : إذا كان رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص في ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ، فهل يحظى بشرعية انتخابية قوية وفقا لنصوص الدستور تؤهله لممارسة هذه السلطة ؟ و إذا كان الأمر كذلك ، فكيف يمارسها ؟ و هل يخضع للمسؤولية في إطار ممارستها ؟.

ستتم الاجابة على هذه الاشكالات من خلال البحث في طريقة انتخاب رئيس الجمهورية ما يؤهله لممارسة السلطة التنظيمية المستقلة (الفرع الأول) ، كما سنتطرق لممارسته هذه الأخيرة (الفرع الثاني) . و في الأخير نتعرض لمدى قيام مسؤولية رئيس الجمهورية عن ممارسته لهذه السلطة القوية والمهمة (الفرع الثالث) .

الفرع الأول : إنتخاب رئيس الجمهورية صاحب السلطة التنظيمية المستقلة :

إن طريقة تولي رئيس الجمهورية لمنصبه في الأنظمة الدستورية المعاصرة هي التي تحدد مكانته في مواجهة البرلمان⁷⁶ .

ففي الأنظمة البرلمانية يحظى رئيس الدولة بمكانة شرفية⁷⁷ لا ترقى لأن تكون بالتساوي مع مكانة البرلمان ، و هذا على إعتبار أنه منتخب من طرف البرلمان أو هيئة خاصة .

لكن و بالعودة إلى النظام السياسي الجزائري ، فإن رئيس الجمهورية يحتل مكانة مرموقة و يحوز على صلاحيات دستورية كبيرة ، على رأسها السلطة التنظيمية المستقلة في الميادين غير المخصصة للقانون ، لذا فإنه ينتخب من الشعب و بشكل عام و مباشر .

فيتم إنتخاب رئيس الجمهورية⁷⁸ من بين المترشحين الذين تتوفر فيهم الشروط المحددة⁷⁹ وفقا للمادة 73 من الدستور⁸⁰ .

⁷⁶ - عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، لبنان ، 1995 ، ص. 128 .

⁷⁷ - صالح بنشوري ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في الأنظمة النيابية ، مقال منشور بمجلة المفكر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، العدد السابع ، نوفمبر 2011 ، ص. 173 .

⁷⁸ - لمعلومات أكثر حول إنتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر أنظر بوكرا ادريس ، نظام إنتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2007 .

و يكون هذا الإنتخاب عن طريق الإقتراع العام المباشر و السري ، و ذلك وفقا للمادة 71 فقرة 01 من الدستور⁸¹ ، هذا و طبقا للمادة 71 فقرة 02 من الدستور⁸² ، و المادة 134 من القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات⁸³ على أن يكون الإنتخاب على إسم واحد في دورين بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها .

79 - لمزيد من المعلومات حول شروط ترشح رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري أنظر بن مالك بشير ، نظام الانتخابات الرئاسية في الجزائر ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة تلمسان ، السنة الجامعية 2010 - 2011 ، ص. 399 و ما بعدها .

80 - تنص المادة 73 من الدستور على أن : " لا يحق أن يُنتخب لرئاسة الجمهورية إلا المترشح الذي :

- يتمتع ، فقط ، بالجنسية الجزائرية الأصلية ،

- يدين بالإسلام ،

- يكون عمره أربعين (40) سنة كاملة يوم الانتخاب ،

- يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية ،

- يثبت الجنسية الجزائرية لزوجته ،

- يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942 ،

- يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضدّ ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942 ،

- يقدّم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه ،

تحدّد شروط أخرى بموجب القانون " .

81 - تنص المادة 71 فقرة 01 من الدستور على أن : " يُنتخب رئيس الجمهورية ، عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري... " .

82 - تنص المادة 71 فقرة 02 من الدستور على أن : " ... يتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها... " .

83 - تنص المادة 134 من القانون العضوي رقم 12 - 01 المؤرخ في 12 يناير 2012 و المتعلق بنظام الانتخابات (ج. ر. ج. ج. 01 الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012) على أن : " يجري انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع على اسم واحد في دورين بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها " .

و يتم تنظيم دور ثان إذا لم يتحصل أي مترشح على هذه الأغلبية في الدور الأول .
و هذا ما نصت عليه المادة 135 فقرة 01 من قانون الانتخابات⁸⁴ .

هذا و يسبق عملية الانتخاب هذه ، إستدعاء رئيس الجمهورية المنقضية ولايته للهيئة الناخبة في ظرف 90 يوما⁸⁵ قبل الانتخاب الرئاسي (المادة 133 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات) . على أن يتم ذلك في ظرف 30 يوما السابقة لانقضاء عهدة الرئيس (المادة 132 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات) . و بعد إنتخاب رئيس الجمهورية ، فإنه يمارس مهامه وفقا لعهدة رئاسية مدتها 05 سنوات⁸⁶ .

⁸⁴ - تنص المادة 135 فقرة 01 على أن : " إذا لم يحرز أي مترشح على الاغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها في الدور الأول ، ينظم دور ثان ... " .

⁸⁵ - و هذا مع مراعاة أحكام المادة 88 من الدستور المتعلقة بشغور منصب رئيس الجمهورية .

⁸⁶ - و هو ما نصت عليه المادة 74 من خلال فقرتها الأولى من الدستور على أن : " مدة المهمة الرئاسية خمس (5) سنوات... " .

و تعد هذه المدة كافية و معقولة و مناسبة لرئيس الجمهورية حتى يباشر مهامه الدستورية ومن بينها السلطة التنظيمية المستقلة ، لأنها تمنحه الوقت الكافي لتجسيد برنامج الرئاسي .

الشيء الذي سيمكن الشعب لا محالة من محاسبته (بانتخابه أو عدم إنتخابه بعد إنتهاء عهده و ترشحه لعهدة أخرى) دون إمكانية تدرعه بضيق الوقت .

هذا و نص دستور 1996 من خلال المادة 74 فقرة 02 على إمكانية تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة . بمعنى أن لرئيس الجمهورية الحق في عهدين رئاسيتين لا غير ، و هذا تجسيدا لمبدأ تداول السلطة الذي تقوم عليه الأنظمة الدستورية الديمقراطية .

لكن ، بقيت هذه المادة حبرا على ورق ، لأنه و بعد تعديل الدستور سنة 2008 تم إلغاء الجزء المتعلق بتقييد رئيس الجمهورية بعهدتين رئاسيتين فقط ، و المنصوص عليه في الفقرة 02 من المادة 74 ، فأصبح للرئيس إمكانية الترشح لأكثر من عهدين إذ تنص المادة 74 / 02 من تعديل 2008 على أن: "... يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية " .

من هنا نلاحظ أن رئيس الجمهورية يعد مؤهلا من الناحية الدستورية من أجل

ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة و تنظيم حياة الأفراد . و هذا لأنه منتخب ⁸⁷

و قد جاء تعديل المادة 74 فقرة 02 سنة 2008 بعد عدم تحصين المؤسس الدستوري الجزائري لمبدأ عدم إطلاق العهدة الرئاسية المنصوص عليه وفق نفس المادة في دستور 1996 . لأنه لم يدرجها ضمن المسائل التي لا يمكن أن يمسه أي تعديل دستوري ، و المنصوص عليها في المادة 178 من هذا الدستور (أي دستور 1996 قبل التعديل) و التي نصت على أن : " لا يمكن أيّ تعديل دستوري أن يمسه :

- 1 - الطابع الجمهوري للدولة،
- 2 - النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية،
- 3 - الإسلام باعتباره دين الدولة،
- 4 - العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية،
- 5 - الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن،
- 6 - سلامة التراب الوطني ووحدته " .

هذا و لقد عاد اقتراح التعديل الدستوري الجديد إلى حكم المادة 74 فقرة 02 (أنظر للاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري . الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية: www.el-mouradia.dz تاريخ الدخول : جوان 2014) بإمكانية تجديد العهدة الرئاسية مرة واحدة فقط . و هذا دليل على نية المؤسس الدستوري لإعادة الاعتبار لمبدأ تداول السلطة الذي غاب مع تعديل 2008 .

لكن على المؤسس الدستوري الجزائري تحصين مبدأ عدم اطلاق العهدة من خلال ادراج مضمون المادة 74 فقرة 02 ضمن المسائل غير القابلة لأي تعديل . حتى لا يتم فتح الباب لعودة محتملة إلى اطلاق العهد الرئاسية ، و بالتالي العودة إلى احتكار السلطة .

⁸⁷ - إن الشرعية الانتخابية هي الوسيلة الحقيقية التي يستطيع رئيس الجمهورية من خلالها تركيز السلطة في يده . و في هذا الصدد صرح الرئيس الفرنسي السابق " شارل ديغول " سنة 1964 قائلا : " ... إن الرئيس المنتخب بواسطة الأمة ، يكون المصدر و الحافز لسلطة الدولة ... " . أشار إلى ذلك خليل هيكل ، الاتجاه نحو تقوية السلطة التنفيذية في الدولة المعاصرة دراسة اختلال التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، دار النهضة العربية ، مصر ، د.س.ن، ص.15 .

و بشكل مباشر من الهيئة الناخبة ، ما يجعله يستمد شرعيته بشكل مباشر و خالص من الشعب⁸⁸ ، أو بمعنى أدق من الأصوات الانتخابية المعبر عنها .

و لا يقف الأمر عند ذلك ، بل إن الانتخاب الشعبي العام و المباشر لرئيس الجمهورية قد يضعه في مكانة متميزة عن البرلمان من حيث الشرعية الانتخابية ، و هذا لأن البرلمان من خلال غرفته العليا (مجلس الأمة) ، يتم انتخاب ثلثيه (2/3) بشكل غير مباشر ، أي من طرف أعضاء المجلس الشعبي الولائي ، و أعضاء المجالس الشعبية البلدية للولاية (المادة 105 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات) .

أما الثلث المتبقي فيتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الاقتصادية و الاجتماعية (المادة 101 من الدستور) .

كما أنه عند إنتخاب رئيس الجمهورية بشكل عام و مباشر من الشعب و استنثاره بأغلبية - قد تكون مطلقة - أصوات الوعاء الانتخابي ، فإن نواب البرلمان يحوزون بالمقابل في الانتخابات التشريعية على أغلبية أصوات دائرة انتخابية معينة فقط⁸⁹ .

⁸⁸ - ناجي عبد النور ، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ، مديرية النشر لجامعة قالمة ، الجزائر ، 2006 ، ص. 212 .

⁸⁹ - حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر ، 1998 ، ص. 212 .

ومنه ، فإن منح المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية سلطة تنظيمية مستقلة ذات مجال واسع غير محدود لتنظيم المجتمع ، على عكس القانون إختصاص البرلمان ، يناسب قوة الشرعية الإنتخابية التي يحوزها . لأنه و باعتباره الممثل للدولة و الأمة و المسجد لوحدها ينتخب بشكل عام و كامل و مباشر من الشعب .

الفرع الثاني : ممارسته للسلطة التنظيمية المستقلة :

زيادة عن الصلاحيات التنفيذية⁹⁰ و التشريعية⁹¹ و القضائية⁹² الكبيرة التي استأثر بها رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل و المتمم ،

⁹⁰ - إحتل رئيس الجمهورية مركزا قويا داخل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 . إذ استأثر بالعديد من الصلاحيات التنفيذية التي جعلته قطبا مهما داخلها . و زادت قوة الرئيس في ظل تعديل 2008 أين أصبح القطب الأوحد داخل الجهاز التنفيذي بدون منافس .

ففي ظل دستور 1996 استأثر رئيس الجمهورية بصلاحيات تنفيذية واسعة و كبيرة جعلته في مركز قوي داخل الجهاز التنفيذي ، حتى في ظل ثنائية هذا الجهاز. إذ يتمتع الرئيس بصلاحيات التعيين ، هذه الصلاحية التي تعد موزعة بينه و بين رئيس الحكومة ، مع رجحان لرئيس الجمهورية . من بين هذه التعيينات نجد ، تعيين رئيس الحكومة و أعضائها (المادة 77 / 05 و المادة 79 / 01 من الدستور) ، التعيين في الوظائف العليا للدولة (المادة 78 الدستور) و هي التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة ، التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء ، تعيين رئيس مجلس الدولة ، تعيين القضاة ، تعيين الأمين العام للحكومة ، تعيين محافظ بنك الجزائر ، تعيين السفراء و المبعوثين فوق العادة . دون أن ننسى تعيين الولاة ، و مسؤولي أجهزة الأمن .

بالإضافة إلى صلاحية التعيين ، يملك رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في مجال السياسة الخارجية و العلاقات الدولية للجزائر . إذ هو من يقرر السياسة الخارجية للأمة و يوجهها ، و يشرف على تنفيذها (المادة 77 فقرة 03 من

(الدستور) . كما يبرم المعاهدات الدولية و يصادق عليها (المادة 77 فقرة 09 من دستور 1996 و الفقرة 11 من تعديل 2008) ، بعد موافقة كل غرفة من البرلمان عليها صراحة (المادة 131 من الدستور) .

هذا و يملك رئيس الجمهورية صلاحيات مهمة في المجال العسكري ، إذ يعد القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية ، و المسؤول عن الدفاع الوطني للدولة الجزائرية (المادة 77 فقرة 01 و 02 من الدستور) .

كما يملك الرئيس صلاحية التعيين في الوظائف العسكرية (المادة 78 / 02 من الدستور) باعتباره وزيرا للدفاع .

هذا دون أن ننسى أن رئيس الجمهورية يعد رئيسا للمجلس الأعلى للأمن (المادة 173 من الدستور) .

هذا و إستمرت محورية و قوة مركز رئيس الجمهورية في ظل تعديل 2008 الذي تميز بعودة نظام الأحادية داخل السلطة التنفيذية ، إذ جرد التعديل الدستوري لسنة 2008 الحكومة و على رأسها الوزير الأول من أهم الصلاحيات التي كان يستأثر بها في دستور 1996 . معمقا بذلك عدم التوازن داخل السلطة التنفيذية لصالح رئيس الجمهورية . فأصبح الوزير الأول تابعا و خاضعا للرئيس بصفة شبه كاملة ، من الناحية العضوية و الموضوعية .

فمن الناحية العضوية ليس للوزير الأول أي إستقلالية عن رئيس الجمهورية ، الذي يستطيع تعيينه و إقالته في أي وقت و بسلطة تقديرية كاملة (المادة 77 فقرة 05 من الدستور) .

أما من الناحية الوظيفية فيبقى الوزير الأول أسير مهمة دستورية أساسية أكلها المؤسس إليه ، و هي وضع مخطط العمل كآلية تنفيذية لبرنامج رئيس الجمهورية (المادة 79 من الدستور) ، ما جعله آلة ينحصر دورها في تنفيذ برنامج الرئيس .

91 - لا تنف قوة مركز رئيس الجمهورية عند حدود السلطة التنفيذية ، بل تتعداها إلى باقي السلطات ، و على رأسها البرلمان . و الذي يهيمن و بشكل قوي على أعماله ، إذ يعمل دستور 1996 المعدل و المتمم ، على تمكين رئيس الجمهورية من صلاحيات تشريعية كبيرة و متنوعة ، تجعله يتحكم في عمل و إختصاص البرلمان . كحقه في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة وفقا للمادة 101 من الدستور ، و حقه في توجيه خطاب إلى البرلمان وفقا للمادة 128 ، و حقه في إستدعاء البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية طبقا للمادة 118 . كما يملك رئيس الجمهورية حق اصدار القانون طبقا للمادة 126 . و الحق في التشريع عن طريق الأوامر (المادة 124 من الدستور) ، و اللجوء إلى الاستفتاء وفقا للمادة 10/77 . كما يراقب رئيس الجمهورية البرلمان عن طريق سلطتين مهمتين و خطيرتين في نفس الوقت ، ألا و هما سلطته في الحل وفقا للمادة 129 من الدستور ، و طلب إجراء مداولة ثانية على القانون (المادة 127 من الدستور) .

92 - يملك رئيس الجمهورية بالإضافة إلى الصلاحيات التنفيذية و التشريعية ، صلاحيات قضائية مهمة . تجعله القاضي الأول في البلاد .

فإن هذا الأخير منح لرئيس الجمهورية كذلك اختصاصا تنظيميا مستقلا أصيلا و عاما ، غير استثنائي و لا حصري ، و هذا بمقتضى الفقرة الأولى من المادة 125 . و منه فإن سلطته في إصدار اللوائح المستقلة هي اختصاص عام ، يستأثر من خلاله الرئيس بحيز كبير من الوظيفة التشريعية .

و بناء على ذلك لا يعد رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري مقيدا بممارسة إختصاصه التنظيمي المستقل في ميدان معين أو مجال معين ، بل له أن يمارس إختصاصه في جميع الميادين ما عدا المخصص منها للقانون . و هذا حتى لا يتم التناقض مع الدستور الذي أطلق العنان للسلطة التنظيمية المستقلة باختصاص شامل غير حصري و لا مقيد .

و من بين أهم المجالات التي يمارس فيها رئيس الجمهورية إختصاصه التنظيمي المستقل في ظل الظروف العادية نجد المرافق العامة ، و الضبط أو البوليس الإداري⁹³ . إذ يعد هذين الأخيرين من أهم أوجه نشاط الإدارة⁹⁴ ،

و تتجسد هذه الصلاحيات في رئاسة المجلس الأعلى للقضاء (المواد من 154 إلى 157 من الدستور) ، تعيين القضاة و رئيس مجلس الدولة (المادة 78 فقرة 07 و 04 من الدستور) ، سلطة تخفيض العقوبة أو استبدالها ، سلطة إصدار العفو الرئاسي (المادة 77 فقرة 09 من الدستور) ، و لمزيد من المعلومات حول صلاحية العفو أنظر فريدة بن يونس، العفو الشامل و الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في القانون الجزائري ، مجلة المفكر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، العدد السابع ، نوفمبر 2011 .

⁹³ - أومايوف محمد ، المرجع السابق ، ص. 256 ، 257 ؛ و أنظر كذلك يامة ابراهيم ، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام و ضمان الحريات العامة ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة تلمسان ، السنة الجامعية 2014 - 2015 ، ص . 41 .

توكل مهمة تنظيمهما للسلطة التنفيذية (و على رأسها رئيس الجمهورية موضوع الدراسة) التي تعد أقدر من غيرها في معالجتها⁹⁵ ، بسبب ما تحويه من آليات تساعد على ذلك .

فبخصوص الضبط الإداري ، فإنه يعد عملا صادرا عن الإدارة ، يقيد حقوق و حريات الأفراد ، بصفة وقائية ، تحقيقا للنظام العام⁹⁶ .

و يعد رئيس الجمهورية هيئة ضبط إداري مركزية⁹⁷ تقوم باتخاذ مجموع الإجراءات و التدابير الرامية للحفاظ على النظام العام في جميع أنحاء الدولة⁹⁸ .

⁹⁴ - الداه ولد محمد ابراهيم ، العلاقة بين القانون و اللائحة في الظروف العادية ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه في القانون ، قسم البحوث والدراسات القانونية ، معهد البحوث و الدراسات العربية ، المنظمة العربية للتربية و الثقافة و العلوم ، جامعة الدول العربية ، مصر ، د . س . ن ، ص . 64 .

⁹⁵ - سامي جمال الدين ، اللوائح الادارية و ضمانات الرقابة الادارية ، المرجع السابق ، ص . 305 .

⁹⁶ - عرّفه الأستاذ عبد الغني بسيوني عبد الله على أنه " مجموعة الإجراءات و الأوامر و القرارات التي تتخذها السلطة المختصة بالضبط من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع " أنظر مؤلفه القانون الإداري ، منشأة المعارف ، مصر ، 1991 ، ص . 378 .

كما عرّفه الأستاذ عادل السعيد محمد أبو الخير على أنه " نشاط وقائي مخصص الهدف ، ذو حدود وضوابط ، تمارسه الإدارة باستخدام أعمال قانونية و مادية من أجل حفظ النظام العام " أنظر مؤلفه الضبط الإداري و حدوده ، د . س . ن ، 1993 ، ص . 641 .

هذا و يعرفه الأستاذ طعيمة الجرف على أنه " مجموعة ما تفرضه السلطة العامة من أوامر و نواه و توجيهات ملزمة للأفراد ، بغرض تنظيم حرياتهم العامة ، أو بمناسبة ممارستها لنشاط معين ، بهدف صيانة النظام العام في المجتمع " أنظر مؤلفه القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، مصر ، 1978 ، ص . 487 .

⁹⁷ - عوابدي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الثاني (النشاط الإداري) ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2002 ، ص . 23 .

⁹⁸ - عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف ، مصر ، 2004 ، ص . 14 .

فالرئيس الجزائري⁹⁹، بمقتضى نص المادة 70 من الدستور يعد المسؤول عن الحفاظ على كيان الدولة ووحدتها ووجودها¹⁰⁰. و هو ما يمكنه من ممارسة إختصاصه التنظيمي المستقل في هذا المجال ، بإتخاذ كل ما هو ضروري من تدابير ضبطية لحماية أرواح المواطنين و صحتهم¹⁰¹ و سكينتهم¹⁰² و ممتلكاتهم .

هذا و يحتكر رئيس الجمهورية البوليس الإداري أو الضبط الإداري باعتباره من الميادين التي تدخل في مجاله الواسع ، دون إختصاص البرلمان بذلك على

⁹⁹ - يجدر الذكر أن السلطة التنفيذية في فرنسا تمكنت و بشكل واضح من ممارسة الضبط الإداري في ظل دستور 1958 . هذا الدستور الذي أزال الخلاف الفقهي الذي كان قائما قبله حول مشروعية حق الإدارة في اصدار لوائح الضبط أو البوليس الإداري في ظل غياب النص الدستوري . أشار إلى ذلك محمد صبحي علي السيد ، الرقابة على دستورية اللوائح دراسة مقارنة بين مصر و فرنسا و الكويت ، وفقا لأحدث التعديلات الدستورية و التطبيقات القضائية حتى عام 2011 ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، مصر ، 2011 ، ص. 37 .

¹⁰⁰ - تنص المادة 70 فقرة 1 ، 2 ، 3 من الدستور على أن " يجسدّ رئيس الجمهورية ، رئيس الدولة ، وحدة الأمة . و هو حامي الدستور .

و يجسد الدولة داخل البلاد و خارجها ... " .

¹⁰¹ - كالمرسوم الرئاسي رقم 05 - 118 المؤرخ في 11 أبريل 2005 و المتعلق بتأيين المواد الغذائية ج. ر. ج. ج العدد 27 الصادرة بتاريخ 13 أبريل 2005 .

و المرسوم الرئاسي رقم 05 - 117 المؤرخ في 11 أبريل 2005 و المتعلق بتدابير الحماية من الاشعاعات المؤينة ج. ر. ج. ج العدد 27 الصادرة بتاريخ 13 أبريل 2005 المعدل و المتمم .

¹⁰² - كالمادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 09 - 143 المؤرخ في 27 أبريل 2009 و المتضمن مهام الدرك الوطني و تنظيمه ج. ر. ج. ج العدد 26 الصادرة بتاريخ 03 ماي 2009 .

إعتبار أن المؤسس الدستوري لم يذكر مسألة النظام العام ضمن مجاله المحصور¹⁰³.

لكن ، على الرئيس في إطار ممارسته لاختصاصه الضبطي أن لا يمس بالموضوعات المحجوزة للقانون في هذا الاطار ، كالمساس مثلا بما تقتضيه المادة 122 فقرة 01 من حصرية البرلمان بالتشريع في مجال "...حقوق الاشخاص وواجباتهم الأساسية ، لاسيما نظام الحريات العمومية ، و حماية الحريات الفردية ، وواجبات المواطنين ... " ¹⁰⁴.

إلى جانب ممارسة رئيس الجمهورية اختصاصه التنظيمي المستقل في ميدان الضبط الاداري في ظل الظروف العادية ، فإنه يمارسه في ظل الظروف الاستثنائية كذلك¹⁰⁵ ، إذ يعد الرئيس مسؤولا عن النظام العام في الظروف غير العادية¹⁰⁶. و يحوز في ظل هذه الظروف على كل ما يخوله من إتخاذ تنظيمات مستقلة تدخل

¹⁰³ - بدران مراد ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية ، دراسة مقارنة بين الجزائر و فرنسا ، رسالة دكتوراه دولة ، جامعة جيلالي اليابس ، سيدي بلعباس ، 2005 ، هامش ص.175.

¹⁰⁴ - هذا و قد قام اقتراح التعديل الدستوري الجديد بإزالة هذا المجال و جعله من اختصاص القانون العضوي بمقتضى المادة 123 (أنظر للاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري . الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية : www.el-mouradia.dz تاريخ الدخول : جوان 2014) .

¹⁰⁵ - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الريحانة ، الجزائر ، د . س . ن ، ص. 203 .

¹⁰⁶ - لمزيد من المعلومات حول سلطات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية أنظر :

بن طيفور نصرالدين ، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري و الضمانات الدستورية للحقوق و الحريات العامة ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة سيدي بلعباس ، الجزائر، السنة الجامعية 2002 - 2003 ؛ وجدي ثابت غيرال ، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ، منشأة المعارف ، مصر ، 1988 .

في إطار التدابير و الاجراءات الضبطية الوقائية التي يحمي بها الأرواح و الممتلكات .

فقد مكن الدستور رئيس الجمهورية باعتباره مجسدا لوحدة الأمة و الدولة داخل و خارج البلاد ¹⁰⁷ ، من سلطات مهمة في ظل الظروف الاستثنائية ¹⁰⁸ و على رأسها السلطة التنظيمية المستقلة في مجال الضبط الاداري ، وذلك من خلال إقرار حالة الطوارئ و حالة الحصار (المادة 91 ، 92 من الدستور) ¹⁰⁹ . و كذلك

¹⁰⁷ - المادة 70 من الدستور .

¹⁰⁸ - هناك بعض الفقه من يعتبر أن نظرية الظروف الاستثنائية هي من ابتكار مجلس الدولة الفرنسي ، و أنه هو أول من وضع أسسها ومبادئها . أشارا إلى ذلك : مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الاداري ، دار الجامعة الجديدة، مصر ، 2005 ، ص.324 ، 325 ؛

Jean RIVERO – Jean WALINE , Droit administratif , 14^{ème} éd , Dalloz , 1992 , p .76.

إلا أن فكرة الظروف الاستثنائية لم تكن من صنع القضاء الفرنسي بل هي فكرة قديمة تضرب بجذورها عبر التاريخ . للمزيد من المعلومات حول هذه النقطة أنظر : بدران مراد ، المرجع السابق ، ص. 09 و ما يليها .

¹⁰⁹ - تنص المادة 91 من الدستور على أن :

" يقرّر رئيس الجمهورية ، إذا دعت الضرورة الملحة ، حالة الطوارئ أو الحصار ، لمدة معيّنة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن ، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ، ورئيس مجلس الأمة ، والوزير الأول ، ورئيس المجلس الدستوري ، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع .

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار ، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا " .

و تنص المادة 92 من الدستور على أن :

" يحدّد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي " .

الحالة الاستثنائية¹¹⁰ (المادة 93 من الدستور)¹¹¹ . و التعبئة العامة (المادة 94 من الدستور)¹¹² ، و حالة الحرب¹¹³ (المادة 95 من الدستور)¹¹⁴ .

¹¹⁰ - تعد الحالة الاستثنائية ظرفا أشد خطورة من حالة الحصار أو حالة الطوارئ . و يكون هذا الظرف الخطير على وشك المساس بسلامة و استقلال مؤسسات الدولة و ترابها . أنظر فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري ، الجزء الثالث ، السلطات الثلاث ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2008 ، ص. 135 . ومن خلال اعلان الحالة الاستثنائية يهيمن رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية ، و ينفرد بالعملية التشريعية دون أدنى مشاركة من البرلمان ، و هذا بممارسته للاختصاص التشريعي لهذا الأخير - حتى في ظل وجوده و إنعقاده - (المادة 93 من الدستور و المادة 124 فقرة 04 من الدستور) . و تكون ممارسة الرئيس لهذا الاختصاص التشريعي عن طريق أوامر رئاسية (المادة 124 من الدستور) تحل محل القانون ، يصدرها وفق سلطة تقديرية كبيرة لمواجهة الوضع الاستثنائي .

¹¹¹ - تنص المادة 93 من الدستور على أن :

" يقرّر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهدّدة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ولا يتّخذ مثل هذا الإجراء إلاّ بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري ، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء .

تخوّل الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتّخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

ويجتمع البرلمان وجوبا.

تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها " .

¹¹² - تنص المادة 94 من الدستور على أن :

" يقرّر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة " .

¹¹³ - و يكون ذلك عند وقوع عدوان مسلح بشكل فعلي أو وشيك الوقوع ، كحشد الجيش مثلا . لمزيد من المعلومات عن حالة الحرب و سلطات رئيس الجمهورية المتعلقة بها أنظر : جميل عبد الله القائفي ، سلطات رئيس الجمهورية في

أما بخصوص لوائح المرافق العامة ، فإن رئيس الجمهورية يمارسها في إطار سلطته التنظيمية المستقلة¹²¹ ، إذ يضعها " بقصد إنشاء و تنظيم المرافق العامة و تنسيق سير العمل في المصالح و الإدارات الحكومية العامة " ¹²². و عليه ، فإن ضرورات العمل الإداري تحتم تمكين رئيس الجمهورية من ممارسة إختصاصه التنظيمي لإنشاء و تنظيم و تسيير المرافق العامة . و هذا إمتدادا لنشاط السلطة التنفيذية القائم على معرفة حاجات المواطنين و العمل على قضائها و إشباعها¹²³.

و على اعتبار أن لوائح المرافق العامة من صميم الإختصاص التنظيمي المستقل لرئيس الجمهورية¹²⁴ المنصوص عليه في المادة 125 فقرة 01 من الدستور ، فإنها تصدر دون الاستناد على قانون تشريعي .

ومنه بإمكان رئيس الجمهورية ممارسة إختصاصه التنظيمي بإنشاء المرافق العامة كلما دعت الحاجة إلى ذلك ، و بتنظيم سير العمل في الإدارات

¹²¹ - تبلور حق السلطة التنفيذية في فرنسا بإصدار لوائح المرافق العامة في ظل دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 ، الذي مكنها دستوريا من ذلك في إطار مجالها التنظيمي المستقل الواسع و اللامحدود بمقتضى المادة 37 التي تنص الفقرة 01 منها على أن :

« Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ... »

¹²² - سامي جمال الدين ، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية ، المرجع السابق ، ص. 63 .

¹²³ - قارش أحمد ، المرجع السابق ، ص. 18 .

¹²⁴ - بولوم محمد الأمين ، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري و التطبيق ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة تلمسان ، السنة الجامعية 2014 - 2015 ، ص. 150 .

و المصالح الحكومية ، مستندا في ذلك على الدستور مباشرة دون الحاجة إلى قانون قائم¹²⁵ .

إلا أن هناك طائفة معينة من المؤسسات و المرافق التي نص عليها المؤسس الدستوري الجزائري ضمن المادة 122 من الدستور المحددة لنطاق و مجال القانون . و بالتالي لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يمارس إختصاصه التنظيمي المستقل (في إطار لوائح المرافق العامة) فيها . كقواعد نقل الملكية (ملكية المرافق...) من القطاع العام إلى القطاع الخاص¹²⁶ ، وكذلك إنشاء فئات (جديدة من) المؤسسات¹²⁷ .

¹²⁵ - و لعل الأمثلة عن لوائح المرافق العامة عديدة نذكر منها على سبيل المثال :

- المرسوم الرئاسي رقم 90 - 256 المؤرخ في 08 سبتمبر 1990 المتضمن احداث مؤسسة للانجازات الصناعية بسريانة ج. ر. ج. ج العدد 39 الصادرة بتاريخ 12 سبتمبر 1990 .

- المرسوم الرئاسي رقم 90 - 257 المؤرخ في 08 سبتمبر 1990 المتضمن احداث مؤسسة للبناءات الميكانيكية بخنشلة ج. ر. ج. ج العدد 39 الصادرة بتاريخ 12 سبتمبر 1990 .

- المرسوم الرئاسي رقم 99 - 203 المؤرخ في 21 أوت 1999 المتضمن تحويل معهد الطيران في وهران إلى مدرسة تحضيرية لدراسات الطيران ج. ر. ج. ج العدد 57 الصادرة بتاريخ 22 غشت 1999 .

¹²⁶ - الفقرة 28 من المادة 122 من الدستور .

¹²⁷ - الفقرة 29 من المادة 122 من الدستور .

الفرع الثالث: مدى خضوع رئيس الجمهورية في ممارسته للسلطة التنظيمية المستقلة إلى المسؤولية طبقا للدستور:

إن رئيس الجمهورية و بسبب ما يحوزه من شرعية إنتخابية قوية يعد مؤهلا لممارسة السلطة التنظيمية المستقلة ذات المجال الواسع غير المحدود ، هذه السلطة التي يمارسها في كل الظروف العادية و حتى الاستثنائية .

و هذا ما يدفعنا للتساؤل : بما أن رئيس الجمهورية يتمتع بهذه الصلاحية الدستورية القوية و المهمة ، و يمارسها في كل الظروف ، هل هناك مسؤولية تقع على عاتقه يمكن من خلالها محاسبته عن مراسيمه الرئاسية المستقلة إذا ما حادت عن الطريق السليم ؟

الحقيقة أن رئيس الجمهورية في دستور 1996 لا يخضع لأي مسؤولية سياسية، على الرغم من ممارسته للسلطة التنظيمية المستقلة التي تحوز نصيب الأسد من تنظيم حياة الأفراد امتدادا لعدم حصر مجالها ، إذ لا يحتوي دستور 1996 المعدل و المتمم على أي نص دستوري يثير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية يترتب عنها إستقالته و تخليه عن منصبه خلال عهده الرئاسية .

وهذا على عكس الوزير الأول والوزراء الذين يخضعون لهذا النوع من المسؤولية¹²⁸ أمام المجلس الشعبي الوطني ، و أمام رئيس الجمهورية كذلك ، فالوزير الأول عن

¹²⁸ - و هو ما نجده في ظل النظام البرلماني الذي تتحمل من خلاله الحكومة مسؤولية شؤون الحكم عكس رئيس الدولة غير المسؤول سياسيا . أنظر حسينة شرون ، عبد الحليم بن مشري ، مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين

طريق سلطته التنظيمية غير المستقلة يعد الأوفر حظا من حيث المسؤولية السياسية، إذ يعد مسؤولا سياسيا أمام البرلمان¹²⁹ في ظل عدم مسؤولية رئيس الجمهورية سياسيا .

كما أنه مسؤولٌ أمام هذا الأخير ، الذي يستطيع في أي وقت عزله من منصبه و بسلطة تقديرية كاملة في ذلك¹³⁰ .

و منه فإن الدرع الواقي لرئيس الجمهورية من المسؤولية السياسية و الرقابة البرلمانية هو الوزير الأول ، الذي لا يعدو أن يكون وسيلة فداء أمام البرلمان و الشعب و الرأي العام .

و عليه ، في ظل عدم وجود مسؤولية سياسية لرئيس الجمهورية¹³¹ ، فإن مسؤوليته السياسية عن السلطة التنظيمية المستقلة لا تكون أمام البرلمان و إنما

البرلماني و الرئاسي ، مجلة الاجتهاد القضائي ، مجلة صادرة عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع الجزائري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، العدد الرابع ، مارس 2008 ، ص. 193 .

¹²⁹ - أنظر المواد من 80 إلى 84 من الدستور .

¹³⁰ - لمعلومات أكثر انظر سعاد بن سريّة ، المرجع السابق ، ص. 122 و ما بعدها .

¹³¹ - صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2010 ، ص. 195 .

تكون بأسلوب مباشر أمام الشعب¹³² ، و ذلك بعدم إنتخابه إن أراد الرئيس الترشح لعهدة جديدة¹³³ .

أما ما عدا ذلك فهو يمارس سلطته التنظيمية المستقلة خلال عهده الرئاسية دون أي إمكانية لمحاسبته سياسيا من طرف البرلمان . هذا النوع من المحاسبة الذي تخضع له الحكومة فقط ، كذرع واقى للرئيس .

و هذا أمر غير مستساغ ، لأنه يؤدي إلى خرق مبدأ توازن السلطة بالمسؤولية¹³⁴ . فلو كنا بصدد الحديث عن الأنظمة البرلمانية لأستقام الأمر ، على إعتبار أن رئيس الدولة من خلالها يتبوأ مركزا ضعيفا ، بسبب تمتعه بصلاحيات محدودة وشرفية¹³⁵ . لكن و في ظل تمتع رئيس الجمهورية الجزائري بهذه السلطة التنظيمية القوية ، فإن أقل شيء هو خضوعه للرقابة السياسية . أخذا بمبدأ أن من يمتلك و يمارس السلطة يعد مسؤولا عنها¹³⁶ ، بل أكثر من ذلك ، أن تتناسب سلطته هذه مع مسؤوليته¹³⁷ ، و هو الشيء الذي لم نره في الدستور الجزائري .

¹³² - صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص. 195 .

¹³³ - Bernard Chantebout ، Droit constitutionnel ، 27^{ème} éd ، Sirey ، France ، 2010 ، p.490 .

¹³⁴ - حميدي حميد ، سامية العايب ، صور مسؤولية رئيس الدولة في القانون الدستوري دراسة مقارنة -الجزائر - مصر- فرنسا ، مقال منشور بمجلة العلوم الانسانية ، العدد 35/34 ، جامعة بسكرة ، مارس 2014 ، ص. 324 .

¹³⁵ - صالح بنشوري ، المرجع السابق ، ص. 173 .

¹³⁶ - Jean Gicquel ، Droit constitutionnel et institutions politiques ، 9^{ème} éd ، Montchrestien ، Paris ، France ، 1987 ، p. 266 .

لكن دستور 1996 لم يعف رئيس الجمهورية من المحاسبة تماما ، و إنما أخضعه لنوع آخر من المسؤولية ، و هي المسؤولية عن الخيانة العظمى ¹³⁸ . و التي نصت عليها المادة 158 من الدستور ¹³⁹ بمناسبة إرتكابه لأفعال توصف بالخيانة العظمى . لذا تُؤسس محكمة عليا للدولة لمحاسبة رئيس الجمهورية عن هذه الأفعال .

و بالتالي فإن رئيس الجمهورية في حالة إصداره لتتظيمات مستقلة بمناسبة تأدية مهامه تدخل في إطار الخيانة العظمى ، فإنه يحاسب أمام هذه المحكمة وفقا لما نصت عليه المادة 158 من الدستور .

¹³⁷ - لمعلومات أكثر حول موضوع التناسب بين سلطة رئيس الدولة و مسؤوليته في الدساتير العربية خاصة أنظر علي يوسف الشكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة و مسؤوليته في الدساتير العربية ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2012 .

¹³⁸ - لمزيد من المعلومات حول المركز الجزائري الدستوري لرئيس الدولة أنظر صام إلياس ، المركز الجزائري لرئيس الدولة في القانون الدولي و في القانون الدستوري ، رسالة دكتوراه في القانون ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة تيزي وزو ، الجزائر ، 2013 ، ص. 17 و ما بعدها .

¹³⁹ - تنص المادة 158 من الدستور على أن : " تؤسس محكمة عليا للدولة ، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى ، والوزير الأول عن الجنايات والجرح ، التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما مهامهما .

يحدّد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذا الإجراءات المطبّقة " .

و الحقيقة أن الخيانة العظمى وفق الرأي الراجح في الفقه¹⁴⁰ ، ذات طبيعة سياسية أكثر منها جنائية ، على إعتبار أنها غير معرفة من طرف المؤسس الدستوري و المشرع ، تعريفا يجعلنا نعلم بأركان هذه الجريمة . كما أنه لم يتم أي تحديد أو تنظيم لأي إجراءات جزائية متعلقة بها من اتهام و محاكمة ... الخ .

لهذا يبقى هذا النوع من المسؤولية غامضا و مبهما ، غير قابل للتطبيق و التجسيد في أرض الواقع ، إلى حين صدور القانون العضوي الذي يحدد تشكيلة المحكمة العليا للدولة و تنظيميها و سيرها و الاجراءات المتبعة أمامها¹⁴¹ . هذا القانون الذي لم ير النور إلى اليوم¹⁴² .

و عليه فإن إنعدام مسؤولية رئيس الجمهورية بالشكل الذي تم شرحه ، هو من أهم وسائل تدعيم بسط و هيمنة رئيس الجمهورية على باقي السلطات¹⁴³ ، إذ يمارس رئيس الجمهورية سلطته التنظيمية المستقلة دون أي إمكانية لمحاسبته

140 - أشار إلى هذه النقطة و الفكرة درويش فتحي ، إشكالية التحول الديمقراطي في الجزائر دراسة في الآليات الدستورية و التشريعية ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة سيدي بلعباس ، السنة الجامعية 2008 - 2009 ، ص. 187 .

141 - المادة 158 فقرة 02 من الدستور .

142 - ميلود ذبيح ، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر ، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية ، تخصص قانون دستوري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة باتنة ، الجزائر ، السنة الجامعية 2012 - 2013 ، ص. 212 .

143 - رياض دنش ، المسؤولية السياسية و الجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996 ، مجلة الاجتهاد القضائي ، مجلة صادرة عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع الجزائري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، العدد الرابع ، مارس 2008 ، ص. 396 .

سياسيا في ظل إنعدام النص الدستوري ، و عن الخيانة العظمى في ظل غموض هذا النوع من المسؤولية و عدم وجود القانون العضوي الذي تكلمت عليه الفقرة 02 من المادة 158 من الدستور .

المطلب الثاني :

أداة ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية المستقلة :

وفقا للمادة 125 فقرة 01 من الدستور ، فإن رئيس الجمهورية يعد صاحب الإختصاص التنظيمي المستقل . يمارسه عن طريق المراسيم الرئاسية ، و هذا إعمالا بنص المادة 77 فقرة 08 بقولها : "... يوقع المراسيم الرئاسية ...".

ومنه فإن الاشكال المطروح هو : إذا كان رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية المستقلة عن طريق المراسيم الرئاسية ، فما هو مضمون اختصاصه هذا ؟ و هل يخضع في ممارستها للرقابة البرلمانية ؟

لهذا سيتم البحث في اختصاص رئيس الجمهورية بإصدارها (الفرع الأول) ، ثم التطرق إلى مدى إمكانية خضوعها للرقابة البرلمانية (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : إختصاص رئيس الجمهورية بإصدار المراسيم الرئاسية المستقلة :

يمارس رئيس الجمهورية ذو المركز القوي ، السلطة التنظيمية المستقلة عن طريق المراسيم الرئاسية¹⁴⁴ . و تعد المراسيم الصادرة بموجب السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون ، مراسيما رئاسية تنظيمية مستقلة¹⁴⁵ . و هي قرارات إدارية تنظيمية عامة تصدر عن رئيس السلطة التنفيذية ، تحتوي على قواعد عامة و موضوعية و مجردة¹⁴⁶ .

و منه فإن المؤسس الدستوري الجزائري أبرز و بوضوح من خلال دستور 1996 المعدل و المتمم أداة رئيس الجمهورية في ممارسة إختصاصه التنظيمي المستقل ، ألا و هي المرسوم الرئاسي . هذا الأخير الذي و انطلاقا من نص المادة 77 فقرة 08 من دستور 1996 ، نلاحظ أن رئيس الجمهورية يستعمله في كل

¹⁴⁴ - درويش فتحي ، المرجع السابق ، ص . 139 .

¹⁴⁵ - لأن هناك مراسيم رئاسية فردية عبارة عن قرارات تصدر بشأن أشخاص (أو شخص) قانونية أو حالات (أو حالة) معينة بذاتها . و بالتالي هي عكس المراسيم الرئاسية التنظيمية . و من أمثلة المراسيم الرئاسية الفردية ، التعيين (المادة 77 و 78 من دستور 1996 المعدل و المتمم) مثلا في الوظائف العسكرية و المدنية في الدولة .
عمار عوابدي ، نظرية القرارات الادارية ... ، المرجع السابق ، ص . 106 ، 107 .

¹⁴⁶ - عمار عوابدي ، نظرية القرارات الادارية ... ، المرجع السابق ، ص . 111 ، 120 .

اختصاصاته التنظيمية ، و هذا لأن المعنى جاء عاما في هذه المادة¹⁴⁷ ، أي أنه يشمل كل التنظيمات الصادرة عنه¹⁴⁸ .

فلو أراد المؤسس الدستوري إستثناء فئة من هذه التنظيمات ، لأقر لها أداة دستورية أخرى غير المرسوم الرئاسي ، و هذا على غرار إختصاص رئيس الجمهورية التشريعي الذي يمارسه عن طريق الأوامر¹⁴⁹ .

إذن لو إكتفينا بنص المادة 125 فقرة 01 من الدستور لحرصنا مجال المراسيم الرئاسية في السلطة التنظيمية المستقلة فقط ، و لكن بالعودة للمعنى العام الذي أورده الفقرة 08 من المادة 77 سابقة الذكر ، نلاحظ أن رئيس الجمهورية يمارس كل إختصاصاته التنظيمية في شكل مراسيم رئاسية .

هذا و يعد رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 77 فقرة 08 صاحب الإختصاص الوحيد في ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة عن طريق المراسيم

147 - المادة 77 فقرة 08 بقولها : "...بيوق المراسيم الرئاسية ..."

148 - بما فيها مثلا الإختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية في المجالات التي لا يختص بها الوزير الأول . لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر بن مالك بشير ، الإختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 91 و ما بعدها .

149 - أنظر المادة 124 من الدستور التي تنص على أن : " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان .

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتّخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها .

تعدّ لائحة الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان .

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور .

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء " .

الرئاسية ضمن المنظومة الدستورية و التشريعية في الجزائر . إذ تعد هذه السلطة حكرا على الرئيس ، فلا يستطيع الوزير الأول ممارستها ، لأنه مقيد بممارسة إختصاصه التنظيمي غير المستقل المرتبط و التابع للقانون عن طريق المراسيم التنفيذية¹⁵⁰ . و هذا على عكس ما هو معمول به في الدستور الفرنسي لسنة 1958 ، الذي منح من خلال المادة 21¹⁵¹ منه للوزير الأول ممارسة الاختصاص التنظيمي¹⁵² غير المستقل و المستقل كذلك¹⁵³ .

هذا و لا يملك رئيس الجمهورية الفرنسي إختصاصا شخصيا مطلقا في إصداره للتنظيمات المستقلة على عكس الدستور الجزائري ، بل يعد وفقا للمادة

¹⁵⁰ - و هذا وفقا لنص الفقرة 02 من المادة 125 من الدستور ، التي تنص على صلاحية الوزير الأول في ممارسة الاختصاص التنظيمي غير المستقل .

¹⁵¹ _ **Article 21** de la Constitution de la République française (Constitution du 4 octobre 1958) :

« Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. **Il assure l'exécution des lois**. Sous réserve des dispositions de l'article 13, **il exerce le pouvoir réglementaire** et nomme aux emplois civils et militaires.

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15 .

Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé » .

¹⁵² - حول السلطة التنظيمية للوزير الأول في فرنسا أنظر :

- Jean Paul JACQUE , Droit constitutionnel et institutions politiques , 4^{ème} éd , Dalloz , 2000 , France , p. 211 , 212 .

¹⁵³ _ **Article 21** de la Constitution de la République française du 4 octobre 1958 .

13¹⁵⁴ من الدستور الفرنسي مقيدا بوجوب التداول حول مراسيمه الرئاسية داخل مجلس الوزراء¹⁵⁵. لكن يبدو أن الحل الذي تبناه المؤسس الدستوري الفرنسي يتناقض مع القيمة الدستورية الهامة و الكبيرة للتنظيمات المستقلة .

فإذا كانت هذه الأخيرة تتال حظ الأسد من المجالات و الميادين ، بعد حصر نطاق القانون من خلال المادة 34 من دستور 1958 ، فإنه لا بد و أن تكون حkra على رئيس الجمهورية نظرا لقوته الدستورية ووزنه في النظام الدستوري الفرنسي .

هذا و لا يجب أن ننسى أن إختصاص الوزير الأول كقاعدة عامة هو التنفيذ ، أي ممارسة الاختصاص التنظيمي غير المستقل التابع للقانون عن طريق المراسيم التنفيذية . أما التنظيم المستقل فلا يعد تنفيذا بل هو ينشئ قواعد عامة و مجردة جديدة و مستقلة عن مجال القانون ، لذا فإن رئيس الجمهورية كسلطة منتخبة و حائزة على نفس الشرعية الشعبية التي ينالها البرلمان أو ربما تفوق ذلك ، أولى بممارسة هذا الاختصاص مادام أنه ينشئ قواعد جديدة مثله مثل البرلمان ، بل إنه يتفوق عليه في هذا الاختصاص مادام أن مجاله واسع و غير محصور على عكس مجال القانون . إذن يتناقض المؤسس الدستوري الفرنسي مع نفسه في هذه

¹⁵⁴ _ **Article 13** de la Constitution de la République française du 4 octobre 1958 :

« Le Président de la République signe les ordonnances et **les décrets délibérés en Conseil des ministres** ... » .

¹⁵⁵ – Elisabeth ZOLLER , Droit constitutionnel , 2^{ème} éd , P.U.F, 1999 , France , p. 468 .

الحالة لأنه من أسس أصلا فكرة تقييد مجال القانون و إطلاق العنان لمجال التنظيم المستقل .

و عليه نرى أن المؤسس الدستوري الجزائري ، من خلال المادة 77 فقرة 08 ، ومن خلال المادة 125 فقرة 01 سابقتي الذكر ، قد حصر ممارسة هذه السلطة على رئيس الجمهورية ، حتى لا يتناقض مع نفسه .

كما لم يلزم رئيس الجمهورية بعرض المراسيم الرئاسية المستقلة على مجلس الوزراء، حتى يبقى الرئيس صاحب الولاية العامة على هذا النوع من التنظيمات باعتباره منتخبا و بشكل مباشر من الشعب . على عكس الوزير الأول المعين من طرف رئيس الجمهورية ، و الذي قد لا ينبثق أصلا عن البرلمان و حزب الأغلبية¹⁵⁶ .

هذا و يملك رئيس الجمهورية لوحده حق تقدير المسألة التنظيمية المستقلة¹⁵⁷ ، و لا تدخل أي جهة أخرى في هذا التقدير سواء كانت هذه الجهة الوزير الأول أو البرلمان .

¹⁵⁶ - كتعيين رئيس الجمهورية للسيد عبد المالك سلال كوزير أول و هو لا ينتمي أصلا لأي حزب سياسي . وقد كان لهذا الأخير دور كبير و مهم في الحملة الانتخابية لرئيس الجمهورية في الانتخابات الرئاسية السابقة . أنظر ويكيبيديا، الموسوعة الحرة (عبد المالك سلال) :

<http://ar.wikipedia.org>

تاريخ الدخول : ديسمبر 2014

¹⁵⁷ - بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 79 .

كما أنه حرّ في إصدار المراسيم الرئاسية المستقلة بتفصيلاتها و دقائقها ، أو وضع القواعد العامة و الإطار العام و ترك التفاصيل للسلطة التنظيمية غير المستقلة¹⁵⁸ التي يمارسها الوزير الأول عن طريق المراسيم التنفيذية . لهذا و بناء على حصريّة و شخصية هذه السلطة بالنسبة لرئيس الجمهورية ، فإنه يمارسها بكل سيادة و استقلالية .

لكن على رئيس الجمهورية في ممارسته للسلطة التنظيمية المستقلة أن لا يتعدى على اختصاصات البرلمان المنصوص عليها في المادتين 122 و 123 و مواد متفرقة في الدستور . و بالتالي يبقى في حدود اختصاصه الواسع الذي يمارسه في غير مجال القانون ، دون أن ننسى ضرورة إحترامه للضوابط و القيود التي نص عليها المؤسس الدستوري من خلال المادتين 08 و 09 من دستور 1996 . هاتين المادتين اللتان تقيدان كل المؤسسات الدستورية التي يختارها الشعب في إطار ممارستها لمهامها¹⁵⁹ ، بما فيها رئيس الجمهورية . إذ تنص المادة 08 من الدستور على أن : " يختار الشعب لنفسه مؤسسات ، غايتها ما يأتي :

- المحافظة على الاستقلال الوطني ، و دعمه ،
- المحافظة على الهوية ، و الوحدة الوطنية ، و دعمهما ،
- حماية الحريات الأساسية للمواطن ، و الازدهار الاجتماعي و الثقافي للأمة ،

¹⁵⁸- بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 81 .

¹⁵⁹- بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 80 ، 81 .

- القضاء على استغلال الإنسان للإنسان ،
- حماية الاقتصاد الوطني من أي شكل من أشكال التلاعب ، أو الاختلاس ، أو الاستحواذ ، أو المصادرة غير المشروعة " .
- و تنص المادة 09 من نفس الدستور على أن : " لا يجوز للمؤسسات أن تقوم بما يأتي :
- الممارسات الإقطاعية ، و الجهوية، و المحسوبية .
- إقامة علاقات الاستغلال و التبعية ،
- السلوك المخالف للخلق الاسلامي و قيم ثورة نوفمبر " .

الفرع الثاني : مدى خضوع المراسيم الرئاسية المستقلة لرقابة البرلمان :

بما أن موضوع دراستنا يتعلق بالسلطة التنظيمية المستقلة الممارسة من طرف رئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون ، فإنه و في إطار دراستنا للمرسوم الرئاسي باعتباره أداة لممارسة هذه السلطة ، لا بد و أن نتطرق إلى إشكالية مهمة و هي :

هل يستطيع البرلمان باعتباره ممثلاً للأمة و المراقب لعمل الحكومة ، رقابة المراسيم الرئاسية المستقلة على غرار الأوامر الرئاسية التي يستطيع عدم الموافقة عليها ، و بالتالي إلغائها من الحياة التشريعية¹⁶⁰ .

¹⁶⁰ - المادة 124 الفقرة 02 و 03 من الدستور .

الحقيقة أن أغلب الأنظمة الدستورية الحديثة المعتمدة في دستورها على ثنائية الجهاز التنفيذي ، قد تبنت مبدأ التوقيع المجاور على المراسيم الرئاسية¹⁶¹ ، هادفة بذلك إلى إدخال المرسوم الرئاسي ضمن دائرة الرقابة البرلمانية ، عن طريق نقل المسؤولية إلى الوزراء أو أعضاء الحكومة¹⁶².

و التوقيع المجاور هو توقيع مزدوج من طرف رئيس الجمهورية و الوزير المعني بالقطاع (أو عدة وزراء) على المرسوم الرئاسي الموقع من طرف الرئيس ، و هذا خاصة من أجل تمكين البرلمان من مساءلة السلطة التنفيذية عن تلك المراسيم الرئاسية¹⁶³.

و تجد تقنية التوقيع المجاور مكانها الخصب داخل النظام البرلماني¹⁶⁴ ، أين يكون الرئيس فيه غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان ، على إعتبار أن صلاحياته محدودة و شرفية فقط . لكن هذا لا يمنع من تمتعه ببعض الاختصاصات التشريعية و التنفيذية . على أن تكون الحكومة هي صاحبة السلطة الكبيرة و الفعلية ، و المتحملة لمسؤولية التدخل النسبي لرئيس الدولة في شؤون الحكم . و هو ما

¹⁶¹ - أشار إلى ذلك بورايو محمد ، المرجع السابق ، ص. 119 .

¹⁶² - سامي جمال الدين ، اللوائح الادارية و ضمانة الرقابة الادارية ، المرجع السابق ، ص. 237 .

¹⁶³ - أفتوش براهيم ، المرجع السابق ، ص. 52 ، 53 .

¹⁶⁴ - لمزيد من المعلومات عن النظام البرلماني أنظر مصطفى أبو زيد فهمي ، مبادئ الأنظمة السياسية ، النظام البرلماني - النظام الرئاسي - النظام الاسلامي ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر ، 2009 ، ص . 159 و ما بعدها ؛ و أنظر كذلك :

- Pierre PACTET ، Institutions politiques Droit constitutionnel , 9^{ème} éd , MASSON , France , 1989 , pp. 143 et s .

يستوجب بالضرورة توقيع وزير القطاع المعني إلى جانب توقيع رئيس الدولة الشرفي (ملكا كان أم رئيسا للجمهورية) على كل مراسيمه المتصلة بأمور الحكم¹⁶⁵.

و بالعودة إلى الدستوري الجزائري لسنة 1996 المعدل و المتمم ، فإن مسألة التوقيع أشارت إليها المادة 77 فقرة 08 سابقة الذكر بقولها " ... يوقع المراسيم الرئاسية ... " .

و من ذلك نطرح تساؤل ، هل التوقيع الذي أشارت إليه المادة السابقة هو توقيع شخصي و لصيق برئيس الجمهورية ، أم هو توقيع مجاور يستطيع الوزير الأول أو الوزير المعني بالقطاع مشاركته في ذلك ؟

إن الإجابة على هذا التساؤل تجسد و بكل وضوح قوة و حصانة هذه الأداة الممنوحة لرئيس الجمهورية، إذ أن هذا الأخير يوقع على المراسيم الرئاسية شخصيا، دون أن تشاركه أي جهة أخرى ذلك بما فيها الوزير الأول و الوزراء¹⁶⁶ .

كما أن توقيع رئيس الجمهورية بمفهوم المادة 77 فقرة 08 ، لا يعد توقيعاً شرفياً حال توقيع رئيس الدولة في ظل النظام البرلماني ، و إنما هو توقيع فعلي ذو وزن كبير ، نابع من قوة مركز رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري .

إلا أنه و في ظل عدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في الدستور الجزائري ، فإن التوقيع المجاور ضروري من أجل تحريك الرقابة البرلمانية على المراسيم

¹⁶⁵ - أفتوش براهيم ، المرجع السابق ، ص. 53 .

¹⁶⁶ - بورايو محمد ، المرجع السابق ، ص . 120 .

الرئاسية ، على إعتبار أن هذا التوقيع سيجعل الحكومة مسؤولة أمام البرلمان عن كل المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية ، طالما لم تعترض عليها ، لأن موافقتها و توقيعها المجاور على المرسوم ، دليل على قبولها و مباركتها له ¹⁶⁷.

لكن على الرغم من أهميته لم ينص المؤسس الدستوري على تقنية التوقيع المجاور ، ما سيجعل المرسوم الرئاسي حكرا على رئيس الجمهورية يوقعه شخصيا دون أي مشاركة من جهة أخرى . و هو ما يؤدي في الأخير إلى الإفلات من المسؤولية البرلمانية ، و من أي شكل من أشكال تدخل البرلمان في السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية .

¹⁶⁷ - أفتوش براهيم ، المرجع السابق ، ص. 54 .

الفصل الثاني :

مدى تفوق و إحتياز السلطة

التنظيمية المستقلة

بعد أن تطرقنا في الفصل الأول إلى مضمون السلطة التنظيمية المستقلة من خلال البحث في المفهوم ، و دراسة إختصاص و أداة رئيس الجمهورية بممارستها، جاء الدور الآن للبحث في مدى تفوقها و إمتيازها في صنع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد ، و هذا من خلال نصوص الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل و المتمم .

ومنه فإن الإشكال المطروح هنا يتمثل في : إذا كان رئيس الجمهورية يستأثر بالسلطة التنظيمية المستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون ، فكيف ينافس بها البرلمان في صنع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد ؟ و هل تصل حدود المنافسة هذه إلى تفوق رئيس الجمهورية باختصاصه المستقل في صنع القانون بالمفهوم الواسع ؟ و إن كان الأمر كذلك فهل ينافس رئيس الجمهورية البرلمان حتى في صنع القانون بالمفهوم الضيق ؟ .

إن منافسة رئيس الجمهورية للبرلمان - بل و تفوقه - في مجال صنع القانون بالمفهوم الواسع يظهر من خلال إطلاق مجاله المستقل من جهة ، و من خلال حصر مجال البرلمان من جهة أخرى ، و كذلك من خلال استقطابه للموضوعات المسكوت عنها ، أي التي لم يبين المؤسس الدستوري صراحة ماهي الجهة المختصة بها .

و لا يقف تفوق رئيس الجمهورية على البرلمان من حيث وضع القواعد القانونية العامة و المجردة عند هذا الحد ، بل يتجاوز ذلك إلى تحكم و هيمنة

الرئيس على صنع القانون و على مجال البرلمان الوارد على سبيل الحصر ، الشيء الذي يجعل رئيس الجمهورية متفوقا من خلال إطلاق مجاله ، و تحكمه في إنتاج البرلمان (صنع القانون بالمفهوم الضيق) و مجاله المحصور .

و هو ما سينعكس إيجابا على مركزه من جهة ، و على السلطة التنظيمية المستقلة من جهة أخرى ، التي و بفضل ذلك ، ستحتل مكانة متميزة و مهمة بسبب إمكانية مواجهة رئيس الجمهورية للقانون المتعدي على مجالها في كل مراحل صنعه ، مع بقائها سلطة شخصية على الرئيس لا يستطيع البرلمان المساس بها و بمجالها ، و إلا واجه رقابة المجلس الدستوري بسبب تجاوزه لمجاله و تعديه على مجال السلطة التنظيمية المستقلة .

و هذا على عكس البرلمان الذي لا يمتلك كل تلك الآليات الدستورية الناجعة تجاه مجال السلطة التنظيمية المستقلة و التنظيمات المستقلة الصادرة بموجبها ، و هو ما سيجعلها تحتل الصدارة في المنظومة التشريعية الجزائرية .

و عليه سيتم الإجابة على الإشكالات السابقة بالبحث في امتياز السلطة التنظيمية المستقلة من خلال مجالها الواسع غير المحدود (المبحث الأول) ، ثم البحث في امتياز السلطة التنظيمية المستقلة من خلال احتكار رئيس الجمهورية لمجالها و سيطرته على مجال القانون (المبحث الثاني) .

المبحث الأول :

إمّياز السلطة التنظيمية المستقلة من خلال مجالها

الواسع غير المحدود :

إعترف المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية من خلال المادة 125
فقرة 01 من الدستور بسلطة تنظيمية مستقلة واسعة و غير محددة ، بحيث تشمل
كل ما يخرج عن الموضوعات الواردة على سبيل الحصر للبرلمان من خلال
المادتين 122 و 123 و مواد أخرى متفرقة في الدستور . ومنه فإن رئيس الجمهورية
أصبح من خلال ذلك يقف في مجال التشريع على قدم المساواة مع البرلمان ،
و يتقاسم معه الوظيفة التشريعية ، إن لم يكن يفوقه ، بل هو كذلك ، مادام أنه
صاحب الولاية العامة في وضع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد ،
بسبب إتساع مجالات تدخله مقارنة بالميادين الواردة على سبيل الحصر
للبرلمان¹⁶⁸.

و عليه فإن الإشكال الذي يتم طرحه من خلال هذا المبحث هو : كيف
تستطيع السلطة التنظيمية المستقلة أن تحتل هذه المكانة المتميزة في العملية

¹⁶⁸ - عزاوي عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص.270 بتصرف .

التشريعية ؟ و هل تدعم من خلال ذلك مركز و مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ؟ .

إن تميز و قوة السلطة التنظيمية المستقلة في العملية التشريعية مستمد من إطلاق مجالها من جهة (المطلب الأول) ، و حصر مجال القانون من جهة أخرى (المطلب الثاني) ، مع حقها في إستقطاب الموضوعات المسكوت عنها (المطلب الثالث) .

المطلب الأول :

إطلاق مجال السلطة التنظيمية المستقلة دليل إمتياز :

إن التعرف على مدى إطلاق مجال السلطة التنظيمية المستقلة في الجزائر يتطلب البحث في العلاقة بين التنظيم و القانون .

و من أجل تحديد العلاقة بينهما تأخذ الأنظمة الدستورية بأسلوبين¹⁶⁹ أسلوب تقليدي و أسلوب حديث . على أن الأخذ بأحد هذين الأسلوبين سيؤدي في الأخير إما لجعل الولاية العامة للبرلمان في العملية التشريعية ، أو تمكين رئيس الجمهورية من خلال ممارسته للسلطة التنظيمية المستقلة من منافسة البرلمان في وضع القواعد العامة و المجردة و ربما التفوق عليه في هذه العملية .

¹⁶⁹ - قارش أحمد ، المرجع السابق ، ص.32 .

ومنه يمكن طرح الاشكال التالي : ما هو مضمون هذين الأسلوبين المحددين للعلاقة بين القانون و التنظيم ؟ و ما هو موقف المؤسس الدستوري الجزائري منهما ؟

ستتم الاجابة على هذا الاشكال من خلال دراسة مضمون هاذين الأسلوبين (الفرع الأول) ، و معرفة موقف الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل و المتمم منهما (الفرع الثاني) ، حتى يتضح مدى امتياز و قوة السلطة التنظيمية المستقلة في العملية التشريعية .

الفرع الأول : مضمون الأسلوبين التقليدي و الحديث لتحديد العلاقة بين القانون و التنظيم (المستقل) :

تحدد العلاقة بين القانون و التنظيم بأسلوبين ، أسلوب تقليدي يجعل اختصاص السلطة التنظيمية إختصاصا تابعا في حدود تنفيذ القانون (أولا) ، و أسلوب حديث يجعل السلطة التنظيمية ذات طابع تقريبي مستقل عن القانون و متميزة عنه من خلال إطلاق مجالها الدستوري (ثانيا) .

أولا : مضمون الأسلوب التقليدي :

يعطي الأسلوب التقليدي الإمتياز للبرلمان الذي يعد من خلاله سيد العملية التشريعية ، فيعد صاحب الإختصاص الأصيل في صنع القانون . أما السلطة

التنظيمية فلا تتدخل إلا على أساس القانون و من أجل تطبيقه ، مع ضرورة أن تكون مطابقة له غير خارجة عن إطاره و حدوده¹⁷⁰.

إن هذا الأسلوب يستند على مبدأ مفاده أن البرلمان هو الممثل الوحيد للأمة و المعبر عن إرادتها . و لما كان القانون إختصاص البرلمان الأصيل ، فإنه يعبر لوحده عن هذه الإرادة ، و يتبوء بذلك مكانة و مرتبة سامية ضمن هرم النصوص القانونية ، يتفوق بها على اللائحة التي تعد إختصاص السلطة التنفيذية .

و إمتدادا لقيمة و مكانة القانون هذه ، لا يجب أن يتم تحديد و تضيق مجاله و ميادينه ، بل لابد من تمكينه من إختصاص عام و شامل بتنظيم حياة الأفراد عن طريق قواعد عامة و مجردة¹⁷¹.

و لقد وجد هذا الأسلوب التقليدي أصوله و أساسه القانوني في الدستور الفرنسي ، الذي تمخض عن الثورة الفرنسية (1789)¹⁷² ، إذ رفض أول دستور للجمهورية الفرنسية (1791) بعد الثورة توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية بأن

¹⁷⁰ - بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 09 .

¹⁷¹ - بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 09 و 10 .

¹⁷² - بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 08 .

يخولها الحق في إصدار القواعد العامة كذلك التي تضعها الجمعية الوطنية ، حاصرا إياها في دائرة التنفيذ (أي تنفيذ القوانين)¹⁷³ .

و بالتالي ، تجسد مبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به هذه الثورة ، و القائم على سلطة البرلمان الأصلية و السيدة في عملية صنع القانون و اقتصار دور السلطة التنفيذية على تنفيذه و تطبيقه¹⁷⁴ .

ومنه فإن هذه الثورة طمحت إلى تجسيد مبدأ سيادة الأمة ، و لما كان البرلمان هو الممثل الشرعي لها ، و جب أن تتم عملية إطلاق العنان لصنيعه ، بأن يحوز اختصاصا عاما و شاملا في تنظيم كل المجالات و الميادين بقواعد عامة و مجردة و ملزمة للأفراد . أما دور الحكومة صاحبة الإختصاص بإصدار التنظيمات ، فهو لا يتعدى حدود التنفيذ و التطبيق . ما يجعل السلطة التنظيمية الممارسة من طرف المؤسسة التنفيذية لا تخرج عن دائرة القانون بل و تعد تابعة غير مستقلة عنه .

وعليه لا يمكن الحديث في هذا المقام عن تقييد مجال السلطة التنظيمية و حصر مجالاتها ، لأنها في هذه الحالة تعد تابعة للقانون غير مستقلة عنه ، فمجالها واسع و إختصاص البرلمان ، مادام أن دورها لا يخرج عن دائرة و حدود التنفيذ و التطبيق للقوانين¹⁷⁵ .

¹⁷³ - محمود صبحي علي السيد ، المرجع السابق ، ص. 14 .

¹⁷⁴ - عزوي عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص. 238 .

¹⁷⁵ - بن مالك بشير ، الإختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 09 و 10 .

ثانيا : مضمون الأسلوب الحديث :

يعطي الأسلوب الحديث لتحديد العلاقة بين القانون و التنظيم على عكس الأسلوب التقليدي الإمتياز للسلطة التنفيذية ، التي لم يعد دورها يقتصر على تنفيذ القانون ، بل أضحت تستأثر من خلال ممارستها للسلطة التنظيمية المستقلة عن القانون ، باختصاص واسع غير محدود في صنع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد ، إختصاص غير محدد سوى بالميادين الخاصة بالقانون ، هذا في مقابل امتلاك البرلمان لمجال مغلق و محدد على سبيل الحصر لا يستطيع أن يتجاوزه و يشرع خارج حدوده ¹⁷⁶ .

إذن يحدد الأسلوب الحديث العلاقة بين القانون و التنظيم على أساس الإنفصال و الإستقلال بحيث تعد السلطة التنظيمية المستقلة منفصلة عن القانون غير تابعة له .

و لا يقف الأسلوب الحديث عند هذا الحد ، بل يتضمن كذلك تعداد ميادين بعينها للبرلمان ، ميادين حصرها الدستور له . أما ما عدا تلك الميادين ، فإنها تدخل في إختصاص قائد السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) من خلال سلطته التنظيمية المستقلة .

و بهذا المفهوم ، هناك مؤسسة دستورية أخرى منافسة للبرلمان في تمثيل إرادة الأمة و صنع القواعد العامة و المجردة ، و التي تحوز على إختصاص

¹⁷⁶ - سعاد بن سريّة ، المرجع السابق ، ص . 153 .

تنظيمي مستقل ، تمارسه بشكل واسع و غير محدود ، على عكس القانون المقيد بمجالات معينة واردة على سبيل الحصر . و تتمثل هذه المؤسسة الدستورية في رئيس الجمهورية قائد السلطة التنفيذية ، و الذي ينتخب بطريقة عامة و مباشرة ، فيستأثر بذلك على نفس الشرعية التي يحوزها البرلمان ، ما يجعله مشاركا لهذا الأخير في التعبير عن إرادة الشعب .

إذن يعد رئيس الجمهورية وفقا للأسلوب الحديث صاحب الإختصاص العام و الشامل في العملية التشريعية ، على عكس البرلمان صاحب الإختصاص المقيد و المغلق .

والحقيقة أن دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 المعدل و المتمم هو الذي إستحدث هذا الأسلوب¹⁷⁷ ، واضعا من خلاله تجديدا يعتبر خروجاً على

¹⁷⁷ - لمعلومات أكثر حول الاختصاص التنظيمي في فرنسا أنظر بدرية جاسر الصالح ، مجال اللائحة في فرنسا ، دراسة مقارنة ، مطبوعات جامعة الكويت ، الكويت ، 1990 .

جميع المبادئ الدستورية التقليدية المستقرة حيث حصر ميادين بعينها للقانون¹⁷⁸ ،
و جعل ما عداها من إختصاص السلطة التنظيمية المستقلة¹⁷⁹ .

و منه ، أضحي و للمرة الأولى في الجمهورية الفرنسية¹⁸⁰ الرائدة في
الأسلوب الحديث¹⁸¹ إختصاص السلطة التنفيذية بوضع القواعد العامة و المجردة
إختصاصا عاما و شاملا ، أما إختصاص البرلمان فأصبح الإستثناء ضمن هذه
العملية¹⁸² .

لكن موقف المؤسس الدستوري الفرنسي هذا ، و الذي يدعم من خلاله الدور
التشريعي للسلطة التنفيذية ، لم يأت من فراغ ، بل كان وليد تراجع دور البرلمان

¹⁷⁸ - أنظر نص المادة 34 من الدستور الفرنسي التي عدت الموضوعات المحجوزة للبرلمان .
هذه الموضوعات بالإضافة إلى مواد أخرى متفرقة في الدستور الفرنسي كالمادة 66 على سبيل المثال التي تنص
على :

« Nul ne peut être arbitrairement détenu .

L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe
dans les conditions prévues par la loi » .

¹⁷⁹ - تنص الفقرة 01 من المادة 37 من نفس الدستور : " الموضوعات التي لا تدخل في مجال القانون لها طابع
تنظيمي... " .

« Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère
réglementaire ... »

¹⁸⁰ - سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص . 184 .

¹⁸¹ - قارش أحمد ، المرجع السابق ، ص . 32 .

¹⁸² - صلاح محمد حسن ابراهيم ، نظرية الفصل بين السلطات كضمانة لسيادة القانون في النظم السياسية المعاصرة
و النظام السياسي الاسلامي (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه في الحقوق ، قسم الدراسات العليا ، كلية الحقوق ،
جامعة الزقازيق ، مصر ، سنة 2003 ، ص . 489 .

مقارنة بالسلطة التنفيذية ، و عجزه عن مواجهة المشاكل و الأزمات و الحروب (الحرب العالمية الأولى و الثانية دون أن ننسى الأزمة العالمية لسنة 1929) . بالإضافة إلى استبداده و طغيانه بفعل الغرور و سيطرة المصالح و المآرب الشخصية عن العمل السياسي العام¹⁸³ ، دون أن ننسى ما سببه اطلاق سلطة البرلمان سابقا من شلل للمؤسسات و عدم الاستقرار السياسي¹⁸⁴ . و بذلك لم يعد البرلمان صاحب الإختصاص الأصيل كما كان عليه في السابق ، و إنما أصبح يمثل الإستثناء بعد حصر مجاله و إطلاق مجال السلطة التنظيمية المستقلة .

هذا و لا يمكن تجاهل حقيقة مهمة مفادها أن السلطة التشريعية تراجعت و بشكل رهيب في دستور 1958 ، فقد تقاسمت مع رئيس الجمهورية مسألة تمثيل الإرادة الشعبية ، بعدما تم تمكين رئيس السلطة التنفيذية من أن ينتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري¹⁸⁵ من قبل الناخبين الفرنسيين .

و هو ما جعل لرئيس الجمهورية نفس الشرعية ، التي يتمتع بها البرلمان في تمثيل إرادة الأمة ، بل و في إستطاعته تلبية كل رغباتها التي عجز البرلمان عن

¹⁸³ - عزاوي عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص.238 و 239 .

¹⁸⁴ - FOVOREU Louis et autres , op.cite. , p .702 .

¹⁸⁵ - بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 18 و 19 . أنظر المادة 06 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل و المتمم التي تنص على أن :

« Le président de la république est élu pour cinq ans au suffrage universel direct ... » .

تلبيتها ، و ذلك بفضل ما تستأثر به السلطة التنفيذية من آليات تجعلها تتسم بالسرعة و الدقة و القدرة على مواجهة الظروف و الأزمات .

ومنه يحدد الأسلوب الحديث العلاقة بين القانون و التنظيم على أساس إستقلال هذا الأخير ، و إمتيازه من حيث عدم تحديد مجاله مقابل حصر مجال القانون .

الفرع الثاني : موقف الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل و المتمم من الأسلوبين :

اتضح من خلال ما سبق مضمون الأسلوبين التقليدي و الحديث في تحديد العلاقة بين القانون و التنظيم ، و هو ما جعلنا نقف عند نتيجة مفادها أن الأسلوب الحديث يعطي قوة و أهمية و إمتيازاً للسلطة التنظيمية المستقلة إذ يُمكن من خلالها رئيس الجمهورية من منافسة البرلمان في الوظيفة التشريعية ، بل و التفوق عليه من خلال إطلاق و عدم تحديد مجال و ميادين تدخل هذه السلطة .

و هذا ما يترتب عليه طرح التساؤل التالي : هل أخذ المؤسس الدستوري الجزائري من خلال دستور 1996 و المتمم بهذا الأسلوب الحديث المشكل لإمتياز السلطة التنظيمية المستقلة ، أم بالأسلوب التقليدي¹⁸⁶ الذي يقضي بعكس ذلك ؟ .

¹⁸⁶ - تجدر الإشارة إلى أن الأسلوب التقليدي يجد تطبيقه في الدستور الجزائري لسنة 1963 (سعاد بن سريّة ، المرجع السابق ، ص . 152) . إذ قام المؤسس الدستوري من خلاله بإطلاق سلطة و اختصاص البرلمان وفقاً للمادة

27 منه ، و التي نصت على أن " السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني ... " ، دون أن ينص في مواد الدستور الأخرى على مجالات تلك الممارسة ، جاعلا السلطة المطلقة في يد المجلس الوطني للتشريع في مختلف المجالات و الميادين (سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 ، المرجع السابق ، ص . 86) .

وهو ما قد يجعلنا نستشف للوهلة الأولى أن دستور 1963 كان متأثرا بالأسلوب التقليدي ، و الذي يجعل البرلمان صاحب الاختصاص العام بوضع النصوص القانونية مع إقتصار دور السلطة التنفيذية على التنفيذ و التطبيق . لكن الحقيقة تدل على غير ذلك ، فتأثر دستور 1963 بالأسلوب الحديث كان من خلال تمكين البرلمان من الإختصاص العام ، لكن في ما يتعلق بالسلطة التنفيذية ، فلم يحصر دورها في تنفيذ النصوص ، و إنما منحها إلى جانب ذلك سلطة تنظيمية مستقلة . بحيث نصت المادة 53 من هذا الدستور على أن " تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية " . و المقصود من هذه السلطة النظامية ، السلطة التنظيمية المستقلة ، لأن السلطة التنظيمية غير المستقلة نص عليه المؤسس من خلال المادة 52 من هذا الدستور .

ومنه فإن دستور 1963 لم يتم بتحديد مجالات بعينها للبرلمان (مجال القانون) ، كما لم يتم بتحديد مجال السلطة التنظيمية المستقلة ، و هو ما أدى في الأخير إلى تداخل حاد بين المجالين (أي مجال القانون و السلطة التنظيمية المستقلة) ، مادام أن الاختصاص عام ومفتوح لكل منهما على حد سواء (سعاد بن سريه ، المرجع السابق، ص . 152) .

لذلك يعد دستور 1963 تجربة دستورية خاصة ، تشكل لنا أسلوبا ثالثا للتمييز (سعاد بن سريه ، المرجع السابق ، ص . 153) ، فهو ليس بتقليدي و ليس هو بحديث كذلك . لأنه أطلق مجال البرلمان و منحه الاختصاص العام، و بالمقابل لم يحصر دور السلطة التنفيذية في التنفيذ ، بل منح رئيس الجمهورية اختصاصا تنظيميا مستقلا غير محدد . لهذا لن نقول أنه أخذ بالأسلوب التقليدي للتمييز . كما أنه أطلق مجال السلطة التنظيمية المستقلة ، و بالمقابل لم يحدد مجال القانون على سبيل الحصر ما يجعله بعيدا كل البعد عن الاسلوب الحديث للتمييز ، ما يجعله (دستور 1963) بين الأسلوبين .

إذن ، يعتبر هذا الدستور حالة خاصة و متميزة ، فتحت الباب على مصراعيه للبرلمان و رئيس الجمهورية على حد سواء . و هذا أمر غير مستساغ ، لأن إطلاق سلطة يستلزم تقييد أخرى ، حتى يكون هناك نوع من التوازن ، و حتى لا نكون أمام تنازع اختصاص ايجابي أو سلبي .

و منه فإن عدم قيام المؤسس الدستوري بتحديد مجال البرلمان و مجال السلطة التنظيمية المستقلة في ظل دستور 1963 طرح نوعا من الغموض و الإبهام . و بالتالي لا يمكن أن نعتبره إمتيازاً للقانون ، كما لا يمكن اعتباره إمتيازاً للسلطة التنظيمية المستقلة .

الحقيقة أن الدستور الجزائري¹⁸⁷ لسنة 1996 المعدل و المتمم قد أخذ بالأسلوب الحديث¹⁸⁸ ، و ذلك بإطلاقه العنان للسلطة التنظيمية المستقلة (إختصاص رئيس الجمهورية) من خلال المادة 125 فقرة 01 .

و بالمقابل حصر المؤسس الدستوري مجال القانون بميادين واردة على سبيل الحصر في المادة 122 من الدستور ، بلغ عددها 30 مجالا .

بالإضافة إلى مجالات و ميادين أخرى جعلها من إختصاص البرلمان كذلك في مواد متفرقة في الدستور ، كالمادة 123 المتعلقة بمجالات القانون العضوي التي تنص على أنه " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور ، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية :

-تنظيم السلطات العمومية ، و عملها ،

¹⁸⁷ - يجدر الذكر أن كل الدساتير الجزائرية ما عدا دستور 1963 قد أخذت بالأسلوب الحديث للتمييز (سعاد بن سريّة ، المرجع السابق ، ص. 153) ، إذ جاء دستور 1976 ليقيد من خلاله المؤسس الدستوري مجال البرلمان ، بجعله مختصا في حدود ميادين أوردها له على سبيل الحصر ، نص عليها ضمن المادة 151 . كما أضاف المادة 152 / 02 من نفس الدستور ، التي أزلت الغموض الذي اكتنف دستور 1963 . بنصها على أن : " ...كل المسائل ، ما عدا تلك التي يختص بها القانون ، هي من المجال التنظيمي " .

كما أخذ دستور 1989 بنفس الأسلوب ، و الذي يقضي بإطلاق مجال السلطة التنظيمية المستقلة ، و تضيق مجال القانون . و هو ما يظهر و بجلاء من خلال تعداد الميادين (26 مجالا) التي تعد من إختصاص البرلمان وفقا للمادة 115 . و بالمقابل تمكين السلطة التنظيمية المستقلة من مجال واسع غير محدود وفقا للمادة 116 فقرة 01 ، و التي نصت على أن " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ... " .

¹⁸⁸- فوزي أوصديق ، فصول دستورية * علاقة الحكومة بالبرلمان * مجال اللائحة و القانون * الأحكام الختامية للدستور ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، 2012 ، ص. 81 ؛ و أنظر كذلك القارش أحمد، المرجع السابق ، ص. 34 .

- نظام الانتخابات ،
 - القانون المتعلق بالأحزاب السياسية ،
 - القانون المتعلق بالإعلام ،
 - القانون الأساسي للقضاء ، و التنظيم القضائي،
 - القانون المتعلق بقوانين المالية ،
 - القانون المتعلق بالأمن الوطني ... " 189 .
- و المادة 153 التي تنص على أن : " يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ، و مجلس الدولة ، و محكمة التنازع ، و عملهم ، و اختصاصاتهم الأخرى " ، و المادة 157 : " يحدد قانون عضوي تشكيل المجلس الأعلى للقضاء ، و عمله ، و صلاحياته الأخرى " ... الخ .

هذا و أضاف التعديل الدستوري لسنة 2008 مجالا آخر يدخل في ميدان و اختصاص البرلمان ، إذ تنص المادة 31 مكرر منه على أن : " تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة . يحدد قانون عضوي كيفية تطبيق هذه المادة " .

189 - هذا و أضافت المادة 123 من اقتراح التعديل الدستوري الجديد مجالا جديدا للقوانين العضوية إذ تنص على أنه : " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور ، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية : ...

... - الحقوق و الواجبات الأساسية للأشخاص ، لاسيما نظام الحريات العامة و حماية الحريات الفردية ، و كذا واجبات المواطنين... " (أنظر للاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري . الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية : www.el-mouradia.dz تاريخ الدخول : جوان 2014) .

لكن مهما قامت مواد الدستور بإضافة مجالات أخرى للقانون ، فإنها تبقى دائما واردة على سبيل الحصر . و هذا بمقارنتها مع المادة 125 فقرة 01 من نفس الدستور التي تقضي بممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية المستقلة في كل المجالات الخارجة عن دائرة القانون ، ما يجعلها صاحبة الولاية العامة في العملية التشريعية بسبب إتساع مجالات تدخلها¹⁹⁰.

و هو ما أكدته صياغة المادة 125 فقرة 01 ، إذ أن عبارة " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون " وفق تحليل الأستاذ " سعيد بوشعير " ¹⁹¹ لا تفيد إطلاق و تعميم تدخل البرلمان ، بل تدل على تقييد مجال تدخله ، و بالمقابل يكتسي الطابع التنظيمي المستقل كل ما هو خارج عن دائرة تدخل القانون الواردة على سبيل الحصر .

وعليه ، بدراسة المواد السابقة يتضح أن المؤسس الدستوري الجزائري ، من خلال دستور 1996 المعدل و المتمم قد تبنى الأسلوب الحديث في تحديد العلاقة بين القانون و التنظيم ، و الذي يتضح من خلاله و بجلاء المكانة القوية التي حظيت بها السلطة التنظيمية الممارسة من طرف رئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون ، الشيء الذي إنعكس بالإيجاب على مركز الرئيس ، و الذي

¹⁹⁰ - عزوي عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص. 270 بتصرف .

¹⁹¹ - سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 ، المرجع السابق ، ص. 87 .

تدعم بسلطة مهمة تجعله ينافس البرلمان في وضع القواعد العامة المجردة المنظمة لحياة الأفراد .

المطلب الثاني :

حصر مجال القانون دليل إمتياز للسلطة التنظيمية المستقلة :

طرح مسألة حصر مجال القانون إشكالية مهمة جدا ، يترتب عليها إما إعتبار البرلمان صاحب الولاية العامة في العملية التشريعية إذا كانت المجالات التي عددها له المؤسس الدستوري على سبيل الحجز ، أو إعتبار رئيس الجمهورية من خلال سلطته التنظيمية المستقلة صاحب الإختصاص العام في وضع القواعد العامة و المجردة إذا كانت تلك المجالات محددة على سبيل الحصر .

و قد ثار هذا الإشكال حول حصرية أو حجزية مجال البرلمان من خلال المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 . و لما أخذ الدستور الجزائري بالأسلوب الحديث الذي إستحدثه هذا الدستور فيمكن التساؤل عن : هل يعد إختصاص البرلمان واردا على سبيل الحصر أم على سبيل الحجز ؟ و ماهو موقف المؤسس الدستوري الجزائري من هذه المسألة ؟

قام المؤسس الدستوري الفرنسي من خلال المادة 34 بتعداد مجالات معينة يشرع فيها البرلمان بقوانين ، لكن هل هذه المجالات واردة على سبيل الحصر ، أي

أن المؤسس الدستوري الفرنسي عددها حصريا ، لا يستطيع البرلمان التشريع في غيرها . فهل يكون إختصاصه ، إختصاصا إستثنائيا في الوظيفة التشريعية ، أم أن هذه المجالات هي مجالات واردة على سبيل الحجز ، أي أن المؤسس الدستوري الفرنسي حجز تلك المجالات للسلطة التشريعية حماية لها من تدخل و تعد السلطة التنفيذية ، و بإمكان البرلمان إضافة مواضيع أخرى (إضافة إلى المواضيع المحجوزة) .

يعتقد اتجاه فقهي¹⁹² أن الإجابة على هذا الإشكال تتطلب الإطلاع و الفهم الجيد لمضمون الفقرة الأخيرة من المادة 34 من الدستور الفرنسي التي تنص على أن:

« ... les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique »

بمعنى أنه " ... يمكن أن تحدد و تكمل أحكام هذه المادة بموجب قانون عضوي " .
فيرى Charles DEBBASCH¹⁹³ أنه بمقتضى هاته الفقرة الأخيرة ، في إستطاعة البرلمان أن يوسع مجال إختصاصه ، بموجب قانون عضوي إلى مجالات

¹⁹² - من بين رواد هذا الاتجاه نجد الفقيه الفرنسي " Charles DEBBASCH " أنظر مؤلفه :

- Institutions et droit administratifs , L'action et le contrôle de l'administration , P.U.F, France , 1978 , p. 92 .

¹⁹³ - Charles DEBBASCH , op.cit , p. 92 .

أخرى غير تلك المذكورة في هذه المادة ، و أحكام أخرى من الدستور . لأن القائمة التشريعية للبرلمان الواردة في المادة 34 ليست جامعة مانعة و لا نهائية¹⁹⁴ .

إن التسليم بذلك يترتب عليه نتيجة هامة ، و هي أن البرلمان يعد صاحب الإختصاص العام بوضع القواعد العامة و المجردة ، مادام أنه يستطيع توسيع مجالاته الواردة في المادة 34 و مواد متفرقة إلى مجالات أخرى غير التي أوردها المؤسس الدستوري .

و بالنتيجة سينتقص من نطاق السلطة التنظيمية المستقلة وفق ما نصت عليه المادة 37 من نفس الدستور .

لذلك و بهذا الطرح يكون البرلمان قد تميز عن السلطة التنظيمية المستقلة بامتلاكه مكنة أو سلطة إضافة مجالات أخرى إلى المجالات المحجوزة له في المادة 34 و مواد متفرقة ، و هو الشيء الذي يتطلب شجاعة و قدرة عالية منه إن سلمنا بهذا الطرح .

و إمتدادا لما سبق يعتقد الفقيه رأفت فودة¹⁹⁵ أنه لا وجود لوصف الحصر الذي يسبغه الفقه عن طريق تحديد مجالات تدخل البرلمان ، لأن الفقرة الأخيرة تحمل فرضين ، أخذت بهما هذه الفقرة - وفقا لرأيه - معا .

¹⁹⁴ - عزاوي عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص . 282 ، 283 .

¹⁹⁵ - رأفت فودة ، المرجع السابق ، ص . 88 .

الفرض الأول : هو أن يعني المؤسس الدستوري " أن القانون الأساسي يمكن له تحديد مدلولات المواد التشريعية الموجودة في كل بند من بنود المادة 34 و تكملة هذه المواد بموضوعات أخرى تعتبر من صميم و من طبيعة الموضوعات التي تم ذكرها . و بمعنى آخر تبقى موضوعات القانون كما هي من حيث العدد الموجود في المادة 34 أما من حيث حجم تنظيمها فيمكن الزيادة فيه بمعاني إضافية و بموضوعات لا تبعد - نوعيا - عن ذات الموضوعات التشريعية " .

الفرض الثاني : هو أن يعني المؤسس الدستوري " بالفقرة الأخيرة أن البنود الخمس عشر المتعلقة بمجال تدخل البرلمان يمكن تحديد معانيها و إضافة بنود أخرى إليها تجعل من سلطة البرلمان أن يتدخل في موضوعات لم تنص عليها المادة 34 أصلا ... " 196 .

و ما يرسخ أكثر إعتقاد رأفت فودة بأنه لا وجود لوصف الحصر فيما يتعلق باختصاص البرلمان ، هو أن المجالات التي يتدخل فيها هذا الأخير لم ترد فقط في المادة 34 ، بل وردت كذلك في مواد كثيرة متفرقة في الدستور 197 .

و لعل كثرت هذه المجالات و التي تكاد تغطي كل ما كان يعترف به للبرلمان في مرحلة ما قبل دستور 1958 (في عهد سيادة البرلمان) ، تدل على أنها غير محصورة بل هي واسعة و شاملة 198 .

196 - اقتباس عن رأفت فودة ، المرجع السابق ، ص . 88 .

197 - رأفت فودة ، المرجع السابق ، ص . 87 .

لكن في الواقع ، لا يمكن الأخذ بما سبق على أنه حقيقة مسلم بها ، لأنه و بعد إستقراء الفقرة الأخيرة من المادة 34 سنلاحظ أن المؤسس الدستوري الفرنسي إستعمل كلمة **complétées** يعني إستكمال . و كلمة إستكمال لا علاقة لها من قريب أو من بعيد بالإضافة . أي أن استكمال تلك المجالات لا يعني إضافة مجال جديد عليها .

بل إن هذا الاستكمال يدور في حدود تلك المجالات و هو ما يبقي صفة الحصر و التقييد قائمة .

و هذا ما تقطن إليه إتجاه فقهي آخر¹⁹⁹ يؤكد على أن لفظ إستكمال المادة لا يترادف مع لفظ إضافة بل يمكن تفسيره بأنه ذكر و إحصاء للمسائل التي تعتبر ذات صبغة تشريعية و تندرج ضمن الأعمال التشريعية وفقا للدستور ، حتى و إن لم ترد في مواده بالاسم صراحة . وهو ما من شأنه ضمان إحترام الدستور²⁰⁰.

و إمتدادا لذلك يرى الفقيه Chantebout أن المجلس الدستوري و هو بصدد رقابته الإلزامية على مشروعات القوانين العضوية للتحقق من مدى دستوريته لن يوافق على ما سبق ، بأن يعطي لكلمة يكمل **compléter** مرادف لكلمة

198 - رأفت فودة ، المرجع السابق ، ص . 87 .

199 - يتزعمه الفقيه الفرنسي " Bernard Chantebout " ، أنظر مؤلفه :

- Droit constitutionnel et science politique , Economica , France , 1978 , p. 574 .

200 - عزاوي عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص . 283 ، 284 .

يضيف **ajouter** بل سيعطيها مرادف كلمة أتم **achever** لما فيها من إحترام لروح الدستور²⁰¹ .

و عليه فإن إحترام مبادئ الدستور الفرنسي لسنة 1958 القائمة على إطلاق مجال السلطة التنظيمية المستقلة و تقييد مجال القانون بموضوعات محددة ، تحتم علينا تفسير كلمة **compléter** بما يتلائم و روح هذا الدستور²⁰² . هذه الكلمة التي لم يقصد بها أبدا الدستور الفرنسي إضافة مواضيع و مجالات جديدة للبرلمان ، و إنما لا يعدو الأمر و أن يكون مجرد تنميم فقط .

و هذا ما يستشف من المادة 37 من الدستور الفرنسي ، التي تؤكد أن إختصاص البرلمان هو إختصاص حصري و ليس حجري ، بما يستقيم مع منطق أن إطلاق و توسيع مجال سلطة يقتضي التضييق على الأخرى . أي أنه إذا وسّعنا من إختصاص البرلمان فلا بد من تضييق السلطة التنظيمية المستقلة ، و إذا ضيقنا إختصاص البرلمان لابد من توسيع مجال السلطة التنظيمية المستقلة . و القول بغير ذلك يؤدي حتما إلى فوضى و تنازع إختصاص . لأنه لو قيدنا على سبيل المثال السلطتين التشريعية و التنفيذية بمجالات معينة دون غيرها ، ففي هذه الحالة ستوجد موضوعات مسكوت عنها في المستقبل لا تستطيع أي من السلطتين تنظيمها ، لأنها

²⁰¹– Bernard Chantebout , Droit constitutionnel et science politique , op.cit . , p. 574 .

²⁰² – عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، العلاقة بين القانون و اللائحة ، دراسة مقارنة لتطور العلاقة بينهما في كل من فرنسا و الولايات المتحدة الأمريكية و العالم العربي ، د . د . ن ، د . د . ب . ن ، 1985 ، ص . 464 .
بتصرف .

مقيدة بمجالات حصرية . و إذا أطلقنا العنان لكلا السلطتين و لم نحدد إختصاصاتهما ، فإن ذلك سيخلق نوعا من الفوضى ، و التنازع السلبي و الإيجابي بين السلطتين من حيث الإختصاص .

لذا فإن توسيع مجال السلطة التنظيمية المستقلة بمقتضى المادة 37 فقرة 01 يقتضي بالضرورة إعتبار المجالات الداخلة في إختصاص البرلمان ، مجالات واردة على سبيل الحصر ، على الرغم من كثرتها لأنها غير واردة في المادة 34 فقط بل في مواد أخرى متفرقة في الدستور .

و إمتدادا لما سبق ، فإنه يصعب إعمال الفقرة الأخيرة من المادة 34 عمليا ، فهي ذات قيمة نظرية فقط ، لأن رغبة و طموح البرلمان بإضافة مواضيع جديدة إلى مجاله بقانون عضوي ، ستواجهه لا محال باعتراض شرس و قوي من السلطة التنفيذية صاحبة الإختصاص التنظيمي المستقل ، ومن المجلس الدستوري الذي يحمي الحدود الدستورية للمجالين معا²⁰³ .

فالقوانين العضوية في الدستور الفرنسي تخضع لإجراءات و مراحل أصعب و أشد من التي يخضع لها القانون العادي . ومن بين أهم هذه الاجراءات أن القانون

²⁰³ - عبد المجيد ابراهيم سليم ، السلطة التقديرية للمشرع دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2010 ،

هامش ص. 175 .

العضوي لا يتم إصداره إلا بعد خضوعه لرقابة سابقة من المجلس الدستوري²⁰⁴ موضوعها مدى دستورية هذا القانون .

و تكون هذه الرقابة السابقة أمام المجلس الدستوري إلزامية و إجبارية ، تباشر بناء على إخطار من رئيس الوزراء قبل أن تتم عملية الاصدار . و في حالة ما إذا قرر المجلس الدستوري عدم دستورية هذا القانون العضوي ، فإن هذا الأخير يتم إما تعديله إذا ما كانت مخالفته للدستور جزئية ، أو الغاؤه تماما إذا كانت المخالفة الدستورية كلية²⁰⁵ .

²⁰⁴ – L'article 61 de la Constitution de la République française du 4 octobre 1958 :

« Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déferées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation» .

²⁰⁵ – محمد صبحي علي السيد ، المرجع السابق ، ص. 95 ، 96 .

و عليه فإن تعد البرلمان على حدود مجال السلطة التنظيمية المستقلة بقانون عضوي ، سيقابل بلا شك بدفاع مستميت من السلطة التنفيذية باللجوء إلى المادة 41 من الدستور الفرنسي²⁰⁶ ، و الخاصة بحماية النطاق اللائحي للحكومة . و حتى لو تنازلت هذه الأخيرة و غضت الطرف عن تعدي البرلمان ، فإن المجلس الدستوري لن يقف مكتوف الأيدي ، و هذا برقابة سابقة إلزامية على هذا القانون المخالف للدستور²⁰⁷ .

ولعل أبرز مثال على ما سبق ، هو مشروع القانون العضوي الذي تقدم به عضو الجمعية الوطنية الفرنسية السيد " رولان دي ماس " من أجل إستكمال مجال المادة 34 على حساب السلطة التنظيمية المستقلة ، هذا المشروع الذي قامت اللجنة التأسيسية بفحصه في 19 ديسمبر 1967 ، و رفضه المجلس الدستوري الفرنسي في 30 جانفي 1968 بحجة أن الموضوعات التي تضمنها هذا المشروع

²⁰⁶ -L'article 41 de la Constitution de la République française du 4 octobre 1958 :

« S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité.

En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours » .

²⁰⁷ - عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص . 463 .

هي ذات طبيعة لائحية ، و هو بذلك يكون قد اعتدى على مجال و إختصاص السلطة التنظيمية المستقلة²⁰⁸ .

و عليه لا بد أن لا ننسى دائما مراقبة المجلس الدستوري للقوانين العضوية ، لأن هذه الأخيرة يجب أن تتطابق مع الدستور و لا تخرج عن نطاقه ، فإضافة البرلمان لمجالات أخرى غير واردة في المادة 34 هو خروج عن الدستور . لأنها خرجت عن المجالات التي حصرها لها ، و أضافت مجالات أخرى جديدة ، و هذا تعد صارخ على أحكام الدستور .

و لكن السؤال الذي يطرح نفسه : ما هو موقف المؤسس الدستوري الجزائري مما سبق ؟ هل أضاف مثل الفقرة الأخيرة السابقة التي ولدت ارتباكا كبيرا بين الفقهاء ، بين حصرية و حجزية مواضيع البرلمان ؟ و هذا على إعتبار أن الدستور الجزائري تبنى نفس الأسلوب الحديث الذي أتى به دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958 .

الحقيقة ، و باستقراء المادة 122 من الدستور الجزائري ، فإنه لا يوجد هذا النوع من الإشكال ، لأن هذه المادة واضحة ، عددت مجالات (30 مجالا) على سبيل الحصر ، و لم تتضمن إمكانية تكملة و توضيح هذه المادة بموجب قانون عضوي كما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي . و هو ما يجعل الجزائر في منأى عن الاشكال السابق .

²⁰⁸ - أشار إلى ذلك عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص . 466 .

و هو ما يبرز و بوضوح إتجاه المؤسس الدستوري الجزائري القائم على حصر مجال القانون بشكل قوي يمنع البرلمان من أن يتعدى إختصاصه و ينظم مسائل تعود للسلطة التنظيمية المستقلة ، إذ لم يصف تلك الفقرة كما فعل دستور 1958 ، و جئب بذلك الفقه الجزائري الارتباك و الريبة ، و التي لا تفيد في شيء مادام أن التفسير الصحيح للمادة 34 ، و الناحية العملية أكدت حصرية مواضيع البرلمان و ليس حجزيتها .

هذا و يسير المجلس الدستوري الجزائري في نفس الإتجاه إذ يؤكد حصر مجال القانون و عدم إمكانية خروجه عن الدائرة التي رسمها له المؤسس الدستوري ، و هذا من خلال رأيه رقم 12/ر. ق / م د / 01 المؤرخ في 18 شوال عام 1421 الموافق 13 يناير سنة 2001 و المتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان . الذي صدر بناء على إخطار رئيس الجمهورية ، بالرسالة المؤرخة في 25 ديسمبر سنة 2000 المسجلة في سجل الإخطار بالأمانة العامة للمجلس الدستوري بتاريخ 25 ديسمبر سنة 2000 تحت رقم 25/2000/س إ/ حول دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان المصادق عليه من قبل مجلس الأمة بتاريخ 28 نوفمبر سنة 2000²⁰⁹ .

إذ نص من خلال هذا الرأي على أن " ... - اعتبارا أن المشرع أقر بمقتضى الشرط الأخير من المادة 12 والمادة 29 المذكوران أعلاه أن يحظى عضو البرلمان

²⁰⁹ - الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

بالمرتبة التشريعية اللائقة والمرتبطة بمهمته الوطنية واستفادته في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريفات المرتبطة بصفته البرلمانية،

- واعتبارا أنه يستنتج من الدستور لا سيما من المادتين 122 و 123 أن المرتبة التشريعية اللائقة والمرتبطة بالمهمة الوطنية لعضو البرلمان واستفادته في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريفات المرتبطة بصفته البرلمانية مواضيع لا تدرج ضمن مجال القانون ،

- واعتبارا أن المؤسس الدستوري ينص صراحة، بموجب الفقرة الأولى من المادة 125 من الدستور، أن المسائل غير المخصصة للقانون يعود الاختصاص فيها للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ،

- واعتبارا بالنتيجة أن المشرع حين أدرج المواضيع المذكورة أعلاه ضمن هذا القانون يكون قد خالف مبدأ الفصل بين السلطات...

لهذه الأسباب : يدلي بالرأي التالي:...

...ثالثا : القول أن المواد 12، 13، 23، 25، 29، 32، 34، 35، 36 و 38 من هذا القانون غير دستورية... " 210 .

210 - الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

ومنه فإن المجلس الدستوري أكد من خلال رأيه هذا على ضرورة إلتزام البرلمان بالميادين التي جعلها المؤسس الدستوري الجزائري من إختصاصه على سبيل الحصر ، بل و حكم بعدم دستورية إضافة البرلمان لمجال جديد إلى إختصاصه المحصور ، و هذا بمقتضى الشطر الأخير من المادة 12 والمادة 29 من القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان محل الاخطار ، و هو أن يحظى عضو البرلمان بالمرتبة التشريعية اللائقة والمرتبطة بمهمته الوطنية وإستفادته في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريفات المرتبطة بصفته البرلمانية .

و عليه فإن إختصاص البرلمان في الدستور الجزائري هو إختصاص وارد على سبيل الحصر و ليس على سبيل الحجز . و هذا ما نصت المادتين 122 و 123 من الدستور (بالإضافة إلى مجالات أخرى واردة في مواد متفرقة في الدستور) اللتان قيدتا البرلمان بمجموعة من المجالات لا يتعدها . و مانصت عليه المادة 125 / 01 من إختصاص عام لرئيس الجمهورية بتنظيم المسائل غير المخصصة للقانون بمراسيم رئاسية . و هو الشيء الذي أكده المجلس الدستوري من خلال رأيه رقم 12 سابق الذكر .

و بالتالي فإن إضافة أي موضوع جديد إلى مجال البرلمان المحدد على سبيل
الحرص لن يكون سوى بتعديل دستوري²¹¹ ، و ليس للبرلمان أي سلطة من أجل
ذلك²¹².

المطلب الثالث :

استقطاب المواضيع المسكوت عنها دليل امتياز للسلطة

التنظيمية المستقلة :

سيتم التعرض من خلال هذا المطلب إلى مسألة دستورية مهمة تتمحور حول
عدم تحديد المؤسس الدستوري للجهة التي تنظم بعض الموضوعات الواردة في
الدستور ، أي أنه لم يجعلها من إختصاص البرلمان لتنظيمها عن طريق قانون ،
كما لم ينص صراحة على جعلها من اختصاص رئيس الجمهورية عن طريق سلطته
التنظيمية المستقلة .

²¹¹ - على غرار ما فعل اقتراح التعديل الدستوري الجديد الذي أضاف مجالا جديدا للقوانين العضوية من خلال المادة
123 منه . (أنظر للاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري . الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية :
www.el-mouradia.dz تاريخ الدخول : جوان 2014) .

²¹² - لوشن دلال ، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية ، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية تخصص قانون عام ،
كلية الحقوق قسم العلوم القانونية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، السنة الجامعية 2011 - 2012 ، ص . 153 .

و هو ما يجعلنا نتساءل : ما هو مضمون هذه الموضوعات التي سكت عنها المؤسس الدستوري ؟ و هل سكوته عنها يجعلها بدون جهة تنظمها ، أم أنها تترد إلى جهة دستورية لتنظيمها ؟ و إن كان الأمر كذلك ، فهل هي من إختصاص البرلمان أم رئيس الجمهورية عن طريق سلطته التنظيمية المستقلة ؟ و هل هذا الأمر يعطي إمتيازاً ضمن العملية التشريعية للجهة التي تنظمه ؟

كل هذه الاشكالات سنحاول الإجابة عنها من خلال التعرض لمضمون الموضوعات المسكوت عنها (الفرع الأول) ، ثم إلى تنظيم هذه الموضوعات في الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل و المتمم (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : مضمون الموضوعات المسكوت عنها :

الموضوعات المسكوت عنها هي تلك الموضوعات التي لم يجعلها المؤسس الدستوري من إختصاص البرلمان ، كما لم يجعلها كذلك من إختصاص رئيس الجمهورية عن طريق سلطته التنظيمية المستقلة .

و بمعنى آخر فإن هذه المواضيع ، هي مجالات مستجدة في المستقبل ، تحتاج إلى تنظيم قانوني لها . إلا أن المؤسس الدستوري لم يجعلها لا من إختصاص البرلمان لينظمها بقانون ، أو بناء على قانون ، أو بوضع القواعد العامة لها و الإحالة

للسلطة التنفيذية من أجل تنظيمها²¹³. كما أنه لم يجعلها كذلك من إختصاص السلطة التنفيذية عن طريق اللوائح المستقلة .

و يدخل في سياق الموضوعات المسكوت عنها كذلك ، الموضوعات التي إكتفى المؤسس الدستوري بتناولها في صورة مبادئ و أهداف عامة ينبغي على الدولة الإلتزام بها و العمل على تحقيقها ، دون أن يجعل مسألة تنظيمها و تطبيقها من إختصاص القانون أو من إختصاص اللائحة²¹⁴.

و الأمثلة عن المواضيع المسكوت عنها في الدستور الجزائري كثيرة ومتنوعة، تظهر في شكل مبادئ و أهداف عامة²¹⁵ . من ذلك المادة 62 فقرة 03 من دستور 1996 المعدل و المتمم التي تنص على أن : " ... تضمن الدولة احترام رموز الثورة، و أرواح الشهداء ، و كرامة ذويهم ، و المجاهدين " . فالنص هنا لا يحيل تنظيم هذه المسألة لأي جهة سواء كانت البرلمان أو رئيس الجمهورية عن طريق سلطته التنظيمية المستقلة .

و كذلك المادة 44 فقرة 02 التي تنص على أن " ...حق الدخول إلى التراب الوطني و الخروج منه مضمون له " . إذ لم تحدد هذه المادة الجهة الدستورية التي

²¹³ - عيد أحمد الغفلول ، فكرة عدم الإختصاص السلبي للمشرع ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، د . ب . ن ،

2001 ، ص . 97 إلى 99 .

²¹⁴ - عيد أحمد الغفلول ، المرجع السابق ، ص . 97 إلى 99 .

²¹⁵ - عزاوي عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص . 231 .

تنظم هذه المسألة ، أكانت البرلمان أو رئيس الجمهورية ، بقانون أو بتنظيم مستقل²¹⁶ .

الفرع الثاني : تنظيم الموضوعات المسكوت عنها في الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل و المتمم :

بعد أن تم التعرض لمضمون الموضوعات المسكوت عنها ، لابد من التعرف على الجهة المختصة بتنظيمها ، لأن السكوت عن هذه الموضوعات لا يعني أنها ليست في حاجة إلى تنظيم²¹⁷ .

لهذا يمكن أن نطرح من خلال هذا الفرع تساؤلا مهما يتمثل في : هل يختص البرلمان بتنظيم الموضوعات المسكوت عنها ، أم يختص رئيس الجمهورية بذلك عن طريق سلطته التنظيمية المستقلة ؟ .

للإجابة عن هذا التساؤل لابد و أن نفرق بين الدساتير التي أخذت بالأسلوب التقليدي و التي أخذت بالأسلوب الحديث لتحديد العلاقة بين القانون و التنظيم .
فبالنسبة للدساتير التي أخذت بالأسلوب التقليدي ، فإن تنظيم الموضوعات المسكوت عنها يكون عن طريق البرلمان ، و ليس عن طريق السلطة التنفيذية .

²¹⁶ - عزاوي عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص. 233 .

²¹⁷ - عبد المجيد إبراهيم سليم ، المرجع السابق ، ص. 183 ، 184 .

و من ذلك الدستور المصري²¹⁸ لسنة 1971²¹⁹، الذي نص على مجالات لا تُنظم إلا عن طريق قانون²²⁰، كما نص على مجالات أخرى أجاز تنظيمها بتنظيمات²²¹، و ترك ماعدا ذلك مسكوتا عنه²²².

و لما ذكر هذا الدستور المسائل الهامة التي لا يمكن تنظيمها إلا بقانون، فإنه لم يعن أن البرلمان لا يستطيع أن يشرع فيما عداها، بل من حقه ذلك، بأن يرتاد أي مجال و أن ينظمه بأي تشريع (ما لم يمنعه من ذلك الدستور صراحة). و بالمقابل عدد هذا الدستور على سبيل الحصر المجالات التي يجوز للإدارة أن تنظمها بلوائح²²³.

ومنه نستطيع تمكين البرلمان من تنظيم الموضوعات المسكوت عنها في هذا الدستور²²⁴، و هو بذلك يتفوق على السلطة التنفيذية صاحبة الإختصاص التنظيمي المستقل، بإستثنائه بهذه الموضوعات²²⁵.

218 - يعد الدستور المصري لسنة 1971 من الدساتير التي أخذت بالأسلوب التقليدي في توزيع الاختصاص بين البرلمان و السلطة التنفيذية . أشار إلى ذلك سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص . 187 .

219 - تم إقرار هذا الدستور عن طريق الاستفتاء الشعبي بتاريخ 11 سبتمبر 1971 . أنظر الجريدة الرسمية المصرية رقم 32 مكرر "أ" الصادرة بتاريخ 12 سبتمبر 1971 .

220 - كالمادة 13 المتعلقة بتنظيم العمل الجبري...إلخ .

221 - كالمادة 145 من هذا الدستور التي تنص على أن : " يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط " ، و المادة 146 التي تنص على أن : " يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء و تنظيم المرافق و المصالح العامة " .

222 - سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص . 188 .

223 - سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص . 188 .

224 - سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص . 192 ، 193 .

أما بالنسبة للدساتير التي أخذت بالأسلوب الحديث و من بينها الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل و المتمم²²⁶ ، فإن المنطق الدستوري من خلالها لا يستقيم مع جعل البرلمان مختصا بالمواضيع المسكوت عنها . لأنه و بكل بساطة قد تم تعداد مجالات البرلمان على سبيل الحصر و لا يستطيع أن يتعدها . و المقابل فسخ المجال أمام رئيس الجمهورية بممارسة السلطة التنظيمية المستقلة في كل الميادين الخارجة عن دائرة القانون²²⁷.

وعليه ، إذا كانت هناك موضوعات جديدة مستجدة ، تحتاج إلى تنظيم ، فإن رئيس الجمهورية عن طريق سلطته التنظيمية المستقلة أولى بها مادامت لم تدخل في اختصاص البرلمان ، و مادام أن إختصاص السلطة التنظيمية المستقلة إيجابي ، يستقطب كل مجال أو ميدان أو مسألة جديدة .

أما فيما يخص الموضوعات التي يكتفي الدستور بتناولها في صورة مبادئ و أهداف عامة ، دون تبيان الجهة المختصة بتنظيمها ، فإنها تعود و بطريقة

²²⁵ - عبد المجيد ابراهيم سليم ، المرجع السابق ، ص. 184 .

²²⁶ - ماعدا دستور 1963 . هذا الدستور الذي لم يحدد مجال القانون و اللائحة ، و أطلق العنان لكليهما . و بالتالي لا وجود لمواضيع مسكوت عنها في هذا المقام ، لأن المواضيع لم تحدد أصلا . لهذا لا يمكن الحديث عن مواضيع مسكوت عنها في ظل هذا الدستور (دستور 1963) .

أما في ظل الدساتير التي تلتها ، فقد أخذت كلها بالأسلوب الحديث ، و بالتالي يعد رئيس الجمهورية عن طريق سلطته التنظيمية المستقلة ، مختصا بتنظيم المواضيع المسكوت عنها . بإعتباره يحوز الإختصاص اللا محدود الذي منحه إياه المواد 152 فقرة 02 من دستور 1976 ، و المادة 116 فقرة 01 من دستور 1989 ، و المادة 125 فقرة 01 من دستور 1996 .

²²⁷ - قارش أحمد ، المرجع السابق ، ص.32 .

إطار علاقتها بالمواطن . و ذلك بخصوص توجيه الأوامر و التوجيهات لهؤلاء المواطنين ، أو بخصوص تلقي طلباتهم و تظلماتهم²³¹ . و لعل هذه المبادئ :

- مبدأ المشروعية .
- مبدأ المسؤولية .
- مبدأ الشفافية .
- تسبب قرار الرفض .
- خضوع الإدارة للقرارات التي تتخذها .
- استثنائية الاستدعاء .
- واجب التواصل بين الإدارة و المواطنين .
- عدم سرية القرارات الإدارية الفردية في حق المواطنين إلا بعد تبليغهم بها شخصيا²³² .

²³¹ - عزاوي عبد الرحمن ، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية و التنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون و اللائحة)، الجزء الثاني ، المرجع السابق ، ص. 130 .

²³² - أنظر في تفاصيل هذه المبادئ الى عزاوي عبد الرحمن ، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية و التنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون و اللائحة) ، الجزء الثاني ، المرجع السابق ، ص. 131 و ما بعدها .

المبحث الثاني :

إمتياز السلطة التنظيمية المستقلة من خلال إحتكار

رئيس الجمهورية لمجالها وسيطرته على مجال

القانون:

تعد عملية صنع القانون عملية تشريعية مهمة و من الاختصاصات الأصيلة للبرلمان . إلا أن الدستور الجزائري على غرار الدساتير الحديثة له منطوق مغاير ، إذ تشارك السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية عملية إنتاج القانون مع البرلمان، و هذا في أغلب المراحل التي تمر بها عملية صنعه . هذه العملية التي لا تعد منقسمة مناصفة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، بل يتحكم رئيس الجمهورية وفقا للدستور في هذه العملية تحكما معتبرا ، سواء بشكل مباشر أو عن طريق حكومته ، بل و يستطيع الرئيس حتى التشريع في المجال الخصب للقانون ما يجعله يتدخل في مجال البرلمان زيادة على إحتكاره لمجال سلطته التنظيمية المستقلة .

و في المقابل ، لا يملك البرلمان وفقا للدستور أن يشرع في مجال السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية ، أو في أي ميدان يعود لهذه الأخيرة ، و إلا اعتبر متجاوزا لمجاله الوارد على سبيل الحصر . كما لا يملك البرلمان أية سلطة

أو قوة أو تأثير على التنظيمات المستقلة - و لو بشكل ضعيف - ، تأثيرا يجعله يتحكم في صنع هذه الأخيرة .

إذن يحتكر رئيس الجمهورية سلطته التنظيمية المستقلة ، كما يحتكر مجالها الواسع غير المحدود ، و بالمقابل له آليات دستورية قوية يستطيع من خلالها منافسة البرلمان و السيطرة على صنعه للقانون بمفهومه الضيق ، بل و التشريع في مجاله الوارد على سبيل الحصر ، و هو ما يعد في الحقيقة امتيازاً للسلطة التنظيمية المستقلة ، لأن :

- التنظيمات المستقلة الصادرة بموجب السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية تعد بعيدة كل البعد عن يد البرلمان لا يستطيع اكتشاف تعديها على مجاله الدستوري إلا بعد دخولها حيز التنفيذ ، على عكس القانون الذي و من خلال تحكم رئيس الجمهورية في عملية صنعه يستطيع اكتشاف القانون المتعدي على مجاله في كل مراحل صنع هذا القانون من مرحلة الاقتراح إلى مرحلة الإصدار ، كما يستطيع من خلال هذه السيطرة أن يواجه هذا القانون المعتدي دون اللجوء إلى المجلس الدستوري لأنه يمتلك كل الآليات الدستورية التي تغنيه عن ذلك .

- هذه السلطة تبقى هي و مجالها في يد رئيس الجمهورية بشكل شخصي لا يملك البرلمان تجاههما أي سلطة أو مشاركة مهما كانت الظروف ، ما يجعل مجالها شخصياً و محتكراً من طرف رئيس الجمهورية لا يستطيع البرلمان التشريع في ميادين المحصنة بهذه الشخصية ، و هذا الاحتكار الرئاسي و إلا كان عمله غير

دستوري ، على عكس المجال المحدود للقانون الذي يستطيع الرئيس دستوريا التشريع فيه عن طريق الأوامر الرئاسية ، هذه الأوامر التي يصوت عليها البرلمان بدون حتى تمكينه من مناقشتها .

و هو ما يجعلنا نتساءل ، إذا كان رئيس الجمهورية و في ظل احتكاره لمجال السلطة التنظيمية و المراسيم الرئاسية المستقلة ، يشارك البرلمان بشكل مباشر أو غير مباشر في عملية صنع القانون (بمفهومه الضيق) بكل مراحلها ، مشاركة تصل به إلى حد السيطرة على هذه العملية ، فما هي أوجه المشاركة هذه ؟ و كيف تعد هذه المشاركة وسيلة في يد رئيس الجمهورية يحمي من خلالها مجاله التنظيمي المستقل من أي تعد محتمل من القوانين قبل دخولها حيز التنفيذ ؟ هذا و كيف يستطيع رئيس الجمهورية التشريع في المجال المخصص للبرلمان زيادة على احتكاره لمجال سلطته التنظيمية المستقلة ؟ و إن كان الأمر كذلك كيف تشكل مسألة احتكار رئيس الجمهورية لسلطته التنظيمية المستقلة و مجالها مقابل سيطرته على عملية صنع القانون ، و إمكانية التشريع في مجاله امتيازاً للسلطة التنظيمية المستقلة ؟

سنتم الاجابة على هذا الاشكال من خلال التطرق إلى سيطرة رئيس الجمهورية على عملية المبادرة بالقوانين و احتكاره لعملية المبادرة بالمراسيم التنظيمية المستقلة (المطلب الأول) ، ثم التطرق إلى تحكمه في عملية التصويت و المصادقة على القوانين مقابل احتكاره لذلك بالنسبة للمراسيم الرئاسية المستقلة (المطلب الثاني) ، ثم بعد ذلك إلى تحكمه في مصير القانون من خلال طلب

المدولة الثانية مع بقاء التنظيمات المستقلة في منأى عن ذلك (المطلب الثالث)،
و في الأخير يتم التطرق إلى تمكينه من التشريع في المجال المخصص للقانون
مقابل احتكاره لمجال المراسيم الرئاسية المستقلة (المطلب الرابع) .

المطلب الاول :

سيطرة رئيس الجمهورية على عملية المبادرة بالقوانين و احتكاره لعملية المبادرة بالمراسيم التنظيمية المستقلة :

تعد مسألة المبادرة بالقوانين أو اقتراحها ، أول و أهم مرحلة تمر بها عملية
صنع القانون في أي نظام دستوري ، على اعتبار أنها تشكل حجر الأساس لبناء
النظام القانوني و التشريعي في الدولة²³³.

لهذا فقد نص المؤسس الدستوري الجزائري على عملية المبادرة بالقوانين ضمن
الدستور ، و جعلها مسألة مشتركة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، وفقا للمادة
119²³⁴ ، والتي نصت على شروط معينة لذلك .

²³³ - نصر الدين معمري ، التشريع عن طريق المبادرة ، مقال منشور بمجلة النائب ، مجلة دورية تصدر عن المجلس

الشعبي الوطني ، العدد الرابع ، الجزائر ، 2004 ، ص. 23 .

²³⁴ - تنص المادة 119 على أن : " لكلّ من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين .

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قَدّمها عشرون (20) نائبا .

ومنه فإن المبادرة بالقوانين عملية مشتركة ، تكون إما من الحكومة و تسمى مشروع قانون ، أو من البرلمان و تسمى اقتراح قانون²³⁵.

فمشروع القانون هو ذلك المشروع الذي يقوم الوزير الأول بتقديمه إلى الغرفة الأولى من البرلمان بعد الحصول على موافقة مجلس الوزراء (المادة 119 من الدستور) . بعد ذلك تتم إحالة المشروع إلى اللجنة البرلمانية المتخصصة لدراسته و إعداد تقرير مفصل عنه . و يتم مناقشته و التصويت عليه من طرف الغرفتين على التوالي²³⁶.

أما اقتراح القانون فهو ذلك الاقتراح الذي يبادر به النواب داخل البرلمان من أجل إثراء المنظومة التشريعية في الدولة . و حتى تكون هذه المبادرة البرلمانية مقبولة و قابلة للنقاش داخل الغرفتين ، لابد من توفر شرطين أساسيين نص عليهما الدستور²³⁷ ، و هما :

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني " .

²³⁵ - شريط وليد ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة تلمسان ، السنة الجامعية 2011 - 2012 ، ص. 214 .

²³⁶ - محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص. 41 ، 42 .

²³⁷ - أشار إليهما صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص. 274 ، 275 .

- أن تكون المبادرة البرلمانية هذه موقعة من طرف 20 نائبا على الأقل بالمجلس الشعبي الوطني ²³⁸.

- أن تكون هذه المبادرة البرلمانية مراعية للمادة 121 من الدستور .

إذن لا تعد عملية المبادرة بالقوانين حكرا على البرلمان لوحده ، بل هي عملية مشتركة مع السلطة التنفيذية ²³⁹. و بالتالي تتدخل هذه الأخيرة في الإختصاص الأصيل للبرلمان في عملية إنتاج القوانين ، إستنادا على مبدأ الفصل المرن بين السلطات ، و ضرورة التعاون المشترك بين السلطتين .

²³⁸ - شريط وليد ، المرجع السابق ، ص. 231 . هذا و قد منح اقتراح التعديل الدستوري الجديد مجلس الأمة حق اقتراح القوانين ، إذ تنص المادة 119 فقرة 01 ، 02 ، 03 من اقتراح التعديل الدستوري الجديد على أن : " لكل من الوزير الأول و النواب و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين .

تكون اقتراحات القوانين قابلة للنقاش ، إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة . يمكن كلا رئيسي غرفتي البرلمان أن يخطرا مجلس الدولة باقتراحات القوانين لإبداء الرأي فيها ...". هذا و قد قيد اقتراح التعديل الدستوري الجديد أعضاء مجلس الأمة بضرورة الاقتراح في مجال محدد دون غيره ، ألا و هو مجال التنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإداري . إذ تنص المادة 119 مكرر منه على أن : " تودع مكتب مجلس الأمة بالأولوية ، مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإداري .

لا يمكن أعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات قوانين إلا في المواضيع المذكورة أعلاه . يمكن أعضاء المجلس الشعبي الوطني تقديم اقتراحات قوانين في المواضيع المذكورة أعلاه " (أنظر للاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري . الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية : www.el-mouradia.dz تاريخ الدخول : جوان 2014) .

²³⁹ - لوشن دلال ، المرجع السابق ، ص. 62 .

إلا أن واقع المنظومة القانونية الجزائرية اليوم أفرز لنا حقيقة مفادها كثافة المشاريع الحكومية و تفوقها من حيث الكم على اقتراحات القوانين²⁴⁰. فتشغل المبادرة البرلمانية بذلك حيزا ضيقا جدا داخلها²⁴¹. الشيء الذي يطرح تساؤل حول سبب هذا الضعف في مبادرة النواب بالقوانين ، على الرغم من أن ذلك هو إختصاص أصيل للبرلمان . بالمقابل ما هو سبب هذه الغزارة في المشاريع الحكومية على الرغم من أنها تشارك البرلمان في عملية صنع القانون لا أكثر و لا أقل .

لقد أصبحت مشاريع القوانين تفوق و بكثير إقتراحات النواب ، هذا التفوق فرضته عدة عوامل و مبررات عملية و تقنية يفتقر إليها النواب ، أهمها تماشي المشاريع الحكومية مع السياسة العامة للدولة ، و توافقها مع الإمكانيات المالية لها ، بالإضافة إلى جدية الأفكار التي تتضمنها و عمق دراستها و حسن صياغتها ، مما ينتج لنا مشاريعا دقيقة و منسجمة من الناحية القانونية و التقنية²⁴².

²⁴⁰ - إن المنظومة التشريعية الجزائرية تعرف إكتساحا منقطع النظير لمشاريع القوانين الحكومية ، مقابل قلة ، إن لم نقل ندرة في اقتراحات القوانين البرلمانية . خلال الفترة التشريعية الخامسة 2002 - 2007 على سبيل المثال تمت المصادقة على 60 قانونا منها اقتراح قانون واحد فقط بادرت به كتلة الاصلاح ، و كان متعلقا بتعديل قانون الانتخابات . أنظر حصيلة الفترة التشريعية الخامسة الممتدة من 2002 إلى 2007 الموقع الالكتروني الرسمي لوزارة العلاقات مع البرلمان :

²⁴¹ - مسعود شيهوب ، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة ، مقال منشور بمجلة النائب ، مجلة دورية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني ، العدد الثاني ، الجزائر ، 2003 ، ص. 11 .

²⁴² - نصر الدين معمري ، المرجع السابق ، ص. 23 .

و لعل الفضل في ذلك يعود للجهاز الإداري و التقني (مستشارين ، خبراء ..) الذي تعتمد عليه الحكومة للوصول إلى دراية و معرفة كاملة بمواضيع مستلزمات المعالجة التشريعية أكثر من النواب الذين يفتقرون لهذه الآليات الناجعة²⁴³.

هذا دون أن ننسى أن الحكومة غالبا ما تقوم بتقديم مشاريع قوانين تدخل في إطار تجسيد برنامج يكون أغلبية نواب البرلمان قد وافقوا عليه و إندمجوا فيه بمجرد مصادقتهم على برنامج عمل الحكومة²⁴⁴.

لكن لا يبرر الواقع العملي و التقني لوحده تفوق المشاريع الحكومية في الساحة التشريعية ، بل حتى الدستور في حد ذاته يسمح بهذا التفوق²⁴⁵، و ذلك

²⁴³ - نصر الدين معمري ، المرجع السابق ، ص. 23 . و أنظر كذلك عبد الحليم مرزوقي ، حق الحل في ظل

النظام النيابي البرلماني بين النظرية و التطبيق ، رسالة دكتوراه في الحقوق تخصص قانون دستوري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة باتنة ، السنة الجامعية 2013 - 2014 ، ص. 114 .

²⁴⁴ - مسعود شيهوب ، المبادرة بالقوانين بين الحكومة و البرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية ، مجلة الوسيط ، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان ، العدد 10 ، الجزائر ، 2013 ، ص . 98 .

²⁴⁵ - على عكس النواب يخضع الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري إلى قيود مخففة بمناسبة مبادرة الحكومة بمشاريع القوانين . فالأمر لا يعدو و أن تكون الحكومة ملزمة بإعداد مشروع تمهيدي للقانون المقترح ، و أن تعرضه على مجلس الوزراء . و قبل ذلك تقوم بأخذ رأي مجلس الدولة حول المشروع (المادة 119) . أنظر عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية ، قسم العلوم القانونية ، بكلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، السنة الجامعية 2009 - 2010 ، ص. 220 و ما بعدها .

من خلال المادة 121 منه التي تنص على عدم قبول إقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادات النفقات العمومية²⁴⁶.

و بسبب عمومية هذه المادة ، فإنه يمكن عدم قبول إقتراحات برلمانية تزيد من أعباء ميزانية الدولة أو تنقص من إيراداتها حتى و لو لم يكن موضوعها ماليا²⁴⁷، و هذا أمر غير مستساغ لأن من شأنه كبت و تجميد المبادرة البرلمانية على إعتبار أنه من النادر وجود قانون لا تكون له إنعكاسات مالية خاصة إذا ما كان متعلقا بتسيير الدولة²⁴⁸.

و عليه يتضح أن تأثير السلطة التنفيذية قوي وواسع في مجال المبادرة بالقوانين ، إلى درجة جعلت القانون من أصل حكومي عوض أن يكون من أصل برلماني وفق مجاله المحجوز دستوريا²⁴⁹.

و قد يظهر لأول وهلة أن دستور 1996 لم يمكّن رئيس الجمهورية من عملية المبادرة بالقوانين ، و أن الوزير الأول هو من يمتلك لوحده زمام عملية المبادرة بالمشاريع الحكومية ، و هو من يتحكم في وجودها من عدمها ، إلا أنه لا بد أن لا ننسى أن للرئيس كل الآليات الدستورية الناجعة التي تجعله و بطريق غير

²⁴⁶ - تنص المادة 121 من الدستور على أن : " لا يقبل اقتراح أي قانون ، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية ، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة ، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها " .

²⁴⁷ - دلال لوشن ، المرجع السابق ، ص.131.

²⁴⁸ - نصر الدين معمري ، المرجع السابق ، ص. 24 .

²⁴⁹ - دلال لوشن ، المرجع السابق ، ص . 131 .

مباشر موجودا و بشكل قوي ضمن عملية المبادرة القانونية ، و لعل أهمها ما تضمنته المادة 79 من الدستور²⁵⁰ التي تنص على دور الوزير الأول في تنفيذ برنامج الرئيس ، و ضرورة تنسيقه عمل الحكومة من أجل ذلك ، و قيامه في سبيل ذلك بضبط مخطط عمله لتنفيذ هذا البرنامج ، و عرضه على مجلس الوزراء .

و هو ما يؤدي للوصول إلى نتيجة مهمة و هي أن مخطط العمل الذي يضبطه الوزير الأول لا يخرج عن دائرة تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ، ما يجعل كل أعمال الحكومة مرتبطة بأهداف هذا البرنامج ، و تكون مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة و يعرضها الوزير الأول على مجلس الوزراء وفقا للمادة 119 من الدستور مشاريعا تصبوا إلى تقنين أهداف و مقاصد البرنامج الرئاسي²⁵¹.

كما أنه و بناء على المادة 77 من الدستور²⁵² ، فإن رئيس الجمهورية يتأسس مجلس الوزراء ، هذا المجلس الذي تكون الحكومة ملزمة بتقديم المشاريع لديه²⁵³، ومنه يمكن القول أن مرور مشاريع القوانين على هذا المجلس هو من أجل الحصول

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

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

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

251 - دلال لوثن ، المرجع السابق ، ص.131.

252 - تنص المادة 77 من دستور 1996 المعدل و المتمم على أن " يضطلع رئيس الجمهورية ، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور ، بالسلطات و الصلاحيات الآتية : 4... - يرأس مجلس الوزراء ... " .

253 - تنص المادة 119 من دستور 1996 المعدل و المتمم على أن " ..تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء... " .

على موافقة رئيس الجمهورية قائد السلطة التنفيذية²⁵⁴ ، الذي تعد مسألة إحترام إرادته داخل مجلس الوزراء الذي يتأسسه هو أصلا²⁵⁵ مسألة بديهية ، بالتالي من المستحيل خروج المشروع عن توجه الرئيس و برنامجه و سياسته العامة .

و منه فإن رئيس الجمهورية يعد هو المبادر الفعلي بالمشاريع الحكومية ، حتى و لو كان ذلك بطريقة غير مباشرة عن طريق حكومته²⁵⁶ ووزيره الأول . و هو ما يجعل السلطة التنفيذية (ممثلة في رئيس الجمهورية المبادر الفعلي) الرائدة في مجال المبادرة بالقوانين²⁵⁷ ، بسبب الدور المجهري للبرلمان في هذه العملية ، هذا الدور الذي كان نتاج عوائق عملية و تقنية و دستورية .

إذن ومن خلال ما سبق ، نلاحظ أن رئيس الجمهورية بطريقة أو بأخرى يمتلك زمام عملية المبادرة بالقوانين في الحياة التشريعية الجزائرية . هذه العملية

254 - نصر الدين معمري ، المرجع السابق ، ص. 23 . و في هذا الإطار يشير الأستاذ نصر الدين معمري إلى أن الرئيس عبد العزيز بوتفليقة قد رفض دراسة مشاريع قوانين متعلقة ب : العقار ، الخوصصة في قطاع المحروقات ، الاعلام ، الأسرة ، و أعلن تأجيلها في مجلس الوزراء المنعقد في جويلية 2003 ، و قد جاء هذا التجميد بعد أن تقدم وزراء القطاعات السابقة و بشكل ملموس في إعداد الصيغة النهائية لهذه المشاريع القانونية ، و قد برر الرئيس آنذاك سبب التأجيل في أنه لا بد من أن تعطى الأولوية للمشاريع الاقتصادية أما تلك المشاريع فإنها لا تشكل أولوية في ذلك الوقت . و هو ما يثبت أهمية و محورية الموافقة الرئاسية على مشاريع القوانين الحكومية . أنظر نصر الدين معمري ، المرجع السابق ، ص. 36 (هامش آخر المقال) .

255 - أسود محمد أمين ، مدى قدرة السلطة التنفيذية في تكييف النظام السياسي الجزائري وفقا لأحكام دستور الجزائر 1996 ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة وهران ، الجزائر ، السنة الجامعية 2005 - 2006 ، ص. 159 ، 160 .

256 - لوشن دلال ، المرجع السابق ، ص. 130 .

257 - نصر الدين معمري ، المرجع السابق ، ص. 24 .

المهمة تضع الأسس الأولى في التشريع ، و تحدد مضمونه و موضوعه ²⁵⁸، و هو ما يحتم أن تكون إختصاصا أصيلا للبرلمان ، أو على الأقل أن يكون هذا الأخير صاحب الريادة .

و بالمقابل ، تعد سلطة إصدار التنظيمات المستقلة وفقا للدستور حكرا على رئيس الجمهورية من بدايتها إلى نهايتها ، و لا يستطيع البرلمان أن يشارك رئيس الجمهورية في المبادرة بها ، كما أنه يتمتع من خلالها بالحرية الكاملة و السلطة التقديرية التامة التي تجعله يبادر بها و في أي وقت أراد ذلك ²⁵⁹.

ومنه فإن رئيس الجمهورية يتواجد و بشكل فعلي قوي و ملموس في عملية المبادرة بالقوانين ، كما أنه يحتكر عملية المبادرة بالمراسيم الرئاسية المستقلة ، و هو ما يشكل في حقيقة الأمر إمتيازاً و تدعيماً لمجال رئيس الجمهورية و سلطته التنظيمية المستقلة على حساب القانون ، لأن المجال المحصور للبرلمان معرض للإعتداء من طرف التنظيمات المستقلة مادام أن عملية المبادرة بهذه الأخيرة تخرج عن يد البرلمان ، على عكس رئيس الجمهورية الذي يعد مجاله في منأى عن ذلك مادام أن هناك وجود نادر لإقتراحات القوانين بسبب العوامل التقنية و العملية و القانونية و التي تعوق مبادرة النواب .

²⁵⁸ - عبد العظيم عبد السلام ، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط دراسة مقارنة ، دار النهضة الحديثة ، مصر ، 2004 ، ص. 10 ، 11 .

²⁵⁹ - بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 79 .

لكن على الرغم من ضعف المبادرة البرلمانية بإقتراحات القوانين في المنظومة القانونية الجزائرية ، إلا أن البرلمان بإمكانه أن يلعب دورا بديلا عن ذلك ، من خلال تقديم التعديلات على مشاريع القوانين²⁶⁰. إلا أن تعديلات النواب هذه سوف تواجه سيطرة أخرى يملكها رئيس الجمهورية على القوانين ، و ذلك من خلال مرحلة التصويت ، و هو ما سنتطرق إليه من خلال المطلب الموالي .

المطلب الثاني :

تحكم رئيس الجمهورية في عملية التصويت و المصادقة على القوانين مقابل احتكاره لذلك بالنسبة للمراسيم الرئاسية المستقلة

لا تقف مسألة تحكم رئيس الجمهورية في عملية صنع القانون عند حدود المبادرة ، بل تمتد كذلك إلى تحكم الرئيس في عملية التصويت و المصادقة . و بالمقابل لا يملك البرلمان دستوريا - على غرار المبادرة - أي سلطة من هذا القبيل على اللوائح المستقلة التي يمارس من خلالها رئيس الجمهورية سلطته التنظيمية المستقلة .

²⁶⁰ - مسعود شيهوب ، المبادرة بالقوانين بين الحكومة و البرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية ، المرجع السابق ،

إن عملية صنع القانون تبدأ بالمبادرة ، سواء من الحكومة عن طريق مشروع القانون ، أو من البرلمان عن طريق إقتراح القانون²⁶¹ . و بعد مرحلة المبادرة هذه يتم إحالة المشروع أو الاقتراح إلى الغرفة الأولى و التي بدورها تحيله إلى اللجنة التشريعية المختصة بدراسته و فحصه . هذه اللجنة التي تقوم بإعداد تقرير مفصل عنه تمهيدا لعرضه على البرلمان للمناقشة²⁶² .

و لهذا الغرض يتم تسجيله في جدول الأعمال المتعلق بالجلسة العامة للمناقشة بناء على قرار من مكتب المجلس بعد أخذ رأي الحكومة ، و هو ما يجعل التسجيل مرهونا بموافقتها²⁶³ .

و بعد ذلك تتم عملية التصويت على القانون ، هذه العملية التي تكون إما بعد المناقشة²⁶⁴ (إما مناقشة عامة أو محدودة) ، أو بدون مناقشة²⁶⁵ . و تطبق

261 - شريط وليد ، المرجع السابق ، ص. 214 .

262 - أحمد سي علي ، مدخل للعلوم القانونية ، النظرية و التطبيق في القوانين الجزائرية ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2009 ، ص. 226 ، 227 .

263 - مسعود شيهوب ، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة ، المرجع السابق ، ص. 12 .

264 - هذا و قد عدلت المادة 120 من خلال اقتراح التعديل الدستوري الجديد بإقرار أولوية مجلس الأمة في عملية المناقشة . إذ تنص المادة 120 المعدلة في فقرتها 03 على أن : " ...تعرض مشاريع أو اقتراحات القوانين في المواضيع المذكورة في المادة 119 مكرر أعلاه ، للمناقشة ، على مجلس الأمة أولا ، ثم على المجلس الشعبي الوطني حتى تتم المصادقة عليها . و تخضع لنفس الاجراءات المتبعة في مشاريع و اقتراحات القوانين المودعة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ... " (أنظر للاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري . الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية : www.el-mouradia.dz تاريخ الدخول : جوان 2014) .

265 - أنظر المادة 29 من القانون العضوي 99 - 02 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق ل 08 مارس 1999 ، و المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما ، و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين

هذه الحالة الأخيرة على الأوامر الرئاسية التي يتم عرضها على كل غرفة بالبرلمان للتصويت عليها كاملة دون مناقشة أو تعديل²⁶⁶ (المادة 124 من الدستور) .

أما بالنسبة للأغلبية المطلوبة في عملية التصويت هذه ، فإنها تختلف باختلاف غرف البرلمان و أنواع النصوص المعروضة .

فبالنسبة لغرف البرلمان ، نجد أن مجلس الأمة يتميز عن المجلس الشعبي الوطني في نصاب التصويت المعتمد ، إذ يشترط الدستور من خلال المادة 120 فقرة 03²⁶⁷ (و كذلك من خلال المادة 59 من النظام الداخلي لمجلس الأمة²⁶⁸) التصويت عن طريق 3/4 (ثلاثة على أربعة) من أعضائه بغض النظر عن نوع النص المعروض أمامه .

الحكومة . ج . ر . ج . ج . ج 15 الصادرة بتاريخ 09 مارس 1999 و التي تنص على أن : " تدرس مشاريع وإقتراحات القوانين حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة أو بدون مناقشة " .
266 - يمينة هكو ، وظيفة التشريع مقارنة المغرب - الجزائر ، الطبعة الأولى ، مطبوعات الهلال ، وجدة ، المغرب ، 2006 ، ص . 29 ، 30 .

267 - تنص المادة 120 فقرة 01 و 03 من الدستور على أن : " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه...
... يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه... "

268 - تنص المادة 59 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر سنة 1999 ج.ر.ج.ج.ج.ج العدد رقم 84 الصادرة بتاريخ 28 نوفمبر 1999 (المعدل و المتمم سنة 2000 ج.ر.ج.ج.ج.ج العدد رقم 77 الصادرة بتاريخ 17 ديسمبر 2000) : " يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه وفقا للمادة 120 من الدستور (الفقرة 3) " .

أما بالنسبة للغرفة الأولى فيكون نصاب التصويت مختلفا على حسب النص المعروض عليها للتصويت .

فبالنسبة للقوانين العادية ، لم تحدد المادة 120 من الدستور ، النصاب الواجب للتصويت عليها أمام الغرفة السفلى . إلا أن المادة 58²⁶⁹ من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني²⁷⁰ ، حسمت الأمر بأن التصويت في هذه الحالة لا يصح الا بحضور أغلبية النواب²⁷¹ . و في حالة عدم توفر النصاب يتم انعقاد جلسة أخرى بعد ست ساعات على الأقلّ واثنيتي عشرة ساعة على الأكثر يكون من خلالها التصويت صحيحا مهما كان تعداد أعضاء المجلس الشعبي الوطني الحاضرين في الجلسة²⁷² . و منه يتم إشتراط الأغلبية البسيطة في حالة التصويت على القوانين العادية²⁷³ .

²⁶⁹ - تنص المادة 58 على أن : " تصح مناقشات المجلس الشعبي الوطني مهما يكن عدد النواب الحاضرين .

لا يصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب .

في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ست 6 ساعات على الأقلّ واثنيتي عشرة (12) ساعة على الأكثر،

ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين .

تتم مراقبة النصاب قانونا قبل كل عملية تصويت .

لا يمكن أن تكون إلا مراقبة واحدة للنصاب في الجلسة الواحدة " .

²⁷⁰ - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ج. ر. ج. ج. العدد رقم 46 الصادرة بتاريخ 30 جويلية 2000 .

²⁷¹ - المادة 58 فقرة 02 .

²⁷² - المادة 58 فقرة 03 .

²⁷³ - صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص. 268 ، 270 .

كما قد يتم إشتراط الأغلبية الموصوفة ، كإشتراط الأغلبية المطلقة للغرفة الأولى للتصويت على القوانين العضوية²⁷⁴ ، أو كحالة إشتراط أغلبية الثلثين بالنسبة لطلب المداولة الثانية²⁷⁵ . على أن الأغلبية الموصوفة هذه قد تكون للغرفتين مجتمعتين ، كحالة التعديل الدستوري المعروض على الغرفتين للتصويت . عندئذ يشترط المؤسس الدستوري أغلبية ثلاثة أرباع الغرفتين²⁷⁶ (و هذا في حالة عدم لجوء رئيس الجمهورية للشعب من أجل الإستفتاء على تعديل الدستور)²⁷⁷ .

و بعد ذلك ، إذا حدث إختلاف بين الغرفتين حول النص القانوني محل التصويت²⁷⁸ . فتتشكل²⁷⁹ لجنة متساوية الأعضاء مكونة من أعضاء كلا الغرفتين

²⁷⁴ - تنص المادة 123 الفقرة ما قبل الأخيرة على أن " ... تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة... " .

²⁷⁵ - تنص المادة 127 فقرة 02 من الدستور على أن : " ... وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني " .

²⁷⁶ - تنص المادة 176 من الدستور على أن " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أيّ تعديل دستوريّ لا يمسّ البنية المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، ولا يمسّ بأيّ كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلّل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمّن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان " .

²⁷⁷ - صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص. 268 ، 270 .

²⁷⁸ - لمعلومات أكثر حول هذه النقطة أنظر سالمى عبد السلام ، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري و الانظمة الدستورية المقارنة ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة تلمسان ، السنة الجامعية 2009 - 2010 .

²⁷⁹ - حدد المؤسس الدستوري من خلال اقتراح التعديل الدستوري الجديد مدة قصوى على الوزير الأول من خلالها طلب تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء و هي 30 يوما . إذ تنص المادة 120 المعدلة في فقرتها 06 على أن :

من أجل إقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الإختلاف . و تقوم الحكومة بعد ذلك بعرض هذا النص على الغرفتين من أجل المصادقة عليه. و إذا إستمر الخلاف تقوم بسحبه فوراً²⁸⁰ .

من خلال ما سبق يمكن أن نستتبط مواطن سيطرة رئيس الجمهورية على مرحلة التصويت على القوانين ، هذه المرحلة المهمة التي من خلالها قد لا يرى القانون النور أبدا .

و لما كانت إقتراحات القوانين من طرف البرلمان تكاد تكون نادرة في المنظومة القانونية الجزائرية ، فإن مظاهر سيطرة رئيس الجمهورية على مرحلة التصويت على القوانين لا تظهر على المشاريع القانونية المبادر بها من طرف الحكومة كمادة خام ، بل تظهر من خلال التعديلات التي يقدمها النواب على هذه المشاريع خلال المناقشة²⁸¹. هذه التعديلات²⁸² التي تعد أهم وسيلة دستورية

" ... و في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين ، يطلب الوزير الأول ، في مدة أقصاها ثلاثون يوما ، إجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل إقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف ... " (أنظر للاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري . الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية : www.el-mouradia.dz تاريخ الدخول : جوان 2014) .

²⁸⁰ - أحمد سي علي ، المرجع السابق ، ص. 227 . أنظر المادة 120 فقرة 04 و 05 و 06 التي تنص على أن: "... وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع، بطلب من الوزير الأول ، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة. وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص..." .

²⁸¹ - لمزيد من المعلومات حول نظام التعديلات في النظام الدستوري الجزائري و الأنظمة الدستورية المقارنة أنظر :

يمتلكها النائب في مرحلة المناقشة ، لأنها تعد السبيل الوحيد و الأخير المتبقي له للمشاركة في إقتراح القانون و المبادرة بوضعه²⁸³. ومنه إذا ما تضمنت هذه التعديلات على سبيل المثال إعتداء على مجال السلطة التنظيمية المستقلة

- الأمين شريط ، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري (دراسة مقارنة) ، مجلة الوسيط ، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان ، العدد 10 ، الجزائر ، 2013 ؛ علاوة العايب ، العملية التشريعية و نظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية المقارنة ، مجلة الوسيط ، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان ، العدد 10 ، الجزائر ، 2013 ؛ بوعلام طاطاح ، ممارسة حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعتين الخامسة و السادسة (2002 - 2012) ، مجلة الوسيط ، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان ، العدد 10 ، الجزائر ، 2013 .

282 - أنظر نص المادّة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي تنص على أن : "وفقا للمادة 28 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، تقدّم التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين من قبل الحكومة، أو اللّجنة المختصة، أو عشرة (10) نواب. يجب أن يكون التعديل معلّلا وبإيجاز وأن يخصّ مادّة من موادّ النصّ المدوّع، أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادّة إضافيّة.

يُوقّع تعديل النّواب من قبل جميع أصحابه ويودع في أجل أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل.

يُقدّر مكتب المجلس مدى قبول التّعديل حسب أحكام هذه المادّة.

يُقرّر مكتب المجلس الشّعبيّ الوطني قبول التّعديل أو رفضه شكلا.

في حالة عدم قبول التّعديل يكون القرار معلّلا ويبلّغ إلى مندوب أصحابه.

تُحال التّعديلات المقبولة تطبيقا للقرارات السّابقة، على اللّجان المختصة، وتبلّغ إلى الحكومة، وتوزّع على نواب المجلس الشّعبيّ الوطني ، ويتمّ الفصل في كلّ الحالات من قبل الجلسة العامّة للمجلس الشّعبيّ الوطني.

لا يمكن أعضاء اللّجنة المختصة إيداع تعديلات كتابيّة وفق أحكام هذه المادّة أو التّوقيع مع أصحابها.

يمكن الحكومة واللّجنة المختصة تقديم تعديلات، في أيّ وقت، قبل التّصويت على المادّة التي تتعلّق بها" .

²⁸³-Dominique Rousseau , Droit du contentieux constitutionnel , Montchrestien , 7^{ème} éd ,

France, 2006 , p.308 .

المنصوص عليه من خلال المادة 125 فقرة 01 من الدستور ، فإنها ستواجه أولا من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني²⁸⁴ الذي سيقضي برفضها بسبب تعديها على الحدود المرسومة دستوريا بين نطاق البرلمان و نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ، كما ستواجه من طرف هذا الأخير الذي يتمتع بآليات دستورية ناجعة يواجه بها تلك التعديلات حتى لو مرت إلى مرحلة المصادقة ، هذه الآليات تمثل في الحقيقة مواطن سيطرة رئيس الجمهورية على مرحلة التصويت على القوانين ، يجهض بها القوانين المتعدية على مجاله أو التي لا توافق سياسته العامة و هو ما يتضح من خلال نقطتين أساسيتين و هما :

- سيطرة رئيس الجمهورية على عملية التصويت على القوانين من خلال نسبة الأغلبية المتطلبة لمصادقة مجلس الأمة .

- سيطرة رئيس الجمهورية على عملية التصويت على القوانين من خلال سحب النص كنتيجة لتعمد استمرار الخلاف من طرف الغرفة الثانية .

فبالنسبة للنقطة الأولى ، فإن رئيس الجمهورية يمتلك سلطة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية (المادة 101 فقرة 02 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل و المتمم) . و هو ثلث ضامن لرئيس الجمهورية يعد بمثابة الحصن المنيع الذي يحمي السياسة العامة للرئيس داخل البرلمان ككل ، لأن وجود مجلس الأمة في الأصل كان من أجل التصدي إلى

²⁸⁴ - أنظر المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

الغرفة الأولى²⁸⁵ إذا ما إجتاحتها أغلبية يسارية قد تتبنى اتجاه آخر غير السياسة العامة للحكومة . و بالتالي إذا قامت هذه الأغلبية المعارضة الموجودة بالمجلس الشعبي الوطني بالمصادقة على قانون يخالف توجه الحكومة ، فسيلقى هذا القانون سدا منيعا من طرف مجلس الأمة ، و التي إشتراط الدستور الجزائري أغلبية ثلاث أرباع منه للمصادقة على النص القانوني .

و بالتالي حتى و لو إكتسحت الأغلبية اليسارية هاتين الغرفتين معا ، فإن الثلث الرئاسي كاف لوحده من أجل قلب الموازين ، بعدم السماح للنص القانوني من بلوغ برّ المنظومة القانونية²⁸⁶ .

و عليه فإن سيطرة رئيس الجمهورية تبدو واضحة على عملية التصويت هنا ، ما دام أنه يمتلك سلاحا دستوريا قويا إسمه الثلث الرئاسي . و الذي يستطيع من خلاله - باعتباره أقلية حاسمة²⁸⁷ - التحكم في مصير النص القانوني . إذ لا يمكن المصادقة على أي قانون إلا بموافقة و مباركة من الثلث الرئاسي²⁸⁸ ، و الذي يمثل رئيس الجمهورية في المقام الأول و الأخير .

²⁸⁵ - جمام عزيز ، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، تخصص تحولات الدولة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، الجزائر ، ص. 15 .

²⁸⁶ - طيبي عيسى ، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008 ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة تلمسان ، السنة الجامعية 2010 - 2011 ، ص. 167 ، 168 .

²⁸⁷ - عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص. 120 .

²⁸⁸ - نصر الدين معمري ، المرجع السابق ، ص. 29 .

أما بالنسبة للنقطة الثانية ، فإنه بعد تصويت المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على النص القانوني ، قد يحدث خلاف بين هاتين الغرفتين حول النص ، و في هذه الحالة تقوم الحكومة بتشكيل لجنة متساوية الأعضاء من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف . وتتولى عرضه على الغرفتين للمصادقة . و هو ما يترتب عنه إما زوال الخلاف ، و بالتالي إعتقاد النص القانوني ، أو إستمرار الخلاف فتقوم الحكومة بسحب النص²⁸⁹.

و عليه حتى و لو إفترضنا إكتساح البرلمان من طرف أغلبية معارضة للتوجه العام لرئيس الجمهورية ، فإن سيطرة هذا الأخير على القوانين تبقى قائمة ، مادام أنه يمتلك ثلثا رئاسيا يتحكم من خلاله بعمل مجلس الأمة ، الذي يبقى وسيلة في يد رئيس الجمهورية يستعمله متى أراد²⁹⁰.

ذلك الثلث الرئاسي الضامن الذي قد يتعمد المماثلة و الخلاف مع الغرفة الأولى حول أي قانون دون وجود لأي قيد دستوري قد يحول دون ذلك²⁹¹.

إذن عند إستمرار الخلاف ، و الذي قد يكون متعمدا²⁹² من طرف مجلس الأمة ستقوم الحكومة بسحب النص و كأنه لم يكن أصلا .

289 - محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص. 43 ، 44 .

290 - حسني بوديار ، ملامح النظام السياسي الجزائري القادم ، مقال منشور بمجلة الحقوق ، مجلة علمية محكمة تصدر عن مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، العدد 03 ، سبتمبر 2008 ، ص. 416 .

291 - طيبي عيسى ، المرجع السابق ، ص. 170 ، 171 .

من هنا يتضح و بجلاء التحكم القوي و الهيمنة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في مرحلة التصويت على القانون . الشيء الذي يمكنه من توفير حماية قوية لمجاله التنظيمي المستقل من أي تعد محتمل من القانون عليه ، إذ يمتلك رئيس الجمهورية زمام الأمور، و يحكم بقبضة من حديد النصوص القانونية ، و بالتالي إذا رأى أن أي نص قانوني يمس مجاله من قريب أو من بعيد سوف لن يرى النور بإملاكه للثلث الرئاسي الضامن ، و إمكانية سحب النص بإستمرار الخلف . هذين السلاحين اللذان يقضيان على القانون المعتدي في المهد قبل خروجه إلى الحياة التشريعية .

و بالمقابل لا يملك البرلمان نفس هذه الآليات أو الأسلحة الدستورية التي يتدخل بها في صنع المراسيم التنظيمية المستقلة من أجل توفير حماية وقائية لمجال القانون قبل صدور التنظيمات المستقلة و دخولها للمنظومة القانونية ، إذ لا يستطيع البرلمان سوى التصويت على الأوامر الرئاسية التي يتخذها رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور²⁹³ ، و التي يقوم بعرضها على كل غرفة من

²⁹² - و يقول الأستاذ طيبي بن عيسى في هذا الصدد " ...إن المادة 42 من القانون العضوي رقم 99 - 02 ... قد حددت مدة 10 أيام لإرسال النصوص المصوت عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني . و في المقابل لم تحدد المدة لمجلس الأمة لدراسته مما يدفعه للتماطل في دراسته و تناسيه و الدليل المادي على ذلك هو الخلاف الذي نشب بين المجلسين حول تأجيل دراسة قانون النائب ... " اقتباس عن طيبي عيسى ، المرجع السابق ، ص. 171 .

²⁹³ - المادة 124 فقرة 01 و 02 من الدستور .

البرلمان في أول دورة له حتى تقوم بالتصويت عليها ، و في حالة عدم الموافقة عليها من البرلمان ، تعد لاغية تلك الأوامر، و كأنها لم تكن²⁹⁴.

أما بالنسبة المراسيم التنظيمية المستقلة ، فإن رئيس الجمهورية غير ملزم بعرضها على البرلمان من أجل الموافقة عليها ، و لا توجد أي مادة في الدستور تلزمه بإتخاذ هذا الإجراء . و هذا ما يعتبر من مظاهر قوة التنظيمات المستقلة ، إذ أن توقيع رئيس الجمهورية عليها يعد كافيا لخروجها لأرض الوجود و ترتيب كامل آثارها ، دون وجوب عرضها على البرلمان الذي يهدد وجودها بعدم الموافقة و بالتالي الإلغاء .

و لعل الحكمة من عدم عرض هذه المراسيم على البرلمان للموافقة ، هو أنها و بمقتضى المادة 125 فقرة 01 من الدستور ، تنظم المجالات و الميادين الخارجة عن إختصاص البرلمان²⁹⁵ ، إذ لا يملك هذا الأخير أي سلطة تجاهها مادام أنها تشرع في غير مجالاته المحصورة دستوريا ، على عكس الأوامر الرئاسية التي تشرع بمقتضى المادة 124 في المجالات المخصصة أصلا للبرلمان . لهذا من المنطقي أنه في أول دورة لهذا الأخير ، تعرض هذه الأوامر عليه حتى يوافق عليها²⁹⁶.

294 - لوثن دلال ، المرجع السابق ، ص. 208 .

295 - أفتوش براهيم ، المرجع السابق ، ص. 45 .

296 - عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر، 2009 ، ص. 250 ، 251 .

و بالتالي فإن إستقلال هذه المراسيم مستمد من إستقلال المجالات التي لم يحصرها الدستور للسلطة التنظيمية المستقلة ، و بالتالي هي ليست في حاجة لأي موافقة أو مصادقة من أي جهة سوى توقيع رئيس الجمهورية .

ومنه فإن لرئيس الجمهورية كل الصلاحيات الدستورية التي تمكنه من السيطرة على مناقشة القوانين و التصويت عليها ، سواء كانت هذه القوانين مشاريع حكومية أو إقتراحات برلمانية .

على أن ضعف المبادرة البرلمانية حاليا و إكتساح مشاريع القوانين الحكومية لا ينقص من أهمية هذه السيطرة في شيء ، لأنها تبقى دائما كسد منيع في وجه أي إقتراح قانوني - على الرغم من ندرته - و في وجه أي تعديل من النواب على مشروع حكومي قد يعتدي على مجال السلطة التنظيمية المستقلة .

المطلب الثالث :

تحكم رئيس الجمهورية في مصير القانون من خلال

طلب المداولة الثانية مع بقاء التنظيمات المستقلة في منأى

عن ذلك :

يتمتع رئيس الدولة في معظم الدساتير و الأنظمة السياسية الحديثة بصلاحيات الاعتراض على القوانين التي وافق و صادق عليها البرلمان ²⁹⁷ ، هذه الصلاحيات التي تدخل في إطار الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية ²⁹⁸ فتمكن رئيس الدولة - باعتبارها من أقوى صلاحياته التشريعية - من التأثير على البرلمان من الناحية المادية ، و ذلك بمراقبة عمله المتمثل في صنع ووضع القوانين ، و هذا عن طريق الاعتراض عليها .

و يعد الإعتراض مصطلحا من أصل لاتيني " VETO " و يعني " أنني أعترض " ²⁹⁹ . و يعرف فقها على أنه " سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف

²⁹⁷ - محمد ربيع مرسي ، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة ، رسالة دكتوراه ، قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة ، مصر ، د . س . ن ، ص . 166 .

²⁹⁸ - لمزيد من المعلومات حول الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية أنظر سعد ممدوح نايف الشمري ، الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية و التنفيذية (دراسة نظرية و تطبيقية مقارنة بين مصر و الكويت) ، رسالة دكتوراه في الحقوق ، قسم القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، مصر ، سنة 2010 .

²⁹⁹ - فؤاد عبد النبي حسن فرج ، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري اختياره - سلطاته ، رسالة دكتوراه في الحقوق ، مصر ، سنة 1995 ، ص . 450 .

القانون الذي وافق عليه البرلمان " ³⁰⁰ . و قد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بهذه السلطة ، و إستعمل مصطلح " طلب إجراء مداولة ثانية " ، في تعبيره عنها ، و ذلك من خلال المادة 127 من دستور 1996 المعدل و المتمم التي تنص على أن : " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره . وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني " .

و يُجمع الفقه الدستوري على أن سلطة رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين التي صادق عليها البرلمان تتفرع إلى نوعين ³⁰¹ : إعتراض مطلق ³⁰²

³⁰⁰ - أشار إلى هذا التعريف عز الدين بغدادى ، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري . دراسة مقارنة مع النظام المصري ، الطبعة الأولى ، مكتبة الوفاء القانونية ، مصر ، 2009 ، ص . 87 . و يحمل هذا التعريف الجامع المانع أحد المعنيين :

- قيام رئيس الجمهورية بالاعتراض على القانون بعد اكتماله فيعرقل نفاذه .
- الموافقة الرئاسية على القانون هي شرط واقف لوجوده . أشار إلى ذلك أسود محمد أمين ، مدى قدرة السلطة التنفيذية في تكييف النظام السياسي الجزائري وفقا لأحكام دستور الجزائر 1996 ، المرجع السابق ، في هامش ص. 162 .

³⁰¹ - أسود محمد أمين ، مدى قدرة السلطة التنفيذية في تكييف النظام السياسي الجزائري وفقا لأحكام دستور الجزائر 1996 ، المرجع السابق ، هامش ص. 163 .

³⁰² - يعد الاعتراض الرئاسي المطلق اعتراضا نهائيا يعدم القانون الذي يوافق عليه البرلمان و لا يلقى قبولا من رئيس الدولة . و لا يعطي هذا النوع من الاعتراض للبرلمان أية فرصة من أجل التغلب عليه ، حتى و لو صوت عليه عن طريق الاجماع . على هذا الأساس ابتعدت معظم الدساتير و الأنظمة الدستورية الحديثة عن هذا النوع من الاعتراض . أنظر محمد عمرو بركات ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة و مسؤوليته (دراسة مقارنة)، د . د . ن ، د . س . ن ، مصر ، ص. 144 .

و إعتراض نسبي . على أن هذا النوع الأخير يكون إما اعتراضا نسبيا واقفا³⁰³ ، أو بسيطا³⁰⁴ ، أو ناقلا³⁰⁵ ، أو موصوفا³⁰⁶ . هذا الأخير و الذي من خلاله يستطيع البرلمان التغلب على اعتراض رئيس الجمهورية و لكن بإعادة المصادقة على النص القانوني محل الاعتراض من جديد ، و لكن بأغلبية مشددة أو بمعنى أوضح بنصاب موصوف³⁰⁷ .

303 - لا يمكن للبرلمان أن يتغلب على اعتراض رئيس الدولة إذا ما اعترض عليه اعتراضا رئاسيا واقفا . بحيث ينتهي دورهما ، و تتم إحالة القانون محل الاعتراض إلى الأمة مصدر كل السلطات و ذلك من خلال القيام بحل البرلمان و اجراء انتخابات تشريعية أخرى ستقرز برلمانا آخر جديد يكون له الحق و السلطة في اعادة اقرار القانون (محل الاعتراض الناقل) مرة أخرى ، فيتم اصدار هذا القانون بناء على ذلك و يدخل إلى المنظومة القانونية . أنظر محمد عمرو بركات ، المرجع السابق ، ص.144 .

304 - على النقيض من سابقه ، يعد الاعتراض البسيط من أبسط أنواع الاعتراض الرئاسي النسبي . إذ من خلاله يستطيع البرلمان التغلب على الاعتراض الرئاسي و ذلك بالموافقة من جديد على القانون المعترض عليه بنفس الأغلبية و النصاب اللزمين لإقرار هذا القانون في السابق ، لهذا سمي اعتراضا بسيطا . أنظر أسود محمد الأمين ، مدى قدرة السلطة التنفيذية في تكيف النظام السياسي الجزائري وفقا لأحكام دستور الجزائر 1996 ، المرجع السابق ، هامش ص. 163 .

305 - من خلال هذا النوع ، إذا ما قام رئيس الدولة بالاعتراض على نص قانوني معين فأن النص المعترض عليه لا يعاد إلى البرلمان من أجل الموافقة عليه مرة أخرى ، و إنما يحال إلى هيئة ثالثة تفصل في مصير هذا الاختلاف بين رئيس الدولة و البرلمان حول النص محل الاعتراض . هذه الهيئة أو الجهة قد تكون قضائية كالمحكمة الدستورية مثلا ، كما قد تكون هذه الجهة هي الشعب عن طريق الاستفتاء الشعبي . و قد تكون هيئة سياسية كالمجلس الدستوري . أنظر محمد عمرو بركات ، المرجع السابق ، ص. 145 .

306 - لمعلومات أكثر حول الاعتراض الموصوف أنظر جوي ثابت ، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، لبنان ، 2008 ، ص. 153 و ما بعدها .

307 - رمضان فاطمة الزهراء ، المرجع السابق ، ص. 106 .

و بالعودة للمادة 127 من دستور 1996 المعدل و المتمم فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد اشترط أغلبية مشددة (أغلبية $\frac{2}{3}$ من أعضاء المجلس الشعبي الوطني) من أجل إعادة الموافقة على القانون بعد طلب الرئيس للمداولة الثانية ، و هو ما يؤكد أن دستور 1996 قد أخذ بالإعتراض النسبي الموصوف على القوانين³⁰⁸ .

هذا و قد أقرّ المؤسس الدستوري الجزائري شروطا دستورية معينة ، على الرئيس احترامها و التقيد بها في استعماله لهذه الصلاحية . كما أنه أجاز للبرلمان التغلب على الاعتراض الرئاسي من خلال ضرورة وصوله لأغلبية معينة يستطيع التمسك من خلالها بموقفه ، و التغلب على طلب المداولة الثانية المقدم من طرف رئيس الجمهورية :

- أن يكون طلب المداولة الثانية مسببا ، أي أن الرئيس إذا ما قرر الاعتراض على نص قانوني معين ، عليه أن يقوم بإرسال هذا الأخير إلى الغرفة الأولى ، مرفقا برسالة يضمنها الأسباب و الدوافع³⁰⁹ التي أدت به إلى الاعتراض على هذا النص القانوني³¹⁰ .

³⁰⁸ - شريط وليد ، المرجع السابق ، ص . 267 ، 268 .

³⁰⁹ - لمعلومات أكثر حول أسباب اعتراض رئيس الدولة على القوانين ، أنظر جوي ثابت ، المرجع السابق ، ص. 131 و ما بعدها .

³¹⁰ - عبد الله بوقفة ، المرجع السابق ، ص. 218 ، 219 .

- أن يتم تسليم طلب إجراء المداولة الثانية خلال مدة معينة ، و هو ما يستشف من خلال نص الفقرة 01 من المادة 127 من دستور 1996 (سابقة الذكر) ، و التي تنص على أن " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره ... " .

- أن التغلب على الاعتراض الرئاسي يقتضي أغلبية موصوفة³¹¹ من الغرفة الأولى ، بحيث إذا تمسك أعضاء هذه الأخيرة بموقفهم القاضي بضرورة صدور النص القانوني المعارض عليه كما تم المصادقة عليه في المرة الأولى ، فإنه يتوجب في هذه الحالة أن يعيدوا الموافقة على ذلك النص المعارض عليه بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء الغرفة الأولى³¹² . و إذا لم يتم الوصول إلى هذه الأغلبية الموصوفة ، فإن النص المعارض عليه يكون مصيره الإلغاء من المنظومة القانونية³¹³ .

و بناء على ما سبق ، نطرح تساؤل ، إذا كانت السلطة التنظيمية المستقلة سلطة شخصية لرئيس الجمهورية لا يستطيع البرلمان التحكم في مصيرها ، فهل يعد رئيس الجمهورية متحكما في مصير القانون من خلال طلب المداولة الثانية ؟

311 - عبد الحليم مرزوقي ، المرجع السابق ، ص . 114 .

312 - إذ تنص الفقرة 02 من المادة 127 على أن : " ... و في هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني " .

313 - و هذا ما نصت عليه الفقرة 02 من المادة 45 من القانون العضوي 99-02 " ... في حالة عدم المصادقة عليه بأغلبية ثلثي (2/3) النواب ، يصبح نص القانون لاغيا " .

قد يتبادر للذهن لأول وهلة أن صلاحية رئيس الدولة في الإعتراض هي صلاحية عادية تدخل في باب التعاون و الرقابة بين السلطتين . إلا أن الأمر هو على غير ذلك ، إذ أن رئيس الدولة و بصلاحيته في الإعتراض على القانون يستطيع أن يجهض العملية القانونية و هذا من خلال :

* عدم إشتراط الدستور الجزائري لتسبيب طلب المداولة الثانية :

يكتسي شرط التسبيب أهمية كبيرة إذ أن وجوده يزيح كل غموض قد يحوم حول طلب المداولة الثانية المقدم من رئيس الجمهورية ، هذا الغموض الذي قد يقضي على الغاية التي جاء من أجلها طلب المداولة الثانية ، و يحتم على نواب المجلس الشعبي الوطني اللجوء إلى الأغلبية السابقة للتغلب عليه ³¹⁴ طبقا لأحكام المادة 127 فقرة أخيرة من الدستور . لكن ، بالرغم من ذلك ، لم ينص دستور 1996³¹⁵ على هذا الشرط . كما لم ينص عليه كذلك القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة . فقد نصت المادة 45 منه على أن : " يمكن رئيس الجمهورية ، وفقا لأحكام المادة 127 من الدستور ، أن يطلب مداولة ثانية للقانون

314 - عز الدين بغداددي ، المرجع السابق ، ص. 93 .

315 - و هذا على النقيض تماما من دستور 1963 ، الذي نص على شرط تسبيب طلب المداولة الثانية من خلال المادة 50 منه ، و التي نصت على أن : " يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين ، للتداول في شأنها مرة ثانية ، و لا يمكن رفض طلبه هذا " .

المصوت عليه ، و ذلك من خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لمصادقة مجلس الأمة عليه .

في حالة عدم المصادقة عليه بأغلبية ثلثي (2/3) النواب ، يصبح نص القانون لاغيا " .

إن عدم نص المواد السابقة على هذا الشرط ، سيقوي بلاشك السلطة التقديرية لصاحب طلب المداولة الثانية ، ألا و هو رئيس الجمهورية ، و هذا لأن عدم وجود شرط التسبب سيؤدي بالرئيس إلى الاعتراض على أي قانون دون ذكر الأسباب الحقيقية لذلك ، و هو ما سيؤثر سلبا على عملية إقتراح القوانين ، و يكبت روح المبادرة لدى النواب ، لأن أي مبادرة بإقتراح قانون قد تواجه الاعتراض الرئاسي دون تضمين رسالة الاعتراض الأسباب الحقيقية و المقنعة . لهذا فإن السلطة التقديرية الكبيرة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في طلبه للمداولة الثانية ستأتي حتما على حساب القانون المقترح من طرف المجلس الشعبي الوطني ، و على حساب العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، مما قد يؤثر سلبا على العملية التشريعية برمتها .

*إشتراط الدستور الجزائري لأغلبية موصوفة من أجل التغلب على الاعتراض

الرئاسي:

اعتمد دستور 1996 المعدل و المتمم الاعتراض الرئاسي الموصوف ، و ذلك من خلال اشتراطه لأغلبية موصوفة من أجل تمكين الغرفة الأولى من

التغلب على طلب المداولة الثانية المقدم من طرف رئيس الجمهورية³¹⁶ ، و هذا على النقيض تماما من بعض الدساتير الحديثة و المعاصرة³¹⁷ ، و في قمتها الدستور الفرنسي الذي تبنى الاعتراض الرئاسي البسيط . بحيث يكفي في هذا الدستور أن يعيد البرلمان الموافقة على القانون المعترض عليه ، بنفس الأغلبية اللازمة لإقراره في المرة الأولى ، و هذا لأنه لا يشترط أغلبية موصوفة للتغلب على طلب رئيس الجمهورية للمداولة الجديدة³¹⁸ .

ومنه فإن تبنى الدستور الجزائري لهذه الأغلبية الموصوفة يعود بالإيجاب على قائد السلطة التنفيذية ، و يرجح كفته على الغرفة الأولى للبرلمان³¹⁹ . لأن بلوغها ليس سهلا ، في ظل وجود تعدد سياسي و حزبي³²⁰ ، و في ظل احتواء البرلمان على تيارات و آراء ووجهات نظر مختلفة و متنوعة .

³¹⁶ - شريط وليد ، المرجع السابق ، ص . 267 ، 268 .

³¹⁷ - أسود محمد الأمين ، مدى قدرة السلطة التنفيذية في تكييف النظام السياسي الجزائري وفقا لأحكام دستور الجزائر 1996 ، المرجع السابق ، ص. 167 .

³¹⁸ - L'article 10 de la Constitution de la République française du 4 octobre 1958 :

« 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** .

³¹⁹ - طيبي عيسى ، المرجع السابق ، ص. 246 .

³²⁰ - طيبي عيسى ، المرجع السابق ، ص. 246 .

كما أن أحزاب السلطة المؤيدة و المساندة لرئيس الجمهورية تحظى بأغلبية مقاعد البرلمان الجزائري ، فتجعل إمكانية الوصول إلى هذه النسبة الموصوفة أمرا مستحيلا . لأنه و بحكم اتفاقها ووجهة نظر الرئيس ، لن تكون محاولة إعادة إقرار القانون المعترض عليه من جديد بادية منها على الأقل .

فقد عرفت الإنتخابات التشريعية الأخيرة لسنة 2012 إكتساحا لأحزاب السلطة داخل المجلس الشعبي الوطني ، إذ حصل حزب جبهة التحرير الوطني لوحده على 221 مقعدا³²¹ ، من مقاعد البرلمان .

لهذا يعد طلب المداولة الثانية المقدم من طرف رئيس الجمهورية في منأى عن أي محاولة للتغلب عليه من طرف نواب الغرفة الأولى ، خاصة و أن الكتلة المعارضة داخلها ضعيفة و مشتتة و غير فعالة ، الشيء الذي سيحول حتما دون بلوغ تلك الأغلبية المشددة التي نصت عليها المادة 127 فقرة 02 من الدستور . فقد عرفت نفس الإنتخابات التشريعية لسنة 2012 وجودا ضعيفا لأحزاب المعارضة داخل الغرفة الأولى ، بحيث حصل حزب العمال مثلا على 17 مقعدا فقط ، كما حصلت جبهة القوى الإشتراكية على 21 مقعدا³²² .

³²¹ - أنظر في ذلك الاعلان رقم 01/م.د/12 المؤرخ في 24 جمادى الثانية عام 1433 الموافق 15 مايو سنة 2012 ، المتضمن نتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني . ج.ر.ج.ج العدد 32 الصادرة في 26 ماي 2012 .

³²² - أنظر في ذلك الاعلان رقم 01/م.د/12 المتضمن نتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني .

هذا و قد نصت المادة 45 الفقرة 02 من القانون العضوي رقم 99-02 سابق الذكر على أن : " ... في حالة عدم المصادقة عليه بأغلبية ثلثي (2/3) النواب ، يصبح نص القانون لاغيا " . و هو ما يفيد أنه حتى لو أصرت الأحزاب (خاصة نواب المعارضة أو النواب المقترحين للقانون محل الاعتراض) داخل الغرفة الأولى على وجهة نظرها ، و لم تبلغ تلك الأغلبية الموصوفة ، فإن القانون محل الاعتراض سيتم الغاءه .

لهذا و في ظل المعطيات السابقة فإنه من الصعب بلوغ النسبة المشددة التي نصت عليها المادة 127 فقرة 02 ، و هو ما يجعل نواب الغرفة الأولى ، و خاصة من اقترحوا النص القانوني محل الاعتراض ، غير مخاطرين بمصيره . لأن تعديل هذا النص وفق إعتراض رئيس الجمهورية أحسن من إلغائه كليا في حالة عدم توفر الأغلبية الموصوفة . لهذا ، و امتدادا لما سبق تبقى احتمالية إعادة إقرار النواب للقانون المعترض عليه مرة أخرى احتمالية ضعيفة .

و منه ، نلاحظ مدى قوة الاعتراض الرئاسي النسبي في الجزائر . قوة استمدها من الأغلبية الموصوفة و المشددة اللازمة لإعادة اقرار القانون المعترض عليه مرة أخرى . هذه الأغلبية التي تجعل إقتراحات القوانين - و على قلتها - معرضة لإعتراض قوي يجعل مصيرها إما الإلغاء ، أو التعديل وفق وجهة نظر قائد

السلطة التنفيذية في أفضل الأحوال . و هو يجعل البرلمان عموما ، و المجلس الشعبي الوطني على الخصوص ، في مركز ضعيف أمام رئيس الجمهورية³²³ .

إذن و من خلال ما سبق ، نلاحظ أن رئيس الجمهورية يملك وسيلة قوية و ناجعة يستطيع من خلالها التحكم في مصير القانون إنتاج البرلمان ، ما يجعله متحكما في عملية صنع القانون بمفهومه الضيق و منافسا للبرلمان في عملية صنع القانون بمفهومه الواسع . على عكس البرلمان الذي لا ينافس رئيس الجمهورية سوى في عملية صنع القانون بمفهومه الواسع أي صنع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد ، دون أن يكون له أي تدخل أو تحكم أو سلطة تجاه مراسيمه الرئاسية المستقلة . بل و يتفوق رئيس الجمهورية عن طريق سلطته التنظيمية المستقلة حتى في صنع القانون بالمفهوم الواسع من خلال إطلاق مجاله مقابل حصر مجال البرلمان .

كما أن رئيس الجمهورية من خلال سلطته في طلب المداولة الثانية على القانون يستطيع حماية مجاله التنظيمي المستقل من أي تعد محتمل من البرلمان . فبمجرد تسلمه للنص التشريعي المخالف ، فإنه سيبادر بطلب المداولة الثانية ، هذه المداولة التي لا يمكن التغلب عليها في ظل الأغلبية الموصوفة الكبيرة التي

³²³ - عزالدين بغدادي ، المرجع السابق ، ص. 95 و 96 .

إشترطها المؤسس الدستوري و التي يستحيل الوصول اليها في ظل تركيبة البرلمان التي لا تسمح بتوفير أغلبية متجانسة مضادة للإعتراض الرئاسي³²⁴.

و منه بالإمكان أن يستغني رئيس الجمهورية عن الوسيلة السياسية المتاحة له (المجلس الدستوري) لحماية مجاله المستقل ، و الإكتفاء بطلب المداولة الثانية . هذه السلطة الشخصية المهمة³²⁵ تشكل لوحدها سدا و حصنا منيعا ضد أي تعد محتمل من البرلمان على مجاله .

و بالمقابل يفتقر البرلمان لهذه الآليات الناجعة من أجل حماية مجاله ، و لا يملك سوى اللجوء الى المجلس الدستوري من أجل ذلك ، على عكس رئيس الجمهورية الذي قد تغنيه سلطة طلب المداولة الثانية عن اللجوء إلى الرقابة الدستورية .

³²⁴ - دلال لوشن ، المرجع السابق ، ص . 127 بتصرف .

³²⁵ - إذ يعد طلب المداولة الثانية سلطة شخصية لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها (المادة 87 من الدستور) ، و هذا بسبب قوتها و أهميتها . أشار إلى ذلك بن يونس المرزوقي ، علاقة رؤساء الدول بالمجالس البرلمانية في أقطار المغرب العربي ، الاصلاحات الدستورية و السياسية في المغرب العربي ، أعمال ندوة مراكش 26 - 28 أكتوبر 1999 ، سلسلة ندوات و مناظرات رقم 15 ، مركز الدراسات الدستورية و السياسية ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية ، جامعة القاضي عياض ، مراكش ، ص . 129 .

المطلب الرابع :

تمكين رئيس الجمهورية من التشريع في المجال المخصص للقانون مقابل إحتكاره لمجال المراسيم الرئاسية المستقلة :

منح المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية من خلال سلطته التنظيمية المستقلة و للبرلمان مجالين مستقلين عن بعضهما ، يلتزم كل منهما بالتشريع في حدودهما دون تجاوزهما . و في حالة تشريع أي منهما في مجال الآخر فإن عملية إخطار المجلس الدستوري تكون ممكنة في هذا الشأن ، لأنها تعد مسألة تعدي على الإختصاص .

إلا أن الدستور الجزائري لم يكتف بإقرار تفوق رئيس الجمهورية من خلال عدم حصر مجاله و بإطلاق العنان للمواضيع التي بإمكانه تنظيمها بصفة تقريرية مستقلة ، بل مكنه من التشريع حتى في المجال المحصور للقانون ، و التحول إلى مشرّع أصلي³²⁶ ، ما يجعل الرئيس منافسا للبرلمان حتى في مجاله .

و بالمقابل يبقى مجال السلطة التنظيمية المستقلة شخويا و حصريا على رئيس الجمهورية لا تملك أي مؤسسة دستورية إمكانية التشريع فيه أو تنظيم أحد موضوعاته التي تعود له بشكل سلبي إمتدادا لعدم حصريته .

³²⁶ - رمضان فاطمة الزهراء ، المرجع السابق ، ص. 110 ، 111 .

فرئيس الجمهورية بإمكانه التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية³²⁷ في المجال الخصب و المخصص للقانون³²⁸ . و هذا ما نصت عليه المادة 124 من دستور 1996 المعدل و المتمم .

و باستقراءنا للمواد (124) ، (120) ، (179) ، (93) من الدستور الجزائري، يمكن إستنتاج الحالات التي يستطيع فيها رئيس الجمهورية ممارسة حقه في التشريع عن طريق الأوامر و هي :

- التشريع بأوامر من طرف رئيس الجمهورية طبقا للمادة 124 من الدستور في حالة شغور الغرفة الأولى بعد حلها بشكل إجباري تلقائي (المواد 81 و 82)³²⁹

³²⁷ - لمزيد من المعلومات حول سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية أنظر بدران مراد ، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور - النظام القانوني للأوامر- ، مقال منشور بمجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، العدد 02 ، الجزائر ، 2000 .

³²⁸ - أنظر عبد المجيد زعلاني ، سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع و التنظيم ، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، كلية الحقوق والعلوم الإدارية ، جامعة الجزائر، رقم 02 ، 1999 ، ص. 14 ، و أنظر بن زاغو نزيهة ، العلاقة بين رؤساء الدول و السلطة التشريعية في أقطار المغرب العربي ، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، العدد 03 ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2007 ، ص. 149 .

³²⁹ - تنص المادة 81 من الدستور على أن : " بقدّم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله .

يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أول حسب الكيفيات نفسها " .

كما تنص المادة 82 من الدستور على أن : " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحلّ وجوبا . تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر " .

من الدستور ، أو بعد حلها من طرف رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 129³³⁰ من الدستور .

و كذلك يملك الرئيس حق التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان طبقا للمادة 124 من الدستور³³¹ .

- التشريع بأوامر من طرف رئيس الجمهورية كذلك طبقا للمادة 120 من الدستور . و التي تقضي بهذا الحق لرئيس الجمهورية عند عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في أجل 75 يوما من تاريخ ايداعه من طرف الحكومة³³² .

- التشريع بأوامر من طرف رئيس الجمهورية كذلك " عند إنتهاء مهمة الهيئة التشريعية القائمة قبل إصدار الدستور الحالي و إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي

³³⁰- تنص المادة 129 من الدستور على أن: " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرّر حل المجلس الشعبي الوطني ، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها ، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ، ورئيس مجلس الأمة ، و الوزير الأول . وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر " .

³³¹- أسود محمد الأمين ، دور رئيس الجمهورية في عملية التشريع ، مقال منشور بمجلة الحجة ، مجلة دورية تصدر عن منظمة المحامين لولاية تلمسان ، العدد 0 ، ابن خلدون للنشر ، الجزائر ، 2005 ، ص. 31 .

³³² - نعيمة عمير ، الحدود الدستورية بين مجال القانون و التنظيم ، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية و السياسية ، العدد 01 ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2008 ، ص . 24 ، 25 .

الوطني طبقا للدستور الجديد . و في هذه الأثناء يشرع رئيس الجمهورية بأوامر تعرف بأوامر المرحلة الإنتقالية طبقا للمادة 179³³³ من الدستور³³⁴ .

- التشريع بأوامر من طرف رئيس الجمهورية كذلك طبقا للمادة 93 من الدستور فيما يخص الحالة الإستثنائية³³⁵ .

من هنا تتضح مدى قوة رئيس الجمهورية الذي يستطيع من خلال الدستور التشريع في المجال الأصيل للبرلمان ، دون إعتبار ذلك تعديا أو إعتداء يستوجب تدخل البرلمان ، لأن صلاحية إصدار الأوامر الرئاسية في مجال القانون هي رخصة منحها الدستور لرئيس الجمهورية يمارسها بشكل دستوري مشروع غير مشوب بأي شبهة إعتداء .

و ما على رئيس الجمهورية سوى إحترام الحالات السابقة و التي حددها الدستور على سبيل الحصر³³⁶ .

بالإضافة إلى ضرورة عرضه للأوامر المتخذة على البرلمان (الغرفة الأولى ثم الثانية) في أول دورة له من أجل المصادقة . إلا أن الموافقة هنا تكون بدون إمكانية

³³³ - تنص المادة 179 من الدستور على أن : " تتولى الهيئة التشريعية القائمة عند إصدار هذا الدستور وإلى غاية انتهاء مهمتها وكذا رئيس الجمهورية بعد انتهاء هذه المهمة وإلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، مهمة التشريع بأوامر بما في ذلك في المسائل التي أصبحت تدخل ضمن القوانين العضوية " .

³³⁴ - اقتباس عن نعيمة عمير ، المرجع السابق ، ص . 25 .

³³⁵ - يمينة هكو ، المرجع السابق ، ص. 98 .

³³⁶ - طيبي عيسى ، المرجع السابق ، ص. 119 و ما بعدها .

مناقشة هذه الأوامر أو القدرة على تعديلها (المادة 38 من القانون 99 - 02)³³⁷.
و في حالة عدم الموافقة ، فإن الاوامر الرئاسية المتخذة تعد لاغية³³⁸ ، و هو ما
يستشف من المادة 124 / 03 من الدستور.

كما على رئيس الجمهورية إحترام ما جاء في الفقرة الأخيرة من المادة 124 من
وجوب إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء³³⁹. و هو شرط مهم الهدف منه إطلاع
الحكومة على مضمون هذه الأوامر حتى تستطيع الدفاع عن مضمونها عند عرضها
على المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة³⁴⁰.

هذا و يجب أن لا ننسى أهم شرط ، على رئيس الجمهورية التقيد به عند إصدار
الأوامر و هو التشريع في حدود المجالات المحددة للبرلمان³⁴¹ ، أي مجال
القانون . لأن ماعدا هذه الحالات هو اختصاص تنظيمي أصيل لرئيس الجمهورية
يمارسه بشكل مستقل عن طريق المراسيم الرئاسية المستقلة دون الحاجة إلى إحترام
الحالات السابقة .

³³⁷ - تنص المادة 38 من القانون العضوي رقم 99 - 02 على أن " يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على
الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور.
وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل .

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة".
³³⁸ - أسود محمد الأمين ، دور رئيس الجمهورية في عملية التشريع ، المرجع السابق ، ص. 32 ، 33 .

³³⁹ - شريط وليد ، المرجع السابق ، ص. 290 .

³⁴⁰ - طيبي عيسى ، المرجع السابق ، ص. 124 ، 125 .

³⁴¹ - نعيمة عمير ، المرجع السابق ، ص. 24 .

إذن ما عدا هذه الشروط ، فإن لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة و كاملة في إستعمال آلية الأوامر الرئاسية إذ يستطيع بكل حرية إتخاذ الأمر الرئاسي أو العزوف عنه ³⁴².

كما أن الرئيس غير مقيد بالتشريع في مواد معينة بأوامر في الحالات السابقة ³⁴³، إذ يملك إختصاصا عاما يشمل كل المجالات و الحالات الواردة على سبيل الحصر للبرلمان من أجل التشريع فيها .

و عدم التقيد هذا يمكن رئيس الجمهورية من التدخل في كل المجالات المخصصة للبرلمان . هذا الأخير الذي حتى و إن كان متحفظا من تدخل الرئيس في مجاله ، فإنه لا يستطيع تعديل هذه الأوامر أو حتى مناقشتها بعد عرضها عليه ، بل كل ما يملكه هو إما الموافقة أو الرفض ³⁴⁴، ما يجعل إختصاصه في هذه الحالة ، إختصاصا رقابيا و ليس تشريعيًا ، لأنه لا يملك مناقشة هذه الأوامر في الموضوع أو تعديلها ³⁴⁵، بل سيراقب مدى مشروعيتها ³⁴⁶، كأن تصدر هاته الأوامر أثناء دورة عمل البرلمان في ظل الظروف العادية مثلا ³⁴⁷ .

342 - عبد المجيد زعلاني ، المرجع السابق ، ص . 17 .

343 - طيبي عيسى ، المرجع السابق ، ص. 119 .

344 - نصر الدين معمري ، المرجع السابق ، ص. 31 .

345 - دلال لوشن ، المرجع السابق ، ص . 164 .

346 - أسود محمد أمين ، مدى قدرة السلطة التنفيذية في تكييف النظام السياسي الجزائري وفقا لأحكام دستور الجزائر

1996 ، المرجع السابق ، ص. 187 .

347 - دلال لوشن ، المرجع السابق ، ص . 164 .

و الحقيقة أنه و في ظل الوضع الدستوري الحالي لا يمكن أن نتصور حدوث فرضية رفض الأوامر من طرف البرلمان بالشكل المطلوب ، لسببين أولهما اكتساح أحزاب اليمين و مساندتها للبرنامج الرئاسي ، و ثانيهما أن الأوامر المعروضة على البرلمان في أول دورة له تكون قد دخلت حيز التنفيذ قبل عرضها عليه ، و هذا ما يجعل النواب يوافقون على هذه الأوامر دون تردد³⁴⁸.

هذا و لم تقرر المادة 124 أي جزء في حالة عدم التزام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على البرلمان³⁴⁹، و هو ما يجعل حتى شرط موافقة البرلمان دون مناقشة على الأوامر يفرغ من محتواه الرقابي .

هذا و ينال رئيس الجمهورية في إطار صلاحيته بالتشريع بأوامر إمتياز هاما يتمثل في أن هذه السلطة مستمدة من الدستور بشكل أصلي و مباشر، لأن رئيس الجمهورية شارك البرلمان في إختصاصه بالتشريع بمقتضى الدستور ، لذا فهو ليس بحاجة إلى تفويض صريح أو ضمني من البرلمان³⁵⁰. و هذا إمتدادا لحقيقة دستورية مفادها أن الإختصاص التشريعي ليس حكرا على البرلمان بمقتضى

348 - و لعل الواقع الدستوري الجزائري إنعكاس لما قيل سابقا ، إذ يدل على ضعف الممارسة البرلمانية لحقها في رفض الاوامر الرئاسية . صالح بلحاج ، المرجع السابق ،ص. 205 .

349 - على عكس ما فعل الدستور المصري لسنة 1971 مثلا من خلال المادة 108 منه لما قرر أن الأوامر الرئاسية التي لا تعرض على مجلس الشعب في أول جلسة له بعد انتهاء مدة التفويض يزول ما كان لها من قوة القانون .

350 - بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 168 .

الدستور بل لرئيس الجمهورية الحق في ذلك أيضا . و لعل الدليل على ذلك هو أن المؤسس الدستوري الجزائري إستعمل في صياغة المادة 124 المعنية بالتشريع بأوامر عبارة " يشرع " ، و هي عبارة واضحة و صريحة تدل على تمكين رئيس الجمهورية من إختصاص تشريعي أصيل . و ما يزيدنا تأكيدا هو أن المؤسس الدستوري نص على هذا الاختصاص التشريعي الأصيل لرئيس الجمهورية ضمن الفصل الثاني من الباب الثاني للدستور المعنون ب " السلطة التشريعية " ³⁵¹ .

بالمقابل يعد المجال التنظيمي المستقل مجالا شخصيا يحتكره رئيس الجمهورية بشكل مطلق ، و لا يحق لأي مؤسسة دستورية أن تشاركه فيه ، بل أكثر من ذلك ، فإنه لا يمكن تفويض سلطته التنظيمية المستقلة لأي جهة دستورية أخرى إمتدادا لإرتباطها الحصري برئيس الجمهورية . إذ منع الدستور هذا الأخير من تفويض اختصاصه بتوقيع المراسيم الرئاسية ³⁵² التي يمارس عن طريقها سلطته التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ، و هو ما يمكن أن نستشفه من نص المادة 87 من الدستور التي تنص على أن : " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينصّ الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم .

³⁵¹ - أسود محمد أمين ، مدى قدرة السلطة التنفيذية في تكييف النظام السياسي الجزائري وفقا لأحكام دستور الجزائر

1996 ، المرجع السابق ، ص. 182 .

³⁵² - يامة إبراهيم ، المرجع السابق ، ص. 40 .

كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء ، وحلّ المجلس الشعبي الوطني ، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها ، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77 و 78 و 91 و من 93 إلى 95 و 97 و 124 و 126 و 127 و 128 من الدستور " .

و منه فإن رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 87 فقرة 02 لا يمكنه تفويض إختصاصه في توقيع المراسيم الرئاسية³⁵³ ، ما يستتبع بالضرورة عدم تمكنه من تفويض سلطته التنظيمية المستقلة .

و بالتالي حتى و إن لم تقم المادة 87 فقرة 02 بادراج أحكام المادة 125 فقرة 01 ضمنها فهذا لا يعني أبدا إمكانية تفويض رئيس الجمهورية لسلطته التنظيمية المستقلة . لأنها أدرجت المادة 77 المتعلقة بتوقيع المراسيم الرئاسية و هذا يكفي للدلالة على عدم إمكانية تفويض الاختصاص التنظيمي المستقل لأن هذا الإختصاص يمارس عن طريق المراسيم الرئاسية التي منع المؤسس الدستوري تفويضها .

كما أن المادة 125 فقرة 01 لم تغب لوحدها عن المادة 87 بل إن هناك صلاحيات أخرى لرئيس الجمهورية لم تذكرها ، كالمادة 166 من الدستور³⁵⁴ المتعلقة بإخطار الرئيس للمجلس الدستوري مثلا . لهذا لو قررنا إمكانية تفويض

³⁵³ - يامة ابراهيم ، المرجع السابق ، ص. 41 .

³⁵⁴ - تنص المادة 166 من الدستور على أن : " يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة ، المجلس الدستوري " .

السلطة التنظيمية المستقلة بناء على عدم إدراج المادة 125 فقرة 01 سيكون حتما علينا اقرار امكانية تفويض سلطة إخطار رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري . و يكون حتما علينا إقرار إمكانية التفويض لكل سلطات رئيس الجمهورية التي لم تنص عليها المادة 87 . و هي سلطات لصيقة به مكنه منها الدستور و رسم له خطوطها العريضة و ألزمه بممارستها وفق ما سطرته له الأحكام الدستورية السيدة³⁵⁵ .

و إذا كان لرئيس الجمهورية كأصل عام إمكانية تفويض بعض سلطاته³⁵⁶ ، فهذا لا يعني إمكانية تفويضه لسلطته التنظيمية المستقلة ، لأن هذا التفويض لا يتجاوز حدود الصلاحيات أو السلطات البسيطة ذات الطابع البروتوكولي والثانوي ، و التي لا تمس توازن السلطات في الدولة من قريب أو من بعيد³⁵⁷ ، و هو ما يتنافى تماما و أهمية سلطته التنظيمية المستقلة و مكانتها الجوهرية .

هذا و قد إستمد رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر من صريح مواد الدستور (المادة 124) و لم يمارسها بناء على أعمال مفهوم المخالفة ، لأن الصلاحيات التي نحن بصدد الكلام عنها هي صلاحيات سيادية و مهمة تحتاج إلى نص صريح و واضح لا يحتمل أي نقص أو تأويل .

³⁵⁵ - بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 83 ، 84 ، 85 .

³⁵⁶ - عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الانظمة السياسية المعاصرة و في النظام السياسي الجزائري ، الطبعة الأولى ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2010 ، ص. 105 و ما بعدها .

³⁵⁷ - عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الانظمة السياسية المعاصرة ، المرجع السابق ، ص. 107 .

و حتى البرلمان لا يستطيع تفويض صلاحيته في التشريع لجهة أخرى بمقتضى الدستور ، لأن تشريع رئيس الجمهورية بأوامر لا يعتبر سلطة مفوضة بل حكم أصلي مستمد من الدستور مباشرة ، يقضي بمشاركة رئيس الجمهورية للبرلمان في إختصاصه التشريعي . و لو أراد المؤسس الدستوري جعله في شكل تفويض من البرلمان لقام بتضمين مادة أو مواد من الدستور تقضي بشكل واضح و صريح بإمكانية تفويض البرلمان لإختصاصه التشريعي لرئيس الجمهورية دون أي حاجة إلى إجتهد أو تطبيق لمفهوم المخالفة .

و عليه فإن رئيس الجمهورية يمارس إختصاصه التنظيمي المستقل ضمن مجاله الواسع بشكل حصري و شخصي ، و بالمقابل يستأثر برخصة دستورية صريحة للتدخل في مجال القانون و التشريع في مجاله الخصب³⁵⁸ بكل حرية و إمتياز عن طريق الأوامر الرئاسية .

ما يجعل السلطة التنظيمية المستقلة تحظى بامتياز كبير يتمثل في كون أن مجالها شخصي و محتكر من طرف رئيس الجمهورية دون غيره من المؤسسات الدستورية ، هذه الشخصية التي تحصّن ميادينها و جعلها بعيدة كل البعد عن البرلمان الذي لا يعد سيّدا حتى على مجاله الأصلي ، من خلال مشاركة رئيس الجمهورية ، و من خلال ضعف الضمانات الدستورية التي يمتلكها في مواجهة الأوامر الرئاسية ، على عكس رئيس الجمهورية الذي يحتكر مجاله بشكل مطلق ،

³⁵⁸ - عبد المجيد زعلاني ، المرجع السابق ، ص . 14 .

احتكارا يجعل أي مساس من البرلمان على مجاله المستقل مخالفة دستورية ، للرئيس
مواجهتها و دحضها بشكل قبلي أو بعدي باللجوء إلى المجلس الدستوري .

المباج الثاني :

أثار الرقابة الدستورية على

مجال القانون و السلطة

التنظيمية المستقلة لرئيس

الجمهورية

تستمد السلطة التنظيمية المستقلة الممارسة من طرف رئيس الجمهورية قوتها و أساسها من الدستور (المادة 125 / 01) و ليس من القانون ، ما يجعلها ذات قيمة كبيرة و متميزة . إلا أن هذه القيمة و هذه المرتبة لا تحول دون خضوع التنظيمات المستقلة للرقابة . فهي كباقي النصوص القانونية في الدولة تخضع للرقابة السياسية من طرف المجلس الدستوري ، و هذا حماية و صيانة لمبدأ سمو الدستور . فإستقلالية التنظيمات المستقلة عن القانون لا تعني أنها مستقلة عن الدستور ، بل تستمد قوتها و أساسها منه . لذا فإن التنظيمات المستقلة تكون معرضة للرقابة السياسية في حالة مخالفتها للدستور³⁵⁹ .

و يعد المجلس الدستوري³⁶⁰ و فقا للمادة 165 من الدستور³⁶¹ ، المختص بالرقابة الدستورية على توزيع الإختصاص بين مجال القانون و السلطة التنظيمية

359 - سعاد بن سريّة ، المرجع السابق ، ص. 162 .

360 - عرفت الجزائر بعد الاستقلال مباشرة فكرة إنشاء مجلس دستوري من أجل ممارسة الرقابة الدستورية ، لذا تبنى المؤسس الدستوري هذه الفكرة في أول دستور للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية و هو دستور 1963 ، إلا أنه لم ينصب و لم يمارس أية مهمة . (أنظر سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، الطبعة الثانية ، المرجع السابق ، ص. 407 ، و أنظر عادل بن عبد الله ، العدالة الدستورية في النظام القانوني الجزائري ، مجلة الاجتهاد القضائي ، مجلة صادرة عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع الجزائري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، العدد الرابع ، مارس 2008 ، ص. 294) .

و مع صدور دستور 1976 لم يتضمن هذا الأخير مبدأ الرقابة على دستورية القوانين ، بل تبنى الحماية القضائية للحقوق و الحريات طبقا للمادة 164 منه . (أنظر حسين فريجة ، المجلس الدستوري و مبدأ الرقابة على القوانين ، مجلة المفكر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد الرابع ، أبريل 2009 ، ص. 119) .
وعليه فقد أغفل المؤسس من خلال هذا الدستور فكرة إنشاء المجلس الدستوري ليعيد تبنيتها صراحة في دستور 1989 ، مانحا له صلاحيات قوية من خلال الرقابة على دستورية القوانين و التنظيمات والمعاهدات (المادة 155 من الدستور)،

لرئيس الجمهورية ، حتى يضمن إحترام الدستور ، و حتى يضمن عدم تعدي أي من القانون أو التنظيم على مجال الآخر .

على أن طبيعة هذه الرقابة الممارسة من طرف المجلس الدستوري³⁶² طرحت عدة إشكالات ، و ذلك حول مدى اعتبار هذا المجلس هيئة سياسية (رقابة سياسية) أم هيئة قضائية (رقابة قانونية)³⁶³ .

و كذا الرقابة على صحة الاستفتاء والانتخابات التشريعية و الرئاسية مع إعلانه للنتائج (المادة 153 من الدستور) .
(أنظر حسين فريجة ، المرجع السابق ، ص. 119)

و استمر هذا المسار ، بل و تعزز في ظل دستور 1996 المعدل و المتمم بتوسيع صلاحيات المجلس الدستوري إلى الرقابة السابقة الوجودية على القانون العضوي (أنظر عادل بن عبد الله ، المرجع السابق ، ص. 294) ، كما اتسع نطاق الاخطار ليشمل رئيس مجلس الأمة بعد استحداث الغرفة العليا . و منه أصبحت جهات الاخطار هي : رئيس الجمهورية و رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة ، وفقا للمادة 166 من الدستور التي تنص على أن: " يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة ، المجلس الدستوري " . إلا أن اقتراح التعديل الدستوري الجديد أضاف جهات إخطار أخرى من خلال المادة 166 التي جاء فيها : " يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة أو الوزير الأول ، المجلس الدستوري . كما يمكن سبعون (70) نائبا أو أربعون (40) عضوا في مجلس الأمة ، اخطار المجلس الدستوري " (أنظر للاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري . الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية : www.el-mouradia.dz تاريخ الدخول : جوان 2014) .

³⁶¹ - تنص المادة 165 فقرة 01 على أن : " يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية ... " .

³⁶² - و في ظل اقتراح التعديل الدستوري الجديد اختلفت تشكيلة المجلس الدستوري ، كما اختلفت مدة عهدة الأعضاء . وهو ما يستتف من المادة 164 من اقتراح تعديل الدستور الجديد التي جاء فيها : " يتكون المجلس الدستوري من اثنتي عشر (12) عضوا : أربعة (4) أعضاء من بينهم رئيس المجلس الدستوري و نائبه يعينهم رئيس الجمهورية ،

و قد اختلف الفقه حول ذلك و ظهرت عدة اتجاهات³⁶⁴. إتجاه يعتبره ذو طبيعة سياسية ، و إتجاه آخر يعتبره ذو طبيعة قضائية ، و إتجاه ثالث يعتبره هيئة مختلطة .

و اثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني ، و اثنان (2) ينتخبهما مجلس الأمة، و اثنان تنتخبهما المحكمة العليا، و اثنان (2) ينتخبهما مجلس الدولة .
بمجرد انتخاب أعضاء المجلس الدستوري أو تعيينهم ، يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى .

يعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري و نائبه ، لعهد واحد مدتها ثماني (8) سنوات .
يظلم أعضاء المجلس الدستوري بعهد واحد مدتها ثماني (8) سنوات ، و يجدد نصف عدد أعضاء المجلس الدستوري كل أربع (4) سنوات " (أنظر للاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري . الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية :www.el-mouradia.dz تاريخ الدخول : جوان 2014) .

ومنه يتضح أن السلطة القضائية ستتدعم بعضوين آخرين ، ما جعل التمثيل القضائي داخل المجلس الدستوري يبلغ 04 قضاة .

كما تم اضافة عضو آخر يعينه رئيس الجمهورية ، و هو نائب رئيس المجلس الدستوري ، ما جعل تمثيل السلطة التنفيذية يبلغ 04 أعضاء .

أما السلطة التشريعية فبقي عدد الأعضاء في هذا الاقتراح كما كان عليه سابقا و هو 04 أعضاء (02 تنتخبهما الغرفة السفلى ، و 02 تنتخبهما الغرفة العليا) .

و بذلك يكون اقتراح التعديل الدستوري الأخير قد عمد إلى ضمان تمثيل متوازن للسلطات داخل المجلس الدستوري .

أما عن العهدة فقد نصت المادة 164 فقرة أخيرة على أن تكون مهام أعضاء المجلس الدستوري لعهد واحد مدتها 08 سنوات ، على أن يتم تجديد نصف أعضاء المجلس كل 04 سنوات.

³⁶³ - شوقي يعيش تمام ، اختصاص المجلس الدستوري الجزائري بالفصل في الطعون الانتخابية ، مجلة المنتدى القانوني ، مجلة دورية تصدر عن قسم الكفاءة المهنية للمحاماة ، بكلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد السابع ، أفريل 2010 ، ص. 207 .

³⁶⁴ - أشار إلى هذه الاتجاهات التي سيلي ذكرها شوقي يعيش تمام ، المرجع السابق ، ص. 207 .

فبالنسبة للإتجاه الأول فقد إعتبر المجلس الدستوري هيئة سياسية إعتماذا على تركيبة المجلس التي يطغى عليها التعيين و التكوين السياسي . ومن جهة أخرى إعتد هذا الإتجاه على طبيعة الإجراءات التي تمارس أمام المجلس ، و التي تختلف كلية عن الإجراءات القضائية المعروفة .

أما الإتجاه الثاني فقد إعتبر المجلس الدستوري هيئة قضائية ، و ذلك على إعتبار أن المجلس الدستوري يعتمد في عمله الرقابي على تطبيق القانون ، و تكون أحكامه حائزة لقوة الشيء المقضي به مثل أحكام القضاء .

أما الإتجاه الأخير فإعتبر المجلس الدستوري هيئة مختلطة ، أي أنه هيئة سياسية و قانونية في نفس الوقت . و هذا على إعتبار أنه يمارس وظيفة قضائية في مجال سياسي و لأهداف سياسية .

و بالعودة للنظام الدستوري الجزائري ، فإن المؤسس لم يشأ أن يضيف الطبيعة القضائية على المجلس الدستوري³⁶⁵، إذ و من خلال هذه التسمية الأخيرة التي أخذ بها دستور 1996 المعدل و المتمم ، فإنه أكد الطابع السياسي لهذه الهيئة . لأنه لو كان في نيته إعتباره قضائيا لاختار تسمية محكمة على غرار المحكمة الدستورية

³⁶⁵ - محمد شرابرية ، إسهامات المجلس الدستوري في المادة الادارية ، مجلة الاجتهاد القضائي ، مجلة صادرة عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع الجزائري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، العدد الرابع ، مارس 2008 ، ص. 180 .

الكويتية³⁶⁶ ، أو المحكمة الدستورية المصرية³⁶⁷ . و هو ما يفسر إعتبار المجلس الدستوري الجزائري هيئة مستقلة منفصلة عن الجهاز القضائي من الناحية الهيكلية³⁶⁸ .

كما أن أعضاء المجلس³⁶⁹ يغلب عليهم الطابع السياسي على حساب التكوين القانوني ، إذا إستثنينا العضوين الممثلين للسلطة القضائية داخل المجلس الدستوري³⁷⁰ .

³⁶⁶ - لمزيد من المعلومات حول الرقابة الدستورية للمحكمة الدستورية الكويتية على اللوائح أو التنظيمات خاصة أنظر عثمان عبد الملك الصالح ، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت و الفقه المقارن و أحكام القضاء ، الطبعة الأولى ، د . د . ن ، الكويت ، 1977 ، ص. 99 و ما بعدها .

³⁶⁷ - إذ جعل الدستور المصري الرقابة على دستورية القوانين من اختصاص المحكمة الدستورية العليا المتشكلة من قضاة ذوي الاختصاص . أشارت إلى ذلك حورية لشهب ، الرقابة السياسية على دستورية القوانين ، مجلة الاجتهاد القضائي ، مجلة صادرة عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع الجزائري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، الجزائر ، العدد الرابع ، مارس 2008 ، ص. 156 .

³⁶⁸ - لدرع نبيلة ، التفرقة بين المجال التشريعي و المجال التنظيمي في النظام الجزائري ، مذكرة ماجستير فرع الادارة و المالية العامة ، كلية الحقوق و العلوم الادارية ، جامعة الجزائر ، 2003 - 2004 ، ص. 43 .

³⁶⁹ - تنص المادة 164 فقرة 01 من دستور 1996 المعدل و المتمم على أن " يتكوّن المجلس الدستوري من تسعة (9) أعضاء : ثلاثة (3) أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعيّنهم رئيس الجمهورية، واثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان (2) ينتخبهما مجلس الأمة، وعضو واحد (1) تنتخبه المحكمة العليا، وعضو واحد (1) ينتخبه مجلس الدولة... " .

³⁷⁰ - عمار عباس ، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور ، مجلة المجلس الدستوري ، مجلة نصف سنوية متخصصة تصدر عن المجلس الدستوري ، العدد رقم 01 ، سنة 2013 ، ص. 87 .

فقد عمد المؤسس الدستوري من خلال إقراره لتركيبية المجلس على تحقيق التوازن بين السلطات الثلاث داخل هذه الهيئة . و بالتالي فإن الرقابة في هذه الحالة سيغلب عليها الطابع السياسي أكثر منه التقني ، لأن مسألة الرقابة هي تقنية بحتة مادام أنها تتمحور حول مطابقة النصوص القانونية بإختلاف درجاتها للدستور . كما سيؤدي الطابع السياسي هذا حتما إلى وجود اختلافات بين الأعضاء حول دستورية نص من عدمه و هذا على حسب تياراتهم السياسية³⁷¹.

و منه يمكن الإستنتاج أن رقابة المجلس الدستوري على توزيع الإختصاص بين مجال رئيس الجمهورية و مجال البرلمان هي رقابة سياسية تمارس عن طريق هيئة سياسية ، هذه الهيئة تضمن عدم تجاوز كل من التنظيمات المستقلة و القوانين لمجالها المحدد وفقا للدستور ، بشكل حصري بالنسبة للقانون في المادتين 122

371 - لكن ، و بالعودة إلى اقتراح التعديل الدستوري الجديد ، فإن المادة 164 منه قد أضافت عضوين ممثلين للسلطة القضائية داخل تركيبية المجلس الدستوري ، فارتفع عدد القضاة داخل المجلس إلى 04 قضاة . كما تم إضافة المادة 164 مكرر من اقتراح تعديل الدستور التي اشترطت في أعضاء المجلس المنتخبين و المعينين الكفاءة (الحصول على الشهادة الجامعية) ، و الخبرة المهنية لمدة 20 سنة على الأقل في مجالي التعليم العالي و القضاء . (أنظر للاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري . الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية :

www.el-mouradia.dz تاريخ الدخول : جوان 2014) الشيء الذي عزز الجانب التقني و القضائي في عمل المجلس . و هو ما يفسر نية المؤسس الدستوري نحو الاتجاه المختلط و الذي يعتبر المجلس الدستوري هيئة سياسية و قانونية في نفس الوقت تمارس وظيفة قضائية في مجال سياسي و لأهداف سياسية .

و 123 و مواد متفرقة في الدستور ، و بشكل واسع في ما عدا ذلك بالنسبة للتنظيم المستقل وفقا للمادة 125 فقرة 01 من الدستور .

ومن هنا يمكن طرح الإشكال التالي : إذا كان المجلس الدستوري باعتباره هيئة سياسية تراقب توزيع الإختصاص الدستوري بين مجال القانون و السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ، فكيف يحمي مجال هذه الأخيرة من تعدي القوانين ؟ و كيف يراقب هذه السلطة إذا ما تجاوزت حدودها و تعدت التنظيمات المستقلة الصادرة بموجبها على مجال القانون ؟ و إذا كان الأمر كذلك فماهي آثار هذه الحماية و الرقابة على السلطة التنظيمية المستقلة الممارسة من طرف رئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون ؟

إن الاجابة على هذه الاشكالات تتطلب البحث في حماية المجلس الدستوري لمجال السلطة التنظيمية المستقلة من تعدي القوانين (الفصل الأول) ، ثم البحث في رقابته على هذه السلطة التنظيمية حتى لا تتجاوز حدودها و تتعدى على مجال القانون (الفصل الثاني) .

الفصل الأول :

مجال السلطة التنظيمية

المستقلة في حماية المجلس

الدستوري :

للمجلس الدستوري إختصاص أصيل ، يعد المبرر لوجوده أصلا ، و هو الرقابة على دستورية القوانين ، و مراقبة مدى إحترام السلطتين التشريعية و التنفيذية لمجال إختصاصيهما في حدود الدستور³⁷² ، إذ و من خلال المادة 165 من الدستور يعد المجلس الدستوري مختصا بالفصل في دستورية القوانين و التنظيمات ، خاصة إذا ما تعدت حدود مجالها الدستوري ، بحيث يحمي المجلس و يؤمن مجال كل من البرلمان و رئيس الجمهورية في إطار سلطته التنظيمية المستقلة من أي مساس أو إعتداء . هذا الإعتداء الذي قد يكون من البرلمان بتجاوز ما هو محدد له على سبيل الحصر من ميادين و التشريع في مجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ، كما قد يكون من رئيس الجمهورية عن طريق تنظيم أحد الميادين المخصصة للقانون³⁷³ في المادتين 122 و 123 و مواد متفرقة في الدستور . و في هذا الصدد تنص المادة 165 على أن : " يفصل المجلس الدستوري ، بالإضافة إلى الإختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور ، في دستورية المعاهدات والقوانين ، و التنظيمات ، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ ، أو بقرار في الحالة العكسية .

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

³⁷² - لدرع نبيلة ، المرجع السابق ، ص. 47 .

³⁷³ - عطاء الله بوحميذة ، المجلس الدستوري و رقابته للتنظيم : أي تنظيم ؟ ، المرجع السابق ، ص. 89 .

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

فإذا كان المجلس الدستوري مختصا بالرقابة على دستورية النصوص ، و على الحدود الدستورية بين مجال القانون الوارد على سبيل الحصر ، و مجال السلطة التنظيمية المستقلة التي يمارسها رئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون ، فكيف يحمي مجال هذه الأخيرة من تعدي القوانين المتجاوزة لمجالها المحدد دستوريا ؟ و ما هو الأساس القانوني الذي يمكن الاعتماد عليه في ذلك ؟ و ما هي آثار هذه الحماية على السلطة التنظيمية المستقلة ؟ و إن كان الأمر كذلك ، هل يعد المجلس الدستوري الهيئة الوحيدة التي تحمي و تراقب مجال هذه الأخيرة ؟

كل هذه الإشكالات سيتم الإجابة عليها من خلال التطرق للمجلس الدستوري كهيئة حامية لمجال السلطة التنظيمية المستقلة (المبحث الأول) ، ثم بعد ذلك أتطرق إلى سبل و آثار حمايته لها من تعدي القوانين العضوية و العادية على مجالها (المبحث الثاني) .

المبحث الأول :

المجلس الدستوري كهيئة حامية لمجال السلطة

التنظيمية المستقلة :

بمقتضى المادة 165 من الدستور ، يعد المجلس الدستوري الحارس على منع تداخل الإختصاص بين القانون و التنظيم المستقل ، و الحامي لكل مجال منهما من التعدي على الآخر³⁷⁴ .

ومنه فإن المجلس الدستوري يعد الهيئة السياسية المكلفة بمقتضى الدستور لحماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة من تعدي القوانين .

و لما كان مجال السلطة التنظيمية المستقلة هذا غير محدد في الدستور ، فإنه يحتاج إلى حماية قوية من تجاوز البرلمان لحدوده و تعديه على ذلك المجال ، خاصة و أن المؤسس الدستوري لم يسمح للبرلمان بتوسيع مجاله على حساب السلطة التنظيمية المستقلة ، بل نص على ضرورة أن يمارس إختصاصه في حدود المجالات الواردة على سبيل الحصر في المادة 122 و المادة 123 و مواد متفرقة في الدستور .

³⁷⁴ - لشهب حورية ، المرجع السابق ، ص. 159 .

و هو ما يتطلب حماية قوية ، مبنية على أساس أو مبدأ قوي ، على قدر أهمية و قوة السلطة التنظيمية المستقلة و إتساع مجالها المعرض في كل وقت لرغبة من البرلمان في توسيع مجاله على حسابها .

لذا فإن المجلس الدستوري بآلياته و تشكيلته مخول دستوريا لتأمين مجال السلطة التنظيمية المستقلة و توفير الحماية الدستورية لها . هذه التشكيلة التي تعمل جاهدة على توفير هذه الحماية في إطار مهامها المحددة دستوريا ، و هذا إمتدادا لإعتبار المجلس الدستوري الحامي الأمين للنصوص الدستورية التي تقضي بإستثناء السلطة التنظيمية المستقلة بمجال لا منتهي يستوجب الحماية من تعدي البرلمان عليه .

كما أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يخول المجلس الدستوري لوحده حماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة ، و إنما نص على آلية دستورية أخرى توفر حماية قوية لهذا المجال من تعدي القوانين ، ما يجعل في الأخير السلطة التنظيمية المستقلة التي يمارسها رئيس الجمهورية وفقا للدستور في مأمن من أي تعدي على مجالها .

لذا فإن الاشكال المطروح هو : إذا كان المجلس الدستوري الهيئة السياسية التي تحمي مجال السلطة التنظيمية المستقلة ، فما هو الأساس أو المبدأ الذي إعتد عليه في ذلك ؟ و كيف هو المستوى التمثيلي لصاحب هذه السلطة داخل تركيبة المجلس الدستوري ، هذه التركيبة التي يمارس و يوفر من خلالها هذه الحماية ؟

و ما هو السبيل الدستوري الآخر الذي يوفر مثل هذه الحماية ما عدا المجلس الدستوري؟.

هذا ما سيتم الإجابة عليه من خلال التطرق إلى قوة المستوى التمثيلي لصاحب السلطة التنظيمية المستقلة داخل تركيبة المجلس الدستوري ، هذه التركيبة التي يمارس و يوفر من خلالها الحماية لمجال السلطة التنظيمية المستقلة (المطلب الأول) ، ثم يتم التطرق بعد ذلك إلى الأساس الذي إعتد عليه المجلس الدستوري لتوفير هذه الحماية (المطلب الثاني) ، ثم التعرض إلى مدى إنفراد المجلس الدستوري بحماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة و الرقابة عليه (المطلب الثالث) .

المطلب الأول :

قوة المستوى التمثيلي لصاحب السلطة التنظيمية المستقلة

داخل تركيبة المجلس الدستوري³⁷⁵ :

يمارس المجلس الدستوري مهامه من خلال تشكيلة تتكون من 09 أعضاء³⁷⁶ (المادة 164 من الدستور) و هم 03 يعينهم رئيس الجمهورية يمثلون السلطة التنفيذية، و يكون من بينهم رئيس المجلس. و 04 يمثلون البرلمان، 02 تنتخبهما الغرفة السفلى، و 02 تنتخبهما الغرفة العليا . و يبقى 02 يمثلان السلطة القضائية و هما عضو واحد تنتخبه المحكمة العليا ، و الآخر ينتخبه مجلس الدولة³⁷⁷.

³⁷⁵ - في ظل اقتراح التعديل الدستوري الجديد يحظى رئيس الجمهورية بمستوى تمثيلي قوي داخل تشكيلة المجلس الدستوري ، إذ يعد هؤلاء مطالبين قبل ممارسة مهامهم بتأدية اليمين أمام رئيس الجمهورية . و هذا ما جاء في المادة 164 مكرر 1 التي جاء فيها : " يؤدي أعضاء المجلس الدستوري اليمين أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهامهم . يقسمون بالله العظيم ، بممارسة وظائفهم بكل نزاهة و حياد ، و حفظ سرية مداورات المجلس الدستوري ، و الامتناع عن اتخاذ أي موقف علني حول أي قضية هي من اختصاص المجلس الدستوري " (أنظر للاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري . الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية : www.el-mouradia.dz تاريخ الدخول : جوان 2014) .

³⁷⁶ - مسعود شيهوب ، المجلس الدستوري (تشكيلته ووظائفه) ، مقال منشور بمجلة النائب ، مجلة دورية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني ، العدد الرابع ، الجزائر ، 2004 ، ص. 10 .

³⁷⁷ - مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ، دار النجاح للكتاب ، الجزائر ، 2005 ، ص. 110 .

و عملا بالمادة 164 فقرة 02 من الدستور³⁷⁸ فإن أعضاء المجلس الدستوري يتوقفون عن ممارسة أي مهام أخرى ، و هذا بمجرد تعيينهم أو انتخابهم كأعضاء في المجلس³⁷⁹ .

هذا و وفقا لنفس المادة (164) فإن أعضاء المجلس الدستوري يتولون تلك المهام مرة واحدة لمدة 06 سنوات مع تجديد نصفهم كل ثلاث سنوات³⁸⁰ . أما رئيس المجلس الدستوري³⁸¹ فيعين من طرف رئيس الجمهورية لمدة 06 سنوات³⁸² كذلك .

من خلال ما سبق يتضح مدى قوة المستوى التمثيلي لصاحب السلطة التنظيمية المستقلة داخل تركيبة المجلس الدستوري ، إذ يعين رئيس الجمهورية لوحده ثلث التشكيلة السابقة ، ما يجعله من بين أقوى السلطات تمثيلا داخل المجلس

378 - تنص المادة 164 فقرة 02 من الدستور على أن : "... بمجرد انتخاب أعضاء المجلس الدستوري أو تعيينهم ، يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى ... " .

379 - العيفا أويحي ، المرجع السابق ، ص. 412 .

380 - تنص المادة 164 فقرة 04 من الدستور على أن : "... يضطلع أعضاء المجلس الدستوري بمهامهم مرة واحدة مدتها ست (6) سنوات، ويجدد نصف عدد أعضاء المجلس الدستوري كل ثلاث (3) سنوات " .

381 - تنص المادة 164 فقرة 03 من الدستور على أن : "... يعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري لفترة واحدة مدتها ست (6) سنوات... " .

382 - شهرزاد بوسطلة ، جميلة مدور ، مبدأ الرقابة على دستورية القوانين و تطبيقاته في التشريع الجزائري . مجلة الاجتهاد القضائي ، مجلة صادرة عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع الجزائري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، العدد الرابع ، مارس 2008 ، ص. 355 .

الدستوري . و لا تحظى السلطة القضائية إلا بعضوين إثنين من بين أعضاء التشكيلة³⁸³ .

383 - على الرغم من أن مبدأ استقلالية السلطة القضائية عن باقي السلطات في الدولة ، مبدأ مقدس نص عليه الدستور الجزائري من خلال المادة 138 التي تنص على أن : " السلطة القضائية مستقلة ، و تُمارس في إطار القانون " . (للمزيد من المعلومات حول مدى استقلالية السلطة القضائية في الجزائر ، أنظر جلول شيتور ، استقلالية السلطة القضائية في الجزائر ، مجلة المنتدى القانوني ، دورية تصدر عن قسم الكفاءة المهنية للمحاماة ، بكلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد السابع ، أبريل 2010 .) .

فمن الناحية العضوية يملك رئيس الجمهورية صلاحيات مهمة تؤثر على المسار الوظيفي للقضاة (محفوظ لعشب ، التجربة الدستورية في الجزائر ، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية ، الجزائر ، 2000 ، ص. 122) ، عن طريق سلطته في تعيين القضاة (بما فيهم رئيس مجلس الدولة) وفقا للمادة 78 من الدستور. و يكون ذلك عن طريق مرسوم رئاسي بناء على إقتراح من وزير العدل (أنظر المادة 03 من القانون العضوي رقم 04 - 11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء ج.ر.ج. ج. ج. 57 الصادرة بتاريخ 08 سبتمبر 2004) .

كما يتأسس رئيس الجمهورية بشكل حقيقي و ليس شرفي (رشيدة العام ، آليات رقابة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية، مجلة المنتدى القانوني ، دورية تصدر عن قسم الكفاءة المهنية للمحاماة ، بكلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد السابع ، أبريل 2010 ، ص. 50 .) المجلس الأعلى للقضاء (أنظر المواد 154، 155 ، 156 ، 157 من الدستور ، و المادة 03 من القانون العضوي رقم 04 - 12 المؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2004 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء و عمله و صلاحياته ج.ر.ج. ج. 57 الصادرة بتاريخ 08 سبتمبر 2004) . و هو أعلى جهاز في الحياة المهنية للقضاة ، و ينوب عنه في ذلك وزير العدل (المادة 03 من القانون العضوي رقم 04 - 12) الذي يعينه رئيس الجمهورية ضمن الطاقم الحكومي .

هذا الوزير الذي يرأس المكتب الدائم (و يساعده في ذلك موظفين اثنين من وزارة العدل يعينهم هذا الوزير أنظر المادة 10 من القانون العضوي رقم 04 - 12) الذي يتولى الاشراف على تسيير المجلس . هذا و يعين رئيس الجمهورية 06 من أعضاء هذا الأخير من الشخصيات ذات الكفاءة (المادة 03 من القانون العضوي رقم 04 - 12) .

و بالتالي فإن لرئيس الجمهورية سلطات دستورية مهمة على أهم مجلس يقرر و يتحكم في الحياة المهنية للقاضي . و بمقابل صلاحياته المهمة على السلطة القضائية من الناحية العضوية ، فإن لرئيس الجمهورية كذلك صلاحيات مهمة من الناحية الوظيفية كذلك وفقا للمادة 77 فقرة 09 .

و قد يظهر لأول وهلة أن السلطة التشريعية تحوز على نصيب الأسد من الأعضاء ، على إعتبار أن من حقها إنتخاب 4 أعضاء (2 من المجلس الشعبي الوطني ، و 2 من مجلس الأمة) من المجلس الدستوري .

إلا أن التفوق العددي هذا قد تتضاءل أهميته مع حقيقة مفادها أن مجلس الأمة تم إنشاؤه أساسا كغرفة كابحة للمجلس الشعبي الوطني ، إذ أنه يضم ثلثا ضامنا معينا من طرف رئيس الجمهورية يؤثر من خلاله على الوظيفة التشريعية للغرفة الأولى³⁸⁴ ، و بالتالي في حالة إنتخاب العضوان الممثلان لمجلس الأمة من الثلث الرئاسي ، فإن ذلك سينعكس إيجابا على المستوى التمثيلي لرئيس الجمهورية

و بالرجوع إلى اقتراح التعديل الدستوري الأخير ، فقد عزز من الضمانات الممنوحة للقاضي من أجل اداء عمله بنزاهة و حياد بعيدا عن كل اشكل الضغط و التأثير ، و هذا من خلال تعديل المادة 148 من الدستور التي تنص على أن : " القاضي محمي من كل أشكال الضغوط و التدخلات والمناورات التي قد تضر بأداء مهمته ، أو أن تمس نزاهة حكمه .

يمكن القاضي أن يخطر المجلس الأعلى للقضاء إذا تعرض لإحدى الحالات المذكورة أعلاه " (أنظر للاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري . الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية : www.el-mouradia.dz تاريخ الدخول : جوان 2014) .

و عليه مكن اقتراح التعديل القاضي من اللجوء إلى المجلس القضاء في حالة تعرضه للضغط أثناء ممارسة مهامه ، ما يشمل كذلك مهمته داخل المجلس الدستوري .

و هو ما يجعلنا نتساءل ، هل بإضافة هذه الضمانة للقاضي ، سيتحقق مبدأ استقلالية القضاء ؟ في اعتقادنا أن عدم استقلالية القضاء و اندماجه في الجهاز التنفيذي تبقى قائمة حتى بعد تمكين القاضي من اللجوء إلى المجلس الأعلى للقضاء . و هذا في ظل المعطيات السابقة ، التي تظهر الصلاحيات القوية التي يملكها رئيس الجمهورية قائد السلطة التنفيذية على هذا المجلس (المجلس الأعلى للقضاء) ، لهذا لن تتحقق استقلالية القضاء إلا باستقلالية المجلس الأعلى للقضاء في حد ذاته عن السلطة التنفيذية .

³⁸⁴ - لوشن دلال ، المرجع السابق ، ص. 121 .

صاحب السلطة التنظيمية المستقلة داخل تشكيلة المجلس الدستوري ، دون أن ننسى إمكانية إنتخاب الأعضاء الممثلين للسلطة التشريعية كذلك من بين أحزاب السلطة أو الأغلبية³⁸⁵ ، هذه الأحزاب التي تشهد الساحة السياسية بمساندتها و تأييدها غير المشروط لرئيس الجمهورية و برنامجه السياسي³⁸⁶ .

و يكون قائد السلطة التنفيذية بذلك قد إستأثر بمستوى قوي من التمثيل يجعله في مركز قوي و مهم على مستوى تركيبة المجلس الدستوري ، ينعكس إيجابا على حماية سلطته التنظيمية المستقلة من أي تعد محتمل من القانون على مجالها اللامنتهي أو رغبة من البرلمان في توسيع مجاله على حسابها .

³⁸⁵ - و هو ما تضمنته تشكيلة المجلس الدستوري الأخيرة ، إذ تعرف وجودا قويا لأحزاب السلطة و الأغلبية في ما يخص الأعضاء الممثلين للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة داخل المجلس الدستوري ، أنظر تشكيلة المجلس الدستوري الأخيرة الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الجزائري :

تاريخ الدخول : جويلية 2015 . www.conseil-constitutionnel.dz

³⁸⁶ - هذه المعطيات السابقة التي تُبقي على قوة المستوى التمثيلي لرئيس الجمهورية صاحب الاختصاص التنظيمي المستقل حتى في ظل اقتراح التعديل الدستوري الجديد ، الذي غير تشكيلة الأعضاء (المادة 164 من اقتراح التعديل الدستوري الجديد) هادفا من خلال ذلك إلى خلق التوازن بين تمثيل السلطات داخل المجلس الدستوري . أنظر العرض العام حول الاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري الجديد ، ص. 06 . الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية :

تاريخ الدخول : جوان 2014 . www.el-mouradia.dz

المطلب الثاني :

الأساس الذي إعتد عليه المجلس الدستوري لحماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة :

إن المجلس الدستوري في إطار حمايته لمجال السلطة التنظيمية المستقلة من تعدي القوانين يعتمد على النصوص الدستورية التي حددت مجال كل من اللائحة و القانون ، وقيدت هذا الأخير بمواضيع محددة على سبيل الحصر، لا يستطيع تعديها بتوسيع مجاله ، لأن في ذلك تعد على مجال السلطة التنظيمية المستقلة .

لكن و بإستقراء أحكام و إجتهادات المجلس الدستوري سنلاحظ أن هذا الأخير لم يكتف بالاعتماد على النصوص الدستورية لوحدها في حماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة ، و إنما دعمها بالإعتماد على أساس أو مبدأ آخر .

و لعل من أهم أحكام المجلس الدستوري التي بين فيها أساس هذه الحماية نجد رأيه رقم 12/ر. ق / م د / 01 المؤرخ في 18 شوال عام 1421 الموافق 13 يناير سنة 2001 و المتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان³⁸⁷ ، و الذي جاء فيه ما يلي :

³⁸⁷ - الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

"... - واعتبارا أنه يستنتج من الدستور لا سيما من المادتين 122 و 123 أن المرتبة التشريعية اللائقة والمرتبطة بالمهمة الوطنية لعضو البرلمان واستفادته في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريفات المرتبطة بصفته البرلمانية مواضيع لا تندرج ضمن مجال القانون ،

- واعتبارا أن المؤسس الدستوري ينص صراحة، بموجب الفقرة الأولى من المادة 125 من الدستور، أن المسائل غير المخصصة للقانون يعود الاختصاص فيها للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ،

- واعتبارا بالنتيجة أن المشرع حين أدرج المواضيع المذكورة أعلاه ضمن هذا القانون يكون قد خالف مبدأ الفصل بين السلطات..."³⁸⁸.

من هنا نلاحظ أن الأساس الذي إعتمد عليه المجلس الدستوري في حماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة من تعدي القوانين هو مبدأ الفصل بين السلطات .

هذا المبدأ الذي استقاه المجلس الدستوري من روح دستور 1996 ، على إعتبار أن هذا الأخير لم ينص على هذا المبدأ صراحة في مواده . هذا الدستور (دون أن ننسى دستور 1989 كذلك) أولى لمبدأ الفصل بين السلطات أهمية كبيرة ، و حرص على تبنيه و العمل به ، و ذلك بمحاولة إقامة نوع من التوازن بين

³⁸⁸ - الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

السلطات ، و خاصة السلطتين التنفيذية والتشريعية، على عكس ما كان سائدا قبله في دستوري 1963 و 1976 من تركيز للسلطة بشكل قوي و جلي³⁸⁹.

و كان من بين أهم أهداف دستور 1996 لتبنيه مبدأ الفصل بين السلطات هو تحديد عمل كل سلطة³⁹⁰ ، و الحيلولة تبعا لذلك دون تعدي كل سلطة لعملها و اختصاصها الدستوري إلى عمل و اختصاص سلطة أخرى .

على أن يتم ضمان كل ذلك عن طريق الأخذ بمبدأ سمو الدستور و الرقابة على دستورية النصوص القانونية³⁹¹ . هذه الرقابة يمارسها المجلس الدستوري ساهرا من خلالها على عدم تعدي السلطات لاختصاصاتها الدستورية ، و من ذلك حماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة وفقا للمادة 125 فقرة 01 من تعدي البرلمان لمجاله الوارد على سبيل الحصر في المواد 122 و 123 و مواد متفرقة في الدستور .

و منه يتضح أن المجلس ، من خلال الرأي السابق قد قام بإعمال روح الدستور (مبدأ الفصل بين السلطات) في إطار رقابته على الحدود بين مجالي رئيس الجمهورية و البرلمان ، و هذا امتدادا لأهمية مبدأ الفصل بين السلطات في دستور 1996 .

³⁸⁹ - عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الانظمة السياسية المعاصرة ، المرجع السابق ، ص. 29 ، 30 .

³⁹⁰ - عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الانظمة السياسية المعاصرة ، المرجع السابق ، ص. 33 .

³⁹¹ - عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الانظمة السياسية المعاصرة ، المرجع السابق ، ص. 33 .

و إستطاع المجلس من خلاله إدراك و فهم نصوص الدستور كوحدة مترابطة، أدت به إلى إستنباط حكم يتماشى و روح الدستور و المبتغى الحقيقي من نصوصه³⁹² .

و هو ما أدى به (المجلس الدستوري) الى الحكم بمدى دستورية النصوص القانونية بشكل عام ، و المتعدية على مجال السلطة التنظيمية المستقلة بشكل خاص اعتمادا على هذا المبدأ الجوهرى إلى جانب النصوص الدستورية المحددة لمجال القانون و اللائحة المستقلة .

هذا و يجدر الذكر أن المجلس الدستوري يقوم بتفسير النص القانوني قبل رقابة مدى دستوريته . و هذا أمر ضروري بسبب غموض وتعدد معاني العديد من مواد الدستور . و منه فإن المجلس الدستوري له أن يزيل الغموض بأن يحدد المعنى الحقيقي و الملائم للنص تماشيا مع روح الدستور . و بما أن مجال السلطة التنظيمية المستقلة مطلق و غير محدد ، فإن تفسير المجلس الدستوري يسير غالبا في إتجاه إرغام البرلمان على البقاء في حدود مجاله ، الشيء الذي يدعم حتما الحماية المقررة على مجال رئيس الجمهورية³⁹³ بمقتضى المادة 125 فقرة 01 من الدستور .

³⁹² - عمار عباس ، نفيسة بختي ، الحدود الدستورية لرقابة المجلس الدستوري الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني ،

العدد 22 ، مجلس الأمة ، الجزائر ، 2009 ، ص. 50 ، 51 .

³⁹³ - لدرع نبيلة ، المرجع السابق ، ص. 64 .

المطلب الثالث :

مدى إنفراد المجلس الدستوري بحماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة و الرقابة عليه :

في إطار دراستنا لحماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة من تعدي القوانين، و دراستنا للمجلس الدستوري كهيئة سياسية تحمي هذا المجال ، لا بد من إزالة الغموض حول مدى إنفراد هذه الهيئة الدستورية بهذه الحماية و الرقابة كذلك .

لهذا يمكن طرح الاشكال التالي : إذا كان مجال السلطة التنظيمية المستقلة محميا من تجاوز البرلمان لحدوده عن طريق رقابة المجلس الدستوري على القوانين المتعدية ، فهل يعد الهيئة الوحيدة التي خول لها الدستور توفير هذه الحماية ؟ و هل يعد المجلس الدستوري الهيئة الوحيدة كذلك التي لها الحق في مراقبة التنظيمات المستقلة من تعديها خاصة على مجال القانون المحدد في المادة 122 و المادة 123 و مواد متفرقة في الدستور ؟

إن الاجابة على هذا الاشكال تتطلب البحث في مدى إنفراد المجلس الدستوري بحماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة (الفرع الأول) ، ثم البحث في مدى إنفراد المجلس الدستوري بالرقابة على التنظيمات المستقلة الصادرة بمقتضاها (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : مدى إنفراد المجلس الدستوري بحماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة من تعدي القوانين :

لا يعد المجلس الدستوري الوحيد الذي يحمي مجال السلطة التنظيمية المستقلة وفقا للمادة 125 فقرة 01 من الدستور ، بل يؤدي مجلس الدولة كذلك نفس المهمة .

فبالإضافة إلى الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة ، فإن هذا الأخير يمارس إختصاصات إستشارية³⁹⁴ أهمها إبداء الرأي حول مشاريع القوانين و هذا طبقا للمادة 119 من الدستور ، و المادة 04 من القانون العضوي رقم 98 / 01 المتعلق

³⁹⁴ - يعد مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال القضاء الاداري ، و بهذا يضمن توحيد الاجتهاد القضائي الاداري ، و يسهر على احترام القانون . و هذا ما نصت عليه المادة 152 من الدستور (و أنظر كذلك المواد 119 ، 143 ، 153 من الدستور ، و القانون العضوي رقم 98 - 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ، ج.ر.ج.ج العدد 37 الصادرة بتاريخ 01 يونيو 1998 المعدل و المتمم بموجب القانون العضوي رقم 11 - 13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 ج.ر.ج.ج العدد 43 الصادرة بتاريخ 03 غشت 2011) على أن : " تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم .

يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية .

تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون .

تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة " .

و لمجلس الدولة نوعين من الاختصاصات ، اختصاصات استشارية و اختصاصات قضائية ، استشارية حول مشاريع القوانين بناء على المادة 119 من الدستور و المادة 12 من القانون العضوي 98 / 01 (المعدل و المتمم سابق الاشارة إليه) ، و قضائية نص عليها كذلك القانون العضوي 98 / 01 (المعدل و المتمم سابق الاشارة إليه) من خلال المواد 09 ، 10 ، 11 منه . لمزيد من المعلومات حول اختصاصات مجلس الدولة أنظر بوجادي عمر ، اختصاص القضاء الاداري في الجزائر ، رسالة دكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، الجزائر ، 2011 ، ص. 216 و ما بعدها .

بإختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله التي تنص على أن " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون و الكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي " ³⁹⁵.

و منه تكون الحكومة ملزمة بإرسال مشروع القانون ³⁹⁶ الذي بادرت به إلى مجلس الدولة حتى يبدي رأيه الإستشاري فيه .

و يمارس مجلس الدولة إختصاصه الإستشاري هذا حول مشاريع القوانين عن طريق تشكيلتين في حالتين ³⁹⁷ ، حالة عادية إذا لم يكن مشروع القانون إستعجاليا ، و حالة إستثنائية إذا قام الوزير الأول بتتبيه مجلس الدولة بالطابع الإستعجالي لمشروع القانون .

³⁹⁵ - هذا دون أن ننسى المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 98 / 261 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لاشكال الاجراءات و كفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة ج.ر.ج.ج 64 الصادرة بتاريخ 30 غشت 1998 .

³⁹⁶ - يعد هذا الاجراء حكرا على مشاريع القوانين (دون اقتراحات النواب)، كما يعد إجراء وجوبيا الزاميا على الحكومة القيام به و إلا كان مشروع القانون غير دستوري . أنظر في ذلك رأي المجلس الدستوري رقم 06 / ر.ق.ع / م.د / 98 مؤرخ في 22 محرم عام 1419 الموافق 19 مايو سنة 1998، يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلّق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله للدستور. الذي نص من خلاله على أن " ... - و اعتبارا أنّ الاختصاصات الاستشارية التي أقرها المؤسس الدستوري على سبيل الحصر تتعلّق بمشاريع القوانين دون سواها التي تعرض وجوبا على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء طبقا للمادة 119 (الفقرة الأخيرة) من الدستور ،...". الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

وعند صدور رأي مجلس الدولة الذي يدون على شكل تقرير يرسل إلى الحكومة ، يكون لهذه الأخيرة السلطة التقديرية في العمل بهذا الرأي من عدمه ، مادام أنه إستشاري لا يجعل الحكومة ملزمة بمضمونه و إنما ملزمة به كإجراء³⁹⁸ .

لكن و على الرغم من ذلك تبقى ضرورة أخذ رأي مجلس الدولة حول مشروع القانون إجراءً رقابياً مهماً من خلاله يعمل المجلس جاهداً على التأكد من مدى إحترام القانون لمجاله الدستوري ، و عدم التعدي على المجال المفتوح للسلطة التنظيمية المستقلة .

على أن إستشارة مجلس الدولة في هذه الحالة هي إستشارة قانونية لأعلى هيئة قضائية في الدولة ، تجعل الحكومة و لو من الناحية المعنوية (و ليس من الناحية القانونية لأنه رأي استشاري غير ملزم) ملزمة بالأخذ و العمل برأيها حول مشروع القانون . و لولا ذلك لما تقرررت وجوبية إجراء الإستشارة ، و التي يترتب على عدم إحترامها مخالفة لقاعدة دستورية شكلية تستوجب تدخل المجلس الدستوري في إطار الرقابة الدستورية³⁹⁹ .

³⁹⁸ - عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص. 222 .

³⁹⁹ - شريط وليد ، المرجع السابق ، ص. 223 .

فهذا الاجراء لوحده يعد كاف للفت إنتباه الحكومة في حالة ما إذا بادرت بمشروع يندرج ضمن مجال السلطة التنظيمية المستقلة⁴⁰⁰ وفقا للمادة 125 فقرة 01 من الدستور .

و بذلك يكون مجلس الدولة - إلى جانب المجلس الدستوري- الحامي الأمين للمجال التنظيمي المستقل من أي تعد محتمل من المشاريع القانونية⁴⁰¹.

لكن قد يتبادر إلى الأذهان سؤال مهم حول مدى خضوع التنظيمات المستقلة الصادرة بموجب السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية لنفس الاجراء ، أي الرأي الإستشاري لمجلس الدولة ؟ و ذلك حتى يتمتع القانون بنفس الحماية .

إن رأي مجلس الدولة وفقا للمادة 119 من الدستور و المادة 04 من مشروع القانون العضوي رقم 98 / 01 سابقتين الذكر يعد حصريا على مشاريع القوانين دون التنظيمات المستقلة . أي أن إصدار هذه الأخيرة لا يتطلب صدور رأي إستشاري مسبق من طرف مجلس الدولة .

لكن الحقيقة أن هذا الحكم لم يكن على شكله الحالي ، إذ أن المادة 04 من القانون العضوي 98 / 01 كانت في السابق تشمل في طياتها حتى مشاريع المراسيم بما

400 - مسعود شيهوب ، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة ، المرجع السابق ، ص. 11

بتصرف .

401 - نعيمة عمير ، المرجع السابق ، ص. 21 .

فيها المستقلة . بنصها " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين و الأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون و الكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي . كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم اخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة حسب الحالة " .

لكن و بعد إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية بناء على الرسالة رقم 22 / ر. ج . المؤرخة في 2 مايو سنة 1998 ، و المسجلة في سجل الإخطار بالأمانة العامة للمجلس الدستوري بتاريخ 3 مايو سنة 1998 تحت رقم 16 / 98 س.إ ، قصد مراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله للدستور ، سقطت المراسيم المستقلة من ثنايا الرقابة الإستشارية لمجلس الدولة فأصبحت المادة 04 على شكلها الحالي حكرا على المشاريع القانونية ، و هذا بمقتضى رأي المجلس الدستوري رقم 06 / ر. ق. ع / م. د / 98 ⁴⁰² ، و الذي نص من خلاله على أن :

"... - و اعتبارا أنّ المشرّع بإقرار عرض مشاريع الأوامر، و مشاريع المراسيم الرئاسية و التنفيذية على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها ، كما ورد في المادة 4 من القانون العضوي ، موضوع الإخطار، لم يتقيد بالنصّ الدستوري بل أضاف اختصاصات استشارية أخرى لم يقرّها المؤسس الدستوري و بالتالي يكون قد استأثر

⁴⁰² - الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

لنفسه ما لم تقض به أحكام المادة 119 (الفقرة الأخيرة) من الدستور ، مما يفضي إلى الإخلال بمقتضياتها ،... " 403 .

و هذا أمر لا بد من إعادة النظر فيه ، لأن السلطة التنظيمية المستقلة و بسبب أهميتها و منافسة رئيس الجمهورية من خلالها للبرلمان في صنع القوانين بالمفهوم الواسع ، و عدم تحديد مجالاتها (على عكس القانون) ، يجعل من الضروري إخضاع التنظيمات المستقلة الصادرة بموجبها لرأي مجلس الدولة على غرار القانون .

لأنه في حالة إقرار مسألة خضوع مشاريع المراسيم الرئاسية المستقلة لرأي مجلس الدولة ، ممكن و بكل بساطة تدارك الأمر و الحيلولة دون أي تعد محتمل من هذه المراسيم المستقلة على مجال القانون و ذلك قبل دخولها حيز التنفيذ ، و هذا بلفت إنتباه رئيس الجمهورية حول هذا التعدي .

لكن و بعدم خضوع التنظيمات المستقلة لرأي مجلس الدولة ، لا يستفيد مجال القانون من هذه الحماية السابقة المهمة على المرسوم الرئاسي المتعدي و هو لا زال مشروعا قبل دخوله حيز التنفيذ ، ما يجعل مسألة تدارك أي تعد من التنظيمات المستقلة على مجال القانون مسألة مستحيلة ، في ظل غياب هذا النوع من الإجراء (رأي مجلس الدولة) على مشاريع المراسيم الرئاسية المستقلة .

403 - الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

و على العكس من ذلك ، يبقى مجال السلطة التنظيمية المستقلة محميا من أي مشروع قانون متجاوز لميادين تدخل البرلمان الواردة على سبيل الحصر ، و ذلك بتدارك الأمر قبل دخوله حيز التنفيذ عن طريق إستشارة مجلس الدولة حوله، ما يجعل إحتماية تعدي القانون على مجال السلطة التنظيمية المستقلة إحتماية ضعيفة جدا بسبب أن مشروع القانون يواجه رأي مجلس الدولة من جهة ، كما يواجه الرقابة السابقة من المجلس الدستوري من جهة أخرى ، دون أن ننسى تحكم رئيس الجمهورية في كل مراحل صنع القانون و تمتعه بكل الآليات الدستورية التي تمكنه من مواجهة مشروع القانون في كل مراحل صنعه (كالاقتراض ... الخ) ، مع وجود الرقابة اللاحقة في الأخير بعد دخوله حيز التنفيذ . كل هذا يعود بالايجاب على السلطة التنظيمية المستقلة التي تحظى بحماية فعالة في مواجهة تعدي القانون على مجالها المنصوص عليه في المادة 125 فقرة 01 من الدستور ⁴⁰⁴ .

404 - لكن و بالعودة إلى اقتراح التعديل الدستوري الجديد ، نجد أحكاما جديدة حول هذا الموضوع . و ذلك من خلال المواد 77 و 119 و 124 من الاقتراح . إذ نص من خلال المادة 77 في فقرتها 08 على أن " يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: ... 8 - يوقع المراسيم الرئاسية، و يمكنه أن يعرضها ، عند الاقتضاء ،على مجلس الدولة لإبداء رأيه فيها مسبقا... " . كما نص من خلال المادة 119 في الفقرة 03 و 04 على أن " ...يمكن كلا رئيسي غرفتي البرلمان أن يخطرا مجلس الدولة باقتراحات القوانين لإبداء الرأي فيها . تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ، حسب الحالة " . هذا و نص من خلال المادة 124 فقرة أخيرة على أن : " ...تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة " (أنظر للاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري . الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية : www.el-mouradia.dz تاريخ الدخول : جوان 2014) . و عليه يتضح أن المؤسس الدستوري من خلال اقتراح التعديل الدستوري الجديد قد أخضع التنظيمات المستقلة و الأوامر الرئاسية و اقتراحات القوانين لرأي مجلس الدولة بعد أن كان في السابق يعفيهم من هذا الاجراء .

الفرع الثاني : مدى إنفراد المجلس الدستوري بالرقابة على التنظيمات المستقلة المتعدية على مجال القانون :

رأينا من خلال ما سبق أن المجلس الدستوري لا ينفرد لوحده بحماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة المنصوص عليه في المادة 125 فقرة 01 ، بل يشاركه في ذلك مجلس الدولة عن طريق إبداء رأيه حول مشاريع القوانين .

إلا أن الاختلاف بين هذه النصوص هو حول جوازية خضوعها للرأي الاستشاري لمجلس الدولة . إذ أن الأمر إلزامي بالنسبة للأوامر الرئاسية ، و جوازي بالنسبة للتنظيمات المستقلة و اقتراحات القوانين (العرض العام حول الاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري الجديد ، ص. 05 . أنظر الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية : www.el-mouradia.dz تاريخ الدخول : جوان 2014) . وهو ما يجعلنا نستنتج أن المؤسس الدستوري من خلال هذا الاقتراح لم يمس بالمركز الممتاز للسلطة التنظيمية المستقلة ضمن مسألة خضوع النص لرأي مجلس الدولة . و هذا بسبب جوازية عرض التنظيمات المستقلة من طرف رئيس الجمهورية على مجلس الدولة لإبداء الرأي حولها . و بالمقابل نجد أن المؤسس أبقى من خلال هذا الاقتراح على إلزامية خضوع مشروع القانون لهذا الرأي مع جوازية خضوع اقتراح القانون لذلك . إذ تنص المادة 119 فقرة 04 من اقتراح التعديل الدستوري الجديد على أن : " ... تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ، حسب الحالة " . و بذلك يكون الدستور قد أخضع الأغلبية الساحقة من القوانين في المنظومة التشريعية الجزائرية لهذا الاجراء بشكل إلزامي، على إعتبار أن أغلب القوانين مصدرها مشاريع حكومية . أما الجوازية فلن يستفيد منها مجال القانون لأنها و بكل بساطة حكر على اقتراحات القوانين التي تكاد تكون نادرة في الساحة التشريعية . هذه الندرة التي ستستمر حتى في ظل منح مجلس الأمة الحق في اقتراح القوانين(المادة 119 من اقتراح التعديل الدستوري الجديد) ، و هذا بسبب المركز المعروف للغرفة العليا في الجزائر (احتواءها على الثلث الرئاسي الضامن) ، بالإضافة إلى تقييدها بالاقتراح في مجال التنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإداري دون غيره (المادة 119 مكرر من اقتراح التعديل الدستوري الجديد) . هذا دون أن ننسى إقبال كاهل أعضاء هذه الغرفة بضرورة تقديم الاقتراح من طرف 20 عضوا (المادة 119 فقرة 02 من اقتراح التعديل الدستوري الجديد) . كما أن الجوازية هذه تبقى حكرا كذلك على المراسيم الرئاسية التي تبقى و على الرغم من غزارتها خاضعة بشكل جوازي لرأي مجلس الدولة .

ومنه نستنتج أن مجال التنظيم المستقل لازال يحظى بأهمية كبيرة و حماية قوية في ظل اقتراح التعديل الدستوري الجديد، و هذا من خلال الإبقاء على الزامية ذلك بالنسبة لمشاريع القوانين (دون الكلام عن جوازية خضوع اقتراحات القوانين لرأي مجلس الدولة لأن ذلك لن يغير المسألة في شيء و هذا بسبب ندرة هذه الاقتراحات) ، بالمقابل لازال مجال القانون يفتقر لهذه الحماية (رأي مجلس الدولة) بسبب جوازية خضوع المرسوم الرئاسي لرأي مجلس الدولة في ظل هذا الاقتراح .

لكن الكلام عن عدم إفراد المجلس الدستوري بالحماية هاته ، و مشاركته في ذلك من طرف مجلس الدولة ، يحتم علينا معرفة مدى إفراده كذلك بالرقابة على التنظيمات المستقلة الصادرة بموجب السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية في حالة ما إذا تعدت على مجال القانون .

لذلك يمكن طرح السؤال التالي : هل تمتد مشاركة مجلس الدولة للمجلس الدستوري في حماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة من تعدي القانون ، إلى الرقابة على التنظيمات المستقلة الصادرة بموجبها في حالة تعديها على مجال القانون ؟ أم أن هذه المشاركة تقف عند حدود الحماية ؟

الحقيقة أن الدول التي أخذت بالرقابة القضائية على دستورية القوانين لا يثار عندها هذا النوع من الإشكال ، لأنه سواء إعتبرنا التنظيمات المستقلة أعمالا إدارية أو أعمالا تشريعية ستخضع لرقابة القضاء إذا ما تعدت على مجال القانون ، و يكون ذلك بخضوعها لرقابة القضاء الدستوري إذا تم إعتبرها تشريعات ، أو خضوعها لرقابة القاضي الإداري إذا تم إعتبرها قرارات إدارية⁴⁰⁵ .

⁴⁰⁵ - بدران مراد ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ، هامش

لكن الجزائر تعد من الدول التي لم تأخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين⁴⁰⁶، و هو ما يثير إشكالا كبيرا حول مدى إختصاص مجلس الدولة الجزائري بالرقابة على المراسيم الرئاسية المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية .

الحقيقة أن اللائحة تعد عموما عملا إداريا طبقا للمعيار العضوي ، و تعد عملا تشريعيا وفقا للمعيار المادي⁴⁰⁷. لأنها عمل صادر عن جهة إدارية مما يجعلها عملا إداريا وفقا للمعيار العضوي . كما أن مضمونها يتضمن قاعدة عامة و مجردة شأنها في ذلك شأن القانون . و بهذا المفهوم فإن الإختصاص التنظيمي عبارة عن إصدار لقواعد عامة و مجردة في شكل قرارات إدارية⁴⁰⁸.

إن إتجاها كبيرا من الفقه الجزائري يرى أن التنظيم المستقل عبارة عن عمل إداري أو قرار إداري خاضع لرقابة القضاء الإداري⁴⁰⁹. إعمالا للمعيار العضوي سابق الذكر⁴¹⁰.

406 - بوسطة شهرزاد ، مدور جميلة ، المرجع السابق ، ص. 352 .

407-قائد محمد طربوش ، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري - تحليل قانوني مقارن- ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، لبنان ، 1996 ، ص. 296 .

408- أنظر ناصر لباد ، الوجيز في القانون الاداري ، الطبعة الثانية ، د. د. ن ، الجزائر ، 2008 ، ص. 101 ؛ و أنظر كذلك طاهري حسين ، القانون الاداري و المؤسسات الادارية (التنظيم الاداري - النشاط الاداري) دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007 ، ص. 53 ، 54 .

409- أشارت إلى ذلك عقيلة خرياشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007 ، ص. 24 .

و حتى الفقه العربي عموما ، إذ يقول نزيه كجارة في هذا الصدد " لا تشذ الأنظمة المستقلة المنصوص عليها في دستور عام 1958 عن هذا المبدأ ، فهي كسائر الأنظمة الادارية أعمال ادارية تخضع لرقابة القاضي الاداري و لمبدأ

و هذا ما يفسر إختصاص مجلس الدولة الجزائري بالفصل ابتدائيا و نهائيا في " دعاوى الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية " ⁴¹¹.

أما القضاء الجزائري فلم يبد موقفه حول هذه المسألة ، و الدليل على ذلك هو عدم وجود أي حكم قضائي صادر ضد مرسوم رئاسي مستقل في الجزائر ⁴¹². لهذا لا بد من العودة لمجلس الدولة الفرنسي الذي وعلى عكس القضاء الجزائري، منحت له الفرصة لإبداء موقفه حول مدى خضوع التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية للرقابة القضائية .

و قد كان ذلك بمناسبة حكمه في قضية Rubin de Servens ⁴¹³، و الذي إعتبر من خلاله أن المراسيم الرئاسية الصادرة من رئيس الجمهورية في إطار مجاله التنظيمي طبقا للمادة 37 من الدستور الفرنسي تعد أعمالا إدارية خاضعة لرقابة القضاء .

الشرعية " . أنظر مؤلفه السلطة التنظيمية في لبنان و ضوابطها ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، منشورات لجروس - برس ، لبنان ، 1985 ، ص. 152 .

⁴¹⁰ - على اعتبار رئيس الجمهورية من اهم السلطات الادارية المركزية . أنظر في ذلك بوجادي عمر ، المرجع السابق ، ص. 218 و ما بعدها .

⁴¹¹ - أنظر المادة 09 من القانون العضوي 98 / 01 (المعدل و المتمم سابق الاشارة إليه) التي تنص على أن : " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة ، بالفصل في دعاوى الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية ... " .

⁴¹² - أشار إلى ذلك بوجادي عمر ، المرجع السابق ، ص . 253 .

⁴¹³ - C.E,Assemblée,du 2 mars 1962 , 55049 55055 , recueil Lebon .

www.legifrance.gouv.fr

تاريخ الدخول : جانفي 2015 .

أما الأعمال الصادرة عن رئيس الجمهورية التي تدخل في إختصاص البرلمان بمقتضى المادة 34 من الدستور فإنها تعد أعمالا تشريعية لا تخضع لرقابة القضاء الفرنسي⁴¹⁴.

إن وفق هذا الإتجاه بإمكان مجلس الدولة الجزائري أن يكون مختصا بالرقابة القضائية على التنظيم المستقل في حال تعديه على مجال القانون ، و بذلك لا يكون المجلس الدستوري المختص الوحيد بذلك .

لكن و على النقيض مما سبق ، يرى إتجاه آخر⁴¹⁵ أن المجلس الدستوري هو الوحيد المختص بالرقابة على التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية ، و لا تدخل في الإختصاص القضائي لمجلس الدولة الجزائري . إذ و على عكس مجلس الدولة الفرنسي الذي تمتد رقابته على التنظيمات المتعدية على مجال القانون، فإن مجلس الدولة الجزائري - في نظر هذا الإتجاه - لا يختص بهذه المسألة ، بل تعد حكرا على المجلس الدستوري طبقا للمادة 165 من الدستور .

⁴¹⁴- بدران مراد ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص. 193.

⁴¹⁵ - أنظر أسود محمد أمين ، مدى قدرة السلطة التنفيذية في تكييف النظام السياسي الجزائري وفقا لأحكام دستور الجزائر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 196 وما بعدها ؛ و أنظر بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص. 219 .

فيكون بذلك هذا الأخير الهيئة الدستورية الوحيدة المختصة بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية التمييز بين مجال القانون و التنظيمات المستقلة ، لضمان عدم تعديهما على مجال الآخر⁴¹⁶.

أما إختصاص مجلس الدولة الجزائري وفقا لهذا الإتجاه ، فيقتصر على التنظيمات غير المستقلة⁴¹⁷ ، على إعتبار أنها تصدر خصيصا لتنفيذ القانون⁴¹⁸ ، و من ذلك فهي تستمد وجودها منه و تعد تابعة له غير مستقلة عنه .

إذن ، و طبقا لهذا الإتجاه يعد المظهر الاداري الذي تكلمنا عنه بصد المعيار العضوي ، يستقيم و ينطبق مع التنظيمات التنفيذية المتصلة و التابعة للقانون⁴¹⁹ . أما التنظيمات المستقلة فهي ليست قرارا من الناحية الموضوعية، بل هي ذات طابع أو مظهر سياسي⁴²⁰ مستمد من مجالها المستقل و الواسع الذي

416 - بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 219 .

417 - أسود محمد أمين ، مدى قدرة السلطة التنفيذية في تكييف النظام السياسي الجزائري وفقا لأحكام دستور الجزائر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 197 .

و تعد التنظيمات غير المستقلة تابعة للقانون (تنفذ القانون) يمارسها الوزير الأول عن طريق المراسيم التنفيذية ، أنظر الفقرة 02 من المادة 125 .

418 - عبد الواحد القرشي ، السلطة التنظيمية بين الثبات و التغيير على ضوء الخطاب الملكي لتاسع مارس 2011 ، مقال منشور بمجلة المنارة للدراسات القانونية و الادارية ، مجلة علمية فصلية تعنى بالدراسات القانونية و الادارية ، العدد 01 ، 2012 ، ص. 16 .

419 - أسود محمد أمين ، مدى قدرة السلطة التنفيذية في تكييف النظام السياسي الجزائري وفقا لأحكام دستور الجزائر 1996 ، المرجع السابق ، ص. 197 .

420 - سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، الطبعة الثانية ، المرجع السابق ، ص. 236 .

تمارسه عن طريق قواعد عامة و مجردة مثلها مثل القانون ، إستأثرت به من نص المادة 125 فقرة 01 من الدستور .

و بالتالي بهذا المنطق يجوز الطعن ضد مرسوم غير مستقل صادر عن الوزير الأول أمام مجلس الدولة⁴²¹ مادام أن إختصاصه تابع ، و بالتالي النظر في مدى إحترام المشروعية القانونية ، عكس التنظيم المستقل الذي يفوق إختصاص مجلس الدولة لأنه لا يخضع للقانون بل للدستور مباشرة⁴²² ، على إعتبار أن المؤسس هو الذي أقر له مجالا مستقلا يستمد من الدستور مباشرة .

هذا و يرى هذا الإتجاه كذلك أنه لو سلمنا بخضوع التنظيم المستقل لرقابة مزدوجة و من الطبيعة نفسها⁴²³ ، سيجعل لا محالة وجود تنازع إختصاص سلبي و إيجابي بين مجلس الدولة و بين المجلس الدستوري حول نفس المجال ، إذ لا نستطيع أن نجعل فئة من التنظيمات المستقلة من إختصاصه و فئة أخرى من إختصاص المجلس الدستوري ، لأن المجال التنظيمي المستقل غير محدد .

⁴²¹ - لوثن دلال ، المرجع السابق ، ص. 281.

⁴²² - إن بناءات المرسوم الرئاسي المستقل تستند إلى الدستور مباشرة و ليس إلى القانون ، على عكس المرسوم التنفيذي الذي يستند في بناءاته على القانون . أشار إلى ذلك محمد أشركي ، المجال التنظيمي المستقل : شيء من الحقيقة و شيء من الوهم ، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، العدد 22 ، سنة 1998 ، ص . 22 .

⁴²³ - لوثن دلال ، المرجع السابق ، ص. 280 .

هذا دون أن ننسى مسألة التناقض⁴²⁴ التي قد تحصل جراء هذه الرقابة المزدوجة، إذ قد تعتبر إحدى الجهتين نفس التنظيم مشروعاً و تعتبره أخرى غير مشروع .

هذا التناقض الذي حتى و لو تم حله بترجيح كفة المجلس الدستوري باعتبار قراره ملزماً للسلطات الثلاث في الدولة ، إلا أنه ما فائدة الرقابة القضائية إذا كان القرار الأول و الأخير يعود للمجلس الدستوري .

لذا يعد المجلس الدستوري وفق هذا الإتجاه ، المختص الوحيد في النظام الدستوري الجزائري بالرقابة الدستورية على الحدود بين المجالين وفقاً للمادة 165 من الدستور ، مخالفاً بذلك الإتجاه الأول ، و كذلك ما سار عليه النظام القانوني الفرنسي، الذي جعل المجلس الدستوري مختصاً بالرقابة على القوانين من تعديها على المجال التنظيمي ، و في المقابل جعل مجلس الدولة مختصاً في الرقابة على التنظيمات المتعدية على مجال القانون⁴²⁵.

لكن و مع تقديرنا لهذا الاتجاه الثاني ، إلا أنه لا بد و أن لا نخلط بين القوة القانونية للتنظيمات المستقلة و الطبيعة القانونية لها⁴²⁶. فإذا كانت قوة المراسيم الرئاسية المستقلة ترتبط كقاعدة عامة بطبيعتها القانونية ، فإن هذا الترابط ليس أمراً

⁴²⁴ - أشار إلى هذه النقطة و الفكرة ، أسود محمد أمين ، مدى قدرة السلطة التنفيذية في تكييف النظام السياسي

الجزائري وفقاً لأحكام دستور الجزائر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 197 .

⁴²⁵ - بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ،

المرجع السابق ، ص . 219 .

⁴²⁶ - بدران مراد ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ،

ص . 193 بتصرف .

حتميا ، إذ باستطاعة المؤسس الدستوري تغيير القوة العادية للعمل بسبب ظروف أو اعتبارات له السلطة الكاملة في تقديرها .

فعندما أقرّ المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية بأن يمارس اختصاصه التنظيمي و يصدر بصفة مستقلة قواعد عامة و مجردة - مثلها مثل القانون- في المسائل غير المخصصة للقانون و فقا للمادة 125 فقرة 01 من الدستور ، فإن من حق المؤسس أن يغير في القوة القانونية لتنظيمات رئيس الجمهورية ، بأن يجعلها مثلا تابعة للقانون غير مستقلة عنه ، أو على الأقل ذات مجال وارد على سبيل الحصر. لكنه لا يملك تغيير الطبيعة القانونية لهذه التنظيمات على اعتبار أنها أعمال إدارية وفقا للمعيار العضوي مهما كانت الظروف .

وبناء على ذلك ، فإن مجلس الدولة الجزائري يختص بالرقابة على التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية ، ويؤسس تلك الرقابة على الطبيعة القانونية لهذه التنظيمات باعتبارها أعمالا صادرة عن سلطة إدارية مركزية بغض النظر عن كونها تضم قواعد عامة و مجردة مثلها مثل القانون ، و بغض النظر عن إتساع مجالها أو استقلالها عن القانون .

إذن ، فالبحث في مدى رقابة مجلس الدولة الجزائري على التنظيمات المستقلة يتطلب أساسا الإجابة على السؤال التالي : ما هي الطبيعة القانونية للتنظيمات المستقلة ؟

فإذا وقع الخلاف حول الإجابة على هذا السؤال يكون مرجعه الخلاف حول ما هو المعيار المعتمد لتحديد طبيعة التنظيم المستقل ، هل هو المعيار العضوي أم المعيار المادي . و هنا لا يثور الخلاف ، و ذلك نظرا لأن المعيار العضوي هو الراجح في الجزائر بناء على المادة 09 من القانون العضوي رقم 98 - 01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ، و المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية⁴²⁷ .

و من هنا فإن التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية لابد و أن تخضع لرقابة مجلس الدولة الجزائري ، و ذلك نظرا لأنها أعمال صادرة عن هيئة إدارية⁴²⁸ مركزية⁴²⁹ .

إذن في تقديرنا ، لابد من الأخذ بالإتجاه الأول ، بأن لا ينفرد المجلس الدستوري لوحده بالرقابة على التنظيمات المستقلة من تعديها على مجال القانون ، و أن يشاركه في ذلك مجلس الدولة الجزائري .

⁴²⁷- تنص المادة 901 من القانون رقم 08 - 09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية (ج.ر.ج.ج 21 الصادرة بتاريخ 23 أبريل 2008) على أن : " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة ، بالفصل في دعاوى الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية .

كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة " .

⁴²⁸- بدران مراد ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص . 193 ، 194 بتصرف .

⁴²⁹ - المادة 09 من القانون العضوي 98 / 01 (المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11 - 13) .

و هو ما سيكون له إنعكاس إيجابي على الرقابة الممارسة على الحدود بين مجالي القانون و اللائحة عامة ، و على التنظيمات المستقلة خاصة ، لأن مشاركة مجلس الدولة للمجلس الدستوري في هذه الرقابة سيؤدي حتما إلى الابتعاد عن الصورة الكئيبة التي رسمها واقع الرقابة الدستورية في الجزائر⁴³⁰ .

إلا أن الرقابة بينهما ستختلف حتما من حيث الطبيعة ، كون أنها ستكون رقابة سياسية بالنسبة للمجلس الدستوري ، و رقابة قضائية بالنسبة لمجلس الدولة .

لكن يبقى الجدل السابق في حدود الاجتهادات الفقهية في إنتظار صدور إجتهادات قضائية تزيل اللبس و الغموض الذي يعتري هذه المسألة .

⁴³⁰ - و هو ما سيتم التعرض إليه لاحقا ضمن المبحث المتعلق بواقع الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية بموجب سلطته التنظيمية المستقلة ، ص. 269 و ما بعدها من الرسالة .

المبحث الثاني :

حماية المجلس الدستوري لمجال السلطة التنظيمية

المستقلة من تعدي القوانين :

إن المجلس الدستوري يحمي مجال السلطة التنظيمية المستقلة من تعدي القوانين العضوية و العادية من خلال رقابته على دستوريتها .

لهذا فإن الرقابة الدستورية على القوانين المتعدية على مجال السلطة التنظيمية المستقلة تترد إيجابا على هذه الأخيرة التي تستأثر بحماية قوية لمجالها اللا متناهي ، عن طريق الحكم بعدم دستورية أي قانون عضوي أو عادي في حالة تعديه على ذلك المجال ، و العكس صحيح⁴³¹ . و يترتب على الحماية المقررة على مجال السلطة التنظيمية المستقلة الآثار التالية :

- بما أن الرقابة الدستورية على القوانين المتعدية توفر حماية للمجال التنظيمي المستقل ، فإن أي تفسير لمجال القانون من طرف المجلس الدستوري هو تفسير لمجال السلطة التنظيمية المستقلة كذلك . و بمعنى أوضح ، إذا فسر المجلس مجال القانون بأن أكد أن مسألة معينة أو مجالا معيناً هو من إختصاص القانون بشكل

⁴³¹ - بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 219 ، 220 .

حصري بناء على المادة 122 أو 123 أو مواد أخرى متفرقة في الدستور ، فإن هذا المجال يعد محرما على رئيس الجمهورية في إطار سلطته التنظيمية المستقلة ، لا يمكنه الخوض فيه و تنظيمه ، و العكس صحيح . أي أن تفسير المجلس الدستوري إذا أكد بأن المسألة أو الميدان يخرج عن دائرة إختصاص القانون ، إرتدت هذه المسألة بقوة الدستور إلى مجال السلطة التنظيمية المستقلة⁴³² .

و لعل أبرز مثال على ذلك رأي المجلس الدستوري رقم 04 المؤرخ في 19 فيفري 1997 الذي أكد أن سلطة إنشاء المحاكم ضمن المجالس القضائية هي من الإختصاص الأصيل المقرر وفقا للدستور الجزائري للقانون إستنادا للفقرة 06 من المادة 122⁴³³ .

و بالتالي فإن عملية تفسير و تأكيد المجلس الدستوري أن تلك المسألة تعد من المجال الخصب للقانون ، هي تأكيد في حد ذاته على أنها خارج نطاق الفقرة 01 من المادة 125 ، إذ لا يمكن لرئيس الجمهورية تنظيم هذه المسألة عن طريق

⁴³² - بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 219 ، 220 .

⁴³³ - إذ ذكر المجلس الدستوري من خلال رأيه هذا أن " ... - واعتبارا أن البند 6 من المادة 122 من الدستور، ولذات الأثر، يقضي بأن البرلمان يشرع في مجال: "... القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية "، مما ينتج عنه أن إنشاء المحاكم ضمن المجالس القضائية يعتبر اختصاصا ينفرد به البرلمان ، ... " . الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

مرسوم رئاسي مستقل ، و إلا كان عمله غير دستوري يستوجب تحرك جهات الإخطار⁴³⁴ .

- تستفيد السلطة التنظيمية المستقلة و بشكل كبير من الرقابة الدستورية على القوانين المتعدية على مجالها اللامنتهي ، و هذا على إعتبار أن الدستور قد حدد مجال القانون على سبيل الحصر ، ما يجعل ظهور رغبة البرلمان في توسيع مجاله على حسابها أمرا واردا .

لذا ، فإن الاشكال المطروح في هذا المقام هو : كيف يحمي المجلس الدستوري مجال السلطة التنظيمية المستقلة من تعدي البرلمان و تجاوز حدوده الدستورية ؟ و هل يختلف الأمر إذا كان التعدي من القوانين العضوية أو العادية ؟ أم أن الأمر سياتي ؟ و إذا كان الأمر كذلك فما هي آثار تلك الحماية على السلطة التنظيمية المستقلة ؟

هذا ما ستتم الاجابة عليه من خلال التطرق إلى حماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة من تعدي القوانين العضوية (المطلب الأول) و من تعدي القوانين العادية (المطلب الثاني) .

⁴³⁴ - بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 220 .

المطلب الأول :

حماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة من تعدي القوانين

العضوية :

عرفت المنظومة القانونية الجزائرية فئة القوانين العضوية أو النظامية مع دستور 1996 المعدل و المتمم⁴³⁵ ، هذه الفئة الجديدة التي تعرّف على أنها " تلك القوانين الصادرة من المشرع العادي ، و المرتبطة بموضوع من الموضوعات المتصلة بالدولة ، سواء من حيث شكلها أو نظام الحكم فيها ، و بتنظيم سلطاتها العليا ، وتحديد اختصاصاتها و كيفية ممارستها لوظيفتها " ⁴³⁶. هذا و تنظم القوانين العضوية المسائل التي تكتسي أهمية دستورية بالغة⁴³⁷ ، و ذلك من أجل ضمان ثباتها و استقرارها ، على اعتبار أن تلك الفئة من القوانين تخضع لإجراءات و قيود دستورية مشددة و قوية سواء من خلال وضعها أو تعديلها أو إلغائها ، على النقيض تماما مع القوانين العادية التي تخضع لاجراءات عادية و بسيطة⁴³⁸ . إذ اشترط

⁴³⁵ - بولوم محمد الأمين ، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري و التطبيق ، المرجع السابق ، ص. 143 .

⁴³⁶ - مأخوذ عن سيدي محمد ولد سيد آب ، المرجع السابق ، ص. 189 .

⁴³⁷ - شريط وليد ، المرجع السابق ، ص. 211 .

⁴³⁸ - مولود ديدان ، المرجع السابق ، ص. 411 .

الدستور الجزائري الأغلبية المطلقة للنواب و أغلبية 3/4 أعضاء الغرفة العليا⁴³⁹ ، و هذا من أجل المصادقة عليها و ادخالها ضمن المنظومة القانونية . و لعل هذا ما يجعل فئة القوانين العضوية أسمى و أعلى مرتبة من القوانين العادية⁴⁴⁰ ، حتى و إن كان كلاهما صادرا عن نفس الجهة ألا و هي البرلمان⁴⁴¹ . و يعود ذلك في الأساس إلى ارتباط القوانين العضوية بالدستور ، و تنظيمها للمواضيع ذات الأهمية، و كذلك إلى طريقة المصادقة على هذه الفئة من القوانين⁴⁴² .

هذا و يتميز القانون العضوي عن القانون العادي بجملة من الخصائص أهمها أن له مواضيع و مجالات خاصة ، بحيث قام دستور 1996 من خلال المادة 123 و مواد أخرى منه⁴⁴³ بالنص على مسائل بعينها تنظم بشكل حصري عن

⁴³⁹ - فريد علوش ، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، سنة 2010 ، ص. 208 . و تنص المادة 123 فقرة ما قبل الاخيرة على أن : " ... تتم المصادقة على القانون العضوي ، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة ... " .

⁴⁴⁰ - محمد بوسلطان ، الرقابة على دستورية المعاهدات في الجزائر ، مجلة المجلس الدستوري ، مجلة نصف سنوية متخصصة تصدر عن المجلس الدستوري ، العدد رقم 01 ، سنة 2013 ، ، ص. 36 .

⁴⁴¹ - سليمة مسراتي ، استقلالية السلطة القضائية كأهم ضمان للحق في النفاذ (دستور الجزائر 1996 نموذجاً) ، مجلة الاجتهاد القضائي ، مجلة صادرة عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع الجزائري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، العدد التاسع ، مارس 2013 ، ص. 96 .

⁴⁴² - لوشن دلال ، المرجع السابق ، ص. 301 .

⁴⁴³ - كالمواد : 103 ، 108 ، 112 ... الخ من الدستور . إذ تنص المادة 103 على أن : " تحددّ كميّات انتخاب النواب و كميّات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم، و شروط قابليتهم للانتخاب، و نظام عدم قابليتهم للانتخاب، و حالات التنافي، بموجب قانون عضوي " . كما تنص المادة 108 من الدستور على أن : " يحدّد قانون عضوي

طريق القوانين العضوية⁴⁴⁴ ، بحيث لا يمكن تنظيمها عن طريق قوانين عادية أو تنظيمات... إلخ . كما يتميز القانون العضوي عن القانون العادي من خلال طريقة المصادقة عليه⁴⁴⁵ ، إذ أن الأغلبية المقررة للمصادقة عليه هي الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني ، هذه الأغلبية المشددة المختلفة تماما عما أقره المؤسس الدستوري للقانون العادي من أغلبية بسيطة حتى تتم المصادقة عليه . هذا بالنسبة للغرفة الأولى أما بالنسبة للغرفة الثانية فإن أغلبية 3/4 أعضائها تبقى نفس الأغلبية المشترطة للمصادقة على كلا الفئتين من القانون⁴⁴⁶ .

هذا و يتميز القانون العضوي أو النظامي كذلك بخضوعه لرقابة المجلس الدستوري قبل صدوره⁴⁴⁷ ، إذ و بسبب أهميته ، و بسبب معالجته لمسائل دستورية قوية و مهمة⁴⁴⁸ ، فإن المجلس الدستوري يسلط عليه رقابة سياسية مسبقة قبل صدوره

الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه " . هذا و تنص المادة 112 من الدستور على أن : " يحدّد قانون عضوي شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده " .

444 - صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص. 273 .

445 - شريط وليد ، المرجع السابق ، ص. 213 .

446 - صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص. 273 .

447 - لا يتميز القانون العضوي لوحده بهذه الخاصية و إنما حتى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، و النظام الداخلي لمجلس الأمة يخضعان للرقابة الالزامية برأي من طرف المجلس الدستوري ، و ذلك قبل إصدارهما و دخولهما حيز التنفيذ (المادة 165 فقرة 03 . و المادة 03 من النظام المؤرخ في 16 أبريل 2012 المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري ج.ر.ج.ج العدد رقم 26 الصادرة بتاريخ 03 ماي 2012) .

448 - طيبي عيسى ، المرجع السابق ، ص. 175 .

و دخوله حيز التنفيذ وفقا للمادة 123 فقرة أخيرة من الدستور⁴⁴⁹ ، إذ يعد رئيس الجمهورية ملزما وفقا للدستور بإخطار المجلس الدستوري حول القانون العضوي للنظر في مدى دستوريته ، و مدى تجاوزه كذلك للميادين المحددة له على سبيل الحصر في المادة 123 من الدستور . و يكون ذلك بعد مصادقة البرلمان على هذا القانون و قبل قيام رئيس الجمهورية بعملية الإصدار⁴⁵⁰ وفقا للمادة 126 من الدستور⁴⁵¹ . هذه العملية التي يمتنع الرئيس عن القيام بها إلى حين الفصل في مدى مطابقة هذا القانون العضوي للدستور من طرف المجلس الدستوري .

و في هذه المرحلة يكون القانون العضوي أمام أحد الاحتمالات ، إما أن يفصل المجلس بدستورية هذا القانون ، فيكون على رئيس الجمهورية القيام بإصداره مادام أنه مطابق للدستور⁴⁵² ، و غير متعد على مجال السلطة التنظيمية المستقلة. أو يفصل بعدم مطابقة هذا القانون العضوي للدستور بأن تعدى على مجال السلطة التنظيمية المستقلة مثلا . في هذه الوضعية الأخيرة نميز بين ما إذا كان القانون

449 - تنص المادة 123 فقرة أخيرة على أن : " ... يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره " .

450 - حبشي لزرق ، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة و ضماناتها ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة تلمسان ، السنة الجامعية 2012 - 2013 ، ص. 242 .

451 - تنص المادة 126 من الدستور على أن : " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلّمه إياه .

غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 الآتية ، المجلس الدستوري ، قبل صدور القانون ، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 167 الآتية " .

452 - طبقا للمادة 126 من الدستور .

العضوي بأكمله غير مطابق للدستور أو متعدي على مجال السلطة التنظيمية المستقلة ، في هذه الحالة على رئيس الجمهورية أن لا يصدر هذا القانون ⁴⁵³ ، و بين ما إذا كان جزء من القانون غير دستوري و متعدي ، بمعنى أن تكون أحد نصوصه أو بنوده فقط غير مطابقة للدستور أو متعدية على مجال رئيس الجمهورية . في هذه الحالة إذا كان بالإمكان فصل هذا النص أو هذه البنود عن القانون النظامي دون أن تؤثر على بنيته و على بقية أحكامه ، فلا بد من أن نستثني هذا النص أو هذه البنود غير المطابقة للدستور ، و إصدار بقية النصوص التي لا تخالف الدستور ⁴⁵⁴ و لا تتعدى على مجال السلطة التنظيمية المستقلة .

أما إذا كانت لعملية فصل هذا النص أو البنود غير المطابقة للدستور عن القانون العضوي تأثيرا على أحكامه و مساسا ببنيته ، فهنا يكون رئيس الجمهورية ملزما بعدم إصدار هذا القانون ، لأنه في حال قيامه بذلك يكون قد قام بإصدار قانون مخالف للقانون الذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه ⁴⁵⁵ . كما يستطيع رئيس الجمهورية كذلك أن يعترض على هذا القانون العضوي طبقا لأحكام المادة 127 من الدستور بأن يطلب مداولة ثانية من البرلمان حوله للنظر في المواد أو البنود غير المطابقة للدستور التي يتضمنها ، و التي قد تكون قد نظمت ميدانا يعود لاختصاص رئيس الجمهورية وفقا للمادة 125 فقرة 01 . و بعد أن يقوم البرلمان

⁴⁵³ - صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص.325 .

⁴⁵⁴ - عمار عباس ، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور ، المرجع السابق ، ص. 84 .

⁴⁵⁵ - سامي عبد السلام ، المرجع السابق ، ص. 141 .

بتعديل هذه المواد (المخالفة و المتعدية) أو إلغائها يعيد الرئيس هذا القانون إلى المجلس الدستوري مجددا لينظر فيه على ضوء التعديلات و يحكم بدستوريته⁴⁵⁶ ، فيقوم رئيس الجمهورية بعد ذلك بإصدار هذا القانون النظامي⁴⁵⁷ طبقا لأحكام المادة 126 المتعلقة بالإصدار .

إذا تختلف القوانين العضوية عن التنظيمات المستقلة من حيث الرقابة الدستورية السابقة ، إذ أن القوانين العضوية تخضع لهذه الرقابة بشكل إلزامي ، ما يجعل رئيس الجمهورية ملزما بإخطار المجلس الدستوري حولها ، على عكس التنظيمات المستقلة

⁴⁵⁶ - صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص.325 .

⁴⁵⁷ - تنص المادة 01 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012) على أن : " يفصل المجلس الدستوري في مطابقة القوانين العضوية للدستور قبل صدورها طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 123 من الدستور برأي وجوبي بعد أن يخطر رئيس الجمهورية طبقا للفقرة الثانية من المادة 165 من الدستور خلال الأجل المحدد في الفقرة الأولى من المادة 167 من الدستور " .

و تنص المادة 02 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012) على أن : " إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكما غير مطابق للدستور ، ولا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون ، لا يتم إصدار هذا القانون .

غير أنه إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكما 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 03 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012) .

التي تخضع للرقابة السابقة من المجلس الدستوري قبل دخولها حيز التنفيذ و لكن بشكل اختياري يعود لإرادة جهة الاخطار⁴⁵⁸.

ومنه يمكن القول أن خضوع القانون العضوي للرقابة السياسية المسبقة و إن كان يعتبر ضمانا لإحترام و سمو الدستور⁴⁵⁹ إلا أنه من جهة أخرى يوفر حماية قوية لمجال السلطة التنظيمية المستقلة عن طريق التصدي للقوانين العضوية المتعدية بشكل مسبق قبل دخولها حيز التنفيذ .

هذه الحماية التي أقرها الدستور للسلطة التنظيمية المستقلة من تعدي القوانين العضوية على مجالها بشكل وجوبي⁴⁶⁰ ، و هو ما نستشفه من تقرير رقابة وجوبية سابقة على دستورية هذه القوانين⁴⁶¹ من خلال المادة 123 فقرة أخيرة من الدستور التي تنص على "... يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره..." ، و المادة 165 فقرة 02 من الدستور التي تنص على أن : "... يبدي المجلس الدستوري ، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية ،

458 - عمار عباس ، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور ، المرجع السابق ، ص. 71 .

459 - طيبي عيسى ، المرجع السابق ، ص. 175 .

460 - هذا و نلاحظ أن المجلس الدستوري من الناحية الفعلية يسجل حضوره و بشكل قوي في مجال فحص مطابقة القوانين العضوية للدستور مادام أنها اجبارية . أنظر إلى أحكام المجلس الدستوري في مجال الرقابة الدستورية و رقابة المطابقة للدستور الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

www.conseil-constitutionnel.dz

تاريخ الدخول : جويلية 2014

461 - بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص. 187 ، 188 .

رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان... " ،
دون أن ننسى المادة 01 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري سابقة
الذكر .

أما القانون العضوي فلا يتمتع بنفس الحماية المقررة للسلطة التنظيمية المستقلة
مادام أن الرقابة السياسية على التنظيمات المستقلة هي جوازية تعود لإرادة جهة
الإخطار. هذه الجوازية التي قد لا تكون في صالح مجال القانون في حالة وجود
تنظيمات متجاوزة لحدودها و متعدية على مجاله .

و لعنا نذكر مثلا في هذا المقام عن النتائج السلبية المترتبة عن جوازية الخضوع
للرقابة الدستورية ، هذا المثال الذي و إن كان متعلقا بأمر رئاسي و ليس بتنظيم
مستقل ، إلا أنه يعطي صورة عن سلبيات الرقابة الجوازية . هذا المثال متعلق
بالأمر رقم 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة
1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى ، و الذي كان
أمرا رئاسيا غير دستوري ، إلا أنه و بسبب خضوعه لمبدأ جوازية الاخطار ، بقي
أمره طي الكتمان إلى حين مرور 03 سنوات كاملة على دخوله حيز التنفيذ
و التطبيق .

فقام رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري بشأنه ، فأصدر قراره رقم 02
ق.أ/م د/2000 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1420 الموافق 27 فبراير سنة

2000⁴⁶²، و الذي نص من خلاله على أن "... - اعتبارا أن الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة 1997، موضوع الإخطار، قد أنشأ جماعتين إقليميتين تحت تسمية "محافظة الجزائر الكبرى" و "الدائرة الحضرية" و حدد قواعد خاصة لتنظيمهما و سيرهما و عملهما بموجب أحكامه،

- واعتبارا أن المؤسس الدستوري حين أقر في المادة 15 (الفقرة الأولى) من الدستور أن " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية" فإنه يقصد حصر التقسيم الإقليمي للبلاد في هاتين الجماعتين الإقليميتين دون سواهما،

- واعتبارا أنه إذا كان المؤسس الدستوري قد خول المشرع، بمقتضى المادة 122 (البند 10) من الدستور، صلاحية التشريع في مجال التقسيم الإقليمي للبلاد، فإنه يتعين عليه، حين ممارسة هذه الصلاحية، أن يتقيد بأحكام المادة 15 (الفقرة الأولى) من الدستور،

- واعتبارا أنه إذا كان بإمكان المشرع أن يحدد قواعد تنظيم وسيّر و عمل خاصة بمدينة الجزائر العاصمة، إنطلاقا من مركزها الدستوري وفقا للمادة 04 من الدستور، فإن عليه أن يتقيد بأحكام الدستور في الموضوع،

- واعتبارا، بالنتيجة، أن المشرع حين أنشأ جماعتين إقليميتين تدعيان "محافظة الجزائر الكبرى" و "الدائرة الحضرية" و حدد قواعد خاصة لتنظيمهما و سيرهما

⁴⁶² - الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

و عملهما يكون قد خالف أحكام الدستور لا سيما المواد 15 (الفقرة الأولى) ، 18 (الفقرة الثانية) ، 78 (البند التاسع) ، 79 (الفقرة الأولى) و 101 (الفقرة الثانية) منه .

يقرر:

- التصريح بأن الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، موضوع الإخطار، غير دستوري ... " 463 .

إذن لو كان الأمر رقم 97-15 قانونا عضويا لما وقعنا في مثل هذا التجاوز الذي دام مدة 03 سنوات كاملة ، لأنه و بكل بساطة يكون رئيس الجمهورية ملزما وفقا للمادة 126 من الدستور بإصدار القانون الذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه حتى يضحى قانونا كاملا ينشر في الجريدة الرسمية 464 .

و في حالة القانون العضوي و بناء على المواد السابقة (165 ، 123 ، 01) يكون الرئيس قبل عملية الإصدار ملزما بإخطار المجلس الدستوري للنظر في مدى مطابقته للدستور ، بما في ذلك عدم تعديه على مجال السلطة التنظيمية المستقلة

463 - الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

بمقتضى المادة 125 / 01 . و هو ما يجعل إمكانية إفلاته من الرقابة الدستورية غير موجودة أصلا .

إذا و إمتدادا لما سبق ، لا يمكن للرقابة على تعدي القوانين العضوية على مجال السلطة التنظيمية المستقلة أن تكون لاحقة بناء على قرار⁴⁶⁵ . أي بعد دخولها حيز التنفيذ و ترتيبها آثارا قانونية و حقوقا مكتسبة . لأن أي مخالفة منها لأحكام الدستور أو أي تجاوز لمجالها و التعدي على مجال السلطة التنظيمية المستقلة سيتم اكتشافه مباشرة بعد الرقابة السابقة الإجبارية . ما يطرح تساؤلا حول ضرورة وجود الرقابة اللاحقة في حياة القوانين العضوية . و على النقيض مما سبق تخضع التنظيمات المستقلة لرقابة جوازية تفرض احتمالية عدم قيام جهات الاخطار باللجوء إلى المجلس الدستوري و اخطاره بشأن هذه التنظيمات قبل دخولها حيز التنفيذ ما دام أنها جوازية . و في حالة اللجوء إلى المجلس الدستوري و إخطاره في إطار الرقابة البعدية ، تكون هذه الأخيرة بعد دخول هذه التنظيمات المستقلة إلى حيز التنفيذ ، ما يجعلها قد رتبت حقوقا مكتسبة و آثارا قانونية ، و هذا مباشرة بعد دخولها إلى المنظومة القانونية .

و تكون آثار قرار المجلس الدستوري بالنسبة للتنظيمات المستقلة المخالفة أو المتعدية ذات أثر فوري مباشر⁴⁶⁶ لا يمس مرحلة قبل صدور قرار المجلس .

⁴⁶⁵ - فريد علوش ، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر ، المرجع السابق ، ص. 209 .

⁴⁶⁶ - الأمين شريط ، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري ، مجلة المجلس الدستوري ، مجلة نصف

سنوية متخصصة تصدر عن المجلس الدستوري ، العدد رقم 01 ، سنة 2013 ، ص. 18 .

و منه يبقى مجال السلطة التنظيمية المستقلة محميا برقابة سابقة إجبارية ، دون الخوف من صدور القانون العضوي المتعدي ، و الذي يترتب عليه حقوق مكتسبة في أصلها هو تعد على مجال السلطة التنظيمية المستقلة . على عكس القانون العضوي الذي يبقى هذا الإحتمال واردا مما يؤثر على مجاله الخصب .

على أنه في حالة فصل المجلس الدستوري بعدم دستورية القانون العضوي (كله أو جزء منه) بسبب أنه غير مطابق للدستور أو متجاوز لمجاله و متعدي على مجال رئيس الجمهورية فإن جزائه هو الإلغاء ، و يزول أثره ابتداء من تاريخ صدور الرأي⁴⁶⁷ ، إذ يعتبر القانون ملغيا يفقد أثره (منذ صدور رأي المجلس الدستوري) ، إلا أنه لا مجال هنا للكلام عن آثار قانونية و حقوق مكتسبة لأن القانون العضوي في هذه المرحلة لم يدخل حيز التنفيذ بعد .

و منه فإن الحكم بعدم دستورية القانون العضوي المخالف أو المتعدي يؤدي إلى إلغاءه و زوال أثره ، إذ يحظر على رئيس الجمهورية القيام بعملية إصداره وفقا للمادة 126 من الدستور ، حتى لا يدخل حيز التنفيذ . الشيء الذي سيجعل كل مؤسسات الدولة من تشريعية و تنفيذية و قضائية في منأى عن التعامل مع هذا القانون الذي تم إلغائه من المنظومة القانونية⁴⁶⁸ .

⁴⁶⁷ - أنظر المادة 169 من الدستور .

⁴⁶⁸ - فريد علوش ، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر ، المرجع السابق ، ص. 210 .

و عليه لا يمكن إصدار القانون العضوي إلا بعد النظر وجوبا في مدى دستوريته من طرف المجلس الدستوري⁴⁶⁹ و هذا ما يشكل حماية مهمة و بشكل وجوبي و مسبق لمجال السلطة التنظيمية المستقلة موضوع الدراسة ، هذه الحماية التي أكد عليها الدستور من خلال نصيين⁴⁷⁰ أولهما المادة 123 فقرة أخيرة ، و ثانيهما المادة 165 فقرة 02 ، و التي و إن كان المؤسس الدستوري قد أقرها تجسيدا لمبدأ سمو الدستور ، فإنها تخدم في ذات الوقت مجال رئيس الجمهورية التنظيمي بحمايته من تجاوز و تعدي القوانين⁴⁷¹ العضوية لمجالها الوارد على سبيل الحصر في المادة 123 و مواد أخرى في الدستور .

⁴⁶⁹ - لشهب حورية ، المرجع السابق ، ص. 160 .

⁴⁷⁰ - بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 187 .

⁴⁷¹ - بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 191 .

المطلب الثاني :

حماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة من تعدي القوانين

العادية :

" إن التشريع العادي هو مجموعة القواعد القانونية التي تقوم السلطة التشريعية أساسا بوضعها في حدود اختصاصها الذي يبينه الدستور و هي تتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة اللذان لديهما كل السيادة في إعداد القوانين و التصويت عليها حسب الدستور الجزائري " ⁴⁷².

و يطلق على هاته الفئة من النصوص بالتشريع العادي أو القانون بمعناه الخاص ⁴⁷³ ، و هذا من أجل تمييزها عن الدستور من جهة ، وعن القرارات و اللوائح التنفيذية الصادرة عن السلطة التنفيذية من جهة أخرى ⁴⁷⁴.

و إذا تم مقارنة القوانين العادية بالعضوية فإنه يمكننا إستنتاج الخصائص التي تميز هذه الفئة من القوانين .

⁴⁷² - أحمد سي علي ، المرجع السابق ، ص. 222 ، 223 .

⁴⁷³ - سعيد السيد علي ، دور قسم التشريع بمجلس الدولة في العملية التشريعية ، دار أبو المجد للطباعة ، مصر ، 2008 ، ص . 58 .

⁴⁷⁴ - اسحاق ابراهيم منصور ، نظريتنا القانون و الحق و تطبيقاتهما في القوانين الجزائرية ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1990 ، ص. 144 .

إذ أن للقانون العادي مجالا خصباً حدده له الدستور الجزائري حصرياً⁴⁷⁵ في المادة 122 ، و مواد أخرى متفرقة في الدستور . هذا المجال يعد حكرًا على هذه الفئة من القوانين يحظر على القوانين العضوية و التنظيمات المستقلة التعدي عليها . و في حالة ما إذا تم ذلك ، يتم إخطار المجلس الدستوري بهذا الشأن على إعتبار أن التعدي في هذه الحالة على إختصاص القانون العادي يعد مسألة غير دستورية .

كما يختلف القانون العادي من خلال طريقة المصادقة عليه ، و هنا لا بد من التمييز بين طريقة المصادقة أمام المجلس الشعبي الوطني ، و أمام مجلس الأمة . فبالنسبة للمصادقة على القانون العادي أمام الغرفة السفلى ، لا يتطلب الأمر سوى الأغلبية البسيطة ، و هو ما يبرز سهولة إجراءاتها و بساطتها . و هذا على عكس القانون العضوي الذي يحتاج إلى أغلبية موصوفة من أجل ذلك⁴⁷⁶ .

أما الأغلبية المتعلقة بالغرفة العليا فهي وفقاً للمادة 120 / 03 أغلبية واجبة في جميع الأحوال⁴⁷⁷ و هي 3/4 من أعضائه . إذ تنص على أن " ... يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني و يصادق عليه بأغلبية (3/4) أعضائه ... " .

⁴⁷⁵ - حبشي لزرق ، المرجع السابق ، ص. 66 .

⁴⁷⁶ - المادة 123 فقرة ما قبل الأخيرة .

⁴⁷⁷ - نصر الدين معمري ، المرجع السابق ، ص. 29 .

هذا و يختلف القانون العادي عن القانون العضوي أيضا من خلال جوازية الرقابة الدستورية عليه من طرف المجلس الدستوري⁴⁷⁸. إذ و على عكس القوانين العضوية فإن ما يميز القوانين العادية ، هو أن الرقابة عليها جوازية . إذ يعد ذلك مرتبطا بإرادة و رغبة جهة الاخطار⁴⁷⁹ ، و التي إذا مارست حقها هذا المقرر دستوريا ، فإن القانون العادي يكون في مواجهة رقابة المجلس الدستوري . لكن إذا لم تمارس حقها هذا يبقى القانون العادي في منأى عن هذه الرقابة حتى و لو كان غير دستوري⁴⁸⁰. و هذا على عكس القانون العضوي الذي أقرت المادة 165 بشأنه رقابة سابقة وجوبية⁴⁸¹ تلزم من خلالها رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري حول مشروع القانون العضوي قبل إصداره⁴⁸².

478 - لا تعد القوانين العادية و التنظيمات لوحدها خاضعة للرقابة الدستورية الاختيارية من طرف المجلس الدستوري ، و إنما حتى المعاهدات (المادة 168 من الدستور) ، هذه الأخيرة التي تكون الرقابة على دستورتها برأي من المجلس الدستوري قبل المصادقة عليها من طرف الرئيس . أنظر فريد علواش ، المجلس الدستوري الجزائري : التنظيم و الاختصاصات، مجلة المنتدى القانوني ، مجلة دورية تصدر عن قسم الكفاءة المهنية للمحاماة ، بكلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد الخامس ، مارس 2008 ، ص. 113.

479 - لشهب حورية ، المرجع السابق ، ص. 158 .

480 - عمار عباس ، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور ، المرجع السابق ، ص. 67 .

481 - لقد سلف الذكر أن اقتراح التعديل الدستوري الجديد قد نقل مجالا من مجالات القانون العادي إلى مجال القانون العضوي ، الشيء الذي سيدعم بلا شك حماية التنظيمات المستقلة . إذ أن إضافة هذا المجال إلى القانون العضوي سيخضعه للرقابة الوجوبية المسبقة ، بعدما كان خاضعا للرقابة الجوازية في ظل وجوده ضمن مجال القانون العادي .

482 - حبشي لزرق ، المرجع السابق ، ص. 241 .

و عليه ، فإن المؤسس الدستوري لم يقرّ بشأن القوانين العادية رقابة إجبارية أو وجوبية . بل رقابة إختيارية تعود للسلطة التقديرية لجهة الإخطار، و التي لها الحرية في ممارسة أو عدم ممارسة إختصاصها .

و بالتالي فإن حماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة من تعدي القوانين العادية تبقى مسألة مرتبطة بإرادة جهة الإخطار مادام أن الرقابة عليها جوازية ، غير مقيدة بوجوبية الرقابة السابقة .

لكن يجدر الذكر أنه حتى و لو كانت الرقابة على القوانين العادية في حالة تعديها على مجال السلطة التنظيمية المستقلة مسألة جوازية ، إلا أنها من الناحية العملية لا تطرح أي إشكال بالنسبة للجهة المخطرة . و هذا على عكس التنظيمات المستقلة التي تطرح صعوبة ممارسة رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لحقيهما في الإخطار ، في إطار هذه الرقابة السياسية السابقة . لأن هذا النوع من الرقابة يمارس ضد المرسوم أو القانون المخالف عندما يكون مشروعاً ، أي قبل دخوله حيز التنفيذ⁴⁸³ ، لأنه في هذه الحالة سيستلزم الرقابة اللاحقة⁴⁸⁴ .

و بخصوص التنظيمات المستقلة ، يستحيل على رئيسي غرفتي البرلمان إرفاق رسالة إخطارهما بالمرسوم الرئاسي المستقل و هو لا زال مشروعاً . لأنه في

483 - شريط وليد ، المرجع السابق ، ص. 277 .

484 - عمار عباس ، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور ، المرجع السابق ، ص. 71 .

هذه الحالة يكون في طي الكتمان والسرية⁴⁸⁵ ، على إعتبار أنه مرتبط بجهة سيادية ألا وهو رئيس الجمهورية .

ثم أنه ليس هناك نصوص قانونية أو دستورية تلزم رئيس الجمهورية بإطلاع البرلمان على مشروع المرسوم المستقل ، أو بوجوب عرضه على مجلس الوزراء أو أخذ رأي مجلس الدولة حوله ، بحيث لا يمكن التعرف على محتواه إلا بعد صدوره و دخوله حيز التنفيذ ، و هذا على عكس القانون الذي بإمكان رئيس الجمهورية و بكل سهولة الإطلاع على المشروع و إستخراج مكامن المخالفة الدستورية ، و ذلك بما يملكه رئيس الجمهورية من صلاحية إصدار القوانين التي صادق عليها البرلمان طبقا للمادة 126 من الدستور . هذا الإصدار⁴⁸⁶ يعد شهادة ميلاد القانون في المنظومة التشريعية على إعتبار أنه يدخله إلى حيز التنفيذ⁴⁸⁷ .

و يملك الرئيس وفقا للمادة 126 مدة 30 يوما من أجل إصدار هذا القانون⁴⁸⁸ . هذه المدة تعد كافية لرئيس الجمهورية حتى يدرس القانون و يستعمل حقه في الإخطار ، إذا ما رأى هناك أي مخالفة أو إعتداء على مجاله .

⁴⁸⁵ - رمضان فاطمة الزهراء ، المرجع السابق ، ص. 140 .

⁴⁸⁶ - لمعلومات أكثر حول سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القانون أنظر عمرو فؤاد بركات ، إصدار القوانين " دراسة مقارنة " ، د.د.ن ، د.ب.ن ، 1988 - 1989 .

⁴⁸⁷ - شريط وليد ، المرجع السابق ، ص. 279 .

⁴⁸⁸ - تنص المادة 126 / 01 من الدستور على أن : " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه ... " .

بل أكثر من ذلك بإمكان الرئيس استعمال حقه في الإعتراض كما رأينا بمقتضى المادة 127 من الدستور ، فيعيد القانون المخالف إلى البرلمان من أجل إعادة المصادقة عليه وفق تعديلات و تنقيحات رئيس الجمهورية .

لهذا يمكن القول أن رئيس الجمهورية يعد الأوفر حظا في إخطار المجلس الدستوري في إطار الرقابة السياسية السابقة⁴⁸⁹ ، بسبب الصعوبات السابقة و التي تجعل مسألة إخطار رئيسي الغرفتين للمجلس الدستوري بشأن تنظيمات مستقلة متعدية، مسألة صعبة و معقدة ، بل وقد تكون نادرة الحدوث⁴⁹⁰ ، على عكس سهولة ذلك بالنسبة للقوانين المتعدية على مجال السلطة التنظيمية المستقلة .

و لا يجب أن ننسى أن لرئيس الجمهورية كل الآليات الدستورية التي يتحكم بها في عملية صنع القانون ، تمكنه من مواجهة مشروع القانون المتعدي على مجاله حتى دون اللجوء إلى المجلس الدستوري في إطار الرقابة السابقة هذه ، و هذا دون أن ننسى استشارة مجلس الدولة وفقا للمادة 119 من الدستور .

على عكس البرلمان الذي يفتقر لكل تلك الآليات الدستورية الناجعة ، ما سيتيح أمامه في الأخير سوى اللجوء للرقابة السياسية السابقة من المجلس ، هذه الرقابة حتى و إن كانت الوحيدة في يد البرلمان إلا أنها زيادة على ذلك تطرح

⁴⁸⁹ - جمام عزيز ، المرجع السابق ، ص. 108 .

⁴⁹⁰ - و هو ما يعكسه الواقع الضعيف للرقابة الدستورية على التنظيم المستقل ، و الذي سوف نتعرض له لاحقا في الصفحة 269 و ما بعدها من الرسالة .

صعوبة إرفاق جهات الإخطار المتعلقة به لرسالة إخطارهما بالتنظيم المستقل و هو لا يزال مشروعا .

هذا و عند إخطار المجلس الدستوري حول قانون عادي معين بدعوى عدم دستوريته ، يفصل المجلس في ذلك برأي إذا كان الإخطار قبل صدور القانون أي قبل دخوله حيز التنفيذ ، و يفصل بقرار في حالة ما إذا تم الإخطار بعد إصدار القانون العادي⁴⁹¹ .

و في حالة ما إذا فصل المجلس الدستوري بعدم دستورية القانون العادي بسبب تعديه على مجال السلطة التنظيمية المستقلة ، يكون أثر هذا الجزاء مباشرا فوراً من يوم صدور قرار المجلس الدستوري ، و هذا حماية للحقوق المكتسبة⁴⁹² .

و يجب التنويه أن المجلس الدستوري من خلال الرقابة السياسية على النصوص يكون غير مقيد بما هو مذكور في رسالة الإخطار . فالمفروض أن هذه الأخيرة تتضمن الحكم أو المادة أو المواد غير الدستورية التي تستوجب تدخل المجلس الدستوري بشأنها بدعوى عدم دستوريته ، إلا أن هذا الأخير لا يكتفي بالمواد المذكورة في رسالة الإخطار ، و بإمكانه أن يوسع نطاق رقابته إلى أحكام

⁴⁹¹ - فريد علوش ، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر ، المرجع السابق ، ص. 211 ، 212 .

⁴⁹² - لشهب حورية ، المرجع السابق ، ص. 158 .

أخرى في القانون لم تذكر في الرسالة ، شريطة ارتباطها بالمواد القانونية المعنية⁴⁹³.

و من هنا يتضح مدى إتساع نطاق الرقابة السياسية التي يمارسها المجلس الدستوري على القوانين في حالة تعديها على مجال السلطة التنظيمية المستقلة موضوع الدراسة ، إذ قد تتجاوز رقابته ما هو محدد في الرسالة من مواد ، إلى أحكام و مواد و بنود أخرى في القانون المعتدي أو المخالف عموما للدستور .

و هو ما أكده المجلس الدستوري في رأيه رقم 12⁴⁹⁴ المتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان ، و الذي نص من خلاله على أن : " ... - واعتبارا أنه بمقتضى المادة 8 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 25 ربيع الأول عام 1421 الموافق 28 يونيو سنة 2000 يمكن للمجلس الدستوري أن يتصدى لإحكام أخرى لم يُخطر بشأنها ولها علاقة بالأحكام موضوع الإخطار إذا اقتضى ذلك الفصل في دستورية الحكم أو الأحكام المعروضة عليه، وبالتالي فإن المجلس الدستوري مختص بمراقبة الأحكام التي تحيل إليها المادة 38 المذكورة أعلاه ،

- واعتبارا للعلاقة الموجودة بين المادتين 38 و 43 من القانون ، موضوع الإخطار، وبينهما وبين الفقرة الأولى من المادة 49 من القانون رقم 1489 المذكور أعلاه

⁴⁹³ - رمضان فاطمة الزهراء ، المرجع السابق ، ص. 138 ، 139 .

⁴⁹⁴ - المشار إليه في ص.106 و ما بعدها من الرسالة .

والفقرة الثانية من المادة 49 من القانون رقم 22.91 المعدل للقانون رقم 1489 المشار إليه أعلاه ، فإنه يتعين إخضاع هذه الأحكام كلها لرقابة الدستورية نظرا لما لها من ترابط وتشابه في الموضوع... " 495 .

و عليه فإن دور المجلس الدستوري يعد إيجابيا يمنحه سلطة واسعة في مراقبته للقانون المتجاوز لحدود مجاله الوارد على سبيل الحصر ، إلى مجال السلطة التنظيمية المستقلة ، و هو ما يعزز حماية هذه الأخيرة من أي تعد محتمل من القوانين .

أما بخصوص جزاء حماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة من تعدي القانون العادي، فإنه بعد إخطار المجلس الدستوري حول هذا الأخير بدعوى مخالفته للدستور، فإن المجلس يصدر بحقه إما رأيا ، و يكون ذلك في حالة إخطاره قبل إصدار و دخول القانون حيز التنفيذ ، و إما قرارا في الحالة العكسية⁴⁹⁶ .

و يترتب على صدور القرار إلغاء القانون العادي محل الإخطار ليس من تاريخ صدور القانون و إنما من تاريخ صدور القرار القاضي بعدم دستوريته ، و هذا احتراما للحقوق المكتسبة⁴⁹⁷ .

495 - الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

www.conseil-constitutionnel.dz

تاريخ الدخول : جويلية 2014

496 - المادة 165 فقرة 01 من الدستور .

497 - لشهب حورية ، المرجع السابق ، ص. 158 .

الفصل الثاني :

مجال السلطة التنظيمية

المستقلة تحت رقابة المجلس

الدستوري :

توصلنا من خلال ماسبق إلى أن المجلس الدستوري يوفر حماية دستورية لمجال السلطة التنظيمية المستقلة من أي تعد محتمل من طرف القوانين العضوية و العادية كابحا بذلك لرغبة البرلمان في توسيع مجاله على حساب مجالها الدستوري .

كما رأينا أن المجلس الدستوري في توفيره لهذه الحماية لا يكفي بالاعتماد على النصوص الدستورية فقط ، و إنما يدعم ذلك بالاعتماد على روح الدستور من خلال إعمال مبدأ الفصل بين السلطات في حمايته لمجال السلطة التنظيمية المستقلة .

كما توصلنا كذلك إلى أن المجلس الدستوري لا ينفرد لوحده بتوفير هذه الحماية و إنما يوفرها كذلك مجلس الدولة عن طريق وظيفته الإستشارية حول مشاريع القوانين طبقا للمادة 119 من الدستور بحيث يحمي مجال السلطة التنظيمية المستقلة من مشاريع القوانين المتجاوزة لميادينها الواردة على سبيل الحصر في المواد 122 و 123 و مواد متفرقة في الدستور .

و كل ذلك يجعل السلطة التنظيمية المستقلة في مأمن من أي تعد على مجالها الواسع بمقتضى المادة 125 فقرة 01 ، و هذا إمتدادا لأهمية ووزن هذه السلطة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية .

لكن ، إذا كانت السلطة التنظيمية المستقلة تتمتع بهذه الحماية الدستورية ، فإنها تخضع بالمقابل للرقابة الدستورية من طرف المجلس الدستوري .

فإذا تجاوزت التنظيمات المستقلة الصادرة بمقتضاها للمجال التنظيمي المستقل الوارد بشكل سلبي في المادة 125 فقرة 01 من الدستور ، و قامت بتنظيم مجالات و ميادين مخصصة للقانون طبقا للدستور ، فسوف تواجه رقابة سياسية من طرف المجلس الدستوري الذي يحمي الحدود الدستورية لكل من البرلمان و رئيس الجمهورية .

و هو ما يجعلنا نطرح الاشكال الآتي : إذا كانت التنظيمات المستقلة الصادرة بموجب السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية تخضع للرقابة الدستورية من طرف المجلس الدستوري في حالة تعديها على مجال القانون ، فما هو مضمون و ماهية هذه الرقابة ؟ و ماهو واقع ممارستها من الناحية العملية ؟

هذا ما سيتم الاجابة عليه من خلال التطرق إلى مضمون الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية (المبحث الأول) ، ثم التطرق بعد ذلك إلى واقع هذه الرقابة (المبحث الثاني) .

المبحث الأول :

الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة الصادرة

عن رئيس الجمهورية :

تنص المادة 165 فقرة 01 من دستور 1996 المعدل و المتمم على أن :
" يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين ، والتنظيمات ، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ ، أو بقرار في الحالة العكسية...".

ومنه ، فإن التنظيمات المستقلة على غرار القانون تخضع للرقابة من طرف المجلس الدستوري ، و هذا لضمان عدم مخالفتها للدستور، و عدم تعديها على المجال المخصص للبرلمان بمقتضى المادتين 122 و 123 و مواد متفرقة في الدستور.

و لما كانت التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التنظيمية المستقلة تخضع لهذا النوع من الرقابة في حالة تعديها على مجال القانون ، فما هو مضمون وماهية هذه الرقابة ؟ و ماهي آثارها على مجال القانون ؟ و هل توفر حماية دستورية قوية لمجال القانون على غرار حماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة ؟

هذا ما ستتم الإجابة عليه من خلال هذا المبحث ، و ذلك بالتطرق إلى عناصر رقابة المجلس الدستوري على التنظيمات المستقلة و مظاهرها (المطلب الأول) ، ثم بعد ذلك التطرق إلى الاجراءات و المراحل المطبقة على هذه الرقابة ، و الجزاء المترتب عنها (المطلب الثاني) .

المطلب الأول :

عناصر الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة ومظاهرها:

إن مجال السلطة التنظيمية المستقلة محمي من طرف المجلس الدستوري من خلال الرقابة على دستورية القوانين العضوية و القوانين العادية المتعدية و المتجاوزة لحدودها المرسومة دستوريا .

كما يعد مجال القانون الوارد على سبيل الحصر محميا من المجلس الدستوري من خلال الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة المتعدية لمجالها ، بتنظيم المسائل المخصصة للقانون وفقا للمادة 122 و 123 و مواد متفرقة في الدستور .

ومنه يمكن طرح الاشكال الآتي : إذا كانت التنظيمات المستقلة المتعدية على مجال القانون تخضع لرقابة المجلس الدستوري ، فما هي عناصر هذه الرقابة ؟ و ما هي مظاهرها ؟ .

هذا ما ستتم الاجابة عليه من خلال التعرض إلى عناصر الرقابة على التنظيمات المستقلة (الفرع الأول) ، ثم التعرض بعد ذلك إلى مظاهر هذه الرقابة (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : عناصر الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة :

تتضمن عملية الرقابة على التنظيمات المستقلة في حالة مخالفتها للدستور بشكل عام ، و في حالة تعديها على مجال القانون بشكل خاص ، مجموعة من العناصر⁴⁹⁸ تتمحور فيما يلي :

أولا : المصدر الدستوري للرقابة على التنظيمات المستقلة :

إمتدادا لإستقلالية التنظيمات المستقلة على القانون ، فإن عملية الرقابة على أي تعد منها على مجال القانون لن تكون مستمدة من هذا الأخير ، بل من الدستور مباشرة . هذا الدستور الذي يقرر عملية الرقابة هاته من خلال تحديد الهيئة المكلفة بممارستها ، ألا و هي المجلس الدستوري⁴⁹⁹ .

⁴⁹⁸ - بخصوص ما سيلي ذكره حول هذه العناصر أنظر بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في

الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 228 ، 229 .

⁴⁹⁹ - المادة 165 / 01 من الدستور .

كما يحدد طريقة عمل هذه الرقابة (عن طريق إخطار من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة⁵⁰⁰) ، و جزائها و موضوعها و شكلها⁵⁰¹ .

ثانيا : الطابع الموضوعي للرقابة على التنظيمات المستقلة :

إن الرقابة على التنظيمات المستقلة من أي تعد محتمل منها على مجال القانون هي رقابة موضوعية . بمعنى أنها تستهدف التنظيمات المستقلة في حد ذاتها ، و لا تستهدف الجهة المصدرة لها⁵⁰² . و عليه فإن المجلس الدستوري إذا فصل بعدم دستورية أي تنظيم مستقل ، فإن ذلك لا يترد أبدا إلى رئيس الجمهورية المخول دستوريا بممارسة هذا الإختصاص .

ثالثا : مشروطة و محدودية الرقابة على التنظيمات المستقلة :

إن هذه الرقابة تعد مشروطة من جهة ، و محدودة من جهة أخرى . فهي مشروطة بإخطار المجلس الدستوري⁵⁰³ حول أي تعد محتمل من التنظيمات

500 - المادة 166 من الدستور .

501 - المواد من 162 إلى 169 من الدستور .

502 - بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 228 .

503 - عمار عباس ، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور ، المرجع السابق ، ص . 67 .

المستقلة على مجال القانون كون أن المجلس الدستوري ليس بإمكانه ممارسة هذه الرقابة من تلقاء نفسه⁵⁰⁴ .

كما أن هذه الرقابة محدودة بجهات معينة تحتكر عملية الإخطار⁵⁰⁵ هذه بمقتضى المادة 166 من الدستور .

رابعاً : جوازية و ازدواجية الرقابة على التنظيمات المستقلة :

إن الرقابة على التنظيمات المستقلة تعد جوازية ، بمعنى أن إخطار المجلس الدستوري بشأن تعدي أي مرسوم مستقل على مجال القانون هو مسألة جوازية بالإمكان ممارستها أو الإحجام عنها ، و هذا على عكس الرقابة على دستورية القوانين العضوية المتجاوزة لمجالها و المتعدية على مجال السلطة التنظيمية المستقلة بحيث تعد في هذه الحالة إلزامية⁵⁰⁶ .

و تعد هذه الرقابة كذلك مزدوجة ، أي أن المرسوم المستقل يخضع لنوعين من الرقابة ، إما رقابة سابقة يصدر من خلالها المجلس الدستوري رأياً ، و إما رقابة لاحقة يصدر من خلالها قراراً⁵⁰⁷ بشأن التنظيم المستقل موضوع الإخطار⁵⁰⁸ .

504 - المادة 166 من الدستور .

505 - عطاء الله بوحميده ، الرقابة الدستورية للنصوص القانونية ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، العدد 04 ، كلية الحقوق جامعة الجزائر ، 2010 ، ص. 40 .

506 - عمار عباس ، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور ، المرجع السابق ، ص. 67 ، 71 .

507 - عمار عباس ، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور ، المرجع السابق ، ص. 83 .

الفرع الثاني : مظاهر الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة⁵⁰⁹ :

تأخذ عملية الرقابة على دستورية التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التنظيمية المستقلة مظهرين ، مظهر شكلي و مظهر موضوعي و ذلك على الشكل التالي :

أولا : الرقابة الشكلية على دستورية التنظيمات المستقلة :

تكون الرقابة الشكلية على دستورية التنظيمات المستقلة خاصة بسبب عدم إحترام قواعد الاختصاص ، و بسبب عدم إحترام الإجراءات المحددة دستوريا ، و ذلك على الشكل التالي :

أ - عدم إحترام قواعد الإختصاص :

عملا بنص المادة 125 فقرة 01 من الدستور ، فإن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية المستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون . و من هنا نستنتج أن التنظيمات المستقلة الصادرة بموجب هذه السلطة تعد حكرا على رئيس الجمهورية يمارسها بصفة شخصية ، و في حالة صدور هذه التنظيمات من جهة أخرى غير رئيس الجمهورية ، فلجهات الإخطار الطعن فيها أمام المجلس الدستوري على أساس عدم إحترام قواعد الإختصاص .

⁵⁰⁸ - أنظر المادة 165 / 01 من الدستور .

⁵⁰⁹ - بخصوص ما سيلبي ذكره حول هذه المظاهر أنظر بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 229 و ما بعدها .

كما أن رئيس الجمهورية عند ممارسته للسلطة التنظيمية المستقلة عليه إحترام إختصاصه المحدد بشكل سلبي وفقا للمادة 125 / 01 ، و بالتالي عدم الإعتداء عن طريق تنظيماته المستقلة على مجال القانون المحدد في المادة 122 و المادة 123 و مواد أخرى متفرقة في الدستور .

و أي تعد من رئيس الجمهورية يعد مخالفة لقواعد الإختصاص يستتبع إخطار المجلس الدستوري من طرف جهات الإخطار .

هذا و قد قام المجلس الدستوري من خلال مراقبته لمدى دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي ، بتفسير مجال السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية (بشكل سلبي) بعدم إختصاصه بإنشاء المحاكم ضمن المجالس القضائية . و هذا بعدما قام المجلس بتفسيرها بكون أنها تدخل في مجال و إختصاص القانون⁵¹⁰ بمقتضى المادة 122 فقرة 06 . و ذلك من خلال رأيه رقم 04⁵¹¹ المؤرخ في 19 / 02 / 1997 ، و المتعلق بمدى دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 6 يناير سنة 1997 ، و الذي نص من خلاله على أن : " ... - واعتبارا

⁵¹⁰ - رضاني فاطمة الزهراء ، المرجع السابق ، ص. 139 .

⁵¹¹ - الصادر بناء ، على إخطار رئيس الجمهورية بالرسالة رقم 11 / ر.ج المؤرخة في 12 فبراير سنة 1997 ، و المسجلة بالأمانة العامة للمجلس الدستوري بتاريخ 12 فبراير 1997 بسجل الإخطار تحت رقم 97/09 حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 6 يناير سنة 1997 . أنظر الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

أن البند 6 من المادة 122 من الدستور، ولذات الأثر، يقضي بأن البرلمان يشرع في مجال: "... القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية"، مما ينتج عنه أن إنشاء المحاكم ضمن المجالس القضائية يعتبر اختصاصا ينفرد به البرلمان،

- واعتبارا، والحال، أن المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي، موضوع الإخطار، التي تنشئ محاكم على مستوى كل مجلس قضائي، تحترم مقتضيات البند 6 من المادة 122 من الدستور...".

هذا وفسر هذا الرأي أن ميدان "تحديد عدد ومقر ودائرة اختصاص هذه المحاكم" لا يدخل في اختصاص رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 125 فقرة 01 من الدستور، وذلك بنصه على أن:

"...- واعتبارا، ومن جهة أخرى، أن المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي، موضوع الإخطار، عندما أحالت أمر تحديد عدد ومقر ودائرة اختصاص المحاكم على التنظيم بموجب مرسوم رئاسي قد أخلت بأحكام المادة 125 الفقرة الأولى من الدستور التي تحدد مجال ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون،

لهذه الأسباب: يبدي المجلس الدستوري الرأي التالي:

أولاً : القول أن جزء المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي ، موضوع الإخطار، والمحذر كالتالي : "تحدث في دائرة اختصاص كل مجلس قضائي محاكم...". يعد دستورياً.

ثانياً : القول أن جزء المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي ، موضوع الإخطار، و المحذر كالتالي : " يحدد عددها ومقرها ودائرة اختصاص كل منها بموجب مرسوم رئاسي يعد غير دستوري ... " 512.

ومنه فإن رأي المجلس الدستوري واجه المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي التي أحالت موضوع تحديد عدد ومقر ودائرة اختصاص المحاكم على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ، و هو ما إعتبره المجلس الدستوري مخالفاً لأحكام الفقرة 01 من المادة 125 التي نصت على مجال السلطة التنظيمية المستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون . و بالتالي حتى و لو كان هذا الرأي متعلقاً بأمر رئاسي و ليس مرسوم رئاسي مستقل إلا أنه من خلاله قد فسر إختصاص رئيس الجمهورية بعدم تنظيم موضوع تحديد عدد ومقر ودائرة إختصاص المحاكم ، و هو ما يجعل أي تنظيمات مستقلة تصدر مستقبلاً تنظم هذا الموضوع تكون غير دستورية تواجه رقابة المجلس الدستوري على أساس عدم إحترام قواعد الإختصاص .

512 - الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

إذا تعد الرقابة على الحدود بين المجالين المحددين دستوريا للتنظيم المستقل و القانون ، مندرجة ضمن الرقابة الشكلية على دستورية التنظيمات المستقلة تحت باب عدم إحترام قواعد الإختصاص .

في الأخير نشير إلى أن التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية وفقا للمادة 125 فقرة 01 من الدستور ، ملزمة باحترام و عدم مخالفة مبدأ التدرج القانوني⁵¹³ و احترام سمو الدستور .

ب - عدم إحترام الأشكال و الإجراءات المحددة دستوريا :

حتى تكون النصوص القانونية سليمة من الناحية الدستورية ، لابد و أن تراعي القواعد الشكلية و الإجرائية المحددة في الدستور .

فبالنسبة للقانون إشتراط المؤسس الدستوري أن تتم عملية وضعه من خلال إجراءات و أشكال محددة و مراحل معينة حددها من خلال مواد الدستور و هي بإختصار ، مرحلة الإقتراح (المادة 119 من الدستور) ، مرحلة الفحص ، مرحلة التصويت (المادة 120 من الدستور⁵¹⁴) ، ثم مرحلة التصديق (المادة 126 و المادة 127) .

⁵¹³ - يعد مبدأ التدرج القانوني أو تدرج القواعد القانونية أساس و جوهر دولة القانون . أنظر في ذلك إلى نبالي فطة ، المجلس الدستوري و تدرج القواعد القانونية ، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، العدد 03 ، 2012 ، ص 07. و ما بعدها .

⁵¹⁴ - تنص المادة 120 من الدستور على أن : " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه .

و في حالة عدم إحترام البرلمان للمراحل و الإجراءات الدستورية السابقة ، يكون القانون غير دستوري يستوجب تدخل المجلس الدستوري بعد إخطاره .

لذلك فإنه عندما يقوم الدستور بتحديد إجراءات و مراحل و أشكال وضع القانون فإن مخالفة القانون لذلك يترتب عليه خضوعه للرقابة السياسية من طرف المجلس الدستوري ، و بالتالي يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل بإخطاره بسبب العيب في الشكل أو الاجراءات الذي إنتاب هذا القانون .

فإذا أخذنا مدى دستورية القوانين العضوية على سبيل المثال ، فإنه عند إخطار المجلس الدستوري بذلك عليه أن يقوم قبل الفصل في دستوريته بالتأكد أنه ومن الناحية الشكلية قد تمت المصادقة عليها وفق الاجراءات التي تضمنتها المادة 123 من الدستور . و هو ما أكده رأي المجلس الدستوري رقم 08/ر.ق.ع / م.د. 99/ المؤرخ في 05 ذو القعدة عام 1419 الموافق 21 فبراير سنة 1999 و المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي

تتصبّ مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه . يناقش مجلس الأمة النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه . وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع، بطلب من الوزير الأول ، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محلّ الخلاف .

تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة . وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص .

يصادق البرلمان على قانون المالية في مدّة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه ، طبقا للفقرات السابقة . وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدّد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر . تحدّد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 115 من الدّستور " .

الوطني ومجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور . و الذي نص من خلاله على أن : " ... 2 - فيما يخص عدم الاستناد إلى المادة 123 من الدستور :

- اعتبارا أن المجلس الدستوري يتأكد عند إخطاره بالقوانين العضوية ، وقبل الفصل في مطابقتها شكلا وموضوعا للدستور، من أن المصادقة على هذه القوانين العضوية قد تمت ، من حيث الشكل ، وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة 123 من الدستور ، ... " 515 .

لكن السؤال المطروح هل تخضع التنظيمات المستقلة لنفس هذا النوع من الرقابة السياسية ، و التي تستهدف القانون في حالة مخالفته للإجراءات و الشكل و المراحل المحددة له دستوريا ؟ أم أنها في منأى عن هذا النوع من الرقابة ؟ .

إن الجواب على هذا السؤال يقتضي منا البحث في مدى تحديد الدستور لشكل و إجراءات و مراحل معينة لوضع التنظيم المستقل ، لأن تنظيم الدستور لهذه المسألة يجعل التنظيمات المستقلة معرضة للرقابة السياسية ، و لأن مخالفة هذه المراحل هي مخالفة لأحكام الدستور ما يجعل التنظيم المستقل غير دستوري في حد ذاته 516 .

515 - الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

الحقيقة أنه بإستقراء المادة 125 فقرة 01 من الدستور نجدها أنها حدّدت الجهة المصدرة لهذا النوع من التنظيمات ألا وهي مؤسسة رئيس الجمهورية . كما حدّدت مجال هذه التنظيمات المستقلة عن طريق تحديد سلبي واسع⁵¹⁷ ، كما حدّدت الوسيلة الدستورية التي يمارس بها هذا الإختصاص ألا و هو المرسوم الرئاسي (المادة 77 فقرة 08) .

و ماعدا ذلك ، لم يحدد الدستور إجراءات أو مراحل معينة على رئيس الجمهورية إتباعها من أجل إصدار المرسوم التنظيمي المستقل⁵¹⁸ ، و هذا على عكس القانون ، و هو ما يجعل المرسوم الرئاسي المستقل يدخل حيز التنفيذ مباشرة بعد توقيعه و إصداره من طرف رئيس الجمهورية⁵¹⁹ .

كما لم يوجب الدستور عرض أو إتخاذ المراسيم الرئاسية المستقلة في مجلس الوزراء على الرغم من ترأسه من طرف رئيس الجمهورية ، كما لم يلزم هذا الأخير بعرض المرسوم الرئاسي كمشروع على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيه على غرار مشاريع القوانين⁵²⁰ .

517 - مسعود شيهوب ، المجلس الدستوري : قاضي انتخابات ، مجلة المجلس الدستوري ، مجلة نصف سنوية

متخصصة تصدر عن المجلس الدستوري ، العدد رقم 01 ، سنة 2013 ، ص. 104 .

518 - بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ،

المرجع السابق ، ص . 231 .

519 - بورايو محمد ، المرجع السابق ، ص. 125 .

520 - رمضان فاطمة الزهراء ، المرجع السابق ، ص. 81 .

و بعدم تحديد المؤسس الدستوري لهذا النوع من الإجراءات و المراحل للتنظيمات المستقلة ، فإن الجهة المخطرة لا تستطيع أن تضمن رسالة الإخطار أوجه مخالفة التنظيم لهذه المراحل و الإجراءات ، لأنه لا وجود أصلا لأحكام دستورية في هذا المجال⁵²¹. فلا يمكن القول بمخالفة الشيء إلا إذا وجد ذلك الشيء أصلا .

و هذا في إعتقادنا يعطي هامشا كبيرا من الحرية و التقدير لرئيس الجمهورية في ممارسته للسلطة التنظيمية المستقلة ، على عكس البرلمان المقيد بهالة من الإجراءات و المراحل المحددة دستوريا لوضع القانون ، و التي تمكن رئيس الجمهورية من مواجهته في كل مراحل وضعه عن طريق إخطار المجلس الدستوري مضمنا رسالة إخطاره الإجراء الدستوري الشكلي الصريح الذي خالفته الجهة المصدرة للقانون عند وضعه .

و ما ينبغي الإشارة إليه أننا الآن بصدد الحديث عن المراسيم الرئاسية المستقلة التي تصدر في الظروف العادية ، و لسنا بصدد الحديث عن المراسيم الرئاسية المستقلة الصادرة في الظروف الاستثنائية ، باعتبارها تخضع لإجراءات شكلية محددة في المواد 91 ، 93 ، 94 ، 95 من الدستور ، يترتب عن مخالفتها عدم دستورية المرسوم الرئاسي المستقل .

⁵²¹ - بن مالك بشير، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ،

المرجع السابق ، ص . 231 .

هذا و يجدر الذكر أن عملية الرقابة في حد ذاتها على تعدي التنظيمات المستقلة على مجال القانون هي رقابة جوازية⁵²². و بالتالي عدم إستعمالها لا يترتب عليه خطأ في الإجراءات . و هذا على عكس القانون العضوي مثلا الذي يشترط الدستور عرضه على المجلس الدستوري قبل إصداره (المادة 123 من الدستور) . و إن لم يتم إحترام هذا الإجراء كان القانون العضوي غير دستوري⁵²³ بدعوى عدم إحترام الإجراءات المحددة دستوريا⁵²⁴.

و هو ما أكد عليه المجلس الدستوري من خلال رأيه رقم 08⁵²⁵ المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور المذكور أعلاه .

ثانيا : الرقابة الموضوعية على دستورية التنظيمات المستقلة :

إضافة إلى ضرورة سلامة شكل التنظيمات المستقلة ، لابد و أن يكون مضمون هذه الأخيرة مراعيًا و محترما لأحكام الدستور .

522 - عمار عباس ، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور ، المرجع السابق ، ص. 71 .

523 - حبشي لزرق ، المرجع السابق ، ص. 241 .

524 - بوسطة شهرزاد ، مدور جميلة ، المرجع السابق ، ص. 346 .

525 - الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

كما يجب عليه كذلك أن يحترم المبادئ العامة الدستورية المستقاة من روح الدستور ، و على رأسها مبدأ الفصل بين السلطات ⁵²⁶ ، و أي مخالفة أو خروج عن روح و مقتضى الدستور ⁵²⁷ ، قد يترتب عليه إخطار المجلس الدستوري بدعوى عدم دستورية التنظيمات المستقلة من الناحية الموضوعية ، لأن المجلس الدستوري و في إطار مراقبته لعدم إعتداء رئيس الجمهورية بتنظيمه المستقل على إختصاص البرلمان وفقا للمادة 122 و 123 و مواد متفرقة في الدستور ، يستند على مبدأ الفصل بين السلطات ، ما يجعل المجلس الدستوري هنا يعتمد على روح الدستور .

و لعل أبرز مثال على ذلك نجد رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 04 المؤرخ في 19 / 02 / 1997 ⁵²⁸ ، و الذي نص من خلاله على أن :
"...- اعتبارا أن المؤسس الدستوري ، باعتماده مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطات العمومية ، قد عمد إلى تحديد اختصاص كل منها ، والتي لا يمكن أن تمارسه إلا في المجالات ووفق الكيفيات التي حددها لها الدستور صراحة ، ... " ⁵²⁹.

⁵²⁶ - قارش أحمد ، المرجع السابق ، ص. 97 .

⁵²⁷ - أنظر بوسطلة شهرزاد ، مدور جميلة ، المرجع السابق ، ص. 346 .

⁵²⁸ - و إن كان هذا الرأي متعلقا بعدم دستورية أمر رئاسي (المادة 124 من الدستور) ، و ليس مرسوما رئاسيا طبقا للمادة 125 / 01 من الدستور .

⁵²⁹ - الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

و إن كان الأمر هنا متعلقا بعدم دستورية أمر رئاسي طبقا للمادة 124 من الدستور ، إلا أن آثاره تترد إلى اختصاص رئيس الجمهورية التنظيمي بمقتضى المادة 125 فقرة 01 من الدستور .

لأن المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي قامت بإحالة مسألة تحديد عدد ومقر ودائرة اختصاص المحاكم إلى التنظيمات المستقلة ، و هي من المسائل المخصصة للقانون بمقتضى المادة 122 من الدستور، و هو ما يعتبر تعديا على مجال البرلمان .

المطلب الثاني :

إجراءات الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة

و جزاؤها :

بعد أن إنتهينا من الحديث عن مميزات و مظاهر رقابة المجلس الدستوري على التنظيمات المستقلة الصادرة بموجب السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية ، جاء الدور الآن للبحث في إجراءات هذه الرقابة . و ذلك من أجل معرفة كل المراحل المتبعة أمام المجلس الدستوري في حالة الطعن ضد مرسوم رئاسي مستقل معتدي على مجال القانون المحدد وفقا للدستور .

على أن هذه الرقابة تخضع لنفس الإجراءات التي تخضع لها باقي النصوص القانونية أمام المجلس الدستوري⁵³⁰. و بعد التطرق إلى الإجراءات المتعلقة بهذه الرقابة ، لابد من التعرف على الجزاء المترتب عنها ، هذا الجزاء الذي يثير إشكالات قانونية كثيرة و مهمة في نفس الوقت .

لذا فإن الاشكال الذي يطرح من خلال هذا المطلب يتمثل في : ما هي إجراءات الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة المتعدية على مجال القانون ؟ و ماهو الجزاء المترتب عنها ؟ .

وهو ما ستم الاجابة عليه من خلال التعرض لإجراءات الرقابة على التنظيمات المستقلة (الفرع الأول) ، ثم التعرض لجزاء هذه الرقابة (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : إجراءات الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة :

تم تحديد هذه الإجراءات وفق النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري⁵³¹. و المتمثلة فيما يلي :

⁵³⁰ - بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 233 .

⁵³¹ - النظام المؤرخ في 16 أبريل 2012 المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري سابق الذكر .

أولاً : الإخطار حول المرسوم الرئاسي المستقل :

في حالة وجود تنظيم مستقل متعدد على مجال القانون ، تقوم جهات الإخطار المعنية بإرسال رسالة إخطار إلى رئيس المجلس الدستوري⁵³² . و لا بد أن تحتوي هذه الرسالة على موضوع الاخطار⁵³³ عن طريق تحديد دقيق للنص أو النصوص التي يحتويها المرسوم المستقل و التي تعتدي على مجال القانون . كما لا بد من إرفاق المرسوم الرئاسي موضوع الاخطار بهذه الرسالة⁵³⁴.

و بعد ذلك يتم تسجيل رسالة الإخطار هذه في سجل الإخطار لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري ، و تستلم الجهة المخطرة إشعاراً بذلك⁵³⁵ .

و يتضمن هذا الإشعار التاريخ الذي يبدأ منه سريان الأجل⁵³⁶ أو المدة المحددة لإصدار رأي أو قرار المجلس الدستوري . و قد حدد هذا الأجل وفقاً للمادة 167⁵³⁷ و هو 20 يوماً⁵³⁸ .

532 - المادة 09 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012) التي تنص على أن : " تسجل رسالة الإخطار لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري في سجل الإخطار، ويسلم إشعار باستلامها.

يشكل التاريخ المبيّن في الإشعار بالاستلام، بداية سريان الأجل المحدد في المادة 167 من الدستور " .

533 - صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص. 322 .

534 - المادة 08 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012) .

535 - المادة 09 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012) .

536 - المادة 09 / 02 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012) .

537 - تنص المادة 167 على أن : " يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، ويعطي رأيه أو يصدر قراره في

ظرف العشرين (20) يوماً الموالية لتاريخ الإخطار.

إن هذه المدة قد تعد غير كافية مقارنة بالعمل المهم و الحساس الذي يؤديه المجلس الدستوري بشأن حماية المجالين ، خاصة و أن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لم يحدد ما إذا كان لزاما أن تذكر الرسالة أسباب الالخطار⁵³⁹.

و لعل واقع عمل المجلس الدستوري أثبت أنه لا يتم تسبب رسائل الإخطار الموجهة إليه من جهات الاخطار ، إذ يتم طلب النظر في مدى دستورية النص القانوني دون تحديد أسباب عدم دستوريته ، الشيء الذي جعل المجلس الدستوري في كل مرة يقوم ببحث مضمّن حول أسباب عدم دستورية النص المعروف عليه⁵⁴⁰. و هذا ما يؤكد عدم كفاية المدة السابقة (20 يوما) للفصل في أمر دستورية التنظيمات المستقلة المتعدية على مجال القانون . و هو ما سينعكس سلبيا على عملية إصدار آراء و قرارات سليمة حول دستورية النصوص بشكل عام ، و حول حماية مجالي القانون و التنظيم المستقل بشكل خاص⁵⁴¹.

يحدّد المجلس الدستوري قواعد عمله " .

538 - العيفا أويحي ، المرجع السابق ، ص. 419 .

539 - فريد علوش ، المجلس الدستوري الجزائري : التنظيم و الاختصاصات ، المرجع السابق ، ص. 108 .

540 - فريد علوش ، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر ، المرجع السابق ، ص. 205 .

541- و لعل هذا ما تفتن إليه اقتراح التعديل الدستوري الجديد ، و الذي استبدل المدة السابقة (20 يوما) بمدة ثلاثين

يوما الموالية لتاريخ الاخطار . إذ تنص المادة 167 فقرة أولى منه على أن : " يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة ، و يصدر رأيه أو قراره في ظرف الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ الإخطار ... " (أنظر للاقتراحات المتعلقة

بالتعديل الدستوري . الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية : www.el-mouradia.dz تاريخ الدخول : جوان

2014) . هذه المدة التي تعد مناسبة للمجلس الدستوري من أجل إصدار آراء و قرارات سليمة حول دستورية

النصوص القانونية ، و حول حماية مجالي القانون و التنظيمات المستقلة .

ثانيا : التحقيق في المرسوم الرئاسي المستقل :

بعد تسجيل رسالة الإخطار وفقا للإجراءات السابقة ، يقوم رئيس المجلس الدستوري بتعيين مقرر من بين أعضاء المجلس . تكون مهمته الأساسية هي التحقيق في ملف الإخطار ، و إعداد مشروع رأي أو قرار⁵⁴² حسب الحالة ، أي حسب ما إذا كانت رقابة سابقة أو لاحقة .

لكن لابد من التنويه أن مدة 30 يوما التي أضافها اقتراح التعديل الدستوري الجديد من الممكن تخفيضها إلى 10 أيام، وذلك في حالة الاستعجال و بطلب من الوزير الأول . إذ تنص المادة 167 فقرة 02 من اقتراح التعديل الجديد على أن : " ... و في حالة الاستعجال و بطلب من الوزير الأول ، يخفض هذا الأجل إلى عشرة (10) أيام ..." (أنظر للاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري . الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية : www.el-mouradia.dz تاريخ الدخول : جوان 2014) . لهذا تعد مدة 10 أيام غير كافية للمجلس الدستوري من أجل القيام بعمله الرقابي ، حتى و لو كان ذلك في حالة الاستعجال . و هذا بسبب عقبة عدم تسبب رسائل الاخطار ، التي صعبت المهمة الرقابية للمجلس . الشيء الذي يجعل من المستحيل تأدية هذه المهمة خلال 10 أيام . هذا و لم تحدد الفقرة السابقة معنى الاستعجال ، و جعلته واسعا ، و ملكا للسلطة التقديرية للوزير الأول ، الشيء الذي قد يفتح الباب أمام السلطة التنفيذية من أجل استعمال هذه الرخصة بجزارة و كثرة .

⁵⁴² - تنص المادة 11 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أفريل 2012) على أن : " يعين رئيس المجلس الدستوري، بمجرد تسجيل رسالة الإخطار، موقرا أو أكثر من بين أعضاء المجلس يتكفل بالتحقيق في الملف، وتحضير مشروع الرأي أو القرار " .

و للعضو المقرر في سبيل ذلك جميع الصلاحيات الدستورية التي تمكنه من أداء مهمته ، و بذلك له الحق في جمع كل الوثائق و المعلومات المتعلقة بموضوع الإخطار ، و الإستعانة بخبير إذا إقتضى الأمر ذلك⁵⁴³.

على أن تكون مهمته في التحقيق و إعداد مشروع الرأي أو القرار في حدود المدة السابقة التي أقرتها المادة 167 من الدستور .

و بعد الإنتهاء من مهمته ، يقوم المقرر بتسليم نسخة من ملف الإخطار مرفقا بالتقرير و بمشروع القرار أو الرأي إلى رئيس المجلس الدستوري ، و إلى كل عضو⁵⁴⁴ من أعضائه⁵⁴⁵.

من هنا نلاحظ الدور الأساسي و الفعال الذي يؤديه العضو المقرر، على إعتبار أن المرحلة القاعدية و الأساسية للرأي و القرار قام بإعدادها و تحضيرها هذا العضو، و يكون على أعضاء المجلس المناقشة و التصويت .

⁵⁴³ - تنص المادة 12 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012) على أن : " يخول

المقرر أن يجمع كل المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف الموكل إليه، ويمكنه أن يستشير أي خبير يختاره " .

⁵⁴⁴ - تنص المادة 13 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012) على أن : " 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 " .

⁵⁴⁵ - قارش أحمد ، المرجع السابق ، ص. 89 .

هؤلاء الأعضاء الذين قد تبلغ ثقتهم في المقرر حدود التصويت على مشروع الرأي أو القرار دون تعديل أو إضافة ، مادام أن المقرر أعلم منهم بحيثيات الملف موضوع الاخطار ، و هذا بمقتضى صلاحياته المحددة قانونا⁵⁴⁶ .

هذا و يجدر الذكر أن رئيس المجلس الدستوري في تعيينه للعضو المقرر ، غير مقيد بأية معايير موضوعية عليه الإلتزام بها في عملية التعيين هاته⁵⁴⁷ ، الشيء الذي يجعلنا نبحث في معايير و أسس هذا الإختيار ، فلا نجد أقرب من معيار الولاء ، الذي يلعب دورا كبيرا في عملية التعيين داخل النظام الدستوري الجزائري⁵⁴⁸ .

و منه فليس هناك ما يمنع رئيس المجلس الدستوري من تعيين عضو مقرر من بين أعضاء المجلس وفقا لدرجة الولاء إليه ، و إلى رئيس الجمهورية مصدر التعيين

546 - جمام عزيز ، المرجع السابق ، ص. 20 .

547 - جمام عزيز ، المرجع السابق ، ص. 21 .

548 - و هذا قياسا على مسألة تعيين رئيس الجمهورية للوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري (باعتبارها من أهم حركات التعيين في الدولة) على سبيل المثال ، و الذي لا يعتمد من خلالها على أي معيار سوى معيار الثقة أو الولاء، و هذا في ظل سلطته التقديرية الواسعة في عملية التعيين هته ، و التي استمدتها من عمومية و إطلاق نص الفقرة 05 من المادة 77 من الدستور . لمزيد من المعلومات حول تقديرية سلطة رئيس الجمهورية الجزائري في تعيين الوزير الأول أنظر فدوى مرابط ، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي ، دراسة قانونية مقارنة ، مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الأولى ، لبنان ، سنة 2010 ، ص . 114 ، 115 .

لهما معا ، و هو ما قد يكون ضروريا خاصة في حالة وجود إختلافات و تباينات بين أعضاء المجلس الممثلين للسلطات الثلاث في الدولة ⁵⁴⁹.

هذا ما يبرز بلا شك قوة و أهمية المستوى التمثيلي لرئيس الجمهورية داخل المجلس الدستوري ، فزيادة على قوة مستواه التمثيلي من الناحية الكمية أو العددية ، فإنه قوي كذلك من الناحية النوعية ، إذ له حق تعيين رئيس المجلس الدستوري ، صاحب سلطة تعيين العضو المقرر ذو الصلاحيات المهمة .

ثالثا : الإجتماعات حول المرسوم الرئاسي المستقل :

بعد الإجراءات السابقة ، ينعقد إجتماع ⁵⁵⁰ تحت رئاسة رئيس المجلس الدستوري من أجل دراسة و مناقشة ملف الإخطار المقدم من طرف العضو المقرر. و في حالة وجود مانع للرئيس بإمكانه إختيار عضو ينوب عنه ⁵⁵¹.

و تنتهي أشغال هذا الإجتماع بصدور رأي أو قرار (حسب الحالة) بشأن المرسوم الرئاسي المستقل موضوع الإخطار . مع العلم أن الإجتماع السابق لا

549 - جمام عزيز ، المرجع السابق ، ص. 20 ، 21 .

550 - تنص المادة 14 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012) على أن : " يجتمع المجلس الدستوري بناء على استدعاء من رئيسه .

يمكن رئيس المجلس الدستوري أن يختار عضوا يخلفه في حالة حصول مانع له " .

551 - المادة 14 / 02 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012) .

يصح إنعقاده إلا بحضور 07 أعضاء من المجلس الدستوري على الأقل⁵⁵². و لا تكون مداولاته سليمة إلا إذا كانت في جلسة مغلقة⁵⁵³.

و يصدر الرأي أو القرار بأغلبية الأعضاء ، و في حالة تساوي الأصوات يكون صوت رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة⁵⁵⁴ في حالة الإنابة مرجحا⁵⁵⁵.

من هنا نلاحظ أن الطابع المرجح لصوت الرئيس هو مظهر إيجابي يدل على أهمية المستوى التمثيلي لرئيس الجمهورية صاحب السلطة التنظيمية المستقلة داخل المجلس الدستوري ، على إعتبار أن رئيس المجلس الدستوري⁵⁵⁶ هو من ضمن الأعضاء الذين يعينهم رئيس الجمهورية ، هذا التعيين الذي يقوم على الإعتبارات الشخصية و السياسية⁵⁵⁷.

552 - تنص المادة 15 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أفريل 2012) على أن : " لا يصح أن يفصل المجلس الدستوري في أي قضية إلا بحضور سبعة (7) من أعضائه على الأقل " .

553 - تنص المادة 01 / 16 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أفريل 2012) على أن : " يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة .

بيدي آراءه ويتخذ قراراته بأغلبية أعضائه، دون المساس بأحكام المادة 88 من الدستور .
وفي حالة تساوي الأصوات، يُرَجَّح صوت رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة " .

554 - صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص. 322 .

555 - المادة 16 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أفريل 2012) .

556 - و يتمتع رئيس المجلس الدستوري بسلطة تنظيمية كبيرة داخل المجلس تخوله إدارة شؤونه من حيث المهام و الموظفين ، كما يتمتع بعدة صلاحيات إدارية و مالية هامة داخل المجلس الدستوري . أنظر المرسوم الرئاسي رقم 89 / 143 المؤرخ في 07 أوت 1989 المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري و القانون الأساسي لبعض موظفيه ج.ر. ج. ج. 32 الصادرة بتاريخ 07 غشت 1989 المعدل و المتمم .

557 - مولود ديدان ، المرجع السابق ، ص. 113 .

وإمتدادا لذلك نادى فقهاء القانون الدستوري بجعل إنتخاب رئيس المجلس الدستوري من بين أعضائه⁵⁵⁸ ، على إعتبار أن الصوت الترجيحي لا تكون له مصداقية إلا إذا كان صاحبه مستقلا⁵⁵⁹.

و بعد إتخاذ الرأي أو القرار ، يقوم الأمين العام للمجلس الدستوري بإعتباره قلم جلسات المجلس⁵⁶⁰ مع الأعضاء الحاضرين بتوقيع محاضر جلسات المجلس الدستوري⁵⁶¹.

و يقوم رئيس الجلسة و الأعضاء الحاضرون بتوقيع آراء و قرارات المجلس الدستوري⁵⁶² . هذه الآراء و القرارات لا بد و أن تصدر معللة و باللغة العربية خلال المدة المحددة في المادة 167 وهي 20 يوما⁵⁶³ الموالية لتاريخ رسالة الاخطار⁵⁶⁴ .

558 - بوسطة شهرزاد ، مدور جميلة ، المرجع السابق ، ص. 359 .

559 - لدرع نبيلة ، المرجع السابق ، ص. 53 .

560 - المادة 17 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أفريل 2012) على أن : " يتولى الأمين العام قلم جلسات المجلس الدستوري " .

561 - تنص المادة 18 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أفريل 2012) على أن : " يوقع الأعضاء الحاضرون وكاتب الجلسة، محاضر جلسات المجلس الدستوري . لا يجوز أن يطلع عليها إلا أعضاء المجلس الدستوري " .

562 - تنص المادة 19 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أفريل 2012) على أن : " يوقع الرئيس والأعضاء الحاضرون آراء المجلس الدستوري و قراراته.

يسجل الأمين العام آراء المجلس الدستوري وقراراته، ويتولى إدراجها في الأرشيف والمحافظة عليها طبقا للتشريع المعمول به " .

563 - تنص المادة 20 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أفريل 2012) على أن : " تعلل آراء المجلس الدستوري وقراراته، وتصدر باللغة العربية خلال الأجل المحدد في المادة 167 من الدستور " .

و بعد ذلك يقوم الأمين العام للمجلس بتسجيل هذه الآراء و القرارات ، و يقوم بإدراجها في الأرشيف⁵⁶⁵ . و يتم تبليغها إلى رئيس الجمهورية ، كما تبلغ إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني ، أو رئيس مجلس الأمة إذا كان الإخطار صادرا منهما⁵⁶⁶ . كما يتم تبليغها كذلك إلى الأمين العام للحكومة لنشرها في الجريدة الرسمية⁵⁶⁷ .

الفرع الثاني : جزاء الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة :

لقد وضع المؤسس الدستوري الجزائري نوعين من الرقابة الدستورية على التنظيم المستقل من تعديده على مجال القانون . و ذلك بالنظر إلى نوع الرقابة ، هل هي رقابة سابقة على صدور هذا النوع من التنظيمات ، أو هي رقابة لاحقة على صدورها ، و ذلك على الشكل التالي :

⁵⁶⁴ - فريد علوش ، المجلس الدستوري الجزائري : التنظيم و الاختصاصات ، المرجع السابق ، ص. 109 ، 110 .

⁵⁶⁵ - المادة 19 / 02 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012) .

⁵⁶⁶ - تنص المادة 21 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012) على أن : " يبلغ الرأي أو القرار إلى رئيس الجمهورية. كما يبلغ إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة إذا كان الإخطار قد صدر من أحدهما " .

⁵⁶⁷ - تنص المادة 22 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012) على أن : " ترسل آراء المجلس الدستوري وقراراته إلى الأمين العام للحكومة لنشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية " .

أولاً : الجزء المترتب على الرقابة السابقة :

تكون الرقابة السابقة من المجلس الدستوري على المرسوم الرئاسي المستقل قبل صدوره . أي أن هذا المرسوم محل الإخطار لم يدخل مرحلة التنفيذ بعد . و يصدر المجلس في هذه الحالة رأياً بدستورية أو عدم دستورية هذا المرسوم⁵⁶⁸ . و هو ما قد يطرح تساؤل مهم حول القوة القانونية لهذا " الرأي " ، الذي قد يوحي استعمال المؤسس الدستوري له إلى اعتباره غير ملزم عكس القرار الصادر بناء على الرقابة اللاحقة⁵⁶⁹ .

و هذا ما يدفعنا للتساؤل : هل يعد الرأي الذي نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 165 بشأن الرقابة السابقة ملزماً ، أم غير ملزم ؟ و إذا كان غير ملزم ، فهل من الضروري على رئيس الجمهورية التقيد به في حالة الرقابة السابقة على تنظيمه المستقل ؟ .

الحقيقة أنه و على الرغم مما يوحي به استعمال المؤسس الدستوري لمصطلح " رأي " على أن الرقابة السابقة هي رقابة إستشارية غير ملزمة ، إلا أن رقابة المجلس الدستوري هي رقابة ملزمة سواء كانت على شكل رأي أو قرار ، و إلا ما الداعي لوجودها أصلاً .

⁵⁶⁸ - المادة 165 فقرة 01 من الدستور .

⁵⁶⁹ - صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص. 325 .

كما أن المؤسس الدستوري كان بإمكانه تجنب مثل هذا الاشكال بتوحيد الجزاء بين الرقابة السابقة و اللاحقة بقرار مادام أن لهما نفس الأثر القانوني الملزم للجهة المصدرة للنص القانوني غير الدستوري⁵⁷⁰.

و بالتالي فإن المؤسس الدستوري لم يميز بين الرأي و القرار في إطار عمل المجلس الدستوري من حيث الحجية ، و إنما من حيث توقيت الرقابة ، إذ يكون الرأي مرتبطا بالرقابة السابقة ، أما القرار فيرتبط بالرقابة اللاحقة⁵⁷¹.

لهذا يمكن القول أن آراء المجلس الدستوري ملزمة ، مقترنة بجزاء ضمني معنوي⁵⁷² مستمد من المهمة الأساسية الموكلة للمجلس الدستوري في ضمان إحترام الدستور. هذه المهمة التي تمنحه سلطة حماية إرادة المؤسس الدستوري من أي مخالفة أو اعتداء⁵⁷³. و حتى لو كان ذلك من طرف رئيس الجمهورية ، الذي يبقى مؤسسة من المؤسسات الدستورية التي لا يمكن في أي حال من الأحوال أن تعلق على الدستور ، باعتبارها تستمد وجودها و صلاحياتها منه .

إلا أن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري أزال كل اللغظ حول إلزامية رأي المجلس الدستوري ، و لم يجعله مقترنا بجزاء ضمني معنوي فقط يفهم

⁵⁷⁰ - صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص. 325 .

⁵⁷¹ - عمار عباس ، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور ، المرجع السابق ، ص. 82 ، 83 .

⁵⁷² - بوسطة شهرزاد ، مدور جميلة ، المرجع السابق ، ص. 360 .

⁵⁷³ - بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، المرجع السابق ، ص . 238 .

من سياق النصوص ، بل و من خلال صريح المادة 54 منه قام بالتأكيد على قوته الإلزامية للكافة⁵⁷⁴. بحيث تنص هذه المادة على أن : " آراء و قرارات المجلس الدستوري نهائية و ملزمة للكافة " .

و عليه تكون آراء المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات في الدولة بما فيها رئيس الجمهورية الذي يلتزم بها في حالة تعدي مرسومه المستقل على مجال القانون و تم إخطار المجلس الدستوري بشأنه قبل أن يدخل حيز التنفيذ .

هذا و نقول أنه حتى و لو ثار الإختلاف حول إلزامية العمل برأي المجلس الدستوري ، إلا أن ضرورة أخذ هذا الرأي كإجراء يعد إلزاميا . و هو ما أكد عليه المجلس الدستوري من خلال إصداره⁵⁷⁵ للقرار رقم 03 المؤرخ في 18 ديسمبر 1989 و المتعلق بلائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر سنة 1989 ، و الذي نص من خلاله على أن " ... - و بناء على الرأي رقم 1 - ر . ق . م د / 89 المؤرخ في 28 غشت سنة 1989 الصادر عن المجلس الدستوري حول دستورية النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 22 يوليو سنة 1989 و عنوانه " قانون متضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني "

⁵⁷⁴ - هذا و أكد اقتراح التعديل الدستوري الجديد على إلزامية رأي المجلس الدستوري من خلال المادة 169 فقرة 02 منه بنصها على أن : " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري، يفقد هذا النص أثره، ابتداء من يوم قرار المجلس .

آراء المجلس الدستوري و قراراته نهائية ، و ملزمة لكل السلطات العمومية و الإدارية و القضائية " (أنظر للاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري . الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية : www.el-mouradia.dz تاريخ الدخول : جوان 2014) .

⁵⁷⁵ - جمام عزيز ، المرجع السابق ، ص. 117 .

و الذي قضى المجلس الدستوري تطبيقا للمادة 155 الفقرة 02 من الدستور بأن مراقبة تطابق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني مع الدستور الزامية و سابقة لتطبيقه،... " 576 .

على أن الإخطار له أثر موقف للمرسوم المستقل ، هذا الأخير الذي يتوقف صدوره إلى حين الفصل فيه من طرف المجلس الدستوري قبليا برأي . فإذا تم الحكم بعدم دستورية هذا المرسوم يلتزم رئيس الجمهورية بعدم إصداره ⁵⁷⁷ .

و يعد هذا الحكم غير قابل لأي طعن ⁵⁷⁸ طبقا للمادة 54 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري التي تنص على أن : " آراء و قرارات المجلس الدستوري نهائية ... " 579 .

ثانيا : الجزاء المترتب على الرقابة اللاحقة :

إن مهمة المجلس الدستوري الأساسية هي حماية الدستور و ذلك بإستهداف كل النصوص القانونية المخالفة لمبادئه و مواده .

576 - الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

www.conseil-constitutionnel.dz

تاريخ الدخول : جويلية 2014

577 - صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص. 324 .

578 - فريد علوش ، المجلس الدستوري الجزائري : التنظيم و الاختصاصات ، المرجع السابق ، ص. 110 .

579 - و هو ما أكدته المادة 169 فقرة 02 من اقتراح التعديل الدستوري الجديد بقولها " ... آراء المجلس الدستوري و قراراته نهائية ... " .

فإذا ما صدر مرسوم رئاسي مستقل و دخل حيز التنفيذ ، و كان مخالفا لقواعد الإختصاص بتعديه على المجال الخصب المخصص للقانون ، يتدخل المجلس الدستوري في هذه الحالة عن طريق رقابة لاحقة بقرار . و هو ما نصت عليه المادة 165 من الدستور .

و يكون هذا القرار نهائي غير قابل للطعن⁵⁸⁰ ، كما يعد ملزما لكافة السلطات العمومية و القضائية و الإدارية⁵⁸¹ . بما فيها رئيس الجمهورية⁵⁸² في حالة صدور قرار منه بعدم دستورية مرسوم رئاسي مستقل متعدي على إختصاص و مجال القانون .

و مادام أن الرقابة اللاحقة تستهدف المرسوم المستقل بعد دخوله حيز التنفيذ، فمن الطبيعي أن يكون هذا المرسوم قد رتب آثارا قانونية . لهذا و إحتراما للحقوق المكتسبة ، أقر المؤسس الدستوري من خلال المادة 169⁵⁸³ من الدستور على أن يسري قرار المجلس الدستوري بأثر فوري منذ تاريخ صدوره⁵⁸⁴ . و بالتالي تبقى

580 - المادة 54 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أفريل 2012) .

581 - المادة 54 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أفريل 2012) .

582 - لوشن دلال ، المرجع السابق ، ص. 259 .

583 - تنص المادة 169 على أن : " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوريّ ، يفقد هذا النص أثره ، ابتداء من يوم قرار المجلس " .

584 - عمار عباس ، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور ، المرجع السابق ، ص. 85 .

الحقوق و الآثار السابقة على صدور هذا القرار صحيحة . ومنه فإن قرار المجلس الدستوري لا يسري بأثر رجعي بل بأثر فوري مباشر⁵⁸⁵ .

هذا و قد نصت المادتان 06 و 07 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على حالتين يتم فيهما إعادة النص التنظيمي المستقل غير الدستوري أو المتعدي إلى الجهة المخطرة .

فبالنسبة للمادة 06⁵⁸⁶ عالجت حالة ما إذا تم الحكم من طرف المجلس الدستوري بعدم دستورية مادة أو نص من مرسوم رئاسي مستقل متعد . و كان هذا النص ليس بالإمكان فصله عن بقية أحكام ذلك المرسوم المستقل محل الإخطار . في هذه الحالة يعاد النص الذي ورد ضمنه الحكم المعني إلى الجهة التي قامت بالإخطار .

أما المادة 07⁵⁸⁷ فقد عالجت حالة ما إذا تطلب أمر الحكم في دستورية نص من مرسوم تنظيمي مستقل متعد على مجال القانون ، التصدي إلى نصوص أخرى لها علاقة بالمرسوم محل الإخطار أو الأحكام التي تصدى لها ، و لم تقم جهات

585 - فريد علوش ، المجلس الدستوري الجزائري : التنظيم و الاختصاصات ، المرجع السابق ، ص. 113 .

586 - تنص المادة 6 على أن : " 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 المخطرة " .

587 - تنص المادة 7 على أن : " 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 ببنيته كاملة، يؤدي في هذه الحالة إلى إعادة النص إلى الجهة المُخطرة " .

الإخطار بإخطار المجلس الدستوري بشأنها . و كانت عملية فصلها عن النص من شأنها أن تمس بنيته كاملة . في هذه الحالة يتم إعادة النص إلى الجهة التي قامت بالإخطار⁵⁸⁸.

المبحث الثاني :

واقع الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة

الصادرة عن رئيس الجمهورية بموجب سلطته التنظيمية

المستقلة:

تطرقنا في المبحث الأول من هذا الفصل إلى مضمون الرقابة الدستورية الممارسة على التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية بموجب سلطته التنظيمية المستقلة في حالة تعديها على ميادين و مجالات القانون الواردة على سبيل الحصر في المواد 122 و 123 و مواد متفرقة في الدستور ، و ذلك بالبحث في مميزات رقابة المجلس الدستوري على هذه التنظيمات ، و كذلك بالبحث في مظاهرها و إجراءاتها و المراحل المطبقة عليها و الجزاء المترتب عنها .

⁵⁸⁸ - فريد علوش ، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر ، المرجع السابق ، ص. 212 .

و لاحظنا من خلال تلك الرقابة أنها تطرح بعض الصعوبات الدستورية على جهات الإخطار المتعلقة بالبرلمان لحماية مجال القانون . و إتضح ذلك خاصة من خلال عدم تحديد الدستور إجراءات أو مراحل معينة ، على رئيس الجمهورية إتباعها من أجل إصدار المرسوم التنظيمي المستقل ، الشيء الذي صعب من مهمة جهات الإخطار المتعلقة بالبرلمان ، على عكس القانون المقيد بمجموعة من الإجراءات و المراحل المحددة دستوريا ، و التي يستطيع من خلالها رئيس الجمهورية مواجهة القانون المتعدي في كل مراحل وضعه . بالإضافة إلى مسألة جواز الرقابة على التنظيمات المستقلة التي تبقى في حدود إرادة الجهة المخطرة .

هذا دون أن ننسى صعوبة ممارسة الرقابة السياسية السابقة على التنظيم المستقل المتعدي على مجال القانون لصعوبة إثباته قبل الإصدار ، مقابل سهولة ذلك بالنسبة للقانون ما يطرح صعوبة لجهات الإخطار المتعلقة بالبرلمان لحماية مجال القانون الوارد على سبيل الحصر في المواد 122 و 123 و مواد متفرقة في الدستور .

و هو ما يجعلنا نطرح الاشكال التالي : إذا كان هذا هو مضمون الرقابة الدستورية المسلطة على التنظيمات المستقلة المتعدية من الناحية النظرية ، فكيف هو واقع هذه الرقابة من الناحية العملية ؟ هل يدل هذا الواقع على قوة هذه الرقابة ، أم على ضعفها و هوانها ؟ و إن كان الأمر كذلك فما هو سبب هذا الضعف ؟ هل يعود للصعوبات السابقة التي تواجهها جهات الإخطار من الناحية النظرية تحول دون قيامها بعملية الإخطار أم أن هناك أسباب أخرى ؟ .

كل هذا سنحاول الإجابة عليه من خلال التطرق إلى الناحية العملية التي تؤكد عدم فعالية الرقابة السياسية على التنظيمات المستقلة (المطلب الأول) ، ثم بعد ذلك التطرق إلى إحجام رئسي غرفتي البرلمان عن إستعمال حقهما في الإخطار (المطلب الثاني) .

المطلب الأول :

عدم فعالية الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة من الناحية العملية :

يدل واقع الرقابة الدستورية على ضعف الرقابة السياسية على التنظيمات المستقلة ، إذ أنها و منذ إنشاء المجلس الدستوري لم تواجه بشكل مباشر رقابة هذا الأخير⁵⁸⁹ ، بحيث انصب نشاط المجلس الدستوري منذ نشأته على إنتاج و مجال البرلمان⁵⁹⁰ ، و لم يمارس رقابته على دستورية التنظيمات المستقلة ، أو على اعتدائها على المجال الخصب للقانون بالشكل المطلوب⁵⁹¹ . و هذا بعد عدم قيام

⁵⁸⁹ - جمام عزيز ، المرجع السابق ، ص. 78 .

⁵⁹⁰ - الأمين شريط ، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري ، المرجع السابق ، ص. 31 .

⁵⁹¹ - و حتى لما واجهه (و بشكل نادر) التعدي على مجال القانون ، من خلال رأي المجلس الدستوري السابق رقم 04 المؤرخ في 19 / 02 / 1997 ، و المتعلق بمدى دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 6 يناير سنة 1997 . واجهه بشكل غير مباشر (أي

رئيسي غرفتي البرلمان (بعد دستور 1996 خاصة) بأي إخطار موجه ضد أي
تنظيمات مستقلة⁵⁹²، على الرغم من كثرتها في المنظومة القانونية الجزائرية .

هذا الواقع الذي ينافي تماما قواعد المنطق التي تقتضي أن يمارس رئيس المجلس
الشعبي الوطني ، و رئيس مجلس الأمة لصلاحيتهما في الإخطار و بكثرة ضد
التنظيمات المستقلة . لأنهما لا يتدخلان في صنعها و لا إصدارها⁵⁹³ .

فكيف يتم الإقرار من طرف رئيسي غرفتي البرلمان بسلامة و عدم تعدي كل
التنظيمات المستقلة على مجال القانون ، في ظل عدم المساهمة لا من قريب و لا
من بعيد في عملية صنعها . و التي تعود بشكل حصري و خالص لرئيس
الجمهورية .

لذا فإن عملية الإخطار هي واجبة على رئيسي غرفتي البرلمان ، و عليهما ألا
يستغلا جوازية تحريك الرقابة الدستورية ضد التنظيمات المستقلة بشكل سلبي يصب
في مصلحة إختصاص رئيس الجمهورية .

فعملية الإخطار هاته ستحمي مجال القانون الذي هو مجال غرفتي البرلمان كأصل.
و بالتالي فإن إقرار المؤسس الدستوري لحق رئيسي غرفتي البرلمان في إخطار
المجلس الدستوري هو من أجل حماية القانون من تعدي التنظيمات المستقلة .

فصل في مدى دستورية أمر رئاسي و ليس مرسوما رئاسيا مستقلا) ، و بإخطار من طرف رئيس الجمهورية و ليس
من رئيسي غرفتي البرلمان .

⁵⁹² - لشهب حورية ، المرجع السابق ، ص. 159 .

⁵⁹³ - جمام عزيز ، المرجع السابق ، ص. 78 .

إذن كيف لا يقوم رئيسي غرفتي البرلمان بممارسة حق هو في الأصل مقرر لحماية مجالهما الخصب من أي تعد محتمل . بالمقابل نجد أن رئيس الجمهورية استعمل حقه بشكل قوي⁵⁹⁴ في توجيه الإخطارات إلى المجلس الدستوري⁵⁹⁵ حماية لمجال السلطة التنظيمية ، و إستهدافا للقوانين التي تخالف الدستور⁵⁹⁶ ، في الظروف العادية و حتى الإستثنائية⁵⁹⁷.

594 - إذ أثبت الواقع الدستوري أن اخطار المجلس الدستوري قد مورس من طرف رئيس الجمهورية أكثر من أي جهة إخطار أخرى . أشارت إلى ذلك لدرع نبيلة ، المرجع السابق ، ص. 71 .

595 - بوسطة شهرزاد ، مدور جميلة ، المرجع السابق ، ص. 358 .

596 - إذ تشهد الساحة الدستورية إستعمالا غزيرا من طرف رئيس الجمهورية لحقه في إخطار المجلس الدستوري و هذا على عكس جهات الاخطار الأخرى (أنظر الملحق المتعلق باخطارات رئيس الجمهورية ص. 307 و مابعدها) . هذا بالإضافة إلى غزارة إخطارات رئيس الجمهورية التي يمارسها بشكل إلزامي على القانون العضوي و النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني قبل اصدارهما و دخولهما حيز التنفيذ (أنظر الملحق المتعلق باخطارات رئيس الجمهورية ص. 307 و مابعدها من الرسالة) .

597 - بالنسبة للظروف الاستثنائية نذكر إخطار رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري بالرسالة رقم 24/ ر.ج المؤرخة في 2 فبراير سنة 1999 ، و المسجلة في سجل الإخطار بالأمانة العامة للمجلس الدستوري بتاريخ 2 فبراير سنة 1999 تحت رقم 99/19 س . إ . التي و بناء عليها قام المجلس بإصدار رأيه رقم 08/ر.ق.ع / م.د / 99 مؤرخ في 05 ذو القعدة عام 1419 الموافق 21 فبراير سنة 1999 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور. و الذي نص من خلاله على أن " ... 1 - فيما يخص المادة 2 من القانون العضوي، موضوع الإخطار، المحررة كالاتي :

" يكون مقر المجلس الشعبي الوطني ومقر مجلس الأمة في مدينة الجزائر ."

- اعتبارا أن المشرع حين حدد مقر كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في مدينة الجزائر، فإنه يكون قد أغفل السلطة المخولة لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية بمقتضى أحكام الفقرة الثالثة من المادة 93 من

الدستور...". أنظر الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

هذا و لا بد من التنويه إلى أن جهات اخطار البرلمان قد تحركت لإخطار المجلس الدستوري حول مدى دستورية بعض القوانين ، و لم تتحرك لمدى دستورية المراسيم الرئاسية ، إذ مارس رئيس المجلس الشعبي الوطني حقه في الإخطار 03 مرات⁵⁹⁸ ، كما مارس رئيس مجلس الأمة حقه هذا مرة واحدة⁵⁹⁹ . هذه الإخطارات التي كانت متعلقة بقوانين و ليس بمراسيم رئاسية⁶⁰⁰ .

www.conseil-constitutionnel.dz

تاريخ الدخول : جويلية 2014

⁵⁹⁸ - و كانت هذه الإخطارات على الشكل الآتي :

الإخطار الأول كان بالرسالة رقم 169 / 89 / دن المؤرخة في 6 ديسمبر سنة 1989 و المسجلة بالامانة العامة للمجلس الدستوري في 6 ديسمبر سنة 1989 تحت رقم 6 - أ - م . د / 1989 و المتعلقة بمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المصادق عليه في 29 أكتوبر سنة 1989 للدستور . و بناء على ذلك صدر قرار المجلس الدستوري رقم 3 - ق.ن.د - م / 89 مؤرخ في 20 جمادى الأولى عام 1410 الموافق 18 ديسمبر سنة 1989 يتعلق بلائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر سنة 1989.

أما الإخطار الثاني فكان بالرسالة رقم 167 - 89 ديوان المؤرخة في 6 ديسمبر 1989 و المسجلة بالمجلس الدستوري في 6 ديسمبر 1989 تحت رقم 4 - أ - م - د - 1989 و المتعلقة بدستورية القانون الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 5 ديسمبر 1989 و المتضمن تأجيل إنتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية . و بناء على ذلك صدر رأي المجلس الدستوري رقم 2 - ر . ق . م - د - 1989.

أما الإخطار الثالث فكان بالرسالة رقم 168 - 89 دن ، المؤرخة في 6 ديسمبر 1989 و المسجلة بالمجلس الدستوري في 6 ديسمبر 1989 تحت رقم 5 - أ - م - د - 1989 و المتعلقة بدستورية القانون الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 5 ديسمبر 1989 و المتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية الولائية . و بناء على ذلك صدر رأي المجلس الدستوري رقم 3 - ر . ق - م - د - 1989 . أنظر الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

www.conseil-constitutionnel.dz

تاريخ الدخول : جويلية 2014

⁵⁹⁹ - كان إخطار رئيس مجلس الأمة بالرسالة رقم 139 / 98 المؤرخة في 27 مايو سنة 1998 و المسجلة في سجل الإخطار بالأمانة العامة للمجلس الدستوري بتاريخ 27 مايو سنة 1998 تحت رقم 18 / 98 س.إ. حول دستورية المواد

و هو أمر غير معقول ، إذ أن جهات اخطار البرلمان مارست حقها في الإخطار حول القانون ، و هو إختصاص السلطة التشريعية ، و بالمقابل لم تخطر المجلس الدستوري حول أي مرسوم رئاسي و هو من إختصاص السلطة التنفيذية ، فالمفروض حصول العكس .

و حتى لو سلمنا بمبدأ أن حماية الدستور تقتضي ضرورة إخطار المجلس الدستوري عن مدى دستورية القانون حتى و لو كان هذا الإخطار عن البرلمان ، فالمفروض أن تفوق إخطارات جهات اخطار هذا الأخير حول المراسيم الرئاسية إخطاراتها حول القانون ، فما بالك بعدم وجودها أصلا .

و عليه فإنه على الرغم من أهمية و قوة السلطة التنظيمية المستقلة ، و على الرغم من إستقلالها عن القانون و منافستها له بمجال واسع غير محدود ، تبقى الرقابة الدستورية المسلطة عليها من طرف المجلس الدستوري رقابة ضعيفة و واهية بسبب إحجام رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة عن القيام بعملية

من 4 إلى 7 و 11، 12، 14، 15 و 23 من القانون المتضمن نظام التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 14 شوال عام 1418 الموافق 11 فبراير سنة 1998 و المصادق عليه من قبل مجلس الأمة بتاريخ 22 محرم عام 1419 الموافق 19 مايو سنة 1998 . و بناء على ذلك صدر رأي المجلس الدستوري رقم 04 / ر. ق / م. د / 98 مؤرخ في 18 صفر عام 1419 الموافق 13 يونيو سنة 1998 . أنظر الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

www.conseil-constitutionnel.dz

تاريخ الدخول : جويلية 2014

⁶⁰⁰ - جمام عزيز ، المرجع السابق ، ص. 77 و 80 .

الإخطار ، ما يجعل هذه الرقابة من الناحية الواقعية كما ذهب البعض⁶⁰¹ مكرسة لحماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة من تعدي القوانين⁶⁰² و تجاوز مواضيعها الواردة على سبيل الحصر ، هذا المجال الذي و بسبب عدم تحديد ميادينه قد يكون الأكثر عرضة للإعتداء من طرف البرلمان الذي سيسعى إلى توسيع مجاله الوارد على سبيل الحصر بالتشريع في مجالات ترد في المستقبل لا تدخل في مجاله المحصور ، أو بالتشريع في المواضيع المسكوت عنها التي تعود لإختصاص رئيس الجمهورية بموجب سلطته التنظيمية المستقلة .

و هو ما يعود بالإيجاب حتما على مركز رئيس الجمهورية بضمان إستقلاله الوظيفي⁶⁰³ في مجال صنع القانون بالمفهوم الواسع .

⁶⁰¹ - سعاد بن سرية ، المرجع السابق ، ص. 165 .

⁶⁰² - إذ تقول الأستاذة سعاد بن سرية في هذا الصدد "... يُظهر التقييم العام لهذه الرقابة الدستورية اعتبارها رقابة في خدمة التنظيمات المستقلة أو مكرسة لحمايتها من التدخل و الاعتداء عليها من طرف القانون ... ، فهي مجرد رقابة تستهدف أصلا حماية المجال الخصوصي للتنظيم المستقل من تدخلات البرلمان ، و يظهر كذلك مما سبق تعزيز مركز رئيس الجمهورية و ضمان استقلاله الوظيفي ، و هذا الاستخلاص قد شكل النتيجة الموحدة التي تبنتها جل الآراء الفقهية ... " ، اقتباس عن سعاد بن سرية ، المرجع السابق ، ص. 165 .

⁶⁰³ - سعاد بن سرية ، المرجع السابق ، ص. 165 .

المطلب الثاني :

واقع استعمال رئيسي غرفتي البرلمان لحقهما في الإخطار ضد

التنظيمات المستقلة :

دلّ الواقع العملي على عدم وجود رقابة دستورية على التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية بموجب سلطته التنظيمية المستقلة ، و ذلك بسبب عدم وجود أي إخطار للمجلس الدستوري موجه ضد مراسيم رئاسية غير دستورية بشكل عام⁶⁰⁴ ، و ضد تنظيمات مستقلة مخالفة أو متعدية بشكل خاص .

و هو ما يجعلنا نتساءل : ما هو سبب هذا الواقع للرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة ؟ و بمعنى أوضح لماذا أحجم رئيسي غرفتي البرلمان على استعمال حقهما في الإخطار ضد التنظيمات الرئاسية عموما (بعد دستور 1996 خاصة) ؟ و هل هذا الإحجام يعود لعدم وجود مراسيم رئاسية مخالفة لنصوص و أحكام الدستور أم يعود لأسباب أخرى ؟ .

⁶⁰⁴ - بولوم محمد الأمين ، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري و التطبيق ، المرجع السابق ،

هذا ما سنحاول الاجابة عليه من خلال التطرق إلى إحجام جهات الاخطار المتعلقة بالبرلمان⁶⁰⁵ وفقا للمادة 166 من الدستور، ألا و هما رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني (الفرع الأول) عن استعمال حقهما في الاخطار - من الناحية العملية - وفقا للدستور من أجل مواجهة المراسيم أو التنظيمات الرئاسية عموما ، ثم سنحاول البحث بعد ذلك في مظاهر هذا الإحجام (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : إحجام رئيسي غرفتي البرلمان عن القيام بعملية الإخطار ضد التنظيمات الرئاسية :

لم يمارس رئيس مجلس الأمة و لا رئيس المجلس الشعبي الوطني لحقيهما في الاخطار ضد التنظيمات الرئاسية بمقتضى المادة 166 من الدستور ، و هو ما يحتم علينا البحث عن أسباب و دوافع ذلك الإحجام حتى نزيل الغموض و الابهام الذي قد يعتري هذه المسألة .

⁶⁰⁵ - مع عدم التطرق لرئيس الجمهورية كجهة إخطار لاستبعاد (منطقيا) فرضية قيامه بإخطار المجلس الدستوري ضد التنظيمات المستقلة . هذا وقد أضاف اقتراح التعديل الدستوري الجديد جهة إخطار أخرى للسلطة التنفيذية إلى جانب رئيس الجمهورية ، ألا و هو الوزير الأول (المادة 166 فقرة 01 من اقتراح التعديل الدستوري الجديد) .
و الذي و بناء على التحكم الكامل لرئيس الجمهورية فيه من الناحية العضوية و الوظيفية ، لا يمكن تصور ممارسته (أي الوزير الأول) للإخطار ضد التنظيمات المستقلة ، بل سوف تكون اخطاراته مسلطة على القوانين المتعدية . مما يجعلنا نتأكد أن إضافة هذه الجهة من جهات الاخطار كان من أجل دعم رئيس الجمهورية في إطار الرقابة السياسية على الحدود بين المجالين .

و لاشك أن إحجام جهات الإخطار المتعلقة بالبرلمان عن القيام بعملية الإخطار ضد التنظيمات الرئاسية له علاقة بالصعوبات التي قد تواجهها في هذه العملية ، كعدم تحديد الدستور إجراءات أو مراحل معينة على رئيس الجمهورية إتباعها من أجل إصدار المرسوم التنظيمي المستقل ما يطرح صعوبة مواجهته على عكس القانون ، أو كصعوبة ممارسة الرقابة السياسية السابقة على المرسوم التنظيمي المستقل المتعدي لصعوبة إثباته قبل الإصدار. لكن هناك أسباب أخرى تعد أكثر إقناعا من الأولى فرضها الواقع السياسي والدستوري بعد دستور 1996 خاصة أدت في الأخير إلى هذا الإحجام، وهو ما نستعرض له من خلال ما يلي:

أولا : إحجام رئيس مجلس الأمة عن القيام بعملية الإخطار ضد التنظيمات الرئاسية:

إن البحث في مسألة إحجام رئيس مجلس الأمة عن القيام بعملية الإخطار ضد التنظيمات الرئاسية تتطلب منا البحث في طبيعة مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، و التي فرضت واقع عدم استعمال الحق في الإخطار⁶⁰⁶.

فالمعلوم أن إستحداث مجلس الأمة كان تكريسا لمبدأ الثنائية البرلمانية بمقتضى دستور 1996 . هذا المجلس تم إنشاؤه بغرض⁶⁰⁷ أهداف معلنة⁶⁰⁸ و أخرى خفية .

⁶⁰⁶ - أومايوف محمد ، المرجع السابق ، ص . 262 .

فالمعلنة تمثلت في الرغبة في توسيع العنصر التمثيلي داخل البرلمان ، عن طريق التمثيل المحلي ، و كذا تحسين هذا العنصر التمثيلي عن طريق إدخال الكفاءات إلى البرلمان من خلال الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية .

أما الهدف المعلن الثاني فتمثل في محاولة تحقيق التوازن بين المؤسسات السياسية حتى تتحسن العملية التشريعية عن طريق خاصة إزالة انفراد الغرفة الأولى بالعملية التشريعية .

أما الأهداف الخفية أو غير المعلنة فقد تمثلت خاصة في جعل مجلس الأمة كصمام أمان⁶⁰⁹ ، إذ أستاذت هذه الغرفة بآليات دستورية مهمة تتمثل أساسا في احتوائها على الثلث الرئاسي الضامن ، و عدم قابليتها للحل ، دون أن ننسى محورية دور رئيسها (رئيس مجلس الأمة) في أوضاع الضرورة . ما يمكنها من القيام بدور أساسي و محوري في ظل الظروف الاستثنائية ، و الأزمات الدستورية و السياسية التي قد تمر بها مؤسسات الدولة ، فتكون بمثابة صمام أمان للدولة

⁶⁰⁷ - لمزيد من المعلومات حول مبررات اعتماد الثنائية البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري أنظر شريط وليد ، المرجع السابق ، ص. 164 و ما بعدها .

⁶⁰⁸ - أشار الى هذه الاهداف المعلنة التي سيلبي ذكرها مولود ديدان ، المرجع السابق ، ص. 404 .

⁶⁰⁹ - عمر فرحاتي ، العلاقة بين السلطة التنفيذية و التشريعية في الجزائر بين فترتين الأحادية و التعددية ، مجلة الاجتهاد القضائي ، مجلة صادرة عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع الجزائري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، العدد الرابع ، مارس 2008 ، ص. 59 .

و الأمة⁶¹⁰ ، و كوسيلة ناجعة لمواجهة الأزمات عن طريق كبح جماح الغرفة الأولى ، مما يؤدي حتما إلى تدعيم مركز رئيس الجمهورية .

من خلال ما سبق يتضح أن إنشاء مجلس الأمة لم يكن من أجل خدمة العملية التشريعية فحسب ، و إنما جاء كذلك من أجل تدعيم السلطة التنفيذية و على رأسها رئيس الجمهورية .

و لعل ما يؤكد ذلك هو امتلاك رئيس الجمهورية صلاحية تعيين ثلث هذا المجلس (المادة 101 من الدستور) ، هذه الصلاحية يمارسها الرئيس بكل حرية دون قيود دستورية حقيقية تحد من سلطته ، ماعدا ضرورة تعيين هذا الثلث من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية .

و الذي قد يظهر لأول وهلة أنه قيد على تعيين الثلث الرئاسي ، إلا أنه و بالقراءة الحقيقية للمادة يتضح أنه شرط واسع و فضفاض ، يمنح لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في إختيار الكفاءات المساندة له ، مما يجعل الثلث المعين ضمن مجلس الأمة في خدمة سياسته و برنامجه الرئاسي⁶¹¹ .

إذن هذا الثلث الرئاسي الضامن المعين من طرف رئيس الجمهورية سيكون لا محال أداة داعمة و مجسدة لقوة و تفوق الرئيس ، خاصة و نحن نعلم أن المادة

⁶¹⁰ - عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص. 73 .

⁶¹¹ - لوشن دلال ، المرجع السابق ، ص. 120 .

120 من الدستور تنص على أغلبية ثلاث أرباع 3/4 لأعضاء مجلس الأمة من أجل المصادقة على القوانين .

و بالتالي و في ظل إشتراط المؤسس الدستوري لهذه الأغلبية الكبيرة ، يشكل الثلث الرئاسي أقلية حاسمة⁶¹² في حالة وجود تعددية حزبية داخل الغرفة الأولى تشكل أغلبية غير مريحة للرئيس ، ما يجعل الغرفة الثانية عن طريق هذا الثلث كابحة للمجلس الشعبي الوطني و معززة لقوة رئيس الجمهورية و توجهه السياسي العام .

إن كل ما سبق كان له إنعكاس و علاقة بإحجام رئيس الغرفة العليا عن استعمال حقه في الإخطار ضد التنظيمات الرئاسية عموما ، خاصة مع وجود واقع عملي يدل على إنتخاب رئيس مجلس الأمة من بين الثلث الرئاسي⁶¹³ المعين من طرف رئيس الجمهورية⁶¹⁴ .

و عليه فإن الواقع الدستوري قد أكد المعطيات السابقة ، إذ لم يمارس رئيس مجلس الأمة⁶¹⁵ أي إخطار ضد مرسوم رئاسي مستقل ، بل مارس إخطارا واحد

⁶¹² - عقيلة خرياشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص. 120 .

⁶¹³ - فعلى سبيل المثال تم انتخاب السيد عبد القادر بن صالح (و هو من الثلث الرئاسي) بالاجماع رئيسا لمجلس الأمة في 02 جويلية 2002 ، و في 09 جانفي 2004 ، و في 11 جانفي 2007 ، و في 10 جانفي 2010 ، و في 09 جانفي 2013 ... أنظر الموقع الرسمي لمجلس الأمة الجزائري (رئيس مجلس الأمة) :

www.majliselouma.dz

تاريخ الدخول : جويلية 2015 .

⁶¹⁴ - جمام عزيز ، المرجع السابق ، ص. 78 .

⁶¹⁵ - هذا و قد أعطى المؤسس الدستوري ل 40 عضوا بمجلس الأمة الحق في اخطار المجلس الدستوري في ظل اقتراح مشروع التعديل الدستوري (المادة 166 فقرة 02 من اقتراح التعديل الدستوري الجديد) . و قد أراد المؤسس من

كان فحواه فحص دستورية القانون المتعلق بنظام التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان⁶¹⁶. و الذي تم بشأنه اصدار الرأي رقم 04 / ر.ق / م.د / 98 المؤرخ في 13 جوان 1998⁶¹⁷، حيث نص على أن : " ... إن المجلس الدستوري ، - بناء على إخطار رئيس مجلس الأمة طبقا لأحكام المادة 166 من الدستور، بالرسالة رقم 139 / 98 المؤرخة في 27 مايو سنة 1998 و المسجلة في سجل الإخطار بالأمانة العامة للمجلس الدستوري بتاريخ 27 مايو سنة 1998 تحت رقم 18 / 98 س.إ.، حول دستورية المواد من 4 إلى 7 و 11، 12، 14، 15 و 23 من القانون المتضمن نظام التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 14 شوال عام 1418 الموافق 11 فبراير سنة 1998

خلال ذلك إحداث نوع من التوازن ، بإزالة احتكار رئيس مجلس الأمة لحق الاخطار ، و تمكين الأقلية البرلمانية من هذا الحق (أنظر العرض العام حول الاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري الجديد ، ص. 06 . أنظر الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية : www.el-mouradia.dz تاريخ الدخول : جوان 2014) . لكن ، في ظل المعطيات السابقة (أي ما قيل بشأن إخطار رئيس مجلس الأمة) ، و في ظل اكتساح أحزاب السلطة و الثلث الرئاسي لمجلس الأمة الجزائري ، و الوجود المجهري لأحزاب المعارضة داخله (أنظر إلى قائمة أعضاء مجلس الأمة الحاليين و انتمائاتهم السياسية بالموقع الرسمي لمجلس الأمة الجزائري : www.majliselouma.dz تاريخ الدخول : ديسمبر 2014) ، لا نتصور أن يغير هذا التعديل من مجرى الرقابة السياسية على الحدود بين المجالين في شيء ، لأن العدد الذي تكلمت عليه المادة السابقة (40 عضوا) لن يتحقق إلا من أحزاب السلطة و الثلث الرئاسي في ظل وجودهم الكبير و الكاسح داخل مجلس الأمة ، و هو ما سيبقي على ضعف الرقابة السياسية الممارسة على التنظيمات المستقلة .

⁶¹⁶ - أشار إلى ذلك جمام عزيز ، المرجع السابق ، ص. 80 .

⁶¹⁷ - الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

و المصادق عليه من قبل مجلس الأمة بتاريخ 22 محرم عام 1419 الموافق 19 مايو سنة 1998، ... " 618 .

ثانيا : إحجام رئيس المجلس الشعبي الوطني عن القيام بعملية الإخطار ضد التنظيمات الرئاسية :

وفقا للمادة 166 من الدستور فإن آلية الإخطار حكر على جهات معينة في الدولة ، من بينها رئيس المجلس الشعبي الوطني ⁶¹⁹ . هذا الأخير يفترض فيه الإستقلالية و الموضوعية ⁶²⁰ حتى يؤدي واجبه في الإخطار على أكمل وجه . لكن و بالتطرق لواقع الصلة بين رئيس الغرفة السفلى و رئيس الجمهورية ، سنرى أنها لا تقوم على الإستقلالية ، بل هي مبنية على التأييد و المساندة ، الشيء الذي أثر لا محال على عملية إخطار رئيس هذه الغرفة للمجلس الدستوري ضد التنظيمات الرئاسية عموما ⁶²¹ .

فالمعلوم أن الجزائر قد مرت بسنوات العشرية السوداء ، هذه العشرية فرضت على بعض الأحزاب الإلتفاف حول رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة

⁶¹⁸ - الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) :

www.conseil-constitutionnel.dz

تاريخ الدخول : جويلية 2014 .

⁶¹⁹ - عمار عباس ، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور ، المرجع السابق ، ص. 86 .

⁶²⁰ - لدرع نبيلة ، المرجع السابق ، ص. 54 .

⁶²¹ - أومايوف محمد ، المرجع السابق ، ص . 263 .

(سنة 1999) من أجل الوصول إلى بر الأمان ، مشكلين بذلك ما سمي " بالائتلاف الرئاسي " ⁶²².

و استمر هذا الإلتفاف حول رئيس الجمهورية فيما بعد في شكل التحالف الرئاسي ، الذي تم توقيعه سنة 2004 بين كل من حزب جبهة التحرير الوطني ، و حزب التجمع الوطني الديمقراطي ، و حزب حماس ⁶²³. هذا التحالف جاء داعما و مساندا للبرنامج الرئاسي للسيد عبد العزيز بوتفليقة ⁶²⁴.

إذن و من أجل إخراج البلاد من الأزمة كانت الخطوات السابقة (الائتلاف ثم التحالف) ضرورية حتى يعم الأمن و الاستقرار . إلا أنها من جهة أخرى جعلت رئيس الجمهورية في مركز قوي و في وضع مريح بعيد كل البعد عن أي اختلافات و صراعات حزبية ⁶²⁵. مما جعل مكانته تزيد قوة و أهمية داخل البرلمان بغرفتيه (و خاصة المجلس الشعبي الوطني) مادام أن أحزاب الأغلبية تدعم سياسته

⁶²² - الأحزاب التي شكلت الائتلاف الحكومي آنذاك هي جبهة التحرير الوطني ، التجمع الوطني الديمقراطي، حماس ، حركة النهضة . حيث وقعت هذه الأحزاب على وثيقة الائتلاف الحكومي في أبريل 1999 . أنظر محمد بوضياف ، الأحزاب السياسية و منظمات المجتمع المدني في الجزائر ، دار المجدد للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2010 ، ص. 98 .

⁶²³ - محمد بوضياف ، المرجع السابق ، ص. 98 و ما بعدها . هذا وقد انسحبت حركة مجتمع السلم من هذا التحالف . أنظر موسوعة ويكيبيديا (حركة مجتمع السلم) :

تاريخ الدخول : جويلية 2015 . ar.wikipedia.org

⁶²⁴ - ياسين ريوح ، الاحزاب السياسية في الجزائر (التطور و التنظيم) ، دار بلقيس للنشر ، الجزائر ، 2010 ، ص. 107.

⁶²⁵ - طيبي عيسى ، المرجع السابق ، ص. 203 ، 204 .

و برنامج الرئاسي ، هذه المساندة استمرت إلى يومنا هذا مشكلة دعامة قوية لمركز رئيس الجمهورية ، و هو ما انعكس سلبيا على دور رئيس المجلس الشعبي الوطني في عملية إخطار المجلس الدستوري حول التنظيمات الرئاسية عموما . لأن رئيس الغرفة السفلى منبثق من أحزاب الأغلبية التي يشهد الواقع السياسي على دعمها و مسانبتها غير المشروطة لبرنامج رئيس الجمهورية⁶²⁶ .

و بالتالي لا يمكن أن نتصور إخطارا مقدما من طرفه حول مرسوم رئاسي مستقل ، و إن قام بذلك فسيفسر لا محال على أنه تحدي⁶²⁷ و مخالفة للبرنامج الرئاسي .

هذا البرنامج الذي تلتف حوله أغلب الأحزاب بما فيها أحزاب الأغلبية . و لعل الواقع الدستوري يؤكد ما قيل سابقا ، إذ أنه لا يوجد أي إخطار مقدم من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني حول مرسوم رئاسي بما فيها المراسيم الرئاسية المستقلة⁶²⁸ .

⁶²⁶ - أومايوف محمد ، المرجع السابق ، ص . 263 .

⁶²⁷ - جمام عزيز ، المرجع السابق ، ص . 77 .

⁶²⁸ - جمام عزيز ، المرجع السابق ، ص . 78 ؛ و أنظر كذلك الأمين شريط ، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد

المجلس الدستوري ، المرجع السابق ، ص . 31 .

و هذا غير معقول ، لأن احتمال صدور مراسيم رئاسية غير دستورية في ظل هذه الفترة الزمنية المعتبرة احتمال وارد جدا ، لكن المعطيات السابقة ساهمت في وجود هذا الواقع الضعيف للرقابة على التنظيمات الرئاسية بسبب إجماع رئيس المجلس الشعبي الوطني⁶²⁹ عن ممارسة حقه في اخطار المجلس الدستوري وفقا لأحكام المادة 166 من الدستور .

الفرع الثاني : مظاهر إجماع رئيسي غرفتي البرلمان عن القيام بعملية الإخطار ضد التنظيمات الرئاسية :

رأينا سابقا ، أنه و في اطار ممارسته للرقابة على دستورية القوانين و التنظيمات (وفقا للمادة 165 من الدستور) ، فإن المجلس الدستوري لا يتحرك من تلقاء نفسه ، و إنما يتحرك بناء على اخطاره من جهات الاخطار المحددة على سبيل الحصر في المادة 166 من الدستور .

⁶²⁹ - هذا و قد تم إضافة جهة إخطار أخرى للمجلس الشعبي الوطني في اقتراح التعديل الدستوري الجديد ، ألا و هي حق 70 نائبا في الإخطار (المادة 166 فقرة 02 من اقتراح التعديل الدستوري الجديد) . هذه الجهة التي سوف لن تعزز من حماية مجال القانون ، و هذا في ظل وضعية الغرفة السفلى اليوم التي تعرف اكتساحا كبيرا لأحزاب السلطة ، و التي لن تمارس حقا في الاخطار ضد المراسيم المستقلة بسبب تأييدها لرئيس الجمهورية و برنامجها السياسي ، و كذلك في ظل وجود ضعيف لأحزاب المعارضة (داخل الغرفة السفلى) كما و نوعا قد يستبعد فرضية تأثيرها أو تكتلها لبلوغ النصاب من أجل الاخطار (70 عضوا) ، و هو ما سيعود بالسلب على وجود حماية قوية لمجال القانون و على وجود رقابة فعالة على التنظيمات المستقلة .

و بخصوص التنظيمات الرئاسية فإن مسألة اخطار المجلس الدستوري بشأنها تبقى جوازية أو اختيارية ، متعلقة بارادة جهة الاخطار على عكس القوانين العضوية .

و بالتالي في حالة وجود تنظيمات رئاسية مخالفة لأحكام الدستور ، فإن المجلس الدستوري لا يبسط رقابته عليها تلقائيا ، و إنما هو في حاجة إلى اخطاره من جهات الاخطار . هذا الاخطار الذي لا تمارسه بشكل اجباري ، و إنما تمارسه بشكل جوازي و اختياري .

و قد سبق الذكر أن التنظيمات الرئاسية عموما لم تواجه رقابة المجلس الدستوري بشكل مباشر إلى حد كتابة هذه السطور . كل هذا يجعلنا نتساءل : هل واقع الرقابة الدستورية هذا ناتج عن عدم وجود أي تنظيمات رئاسية مخالفة لأحكام و نصوص الدستور ، أم أن هناك مراسيم رئاسية مخالفة ، إلا أنها لم تخضع لرقابة المجلس الدستوري بسبب إحجام جهات اخطار البرلمان عن استعمال حقها في الاخطار ؟

إن الناحية العملية قد تؤكد مسألة عزوف جهات الإخطار عن إخطار المجلس الدستوري بشأن السلطة التنظيمية و ذلك بسبب وجود مراسيم رئاسية مخالفة للدستور لم يتم الإخطار بشأنها و بالتالي لم تخضع للرقابة الدستورية .

و لعنا في هذا المقام ، نذكر صورا و أمثلة على ذلك على ذلك بالدراسة و البحث في مدى دستورية المرسوم الرئاسي رقم 240 / 99 . إذ و بناء على الإصلاحات الدستورية الهامة التي تضمنها دستور 1989 ، أصبح رئيس الجمهورية و لأول مرة في تاريخ الجزائر ، يتقاسم سلطة التعيين في الوظائف المدنية في الدولة مع رئيس الحكومة ، و ذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89 / 44 الموضح لمجال التعيين المخول لرئيس الجمهورية في الوظائف المدنية و العسكرية⁶³⁰.

و هذا بعدما إحتكرت مؤسسة رئاسة الجمهورية هذه السلطة المهمة لفترة معتبرة من الزمن ، تميزت بالأحادية التنفيذية و الحزبية .

و قد حدد المرسوم الرئاسي رقم 89 / 44 صلاحيات رئيس الجمهورية في هذا المجال على سبيل الحصر ، و ما عدا ذلك هو من إختصاص القطب الثاني آنذاك (رئيس الحكومة)⁶³¹.

⁶³⁰ - المرسوم الرئاسي رقم 89 / 44 المؤرخ في 10 أبريل 1989 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية

للدولة ، ج . ر . ج . ج 15 الصادرة بتاريخ 12 أبريل 1989 . أومايوف محمد ، المرجع السابق ، ص . 131 .

⁶³¹ - أنظر المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 89 / 44 . أومايوف محمد ، المرجع السابق ، ص . 131 .

لكن رغم حصر مجال رئيس الجمهورية من خلال هذا المرسوم ، إلا أنه استأثر باختصاصات واسعة جدا فيما يتعلق بالتعيين في وظائف الدولة . و مع ذلك حظي رئيس الحكومة آنذاك بصلاحيات معتبرة في مجال التعيين ، لم تحظ بها أية مؤسسة دستورية قبله ما عدا رئيس الجمهورية بطبيعة الحال⁶³².

لكن ، لم يدم الوضع السابق طويلا ، بعد أن تم إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89 / 44 ، بالمرسوم الرئاسي رقم 239/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999⁶³³، و صدور المرسوم الرئاسي رقم 99 / 240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة⁶³⁴ .

هذا المرسوم تضمن صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية في مجال التعيين ، و بالمقابل جعل كل الصلاحيات المتعلقة بمجال التعيين الممنوحة لرئيس الحكومة بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 89 / 44 من اختصاص رئيس الجمهورية .

⁶³² - أومايوف محمد ، المرجع السابق ، ص . 132 .

⁶³³ - المرسوم الرئاسي رقم 239/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89 / 44 المؤرخ في 10 أبريل 1989 و المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة ، ج . ر . ج . ج 76 الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 1999 .

⁶³⁴ - المرسوم الرئاسي رقم 99 / 240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة ج . ر . ج . ج 76 الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 1999 .

و هو ما أفرغ المادة 85 من دستور 1996 (قبل تعديل 2008) من محتواها و مضمونها الدستوري الذي ينص على مشاركة رئيس الحكومة (سابقا) لرئيس الجمهورية في صلاحية التعيين في وظائف الدولة⁶³⁵.

الشيء الذي دفع بالبعض إلى حد القول أن المرسوم الرئاسي رقم 99 / 240 قد تضمن تعديلا ماديا صريحا لأحكام الدستور⁶³⁶ (المادة 85)⁶³⁷ ، و هو ما شكل خرقا واضحا و صريحا للدستور آنذاك⁶³⁸ ، استوجب تدخل المجلس الدستوري ، إلا

⁶³⁵ - نصت المادة 85 من دستور 1996 (قبل تعديل 2008) على أن : " يمارس رئيس الحكومة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية : ... 5 - يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 77 و 78 السابقتي الذكر...". أومايوف محمد ، المرجع السابق ، ص. 134 .

⁶³⁶ - أومايوف محمد ، المرجع السابق ، ص. 132 .

⁶³⁷ - زيادة في تركيز سلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية ، أضاف تعديل 2008 شرطا آخر على سلطة الوزير الأول في التعيين و وظائف الدولة ، و ذلك من خلال الفقرة 04 من المادة 85 التي جعلت اختصاص الوزير الأول في التعيين مشروطا بموافقة رئيس الجمهورية ، بعد أن كان اختصاصا مستقلا عن رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 85 فقرة 05 سابقا إذ تنص على أن : " يمارس الوزير الأول ، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية : ...

... 4 - يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية ، و دون المساس بأحكام المادتين 77 و 78 ... ". لمزيد من المعلومات أنظر بولوم محمد الأمين ، مدى فاعلية السلطة التنفيذية بعد التعديل الدستوري ل2008 ، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والادارية الصادرة عن كلية الحقوق جامعة الجبالي اليايس ، سيدي بلعباس ، العدد الخامس ، مكتبة الرشد للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2009 ، ص. 57 .

هذا دون أن ننسى قيد الموافقة الرئاسية على المرسوم التنفيذي الذي تضمنته الفقرة 03 من المادة 85 من تعديل 2008 ، هذا المرسوم التنفيذي الذي يعد الوسيلة الدستورية لممارسة الوزير الأول لصلاحية التعيين في وظائف الدولة .

⁶³⁸ - أنظر عقيلة خرياشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص. 268 .

أن ذلك لم يحدث بعدما لم تتحرك جهات الاخطار لمواجهة هذا التعدي على أحكام و نصوص الدستور .

هذا و نتطرق لمثال آخر حول مدى دستورية بعض مواد المرسومين الرئاسيين المتعلقين بإعلان حالتى الحصار و الطوارئ ، كمظهر من مظاهر إجحام جهات الاخطار عن إستعمال حقها في الإخطار ضد المراسيم الرئاسية .

فعلى رئيس الجمهورية في إطار احترام قواعد الاختصاص عدم تفويض اختصاصه التنظيمي إلى أي سلطة أو مؤسسة دستورية أخرى إذا ما قضت أحكام الدستور بذلك ، و إلا كان عمله غير دستوري .

و هو ما نجده من خلال بعض المواد التي تضمنها المرسومين الرئاسيين المتضمنين إقرار حالة الحصار و الطوارئ⁶³⁹.

فبالنسبة للمرسوم الرئاسي رقم 91-196 المتضمن تقرير حالة الحصار فقد نص من خلال المادة 03 منه على أن " تفوض إلى السلطة العسكرية، الصلاحيات المسندة إلى السلطة المدنية في مجال النظام العام والشرطة .

وبهذه الصفة ، تلحق مصالح الشرطة بالقيادة العليا للسلطات العسكرية التي تخول قانونا صلاحيات الشرطة .

وتمارس السلطة المدنية الصلاحيات التي لم تنتزع منها " .

⁶³⁹ - بخصوص ما سيلى ذكره حول هذه النقطة و بتفاصيل أكثر أنظر بدران مراد ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص. 174 و ما بعدها .

و هو ما يفيد أن رئيس الجمهورية بإمكانه تفويض اختصاصه و صلاحياته المقررة دستوريا في المادة 86⁶⁴⁰ من دستور 1989⁶⁴¹ و المتعلقة خاصة باتخاذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع في حالة الحصار إلى السلطة العسكرية . و هو ما خالف صراحة المادة 83 / 02 من نفس الدستور التي ألزمت رئيس الجمهورية بعدم تفويض اختصاصه و سلطته المقررة وفقا للمادة 86 أعلاه إلى أي مؤسسة أو سلطة أخرى و ذلك بنصها على أن : " ... كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء ، وحل المجلس الشعبي الوطني ، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أو في أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد من 86 إلى 91 في الدستور ، ... " .

أما بالنسبة للمرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن لإعلان حالة الطوارئ⁶⁴² فقد تضمن هو كذلك موادا غير دستورية⁶⁴³ مكنت الحكومة⁶⁴⁴ أو وزير الداخلية⁶⁴⁵

⁶⁴⁰ - تنص المادة 86 من دستور 1989 على أن : " يقرر رئيس الجمهورية ، إذا دعت الضرورة الملحة ، حالة الطوارئ أو الحصار ، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن ، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة ، ورئيس المجلس الدستوري ، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع .

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار ، إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني " .

⁶⁴¹ - تقابلها المادة 87 من دستور 1996 المعدل و المتمم .

⁶⁴² - يجدر الذكر أنه قد تم رفع حالة الطوارئ بمقتضى الأمر رقم 11 - 01 المؤرخ في 23 فبراير 2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ ج. ر. ج. ج عدد 12 الصادرة بتاريخ 23 فبراير 2011 .

⁶⁴³ - خاصة المواد من 03 إلى 07 من هذا المرسوم .

⁶⁴⁴ - تنص المادة 3 من هذا المرسوم على أن : " تتخذ الحكومة كل الإجراءات التنظيمية التي هي من صلاحياتها قصد الإستجابة للهدف الذي أعلنت من أجله حالة الطوارئ " .

أو الوالي⁶⁴⁶ باتخاذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع خلال حالة الطوارئ ، و هو ما يخالف صراحة المادة 83 من دستور 1989 المذكورة أعلاه ، و التي جعلت مسألة اتخاذ رئيس الجمهورية لكل التدابير الضرورية لاستتباب الوضع في ظل حالة

⁶⁴⁵ - تنص المادة 4 من هذا المرسوم على أن : " يؤهل وزير الداخلية والجماعات المحلية في كامل التراب الوطني أو جزء منه، والوالي في دائرته الإقليمية لاتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام أو باستتبابه عن طريق قرارات وفقا للأحكام الآتية وفي إطار احترام التوجيهات الحكومية " .

كما تنص المادة 5 منه على أن : " يمكن وزير الداخلية والجماعات المحلية أن يأمر بوضع أي شخص راشد يتضح أن نشاطه يشكل خطورة على النظام والأمن العموميين أو على السير الحسن للمصالح العمومية ، في مركز أمن في مكان محدد .

تنشأ مراكز الأمن بقرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية " .

هذا و تنص المادة 6 منه على أن : " يخول وضع حالة الطوارئ حيز التنفيذ، لوزير الداخلية والجماعات المحلية في كامل التراب الوطني، والوالي على امتداد تراب ولايته في إطار التوجيهات الحكومية سلطة القيام بما يأتي :

- 1- تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة ،
- 2- تنظيم نقل المواد الغذائية والسلع ذات الضرورة الأولى، وتوزيعها ،
- 3- إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين ،
- 4- منع من الإقامة أو وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص راشد يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام أو بسير المصالح العمومية ،
- 5- تسخير العمال للقيام بنشاطهم المهني، المعتاد في حالة إضراب غير مرخص به ، أو غير شرعي . و يشمل هذا التسخير المؤسسات العمومية أو الخاصة للحصول على تقديم الخدمات ذات المنفعة العامة.
- 6- الأمر، استثنائيا، بالتفتيش نهارا أو ليلا " .

و تنص المادة 7 منه على أن : " يؤهل وزير الداخلية والجماعات المحلية ، والوالي المختص إقليميا، للأمر عن طريق قرار، بالإغلاق المؤقت لقاعات العروض الترفيهية، وأماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها، وبمنع كل مظاهرة يحتمل فيها الإخلال بالنظام والطمأنينة العمومية " .

⁶⁴⁶ - أنظر المواد 04 ، 06 ، 07 من هذا المرسوم المشار إليها أعلاه .

الطوارئ وفقا للمادة 86⁶⁴⁷ اختصاصا شخصيا و مطلقا لرئيس الجمهورية ، لا يمكنه في كل الأحوال التنازل عليه أو تفويضه لسلطة أو مؤسسة أخرى⁶⁴⁸ .

و منه فإننا نقف الآن أمام مواد غير دستورية تضمنها المرسومين المتضمنين إقرار حالة الحصار و الطوارئ⁶⁴⁹ ، و ذلك على أساس مخالفة قواعد الاختصاص خاصة، لكن لم يحكم المجلس الدستوري بعدم دستورتيتها بسبب عدم تحرك جهات الاخطار التي نص عليها الدستور⁶⁵⁰ (و التي زامنته) آنذاك .

647 - المادة 86 من دستور 1989 المشار إليها أعلاه .

648 - أنظر بدران مراد ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص. 174 و ما بعدها .

649 - و في هذا الصدد يقول الأستاذ بدران مراد "...أن المرسومين الرئاسيين المتعلقان بحالتي الحصار والطوارئ، هما مرسومين غير دستوريين فيما يتعلق بمسألة تنظيم حالة الحصار وحالة الطوارئ، وفيما يتعلق كذلك بالسماح لهيئات أخرى ما عدا رئيس الجمهورية بالقيام بالإجراءات الضرورية لاستتباب الوضع، ذلك أن الإجراءات التي ستتخذ في حالة الحصار وحالة الطوارئ تتعلق معظمها بإجراءات ماسة بالحقوق والحريات العامة، في حين أن المؤسس الدستوري جعل تنظيم تلك المسائل من اختصاص المشرع. بل أكثر من ذلك إذا كان المؤسس الدستوري قد سمح لرئيس الجمهورية بالقيام باتخاذ الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع، فإنه في المقابل منع التفويض في هذا المجال. إلا أن الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع قد اتخذت من طرف هيئات أخرى غير رئيس الجمهورية، معتدية بذلك على ما قرره المؤسس الدستوري...". . اقتباس عن بدران مراد ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص. 178 .

650 - نصت المادة 156 من دستور 1989 على أن: " يخطر رئيس الجمهورية ، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني ، المجلس الدستوري " .

و عليه و من خلال ما سبق يتضح أن الساحة القانونية لا تخلو من
تنظيمات رئاسية غير دستورية ، و أن إحجام جهات الاخطار عن إخطار المجلس
الدستوري كان هو السبب وراء هذا الواقع الضعيف للرقابة الدستورية على المراسيم
الرئاسية بشكل عام . و بالتالي فإن فعالية الرقابة على دستورية التنظيمات الرئاسية
ستستضم حتما بواقع سياسي و فعلي يدل على احجام جهات الاخطار .

هذا الإحجام الذي يعود (بعد دستور 1996 خاصة) إلى وجود رئيسي غرفتي
البرلمان في وضع لا يسمح لهما من الناحية السياسية و الواقعية بالإخطار ، بحكم
انتمائهما لأحزاب الأغلبية أو الثلث الرئاسي المؤيدين لرئيس الجمهورية قائد السلطة
التفذية⁶⁵¹ .

⁶⁵¹ - بولوم محمد الأمين ، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري و التطبيق ، المرجع السابق ،

خاتمة

بعد دراسة موضوع " السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر " إتضح لنا أن رئيس الجمهورية يحظى بامتياز كبير على البرلمان في عملية صنع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد ، و ذلك من خلال نصوص الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل و المتمم ، و من خلال الرقابة الدستورية على الحدود بين مجال القانون و اللائحة المستقلة .

و تأكد لنا ذلك من خلال إطلاق المؤسس الدستوري لمجال السلطة التنظيمية المستقلة بميادين غير واردة على سبيل الحصر ، يجعلها تستقطب كل الميادين بما فيها المواضيع المسكوت عنها .

و بالمقابل حصر المؤسس إختصاص البرلمان بمجالات معينة يتقيد بها و لا يستطيع الخروج عنها .

و لا يقف الأمر عند هذا الحد ، إذ يسيطر رئيس الجمهورية على مجال القانون المحدد على سبيل الحصر⁶⁵² ، و ذلك من خلال تحكمه في عملية صنع القانون من بدايتها إلى نهايتها ، إذ يهيمن الرئيس على المبادرة بالقوانين ، مرورا بتحكمه في عملية المناقشة و التصويت ، و انتهاء بتحكمه في مصير القانون عن طريق طلب المداولة الثانية . دون أن ننسى تمكين رئيس الجمهورية من التشريع في المجال المحصور و المخصص للبرلمان ، عن طريق الأوامر الرئاسية ، ما يجعل

⁶⁵² - هته السيطرة التي تغنيه عن اللجوء إلى المجلس الدستوري كون أن رئيس الجمهورية يستطيع مواجهة القانون المتعدي على مجاله في كل مراحل صنعه .

رئيس الجمهورية متفوقا و بشكل كبير على البرلمان في انتاج القواعد العامة و المجردة ، و في السيطرة على المنظومة القانونية في البلاد .

و هو ما يؤكد أن مبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر و خاصة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية ، لا يعدو و أن يكون مجرد سراب لا غير . و أن التكييف الحقيقي للعلاقة بين مجال القانون و مجال اللائحة المستقلة في الجزائر ، هو أنها تمثل توزيعا غير متكافئ لعملية صنع القانون بالمعنى الواسع ، كما أنها تمثل تدخلا حقيقيا من رئيس الجمهورية في عملية صنع القانون حتى بمعناه الضيق ⁶⁵³ .

هذا ما يجعل رئيس الجمهورية الجزائري و إمتدادا للاعتبارات السابقة بمثابة "المشرع الأساسي و الأصلي" في النظام الدستوري الجزائري ⁶⁵⁴ .

هذا و من خلال دراستنا لآثار الرقابة الدستورية على مجالي القانون و السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية توصلنا إلى أن هذه الأخيرة تحظى بحماية قوية من أي تعدد من القانون على مجالها إذا ما رغب البرلمان في توسيع مجاله الوارد على سبيل الحصر ، و ذلك من خلال الرقابة على دستورية القوانين العادية و العضوية المتعدية ، و خاصة هذه الأخيرة التي تخضع لرقابة دستورية

⁶⁵³ - بورايو محمد ، المرجع السابق ، ص. 121 .

⁶⁵⁴ - أومايوف محمد ، المرجع السابق ، ص. 268 .

مشددة من المجلس الدستوري ، و هو ما يترد بالايجاب على مجال السلطة التنظيمية المستقلة .

كما يجب ألا ننسى اعتماد المجلس الدستوري في إطار حمايته لمجال السلطة التنظيمية المستقلة على مبدأ الفصل بين السلطات إلى جانب النصوص الدستورية ، و هو ما جعله يدعم هذه الحماية بالإعتماد على هذا المبدأ المهم و المستقى من روح الدستور .

كما لا يعد المجلس الدستوري الوحيد الذي يحمي مجال السلطة التنظيمية المستقلة ، و إنما يقوم مجلس الدولة كذلك بأداء هذا الدور عن طريق وظيفته الاستشارية حول مشاريع القوانين طبقا للمادة 119 من الدستور ، هذه الحماية التي لا يستفيد منها مجال القانون بسبب عدم خضوع التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية بموجب سلطته التنظيمية المستقلة لرأي مجلس الدولة طبقا للدستور .

و بالمقابل يمكن القول بأن هذه التنظيمات لا تخضع لرقابة فعالة و قوية أثبتتها الواقع العملي ، و الذي يدل على عدم تعرض أي مرسوم رئاسي منذ نشأة المجلس الدستوري (1989) إلى الرقابة الدستورية المباشرة ، على الرغم من وجود البعض منها مخالفا للدستور ، و هذا ما يبين الواقع الضعيف للرقابة الدستورية على التنظيمات الرئاسية ، بسبب إجماع جهات الاخطار عن استعمال حقها في الإخطار ضد المراسيم الرئاسية .

و منه فإن أهمية و قوة السلطة التنظيمية المستقلة ، لن تكون لها إنعكاسات إيجابية سوى على مؤسسة دستورية وحيدة ، ألا و هي مؤسسة رئاسة الجمهورية ، هذه الأخيرة التي يتدعم مركزها في النظام الدستوري الجزائري في مواجهة البرلمان خاصة .

لأن المنافسة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية مسألة بديهية و موجودة في كل الأنظمة الدستورية ، لكن العبرة و الأساس بمن يتفوق في الأخير عن طريق الصلاحيات الدستورية القوية التي يمتلكها في مواجهة باقي السلطات .

و قد كانت السلطة التنظيمية المستقلة العامل الأساسي في قلب موازين القوى بين السلطة التشريعية و التنفيذية في فرنسا ، و الآلية الحقيقية التي تم من خلالها تمكين السلطة التنفيذية من إحتلال هذا المركز المحوري الذي هي عليه اليوم في دستور 1958 ، فقد تحولت هذه الأخيرة من مجرد تابع و منفذ لتشريعات البرلمان ، إلى جهة مقررة و مستقلة ، تنشئ قواعد عامة و مجردة من العدم .

و منه فإن منافسة التنظيمات المستقلة للقانون هي في حقيقة الأمر منافسة من السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية للبرلمان ، إذ تمكن الرئيس في الدستور الجزائري بعد أخذ المؤسس الدستوري للأسلوب الحديث لتوزيع الإختصاص، من التفوق على البرلمان في عملية إنتاج القواعد العامة و المجردة . هذا التفوق الذي بررته الشرعية الإنتخابية التي يحوزها رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري ،

و التي يفوق من خلالها شرعية إنتخاب البرلمان الذي يحوي مجلس الأمة (ثلث معين و بقية منتخبة بشكل غير مباشر) .

و بالتالي تدعم السلطة التنظيمية المستقلة و بدون أدنى شك مركز رئيس الجمهورية في الجزائر ، و تمكنه من إحتلال مكانة قوية ما بين المؤسسات الدستورية و خاصة البرلمان . و هو ما يبرز و بوضوح نية المؤسس الدستوري الجزائري في تدعيم رئيس الجمهورية بكل الصلاحيات و السلطات القوية التي تجعله في مركز ممتاز داخل النظام الدستوري ، و على رأس هذه السلطات سلطته التنظيمية المستقلة بمقتضى المادة 125 فقرة 01 من دستور 1996 المعدل و المتمم .

لكن لا بد من القول أن إمتياز رئيس الجمهورية من خلال سلطته التنظيمية المستقلة و تفوقه بها على البرلمان في صنع القواعد القانونية العامة و المجردة ، لا يجب أن يتعداه إلى سيطرته و هيمنته على صنع القانون حتى بمعناه الضيق . لأن تفوق رئيس الجمهورية بمجال واسع غير محدد يمكن تقبله و بصدر رحب ، بعدما فرضته الضرورات السابقة ، لكن الذي لا يمكن تقبله هو السيطرة الكبيرة التي يمتلكها رئيس الجمهورية على عملية صنع القانون و مجال البرلمان المحدد على سبيل الحصر .

كما لا يمكن استساغة السلطة التقديرية القوية التي يملكها رئيس الجمهورية في إصدار التنظيمات المستقلة في الظروف العادية خاصة ، و انفراده باصدارها دون أي توقيع مجاور يجعله يخضع للرقابة البرلمانية .

هذا و لا يجب أن ننسى أن خلو الدستور من المراحل التي يجب أن يتضمنها التنظيم المستقل في الظروف العادية يعد أمرا غير مستساغ ، لأن ذلك قد يؤدي إلى الشخصنة و التسرع ، و هو ما سيؤثر سلبا على المخاطبين بأحكامه ، كون أنه يضم قواعد عامة و مجردة منظمة لحياتهم .

كما أن خضوع النصوص القانونية بما فيها القانون و التنظيمات المستقلة إلى الرقابة الدستورية أمر لازم و ضروري من أجل احترام الدستور . لذا لا يمكن تقبل الواقع الضعيف لرقابة المجلس الدستوري في مواجهة المراسيم الرئاسية على العموم و المستقلة منها على الخصوص، بسبب عدم ممارسة جهات الإخطار لدورها في ذلك .

هذا الواقع المؤسف الذي امتد إلى رقابة مجلس الدولة الجزائري باعتباره صاحب الاختصاص في مواجهة القرارات الادارية ذات الطابع المركزي .

إذن ، يجب أن تكون السلطة التنظيمية المستقلة آلية دستورية فعالة لتحريك العجلة القانونية و دفعها نحو الأحسن و الأمتل ، و ليس مجرد آلية تخدم مبدأ تركيز و شخصنة السلطة ، ما يعود بشكل سلبي على الحياة القانونية في البلاد .

لهذا فإننا نأمل بأن تبقى السلطة التنظيمية المستقلة في حدود الدور الإيجابي الذي فُرت من أجله ، و أن لا تحيد عنه و ذلك بضرورة بقاء تميزها على القانون في حدود إطلاق مواضعها و حصر مواضع القانون ، و أن لا يتعداه إلى سيطرة القائم بها على صنيع و مجال البرلمان ، لأن من شأن ذلك أن يؤدي إلى سلب اختصاصه الأصيل ، و تحييده عن الحياة القانونية الجزائرية .

كما نأمل بضرورة تفعيل الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية بموجب سلطته التنظيمية المستقلة و المتعدية على مجال القانون ، و ذلك من خلال :

- مادام أن السلطة التنظيمية المستقلة تحظى بهذه الأهمية في الدستور الجزائري بتمكينها رئيس الجمهورية من منافسة البرلمان في عملية وضع القواعد العامة و المجردة ، فلا بد من تقرير مراحل دستورية لوضع المراسيم الرئاسية المستقلة الصادرة بموجبها ، حتى تخضع للرقابة الدستورية في حالة مخالفتها هذه المراحل كما هو الشأن بالنسبة للقانون .

- الحد من إطلاق و شخصية المرسوم الرئاسي المستقل و إخضاعه للتوقيع المجاور ، حتى لا يفلت من الرقابة البرلمانية على الأقل ، و حتى لا تستعمله الحكومة كدرع واق من أجل تجسيد برنامج الرئيس و مخطط العمل .

- ضرورة إقرار إلزامية الرقابة على التنظيمات المستقلة ، على اعتبار أنها شخصية و غير مقيدة و منافسة للقانون في صنع القواعد العامة و المجردة . هذه الإلزامية

التي ستحول دون إفلات التنظيمات المستقلة من الرقابة الدستورية ، لأنها ستم بشكل إجباري دون أن تكون حبيسة إرادة الجهة المخطرة ، و هو ما سيعود في الأخير بالإيجاب على مجال البرلمان بتوفير حماية قوية له .

- في ظل الواقع الباهت لعملية إخطار المجلس الدستوري ضد التنظيمات الرئاسية ، فإننا نتفائل خيرا بمبادرة تعديل الدستور (المرتقبة) التي وسعت من جهات الإخطار ، و لم تجعل الأمر محصورا على رئيس الجمهورية و رئيسي غرفتي البرلمان . لكن لابد من القول أن تجسيد جهات الاخطار المقترحة في اقتراح التعديل الدستوري الجديد لا يجب أن يكون من حيث النصوص فقط ، بل يجب أن يكون تجسيدا فعليا و عمليا كذلك . لأنه في ظل اكتساح و سيطرة أحزاب السلطة المؤيدة و المساندة للرئيس ، و في ظل الوجود المجهري لأحزاب و نواب المعارضة من حيث الكم و الكيف ، قد لا تتمكن جهات الاخطار المقترحة من النجاح في تحسين الأداء الرقابي على التنظيمات المستقلة ، ما سينعكس في الأخير بالسلب على مجال البرلمان .

الحمد لله على عونه و توفيقه

الملاحق

الملحق الأول : أهم الآراء و القرارات الصادرة من المجلس الدستوري بناء على إخطار

من رئيس الجمهورية و رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة :

أولا : أهم الآراء و القرارات الصادرة من المجلس الدستوري بناء على إخطار من رئيس الجمهورية :

1/ رأي رقم 06 / ر.ق.ع / م.د / 98 مؤرخ في 22 محرم عام 1419 الموافق 19 مايو سنة 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله للدستور.

صدر هذا الرأي بناء على إخطار رئيس الجمهورية طبقا لأحكام المادة 165 (الفقرة الثانية) من الدستور، بالرسالة رقم 22 / ر.ج. المؤرخة في 2 مايو سنة 1998، المسجلة في سجل الإخطار بالأمانة العامة للمجلس الدستوري بتاريخ 3 مايو سنة 1998 تحت رقم 16 / 98 س.إ، قصد مراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله للدستور.

2/ رأي رقم 4 رأ - م د مؤرخ في 12 شوال عام 1417 الموافق 19 فبراير سنة 1997 حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 6 يناير سنة 1997.

صدر هذا الرأي بناء على إخطار رئيس الجمهورية، طبقا لأحكام المواد 165، 163، 166 من الدستور، برسالة رقم 11 / ر.ج. المؤرخة في 12 فبراير سنة 1997، المسجلة بالأمانة العامة للمجلس الدستوري بتاريخ 12 فبراير 1997 بسجل الإخطار تحت رقم 97/09 حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 6 يناير سنة 1997 .

3/ رأي رقم 08/ر.ق.ع / م.د / 99 مؤرخ في 05 ذو القعدة عام 1419 الموافق 21 فبراير سنة 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس

الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور.

صدر هذا الرأي بناء على إخطار رئيس الجمهورية طبقاً لأحكام المادة 165 (الفقرة الثانية) من الدستور، بالرسالة رقم 24/ ر.ج مؤرخة في 2 فبراير سنة 1999، مسجلة في سجل الإخطار بالأمانة العامة للمجلس الدستوري بتاريخ 2 فبراير سنة 1999 تحت رقم 99/19 س.إ. قصد مراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور.

4 / قرار رقم 1 - ق.ق - م د - مؤرخ في 18 محرم عام 1410 الموافق 20 غشت سنة 1989 يتعلق بقانون الانتخابات .

صدر هذا القرار بناء على إخطار رئيس الجمهورية، طبقاً للمواد 67 الفقرة 2 ، و 153، و155، و 156، من الدستور، برسالة رقمها 259/ أ.ع.ح، مؤرخة في 8 غشت سنة 1989، ومسجلة بالمجلس الدستوري في 13 غشت سنة 1989 تحت رقم 1 / أ.م.د - 1989 والمتعلقة بدستورية أحكام القانون رقم 89 - 13 المؤرخ في 5 محرم عام 1410 الموافق 7 غشت سنة 1989، الذي نشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 32 المؤرخ في 7 غشت سنة 1989، لاسيما المواد 61، و62، و82، و84، و85، و86، و91، و108، و110، و111 منه .

5 / قرار رقم 2 - ق - ق - م د - مؤرخ في 28 محرم عام 1410 الموافق 30 غشت سنة 1989، يتعلق بالقانون الأساسي للنائب .

صدر هذا القرار بناء على إخطار رئيس الجمهورية، طبقاً للمواد 67- الفقرة 2، و 153 ، و155، و 156 من الدستور، برسالة رقمها 260/ أ.ع.ح، مؤرخ في 10 غشت سنة 1989، ومسجلة بالمجلس الدستوري في 15 غشت سنة 1989، تحت رقم 03/ إ / م د / 1989، ومتعلق بدستورية القانون رقم 89 - 14 المؤرخ في 6 محرم عام 1410 الموافق 8 غشت سنة

1989، المتضمن القانون الأساسي للنائب، الذي نشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 33 ، المؤرخ في 9 غشت سنة 1989.

6/ قرار رقم 4 - ق ق . م د / 91 مؤرخ في 20 ربيع الثاني عام 1412 الموافق 28 أكتوبر سنة 1991 يتعلق بالفقرة الثانية من المادة 54 من القانون رقم 91 - 17 المؤرخ في 15 أكتوبر سنة 1991، الذي يعدل ويتم القانون رقم 89 - 13 المؤرخ في 7 غشت سنة 1989، والمتضمن قانون الإنتخابات.

صدر هذا القرار بناء على إخطار رئيس الجمهورية طبقا للمواد 67 (الفقرة 2) و 153 و 155 و 156 من الدستور برسالة رقمها 493 مؤرخة في 16 أكتوبر سنة 1991، و مسجلة بالمجلس الدستوري في 16 أكتوبر سنة 1991 تحت رقم 7 / أ. م د / 91، و المتعلقة بدستورية احكام (الفقرة 2) من المادة 54 من القانون رقم 91 - 17 المؤرخ في 15 أكتوبر سنة 1991، المعدل و المتمم للقانون رقم 89 - 13 المؤرخ في 7 غشت سنة 1989 المتضمن قانون الانتخابات .

7/ قرار رقم 01-ق.أ - م.د - 95 مؤرخ في 9 ربيع الأول عام 1416 الموافق 6 غشت

سنة 1995، يتعلق بدستورية البند السادس من المادة 108 من قانون الإنتخابات.

صدر هذا القرار بناء على إخطار رئيس الدولة طبقا للمادة 156 من الدستور برسالة تحت رقم

062 بتاريخ 01 ربيع الأول عام 1416 الموافق 29 يوليو سنة 1995، مسجلة بالأمانة

العامة للمجلس الدستوري بتاريخ 29 يوليو سنة 1995 تحت رقم 08/أ.ع / س.إ.م. د

حول دستورية البند السادس من المادة 108 من القانون رقم 89 - 13 المؤرخ في 05 محرم

عام 1410 الموافق 7 غشت سنة 1989 والمتضمن قانون الإنتخابات، المعدل والمتمم بموجب

الأمر رقم 95 - 21 المؤرخ في 21 صفر عام 1416 الموافق 19 يوليو سنة 1995.

8/ قرار رقم 02 /ق.أ/م د/2000 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1420 الموافق 27 فبراير

سنة 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418

الموافق 31 مايو سنة 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى.

صدر هذا القرار بناء على إخطار رئيس الجمهورية، طبقا لأحكام المادة 166 من الدستور،

بالرسالة المؤرخة في 23 فبراير سنة 2000 و المسجلة في سجل الإخطار بالأمانة العامة

للمجلس الدستوري بتاريخ 18 ذي القعدة عام 1420 الموافق 23 فبراير سنة 2000 تحت رقم

2000/21 س.إ. يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418

الموافق 31 مايو سنة 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى .

9/ رأي رقم 12/ر.ق / م د /01 مؤرخ في 18 شوال عام 1421 الموافق 13 يناير

سنة 2001 يتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو

البرلمان .

صدر هذا الرأي بناء على إخطار رئيس الجمهورية طبقا لأحكام المادة 166 من الدستور،

بالرسالة المؤرخة في 25 ديسمبر سنة 2000 المسجلة في سجل الإخطار بالأمانة العامة

للمجلس الدستوري بتاريخ 25 ديسمبر سنة 2000 تحت رقم 25/2000/س /إ/ حول دستورية

القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان المصادق عليه من قبل مجلس الأمة بتاريخ 28 نوفمبر سنة 2000 .

10/ رأي رقم 1 - ر.ق.م د - 1989 :

صدر هذا الرأي بناء على إخطار رئيس الجمهورية، طبقا للمواد 67 الفقرة 2، و 153، و 155، و 156 من الدستور، برسالة رقمها 258 / أ - ع - ح، مؤرخة في 8 غشت سنة 1989 و مسجلة بالمجلس الدستوري في 13 غشت سنة 1989 تحت رقم 02 - إ - م د - 1989، و متعلقة بدستورية النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 1989/07/22، و الذي عنوانه " قانون يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني " .

ثانيا : الآراء و القرارات الصادرة من المجلس الدستوري بناء على إخطار من رئيس المجلس الشعبي الوطني :

1/ قرار رقم 3 - ق.ن.د - م د/89 مؤرخ في 20 جمادى الأولى عام 1410 الموافق 18 ديسمبر سنة 1989 يتعلق بلائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر سنة 1989.

صدر هذا القرار بناء على إخطار من رئيس المجلس الشعبي الوطني ووفقا للمادة 156 من الدستور، برسالة رقم 169 / 89 / دن المؤرخة في 6 ديسمبر سنة 1989 مسجلة بالامانة العامة للمجلس الدستوري في 6 ديسمبر سنة 1989 تحت رقم 6 - ا . م . د / 1989 متعلقة بمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المصادق عليه في 29 أكتوبر سنة 1989 للدستور.

2/ رأي رقم 2 - ر . ق . م د - 1989 :

صدر هذا الرأي بناء على إخطار رئيس المجلس الشعبي الوطني، طبقا للمادتين 155 و 156 من الدستور، برسالة رقمها 167 - 89 ديوان مؤرخة في 6 ديسمبر 1989 و مسجلة بالمجلس الدستوري في 6 ديسمبر 1989 تحت رقم 4 - أ - م د - 1989 و متعلقة بدستورية

القانون الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 5 ديسمبر 1989 و المتضمن تأجيل إنتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية .

3/ رأي رقم 3 - ر. ق - م د - 1989 :

صدر هذا الرأي بناء على اخطار رئيس المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادتين 155 و 156 من الدستور برسالة رقمها 168 - 89 د ن، مؤرخة في 6 ديسمبر 1989 و مسجلة بالمجلس الدستوري في 6 ديسمبر 1989 تحت رقم 5 - أ - م د - 1989 و المتعلقة بدستورية القانون الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 5 ديسمبر 1989 و المتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية الولائية .

ثالثا : الرأي الصادر من المجلس الدستوري بناء على إخطار من رئيس مجلس الأمة :

- رأي رقم 04 / ر. ق / م. د / 98 مؤرخ في 18 صفر عام 1419 الموافق 13 يونيو سنة 1998 حول دستورية المواد من 4 إلى 7 و 11، 12، 14، 15 و 23 من القانون المتضمن نظام التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان .

صدر هذا الرأي بناء على إخطار رئيس مجلس الأمة طبقا لأحكام المادة 166 من الدستور، بالرسالة رقم 139 / 98 المؤرخة في 27 مايو سنة 1998 و المسجلة في سجل الإخطار بالأمانة العامة للمجلس الدستوري بتاريخ 27 مايو سنة 1998 تحت رقم 18 / 98 س.إ، حول دستورية المواد من 4 إلى 7 و 11، 12، 14، 15 و 23 من القانون المتضمن نظام التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 14 شوال عام 1418 الموافق 11 فبراير سنة 1998 و المصادق عليه من قبل مجلس الأمة بتاريخ 22 محرم عام 1419 الموافق 19 مايو سنة 1998 .

= عن الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) =

(تاريخ الدخول : جويلية 2014) www.conseil-constitutionnel.dz

الملحق الثاني : أهم آراء و قرارات المجلس الدستوري التي لها علاقة بحماية و مراقبة

مجال القانون و اللائحة :

1- الرأي رقم 06 / ر. ق. ع / م. د / 98 المؤرخ في 19 مايو سنة 1998 ، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله للدستور.

و الذي نص من خلاله على أن: " ... 4 . فيما يخص المادة 4 من القانون العضوي المحررة كالاتي :

" يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين و الأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون و الكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي .

كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة ."

- اعتبارا أنّ المؤسس الدستوري بتحويل المشرع تحديد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بموجب قانون عضوي ، كما ورد ذلك في المادة 153 من الدستور كان يقصد ترك المجال للمشرع لتحديد اختصاصات قضائية أخرى في إطار الفصل الثالث من الدستور الوارد تحت عنوان " السلطة القضائية "،

- و اعتبارا أنّ الاختصاصات الاستشارية التي أقرها المؤسس الدستوري على سبيل الحصر تتعلق بمشاريع القوانين دون سواها التي تعرض وجوبا على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء طبقا للمادة 119 (الفقرة الأخيرة) من الدستور،

- و اعتبارا أنّ المشرع بإقرار عرض مشاريع الأوامر، و مشاريع المراسيم الرئاسية و التنفيذية على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها، كما ورد في المادة 4 من القانون العضوي ، موضوع الإخطار، لم يتقيد بالنص الدستوري بل أضاف اختصاصات استشارية أخرى لم يقرها المؤسس

الدستوري و بالتالي يكون قد استأثر لنفسه ما لم تقض به أحكام المادة 119 (الفقرة الأخيرة) من الدستور، مما يفضي إلى الإخلال بمقتضياتها ... " .

2- الرأي رقم 4 رأ - م د المؤرخ في 19 فبراير سنة 1997 حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 6 يناير سنة 1997 .

و الذي نص من خلاله على أن " ... اعتبارا أن المؤسس الدستوري ، باعتداده مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطات العمومية ، قد عمد إلى تحديد اختصاص كل منها، والتي لا يمكن أن تمارسه إلا في المجالات ووفق الكيفيات التي حددها لها الدستور صراحة،

- واعتبارا أن البند 6 من المادة 122 من الدستور، ولذات الأثر، يقضي بأن البرلمان يشرع في مجال: "... القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية"، مما ينتج عنه أن إنشاء المحاكم ضمن المجالس القضائية يعتبر اختصاصا ينفرد به البرلمان،

- واعتبارا، والحال، أن المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي، موضوع الإخطار، التي تنشئ محاكم على مستوى كل مجلس قضائي، تحترم مقتضيات البند 6 من المادة 122 من الدستور،

- واعتبارا، ومن جهة أخرى، أن المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي، موضوع الإخطار، عندما أحالت أمر تحديد عدد ومقر ودائرة اختصاص المحاكم على التنظيم بموجب مرسوم رئاسي قد أخلت بأحكام المادة 125 الفقرة الأولى من الدستور التي تحدد مجال ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون،

لهذه الأسباب :

يبدي المجلس الدستوري الرأي التالي :

أولاً : القول أن جزء المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي، موضوع الإخطار، والمحرم كالتالي : "تحدث في دائرة اختصاص كل مجلس قضائي محاكم... " يعد دستورياً.
ثانياً : القول أن جزء المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي، موضوع الإخطار، والمحرم كالتالي : "يحدد عددها ومقرها ودائرة اختصاص كل منها بموجب مرسوم رئاسي" يعد غير دستوري...".

3- الرأي رقم 08/ر.ق.ع / م.د / 99 المؤرخ في 21 فبراير سنة 1999 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما ، و كذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور.

و الذي نص من خلاله على أن : " ... 4 - فيما يخص المادة 20 من القانون العضوي ، موضوع الإخطار، المحررة كالتالي: "زيادة على الشروط المنصوص عليها في المادة 119 من الدستور،

يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولاً ، أن يرفق بعرض أسباب، و أن يحرم نصه في شكل مواد."

- اعتباراً أن المشرع أضاف شروطاً أخرى لقبول اقتراح أو مشروع قانون ، إلى جانب الشروط المنصوص عليها في المادة 119 من الدستور كما يتبين ذلك من الصياغة التي اعتمدها،
- واعتباراً أن المادة 119 من الدستور تنص على سبيل الحصر على شروط قبول مشاريع واقتراحات القوانين،

- واعتباراً أنه ليس من اختصاص المشرع إضافة شروط أخرى في هذا المجال ما لم يؤهله المؤسس الدستوري لذلك صراحة،

- واعتباراً ، والحال هذه ، أن تحديد الشكل الذي يأخذه مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولاً ، لا يعد في حد ذاته شرطاً إضافياً للشروط المنصوص عليها في المادة 119 من الدستور و إنما يشكل إحدى الكيفيات المرتبطة بتطبيق هذه الشروط،

- واعتبارا ، بالنتيجة ، أن الصياغة التي اعتمدها المشرع لا يمكن أن تكون سوى نتيجة استعمال لتعبير غير ملائم... " .

4- القرار رقم 2 - ق - ق - م د - 89 المؤرخ في 30 غشت سنة 1989 ، المتعلق بالقانون الأساسي للنائب .

و الذي نص من خلاله على أن : " ... - و فيما يخص أحكام المادة 43 ، و ما تتناوله من أسفار النواب تحت غطاء جواز دبلوماسي ،

نظرا لكون الجواز الدبلوماسي ، يسلم حسب الأعراف الدولية ، لكل سلطة تابعة للدولة ملزمة بمهمة دائمة أو وقتية تمثيلية أو في إطار نشاط دولي يهم الدولة ، و بهذه الصفة فهو يسلم حسب إرادة السلطة التنفيذية وحدها طبقا للمواد 67 و 74 و 116 من الدستور ،

و نظرا لكونه لا يعود حينئذ للقانون، المحدد مجاله خاصة في المادة 115 من الدستور، أن ينص على كيفية تسليم وثائق السفر، أو وضعها حيز التداول أو استعمالها، لأن ذلك من اختصاص السلطة التنظيمية وحدها كما هي محددة في المادة 116 من الدستور ،

و بناء على ما تقدم، يقول المجلس الدستوري أن القانون إذ ورد نصه على ذلك النحو، تجاوز هدفه في المادة 43 منه،

يقرر مايلي :

1 - تعد غير دستورية المواد 8 و 13 و 20 و 21 و 42 و 43 من القانون رقم 89 - 14 المؤرخ في 6 محرم عام 1410 الموافق 8 غشت سنة 1989 و المتضمن القانون الأساسي للنائب "... .

5- القرار رقم 02 /ق.أ/م د/ 2000 المؤرخ في 27 فبراير سنة 2000 ، المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى .

و الذي نص من خلاله على أن : " ... اعتبارا أن الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة 1997 ، موضوع الإخطار، قد أنشأ جماعتين إقليميتين تحت تسمية "محافظة الجزائر الكبرى" و "الدائرة الحضرية" و حدد قواعد خاصة لتنظيمهما و سيرهما و عملهما بموجب أحكامه ،

- واعتبارا أن المؤسس الدستوري حين أقر في المادة 15 (الفقرة الأولى) من الدستور أن " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية" فإنه يقصد حصر التقسيم الإقليمي للبلاد في هاتين الجماعتين الإقليميتين دون سواهما،

- واعتبارا أنه إذا كان المؤسس الدستوري قد خول المشرع، بمقتضى المادة 122 (البند 10) من الدستور، صلاحية التشريع في مجال التقسيم الإقليمي للبلاد، فإنه يتعين عليه ، حين ممارسة هذه الصلاحية ، أن يتقيد بأحكام المادة 15 (الفقرة الأولى) من الدستور،

- واعتبارا أنه إذا كان بإمكان المشرع أن يحدد قواعد تنظيم وسيّر و عمل خاصة بمدينة الجزائر العاصمة ، إنطلاقا من مركزها الدستوري وفقا للمادة 4 من الدستور، فإن عليه أن يتقيد بأحكام الدستور في الموضوع،

- واعتبارا، بالنتيجة ، أن المشرع حين أنشأ جماعتين إقليميتين تدعيان "محافظة الجزائر الكبرى" و "الدائرة الحضرية" و حدد قواعد خاصة لتنظيمهما و سيرهما و عملهما يكون قد خالف أحكام الدستور لا سيما المواد 15 (الفقرة الأولى)، 18 (الفقرة الثانية)، 78 (البند التاسع)، 79 (الفقرة الأولى) و 101 (الفقرة الثانية) منه.

يقرر:

- التصريح بأن الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى ، موضوع الإخطار، غير دستوري... " .

6- الرأي رقم 12/ر. ق / م د / 01 المؤرخ في 13 يناير سنة 2001 المتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان .

و الذي نص من خلاله على أن : " ... 1. فيما يتعلق بمصطلح " القانون الأساسي " الوارد في العنوان والمادة الأولى من القانون، موضوع الإخطار، وكذا كلمة " ويحدد " الواردة في نفس المادة والمحريين كآتي :

العنوان : " قانون رقم 2000 مؤرخ في الموافق يتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان "

المادة الأولى: " ... القانون الأساسي... " "...ويحدّد ...".

- اعتبارا أنه يستنتج من عنوان هذا القانون ومن المادة الأولى المذكوران أعلاه أن نية المشرع من وصفه ب"الأساسي" هي تضمين هذا القانون كل الأحكام المتعلقة بعضو البرلمان بما في ذلك الأحكام التي يدرجها المؤسس الدستوري في نصوص أخرى ،

واعتبارا أن المؤسس الدستوري حين تناول في المواد 104، 105، 106، 107 (الفقرة الأولى)، 109، 110 و 111 بعض المسائل المتعلقة بعضو البرلمان، وأحال المواضيع المنصوص عليها في المواد 103، 108 و 112 على القانون العضوي، وبين بمقتضى المادة 115 (الفقرة الثانية) أن تحديد التعويضات يكون بموجب القانون، وأقرّ بموجب المادة 107 (الفقرة الثانية) أن تحديد الشروط التي يتعرض فيها أي نائب أو عضو مجلس الأمة للإقصاء من اختصاص النظام الداخلي لكل غرفة، يكون قد حرص، من خلال ذلك كله، على توزيع المواضيع التي تتناولها هذه الأحكام على النصوص المذكورة صراحة في الدستور، مما يعني أنه يَسْتَبْعِدُ ضمنا إدراجها في نص واحد مثلما يُسْتَشْفَى من وصف المشرع هذا القانون ب"الأساسي"، لأنه لو كانت نية المؤسس الدستوري خلاف ذلك لَنَصَّ على هذا القانون من بين المجالات المحددة في المادة 122 أو 123 أو في مادة أخرى من الدستور،

- واعتبارا بالنتيجة، أن المشرع حين وصف هذا القانون بـ"الأساسي" واعتبره متضمنا كل مهام وواجبات وحقوق عضو البرلمان باستعمال كلمة " ويحدّد " يكون قد خالف توزيع الاختصاصات مثلما ورد في الدستور...".

هذا و نص أيضا من خلاله على أن " ... - واعتبارا أن المشرع ، طبقا للمبدأ الدستوري القاضي بتوزيع الاختصاصات، مُطالب بأن يراعي، كلما مارَس صلاحية التشريع، المجال المحدد في الدستور للنص المعروض عليه بحيث لا يُدرجُ ضمنه أحكاما ومضامين تعود دستوريا لمجالات نصوص أخرى مما يستوجب استثناءها من النطاق الذي يعود لهذا القانون... ..

... - واعتبارا أنه إذا كانت نية المشرع، إلى جانب سنّ أحكام تخص عضو البرلمان، جَمَعَ مختلف الأحكام المتعلقة بالنواب وأعضاء مجلس الأمة التي تكفّل المؤسس الدستوري بتنظيم البعض منها ووَزَعَ البعض الآخر على نصوص أخرى لتكون في قانون واحد، فإنه يكون قد أدرج في هذا القانون أحكاما تعود لمجالات نصوص مختلفة وبالتالي يكون قد أخل بالمبدأ الدستوري لتوزيع الاختصاصات...

... فيما يخص الشرط الأول من المادة 12 من القانون ، موضوع الإخطار، والمحذر كما يلي :

الشرط الأول من " المادة 12 : يُمكن عضو البرلمان من الحضور في النشاطات والتظاهرات الرسمية والزيارات العملية والاستطلاعية التي تقام على المستوى المحلي، وجلسات العمل التي تعقد في هذا الإطار،....".

- اعتبارا أنه يستنتج من أحكام هذا الشرط من المادة 12 المذكور أعلاه أن نية المشرع هي إلزام السلطات المحلية بتمكين عضو البرلمان حضور النشاطات والتظاهرات الرسمية والزيارات العملية والاستطلاعية التي تقام على المستوى المحلي، وجلسات العمل التي تعقد في هذا الإطار،

- واعتباراً أن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي أن تحترم كل سلطة، حين ممارسة صلاحياتها، الحدود التي رسمها لها المؤسس الدستوري،
- واعتباراً بالنتيجة، أن المشرع حين ألزم السلطات المحلية مثلما يستخلص من صياغة شطر المادة المذكور أعلاه يكون قد أدخل بمبدأ الفصل بين السلطات...
- ... (أ) - فيما يخص الشطر الأخير من المادة 12 والمادة 29 من القانون ، موضوع الإخطار ، مأخوذ من مجتمعين لإتحادهما في الموضوع والعلّة والمحربين كما يلي :
- " الشطر الأخير من المادة 12:....، ويحظى بالمرتبة التشريعية اللائقة والمرتبطة بمهمته الوطنية. "
- "المادة 29 : يستفيد عضو البرلمان في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريفات المرتبطة بصفته البرلمانية.
- يسافر عضو البرلمان في كل تنقلاته بالمكانة اللائقة التي يقرها له الدستور."
- اعتباراً أن المشرع أقرّ بمقتضى الشطر الأخير من المادة 12 والمادة 29 المذكوران أعلاه أن يحظى عضو البرلمان بالمرتبة التشريعية اللائقة والمرتبطة بمهمته الوطنية واستفادته في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريفات المرتبطة بصفته البرلمانية،
- واعتباراً أنه يستنتج من الدستور لا سيما من المادتين 122 و 123 أن المرتبة التشريعية اللائقة والمرتبطة بالمهمة الوطنية لعضو البرلمان واستفادته في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريفات المرتبطة بصفته البرلمانية مواضع لا تندرج ضمن مجال القانون،
- واعتباراً أن المؤسس الدستوري ينص صراحة، بموجب الفقرة الأولى من المادة 125 من الدستور، أن المسائل غير المخصصة للقانون يعود الاختصاص فيها للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية،
- واعتباراً بالنتيجة أن المشرع حين أدرج المواضيع المذكورة أعلاه ضمن هذا القانون يكون قد خالف مبدأ الفصل بين السلطات...".

7- الرأي رقم 1 - ر.ق.م د - 1989 .

و الذي نص من خلاله على أن : " ... و نظرا في النهاية الى أن محرر الدستور حين بين بدقة أن بعض هذه المضامين المتعلقة بتنظيم المجلس الشعبي الوطني و عمله ، عائدة لمجال القانون، لم يكن قصده أن يحد من المبادرة في هذا الصدد، لفائدة النواب وحدهم، كما يستخلص ذلك من المادة 186 من النص المعروض لتقدير المجلس الدستوري ، أما المجلس الشعبي الوطني حين نص على هذه المسائل بتلك الكيفية، تغاضى عن المادة 113 من الدستور التي أسندت للحكومة صلاحية المبادرة بالقوانين ، و نظرا لكون المجلس الشعبي الوطني نص في القانون المتضمن النظام الداخلي على مضامين يعود بعضها للمجال التشريعي و بعضها الآخر يعود لمجاله السيادي في التنظيم ، فإنه خالف بذلك أحكام المادة 109 من الدستور،... " .

= عن الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الجزائري (الفقه الدستوري الجزائري) =
www.conseil-constitutionnel.dz (تاريخ الدخول : جويلية 2014)

الملحق الثالث : عرض عام حول اقتراحات تتعلق بالتعديل الدستوري :

يندرج مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري الذي قرر رئيس الجمهورية المبادرة به، في إطار مواصلة مسار الإصلاحات السياسية.

ويهدف إلى ملاءمة القانون الاسمي للبلاد مع المتطلبات الدستورية التي أفرزها التطور السريع لمجتمعنا، والتحولات العميقة الجارية عبر العالم.

سنتوخى مراجعة القانون الأساس، من بين ما سنتوخاه، تعزيز الفصل بين السلطات، وتدعيم استقلالية القضاء ودور البرلمان، وتأكيد مكانة المعارضة وحقوقها، وضمان المزيد من الحقوق والحريات للمواطنين.

تمس التعديلات المقترحة في هذا الإطار، المحاور الأساسية الأربعة من الدستور، وهي على التوالي: الديباجة، المبادئ العامة التي تحكم المجتمع، ولا سيما حقوق وحريات المواطن، تنظيم السلطات، والرقابة الدستورية.

أولاً: المحور الأول المتعلق بالديباجة والمادة 74 من الدستور

يهدف التعديل المقترح في هذا الإطار، إلى دسترة التداول الديمقراطي على الحكم، من خلال إقراره في ديباجة الدستور، وترجمته في صلب النص بتحديد عدد العهدة الرئاسية - المادة 74-.

إن هذا المبدأ الذي يشكل احد مقتضيات الديمقراطية، وأحد دعائمها الأساسية، من شأنه هذا تعزيز أسس الديمقراطية، وبعث الحياة السياسية، وتمكين بروز آجلا، ثقافة التداول في بلادنا. كما يتناول التعديل إضافة عبارة - الشعب الجزائري- لإبراز دوره التاريخي في إقامة دولة عصرية ذات سيادة من جهة، ولترسيخ قيم السلم والمصالحة الوطنية لتكون وتبقى دوما معالم ثابتة لأجيال المستقبل ولتشكل سبلا ووسائل مفضلة لحل كل نزاع محتمل قد يواجهه المجتمع عبر تاريخه.

ثانياً: المحور الثاني المتعلق بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، لا سيما الفصول

المتعلقة بالشعب والدولة، وحقوق المواطنين وحرياتهم وواجباتهم.

1. فيما يخص الفصل المتعلق بالشعب

يقترح في هذا الفصل، دعم حماية الاقتصاد الوطني من خلال دسترة، في آن واحد، مبدأ محاربة الرشوة الفاعلة والسلبية، والتصريح بالامتلاكات، وإقرار مصادرة الممتلكات المكتسبة بفعل الرشوة، أي كانت طبيعتها.

فهذه التعديلات من شأنها تمكين محاربة هذه الآفة الخطيرة بفعالية، وتعزيز الحكامة في بلادنا.

2. فيما يخص الفصل المتعلق بالدولة

يقترح في هذا الفصل، دعم ضمانات احترام عدم تحيز الإدارة، وإقرار معاقبة القانون كل إخلال بهذا المبدأ الدستوري.

3. فيما يخص الحقوق والحريات

تهدف التعديلات المقترحة في هذا الإطار، إلى توسيع وإثراء الفضاء الدستوري للمواطن من خلال تكريس حريات عامة جديدة، وتعزيز حقوق مكفولة دستوريا.

وفي هذا الصدد، فإن إقرار العمل على تحقيق المناصفة بين الرجل والمرأة، وإقرار حرية ممارسة الشعائر الدينية في إطار القانون، وحرية الصحافة ضمن احترام حقوق وحريات الغير ومنع ممارسة أي رقابة مسبقة عليها، وحرية التظاهر والتجمع بطريقة سلميتين، والحق في محاكمة عادلة، ومنع الحجز أو الحبس في أماكن غير مقرر قانونا، وإلزامية إبلاغ الشخص الموقوف للنظر بحقه في الاتصال بعائلته، وإلزامية إخضاع القاصر الموقوف للنظر للفحص الطبي، وحماية بعض الفئات الاجتماعية الأكثر ضعفا، وواجب المواطن في حماية وحدة الشعب الجزائري وواجب المواطنين للامتثال لمبدأ المساواة أمام الضريبة، تعدد، كلها، حقوق وحريات جماعية وفردية وواجبات على عاتق المواطن، بحيث أن دستورها من شأنه أن يؤدي إلى تعميق ثقافة التسامح في بلادنا، ودعم الحريات العامة، ودعم روح التضامن وتوطيد تقاليد مؤازرة المحتاجين والضعفاء بما يتماشى وتعاليم ديننا الحنيف.

4. فيما يخص واجبات المواطن

تهدف التعديلات المقترحة إلى ما يأتي:

- إشراك المواطن في حماية وحدة الشعب،
- دعم احترام مبدأ المساواة أمام الضريبة بإقرار معاقبة القانون كل فعل يرمي إلى التحايل على هذا المبدأ.

ثالثا: المحور المتعلق بتنظيم السلطات

تهدف التعديلات المقترحة في هذا المحور، على الخصوص، إلى إضفاء المزيد من الانسجام والوضوح، ضمن احترام مبدأ الفصل بين السلطات، على النظام السياسي في البلاد، وذلك من

خلال إعادة ترتيب العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وبين مكوناتهما، ودعم صلاحياتهما بهدف تحقيق توازن أفضل بينهما، وفعالية أكبر في أعمال كل واحدة منهما، ومن خلال توسيع تمثيل السلطة القضائية في المجلس الدستوري، ودعم استقلالية القاضي.

1. بعنوان السلطة التنفيذية

تهدف التعديلات إلى ما يأتي:

- إقرار شروط جديدة للترشح لرئاسة الجمهورية مراعاة لأهمية الوظيفة الرئاسية، وطابعها الجد حساس.

ويهدف هذا التعديل إلى تعزيز المركز القانوني لرئيس الجمهورية بصفته حامي الدستور، وبالنظر إلى أهمية مهمة حماية الجمهورية ومؤسساتها الموكلة إليه.

- إعادة ترتيب السلطة التنفيذية بهدف ضمان مرونة أفضل في العلاقات بين مكوناتها، وإضفاء المزيد من الفعالية على عمل الوزير الأول من خلال تدعيم صلاحياته، ومنحه سلطة إخطار المجلس الدستوري.

2. بعنوان السلطة التشريعية

تهدف التعديلات المقترحة على الخصوص، إلى تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات من خلال دعم دور البرلمان في اتجاه تحقيق توازن أكبر بين غرفتيه، ومضاعفة صلاحياته. وفي هذا الإطار، يقترح :

- تخويل مجلس الأمة حق المبادرة وحق التعديل في المواضيع المحددة حصراً،
- دعم آليات رقابة البرلمان لعمل الحكومة بهدف توفير شروط الحكامة الجيدة. ويقترح في هذا الإطار، على وجه الخصوص، دعم صلاحية المجلس الشعبي الوطني بتخصيص جلسة، في كل دورة تشريعية، لرقابة عمل الحكومة بحضور الوزير الأول وجوبا، ومنح كلا غرفتي البرلمان إمكانية إنشاء لجان إعلامية مؤقتة عبر كامل التراب الوطني، سعياً لتسهيل عمل البرلمانيين ميدانياً، وبعث ديناميكية لتحقيق مزيد من التعبئة حول تنفيذ مخطط عمل الحكومة، وتحديد أجل لاجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بمبادرة من الوزير الأول في حالة خلاف بين غرفتي البرلمان، وتحديد أجل لإجابة الحكومة على موضوع ساعة، وسؤال مكتوب يطرحه أعضاء البرلمان، بحيث أن تحديد الآجال من شأنه ضمان أداء العمل البرلماني والحكومي بسرعة أكبر.

- تعزيز مصداقية البرلمانين ومشروعيتهم، وذلك بتكريس حضورهم الفعلي أشغال البرلمان، من جهة، ومنع تغيير الانتماء السياسي أثناء العهدة، مع الحفاظ على طابعها الوطني، حرصا على احترام "العقد المعنوي" الذي يربط المنتخب بمنتهي، من جهة أخرى.
- منح الأقلية البرلمانية حقوق، لا سيما حق إخطار المجلس الدستوري، حول مدى مطابقة نصوص قانونية للدستور، بمعنى منازعة القوانين التي صادقت عليها الأغلبية البرلمانية، والمراسيم الرئاسية، وكذلك حق اقتراح جدول أعمال يعرض على المجلس الشعبي الوطني للنقاش. فهذه التعديلات التي تمنح المعارضة السياسية مركزا دستوريا، كفيلة بإعطاء دفع للحياة السياسية وتعزيز الديمقراطية التعددية في بلادنا.
- توسيع مجال اختصاص القوانين العضوية، ونقل مواضيع أخرى من اختصاص القوانين العادية حاليا، إلى المجال العضوي، لما لها من أهمية ومن انعكاس على الحياة السياسية.

- بعنوان السلطة القضائية

تهدف التعديلات المقترحة إلى ما يأتي:

- توسيع استشارة مجلس الدولة مسبقا، في الأوامر وجوبا، وفي اقتراحات القوانين والمراسيم الرئاسية اختياريا، وذلك بمبادرة من رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى غرفتي البرلمان، حسب الحالة، ووفق شروط وإجراءات منصوص عليها في الدستور.
- فهذه التعديلات تهدف إلى توسيع صلاحيات رئيسي غرفتي البرلمان ودعم الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة.

- حماية القاضي من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات، بإقرار حقه في التماس المجلس الأعلى للقضاء في حالة تعرضه لإحدى هذه الحالات. ذلك أن ممارسة هذا الحق الدستوري من شأنه تدعيم استقلالية القاضي.

- دعم تمثيل السلطة القضائية في المجلس الدستوري برفع عدد القضاة في هذه المؤسسة.

رابعا : المحور الرابع المتعلق بوظيفة الرقابة

- تهدف التعديلات المرتقبة إلى تحديث المؤسسة التي أوكلت لها هذه الرقابة، بحيث يقترح في هذا الإطار:

- إعادة النظر في تنظيم المجلس الدستوري، لا سيما في تشكيلته بزيادة عدد أعضائه لضمان تمثيل متوازن للسلطات الثلاثة بداخله، واستحداث وظيفة نائب رئيس المجلس الدستوري لضمان استقرار وديمومة المؤسسة.
 - دعم المركز القانوني لأعضائه من خلال تمديد مدة العهدة بهدف اعتماد المعايير الدولية في هذا المجال، وإقرار شروط السن والتأهيل والكفاءة والخبرة للعضوية في المجلس الدستوري، وإخضاع أعضاء المجلس الدستوري لإلزامية أداء اليمين أمام رئيس الجمهورية،
 - تعميق استقلاليته بمنحه الاستقلالية الإدارية والمالية،
 - وتوسيع إخطاره إلى الأقلية البرلمانية والوزير الأول.
- فهذه التعديلات كفيلة بدعم مكانة المجلس الدستوري ودوره في مسار بناء دولة القانون وتعميق الديمقراطية التعددية وحماية الحقوق والحريات الفردية والجماعية.

* *

وفي الختام، إنه لمن الغاية القصوى التذكير بأن رئيس الجمهورية لم يضع أي حدود مسبقة في هذا التعديل الدستوري، فيما عدا تلك المتعلقة بالثوابت الوطنية والقيم والمبادئ التي تؤسس المجتمع الجزائري، وتجسد تاريخه الطويل وحضارته العريقة ورؤيته المستقبلية المتشعبة بالقيم والمبادئ التي يتقاسمها كل المواطنين الجزائريين.

فهذه المبادئ التي تؤسس بنيان مجتمعنا تبقى راسخة، غير قابلة لأي تعديل، فهي تلك المبادئ المنقولة عبر الأجيال المتعاقبة لتشكل اليوم الموروث المشترك بين جميع الجزائريين والجزائريين، مما يجب الحرص على أن تبقى دوماً، في منأى عن أي مساس محتمل، حتى تحفظ وتنقل بأمانة إلى الأجيال المقبلة.

وسيتم الاعتماد في هذا التعديل الدستوري، إلى أن يكتمل، على مسعى تشاوري ثابت، قائم على التشاور مع القوى السياسية وأهم ممثلي المجتمع المدني والشخصيات الوطنية، وهو التشاور الذي سيفضي إلى إعداد نص توافقي سيخضع، بالنظر إلى محتواه، إلى إجراء التعديل الدستوري المناسب.

* *

= عن الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية (تاريخ الدخول : جوان 2014) =

www.el-mouradia.dz

الملحق الرابع : اقتراحات تتعلق بالتعديل الدستوري :

المادة الأولى: يعدل المقطعان السادس والعاشر من ديباجة الدستور، وتعاد صياغتهما كالآتي.

المقطع السادس:

« وبعد أن توجت الحرب التحريرية الشعبية، بقيادة جبهة التحرير الوطني وبفضل ما بذله خيرة أبناء الجزائر من تضحيات، بالاستقلال، أقدم الشعب الجزائري على تشييد دولة عصرية كاملة السيادة. »

المقطع العاشر:

« إن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات، ويكرس التداول الديمقراطي، ويكفل الحماية القانونية، ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية، ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده. »

المادة 2: يضاف مقطع جديد إلى ديباجة الدستور، ويدرج قبل المقطع الأخير منها، ويحرر كما يأتي:

« أن الشعب الجزائري يتبنى لنفسه مبادئ سياسة السلم والمصالحة الوطنية، ويظل مقتنعا بأن احترام هذه المبادئ يساهم في الدفاع عن القيم المشتركة، ويعد السبيل التوافقي الذي يحمي مصالح المجموعة الوطنية.

وتعد قيم السلم والمصالحة الوطنية من ثوابت الأمة، التي ينبغي لها أن تبذل كل ما في وسعها من أجل الدفاع عنها في ظل احترام الجمهورية ودولة القانون. »

المادة 3: تعدل المادة 8 من الدستور، وتحرر كالآتي:

«المادة 8: يختار الشعب لنفسه مؤسسات، غايتها ما يأتي:

- المحافظة على الاستقلال الوطني، ودعمه،
- المحافظة على الهوية، والوحدة الوطنية، ودعمهما،
- حماية الحريات الأساسية للمواطن، والازدهار الاجتماعي والثقافي للأمة،
- القضاء على استغلال الإنسان للإنسان،
- حماية الاقتصاد الوطني من أي شكل من أشكال التلاعب، أو الاختلاس، أو الرشوة،
- أو التجارة غير المشروعة والتعسف، أو الاستحواذ، أو المصادرة غير المشروعة.

المادة 4: تعدل المادة 21 من الدستور، وتحرر كآآتي:

«المادة 21: لا يمكن أن تكون الوظائف أو العهديات في مؤسسات الدولة مصدر الثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة.

كل ملك يكتسب عن طريق الرشوة، مهما كانت طبيعته، يكون محل مصادرة طبقا للقانون. كل شخص يعين لشغل وظيفة سامية في الدولة، أو ينتخب في مجلس محلي، أو ينتخب أو يعين في مجلس أو مؤسسة وطنيين، ملزم بالتصريح بممتلكاته في بداية ونهاية وظيفته أو عهده.

تحدد كفيات تطبيق هذه الأحكام بموجب القانون عضوي. »

المادة 5: تعدل المادة 23 من الدستور وتحرر كآآتي:

«المادة 23: عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون.

المساس بعدم تحيز الإدارة يعاقب عليه القانون. »

المادة 6: تعدل المادة 31 مكرر من الدستور وتحرر كآآتي:

" المادة 31 مكرر: تعمل الدولة على تجسيد المناصفة بين الرجل والمرأة كغاية قصوى، وكعامل لتحقيق ترقية المرأة، وازدهار الأسرة، وتلاحم المجتمع وتطوره. وفي هذا الإطار، تعمل على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع تمثيلها في المجالس المنتخبة.

يحدد قانون عضوي كفيات تطبيق هذه المادة.

المادة 7: تعدل المادة 36 من الدستور وتحرر كآآتي:

"المادة 36: لا مساس بحرمة حرية المعتقد، وحرمة حرية الرأي.

حرية ممارسة الشعائر الدينية مضمونة في نطاق احترام القانون."

المادة 8: تعدل المادة 41 من الدستور، وتحرر كآآتي:

" المادة 41: حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات، والاجتماع، والتجمع والتظاهر سلميا، مضمونة للمواطن.

المادة 9: تضاف مادة 41 مكرر تحرر كآآتي:

" المادة 41 مكرر: حرية الصحافة مضمونة، وغير مقيدة بأي شكل من أشكال الرقابة الردعية المسبقة.

لا يمكن استغلال هذه الحرية للمساس بكرامة الغير وحياتهم وحقوقهم.

يحدد قانون عضوي كفييات ممارسة هذه الحريات.

المادة 10: تعدل المادة 42 من الدستور، وتحرر كالأتي:

" المادة 42: حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون.

ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية، والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، والوحدة الوطنية، وأمن التراب الوطني وسلامته، واستقلال البلاد، وسيادة الشعب، وكذا الطابع الديمقراطي والجمهوري للدولة.

وفي ظلّ احترام أحكام هذا الدستور، لا يجوز تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي.

ولا يجوز للأحزاب السياسية اللجوء إلى الدعاية الحزبية التي تقوم على العناصر المبيّنة في الفقرة السابقة.

يُحظر على الأحزاب السياسية كل شكل من أشكال التبعية للمصالح أو الجهات الأجنبية.

لا يجوز أن يلجأ أي حزب سياسي إلى استعمال العنف أو الإكراه مهما كانت طبيعتهما أو شكلهما.

تحدد التزامات وواجبات أخرى بموجب قانون عضوي.

المادة 11: تعدل المادة 43 من الدستور، وتحرر كالأتي:

" المادة 43 : حق إنشاء الجمعيات مضمون.

تشجع الدولة ازدهار الحركة الجمعوية.

يحدد قانون عضوي شروط وكفييات إنشاء الجمعيات.

المادة 12: تضاف مادة جديدة 45 مكرر تحرر كالأتي:

" المادة 45 مكرر: الحق في محاكمة منصفة مضمون.

المادة 13: تعدل المادة 47 من الدستور، وتحرر كالأتي:

"المادة 47: لا يتابع أحد، ولا يوقف أو يحتجز إلا في الحالات المحددة بالقانون، وطبقاً للأشكال التي نص عليها.

لا يحجز أو يحبس أحد، في أماكن لا ينص عليها القانون.

المادة 14: تعدل المادة 48 من الدستور، وتحرر كالأتي:

"المادة 48: يخضع التوقيف للنظر في مجال التحريات الجزائية للرقابة القضائية، ولا يمكن أن يتجاوز مدة ثمان وأربعين (48) ساعة.

يجب أن يُعلم الشخص الذي يوقف للنظر، بحقه في الاتصال فوراً بأسرته.

ولا يمكن تمديد مدة التوقيف للنظر، إلا استثناءً، ووفقاً للشروط المحددة بالقانون.

ولدى انتهاء مدة التوقيف للنظر، يجب أن يجري فحص طبيّ على الشخص الموقوف، إن طلب ذلك، على أن يعلم بهذه الإمكانية.

الفحص الطبيّ للقصر إلزامي."

المادة 15: تعدل المادة 53 من الدستور، وتحرر كالاتي:

" المادة 53: تنظم الدولة المنظومة الوطنية للتعليم.

الحق في التعليم مضمون.

التعليم العام مجانيّ حسب الشروط التي يحددها القانون.

التعليم الأساسي إجباري.

تسهر الدولة على التساوي في الالتحاق بالتعليم والتكوين المهني."

المادة 16: تعدل المادة 58 من الدستور، وتحرر كالاتي:

" المادة 58: تحظى الأسرة بحماية الدولة والمجتمع.

تحمي الدولة الأطفال المشردين، وتسعف المعوقين والمسنين بلا دخل.

يحدد القانون شروط و كفاءات تطبيق هذه المادة."

المادة 17: تعدل المادة 61 من الدستور، وتحرر كالاتي:

" المادة 61: يجب على كل مواطن أن يحمي ويصون استقلال البلاد وسيادتها وسلامة ترابها

الوطني ووحدة الشعب، وكذا جميع رموز الدولة.

يعاقب القانون بكل صرامة على الخيانة والتجسس والولاء للعدو، وعلى جميع الجرائم المرتكبة

ضد امن الدولة."

المادة 18: تعدل المادة 64 من الدستور، وتحرر كالاتي:

المادة 64: كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة.

ويجب على كل واحد أن يشارك في تمويل التكاليف العمومية حسب قدرته الضريبية.

لا يجب أن تحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون.

ولا يجوز أن تحدث بأثر رجعي أية ضريبة، أو جباية، أو رسم، أو أي حق كيفما كان نوعه.

كل فعل مسعاه التحايل على مساواة المواطنين أمام الضريبة يعد مساسا بمصالح المجموعة الوطنية، ويعاقب عليه القانون.

المادة 19: تعدل المادة 73 من الدستور، وتحرر كالاتي:

" المادة 73: لا يحق أن ينتخب لرئاسة الجمهورية إلا المترشح الذي:

- يتمتع، فقط، بالجنسية الجزائرية الأصلية، ويثبت الجنسية الجزائرية الأصلية لوالديه،

- يدين بالإسلام،

- يكون عمره أربعين (40) سنة كاملة يوم الانتخاب،

- يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية،

- يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط،

- يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942،

- يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.

تحدد شروط أخرى بموجب القانون.

المادة 20: تعدل المادة 74 من الدستور، وتحرر كالاتي:

" المادة 74: مدة العهدة الرئاسية خمس (5) سنوات.

يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة.

المادة 21: تعدل المادة 77 من الدستور، وتحرر كالاتي:

"المادة 77: يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام

أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

1- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية،

2- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني،

3- يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها،

4- يرأس مجلس الوزراء،

5- يعين الوزير الأول وينهي مهامه،

6- يمكن رئيس الجمهورية أن يفوض جزءا من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات

الحكومة، مع مراعاة أحكام المادة 87 من الدستور،

7- يمكنه أن يعين نائبا أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه، وينهي مهامهم،

8- يوقع المراسيم الرئاسية، ويمكنه أن يعرضها، عند الاقتضاء، على مجلس الدولة لإبداء رأيه فيها مسبقا.

9- له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها،

10- يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء.

11- يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها،

12- يسلم أوسمة الدولة ونياشينها وشهاداتها التشريعية.

المادة 22: تضاف مادة 81 مكرر تحرر كالآتي:

"المادة 81 مكرر: يمكن الوزير الأول أن يتلقى من رئيس الجمهورية، ضمن الحدود التي يضعها الدستور، تفويضا لممارسة السلطة التنظيمية."

المادة 23: تعدل المادة 85 من الدستور، وتحرر كالآتي:

"المادة 85: يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

1- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية،

2- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات،

3- يوقع المراسيم التنفيذية بتفويض من رئيس الجمهورية.

4- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المساس بأحكام المادتين 77 و78 السابقتي الذكر،

5- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية."

المادة 24: تعدل المادة 89 من الدستور، وتحرر كالآتي:

" المادة: 89: عندما يودع المترشح لانتخاب رئيس الجمهورية ملف ترشحه، لدى المجلس الدستوري، لا يمكنه أن ينسحب إلا في حالة وفاته أو حصول مانع قانوني له يثبتته المجلس الدستوري قانونا.

في حالة وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو حدوث مانع آخر له، يستمر رئيس الجمهورية القائم أو من يمارس مهام رئاسة الدولة، في ممارسة مهامه إلى غاية الإعلان عن انتخاب رئيس الجمهورية.

وفي هذه الحالة، يمدد المجلس الدستوري مهلة إجراء هذه الانتخابات مدة أقصاها ستون (60) يوما.

يحدد قانون عضوي كيفيات وشروط تطبيق هذه الأحكام.

المادة 25: تضاف مادة 99 مكرر تحرر كالآتي:

" المادة 99 مكرر: يخصص المجلس الشعبي الوطني جلسة، في كل دورة، لمراقبة عمل الحكومة بحضور الوزير الأول وجوبا.

يحدد قانون عضوي تطبيق هذه المادة.

المادة 26: تضاف مادة 99 مكرر 1 تحرر كالآتي:

المادة 99 مكرر 1: تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهريا، لمناقشة جدول الأعمال الذي تعرضه مجموعة برلمانية من المعارضة.

يحدد القانون العضوي تطبيق هذه المادة.

المادة 27: تعدل المادة 100 من الدستور، وتحرر كالآتي:

"المادة 100: واجب البرلمان، في إطار اختصاصاته الدستورية، أن يبقى وفيما لثقة الشعب، ويظل يتحسس تطلعاته،

يجب على عضو البرلمان أن يتفرغ كلية لممارسة عهده، من خلال حضوره الفعلي أعمال البرلمان.

يحدد القانون العضوي كيفيات تطبيق هذه المادة.

المادة 28: تضاف مادة 100 مكرر تحرر كالآتي:

"المادة 100 مكرر: يجرى من عهده النيابة، بقوة القانون، المنتخب في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المنتمي إلى حزب سياسي، الذي يغير خلال عهده، الانتماء السياسي الذي انتخب بعنوانه من قبل المواطنين.

يحدد قانون عضوي كيفيات تطبيق هذه الأحكام.

المادة 29: تعدل المادة 103 من الدستور، وتحرر كالآتي:

المادة 103: تحدد كيفيات انتخاب النواب وكيفيات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم، والتعويضات التي تدفع لهم، وشروط قابليتهم للانتخاب، ونظام عدم قابليتهم للانتخاب، وحالات التنافي بموجب قانون عضوي.

المادة 30: تعدل المادة 113 من الدستور، وتحرر كالآتي:

"المادة 113: تبتدئ الفترة التشريعية وجوبا في اليوم الخامس عشر الموالي لتاريخ إعلان المجلس الدستوري نتائج الانتخاب برئاسة أكبر النواب سنا وبمساعدة اصغر نائبين منهم."

المادة 31: تعدل المادة 115 من الدستور، وتحرر كالاتي:

" المادة 115: يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

يحدد القانون ميزانية الغرفتين.

يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي وبصادقان عليهما."

المادة 32: تعدل المادة 117 من الدستور، وتحرر كالاتي:

المادة 117: يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظامهما الداخلي.

يمكن كلا الغرفتين انشاء لجان إعلامية مؤقتة من بين أعضائها عبر كامل التراب الوطني. يحدد النظام الداخلي لكلا الغرفتين موضوع اللجنة الإعلامية البرلمانية المؤقتة، وتشكيلتها، ومدّة مهمتها."

المادة 33: تعدل المادة 119 من الدستور، وتحرر كالاتي:

" المادة 119: لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للنقاش، إذا قدّمها عشرون (20) نائبا او عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة.

يمكن كلا رئيسي غرفتي البرلمان أن يخطرا مجلس الدولة باقتراحات القوانين لإبداء الرأي فيها.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة."

المادة 34: تضاف مادة جديدة 119 مكرر تحرر كالاتي:

"المادة 119 مكرر: تودع مكتب مجلس الأمة بالأولوية، مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإداري.

لا يمكن أعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات قوانين إلا في المواضيع المذكورة أعلاه.

يمكن أعضاء المجلس الشعبي الوطني تقديم اقتراحات قوانين في المواضيع المذكورة أعلاه."

المادة 35: تعدل المادة 120 من الدستور، وتحرر كالاتي:

" المادة 120: يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف كل غرفة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه.

تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف كل غرفة على النص المعروض عليها. تعرض مشاريع أو اقتراحات القوانين في المواضيع المذكورة في المادة 119 مكرر أعلاه، للمناقشة، على مجلس الأمة أولاً، ثم على المجلس الشعبي الوطني حتى تتم المصادقة عليها. وتخضع لنفس الإجراءات المتبعة في مشاريع واقتراحات القوانين المودعة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

تداول كل غرفة في النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى ثم تصادق عليه.

يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه.

وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول، في مدة أقصاها ثلاثون يوماً، اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلاّ بموافقة الحكومة.

وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص.

يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه، طبقاً للفقرات السابقة.

وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية، بأمر.

تحدد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 115 من الدستور.

المادة 36: تعدل المادة 123 من الدستور، وتحرر كالاتي:

" المادة 123: إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العضوية وعملها،

- نظام الانتخابات،

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،
- القانون المتعلق بالإعلام،
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،
- القانون المتعلق بقوانين المالية،
- القانون المتعلق بالأمن الوطني،
- الحقوق والواجبات الأساسية للأشخاص، لاسيما نظام الحريات العامة وحماية الحريات الفردية، وكذا واجبات المواطنين.

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب، وبأغلبية ثلاثة (3/4) أعضاء مجلس الأمة.

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

المادة 37: تعدل المادة 124 من الدستور، وتحرر كالتالي:

" المادة 124: لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة.

المادة 38: تعدل المادة 133 من الدستور، وتحرر كالتالي:

" المادة 133: يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة. ويكون الرد في أجل أقصاه عشرون (20) يوما.

يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء البرلمان.

المادة 39: تعدل المادة 134 من الدستور، وتحرر كالتالي:

" المادة 134: يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة.

ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال اجل أقصاه عشرون (20) يوما.

وتتم الإجابة على الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس.

إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة، شفويا كان أو كتابيا، يبرر إجراء مناقشة، تجرى المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

تتشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان."

المادة 40: تعدل المادة 148 من الدستور، وتحرر كالاتي:

"المادة 148: القاضي محمي من كل اشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد تضر باداء مهمته، او أن تمس نزاهة حكمه.

يمكن القاضي أن يخطر المجلس الأعلى للقضاء إذا تعرض لإحدى الحالات المذكورة أعلاه. "

المادة 41: تعدل المادة 163 من الدستور، وتحرر كالاتي:

"المادة 163: يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور.

كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية، ويعلن نتائج هذه العمليات.

يتمتع المجلس الدستوري بالاستقلالية الإدارية والمالية.

تحدد كفيات تطبيق الفقرة المذكورة أعلاه عن طريق التنظيم."

المادة 42: تعدل المادة 164 من الدستور، وتحرر كالاتي:

المادة 164: يتكون المجلس الدستوري من اثنتي عشر (12) عضوا: أربعة (4) أعضاء من

بينهم رئيس المجلس الدستوري ونائبه يعينهم رئيس الجمهورية ، واثنان (2) ينتخبهما المجلس

الشعبي الوطني، واثنان (2) ينتخبهما مجلس الأمة، واثنان تنتخبهما المحكمة العليا، واثنان

(2) ينتخبهما مجلس الدولة.

بمجرد انتخاب أعضاء المجلس الدستوري أو تعيينهم، يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي

وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى.

يعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري ونائبه، لعهد واحد مدتها ثماني (8)

سنوات.

يضطلع أعضاء المجلس الدستوري بعهد واحد مدتها ثماني (8) سنوات، ويجدد نصف عدد

أعضاء المجلس الدستوري كل أربع (4) سنوات.

المادة 43: تضاف مادة جديدة 164 مكرر تحرر كالاتي:

" المادة 164 مكرر: يشترط في أعضاء المجلس الدستوري المنتخبين أو المعينين:

- أن يبلغوا سنّ الخمس وأربعين (45) سنة كاملة يوم التعيين أو الانتخاب،
- أن يكونوا حاصلين على شهادة جامعية،
- أن يتمتعوا بخبرة مهنية مدتها عشرون (20) سنة على الأقل في مجالي التعليم العالي أو القضاء، أو يكونوا قد شغلوا وظيفة عليا في الدولة أو انتخبوا في احدي الغرفتين لفترتين تشريعتين على الأقل.
- أن يُشهد لهم بالأخلاق والحياد والنزاهة."

المادة 44: تضاف مادة جديدة 164 مكرر 1 تحرر كالاتي:

المادة 164 مكرر 1: يؤدي أعضاء المجلس الدستوري اليمين أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهامهم.

يقسمون بالله العظيم، بممارسة وظائفهم بكل نزاهة وحياد، وحفظ سرية مداوات المجلس الدستوري، والامتناع عن اتخاذ أي موقف علني حول أي قضية هي من اختصاص المجلس الدستوري."

المادة 45: تعدل المادة 166 من الدستور، وتحرر كالاتي:

" المادة 166: يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة أو الوزير الأول، المجلس الدستوري.
كما يمكن سبعون (70) نائبا أو أربعون (40) عضوا في مجلس الأمة، إخطار المجلس الدستوري."

المادة 46: تعدل المادة 167 من الدستور، وتحرر كالاتي:

"المادة 167: يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، ويصدر رأيه أو قراره في ظرف الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ الإخطار.
وفي حالة الاستعجال وبطلب من الوزير الأول، يخفض هذا الأجل إلى عشرة (10) أيام.
يحدد المجلس الدستوري قواعد عمله."

المادة 47: تعدل المادة 169 من الدستور، وتحرر كالاتي:

" المادة 169: إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس.
أراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية، وملزمة لكل السلطات العمومية والإدارية والقضائية."

== عن الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية (تاريخ الدخول : جوان 2014) ==
www.el-mouradia.dz

قائمة المراجع

أولا : الكتب :

* باللغة العربية :

- 1- أحمد سي علي ، مدخل للعلوم القانونية ، النظرية و التطبيق في القوانين الجزائرية ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2009 .
- 2- ادريس بوكرا ، نظام إنتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2007 .
- 3- اسحاق ابراهيم منصور ، نظريتا القانون و الحق و تطبيقاتهما في القوانين الجزائرية ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1990 .
- 4- ايمان عبد المنعم عامر ، تاريخ أوروبا في العصر الحديث و المعاصر ، دار التعاون للطباعة ، د.ب.ن ، د.س.ن .
- 5- بدرية جاسر الصالح ، مجال اللائحة في فرنسا ، دراسة مقارنة ، مطبوعات جامعة الكويت ، الكويت ، 1990 .
- 6- جميل عبد الله القائفي ، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية وفقا لأحكام الدستور اليمني و الرقابة القضائية عليها دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، مصر ، 2006 .
- 7- جوي ثابت ، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، لبنان ، 2008 .

- 8- حسين طاهري ، القانون الاداري و المؤسسات الادارية (التنظيم الاداري - النشاط الاداري) دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007 .
- 9- حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر ، 1998 .
- 10- خليل هيكل ، الاتجاه نحو تقوية السلطة التنفيذية في الدولة المعاصرة دراسة اختلال التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية ، دار النهضة العربية ، مصر ، د.س.ن .
- 11- رأفت فودة ، سلطة التقرير المستقلة (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، مصر ، 1994 .
- 12- سامي جمال الدين ، اللوائح الادارية و ضمانات الرقابة الادارية ، دراسة تحليلية لسلطة الادارة في اصدار اللوائح التنفيذية و اللوائح المستقلة ، و مدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع فرنسا ، منشأة المعارف ، مصر ، 1982 .
- 13- سامي جمال الدين ، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية ، منشأة المعارف ، مصر ، د . س . ن .
- 14- سعاد بن سرية ، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008 ، دار بلقيس للنشر ، الجزائر ، 2010 .

- 15- سعيد السيد علي ، دور قسم التشريع بمجلس الدولة في العملية التشريعية ، دار أبو المجد للطباعة ، مصر ، 2008 .
- 16- سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، الطبعة الثانية ، دار الهدى للنشر و الطباعة و التوزيع ، الجزائر ، 1993 .
- 17- سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية - الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 .
- 18- سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة - ، الطبعة الخامسة ، مطبعة جامعة عين شمس ، مصر ، 1986 .
- 19- سيدي محمد ولد سيد آب ، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي ، الطبعة الأولى ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، سلسلة " مؤلفات و أعمال جامعية " ، طبع بمساهمة المؤسسة الألمانية هانس سايدل ، المغرب ، 2001 .
- 20- صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2010 .

21- طعيمة الجرف ، القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، مصر ، 1978 .

22- عادل السعيد محمد أبو الخير ، الضبط الإداري و حدوده ، د . س . ن . ، 1993 .

23- عباس عمار ، العلاقة بين السلطات في الانظمة السياسية المعاصرة و في النظام السياسي الجزائري ، الطبعة الأولى ، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2010 .

24- عبد الرحمن عزوي ، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية و التنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون و اللائحة) ، الجزء الأول ، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في النظرية العامة ، دار الغرب للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2009 .

25- عبد الرحمن عزوي ، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية و التنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون و اللائحة) ، الجزء الثاني ، دار الغرب للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2011 .

26- عبد العظيم عبد السلام ، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط دراسة مقارنة ، دار النهضة الحديثة ، مصر ، 2004 .

- 27- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، العلاقة بين القانون و اللائحة ، دراسة مقارنة لتطور العلاقة بينهما في كل من فرنسا و الولايات المتحدة الأمريكية و العالم العربي ، د . د . ن ، د . ب . ن ، 1985 .
- 28- عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، منشأة المعارف ، مصر ، 1991 .
- 29- عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع ، لبنان ، 1995 .
- 30- عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2009 .
- 31- عبد المجيد ابراهيم سليم ، السلطة التقديرية للمشرع دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2010 .
- 32- عبد النور ناجي ، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قلمة ، الجزائر ، 2006 .
- 33- عثمان عبد الملك الصالح ، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت و الفقه المقارن و أحكام القضاء ، الطبعة الأولى ، د . د . ن ، الكويت ، 1977 .

- 34- عدنان الزنكنة ، المركز القانوني لرئيس الدولة الفيدرالية العراق نموذجاً ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2011 .
- 35- عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف ، مصر ، 2004 .
- 36- عز الدين بغدادي ، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري . دراسة مقارنة مع النظام المصري ، الطبعة الأولى ، مكتبة الوفاء القانونية ، مصر ، 2009 .
- 37- عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007 .
- 38- علي صباح ، السياسات الدولية بين الحربين العالميتين 1914-1939 ، الطبعة الأولى ، دار المنهل اللبناني مكتبة رأس النبع للطباعة و النشر ، لبنان ، 2003 .
- 39- علي يوسف الشكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة و مسؤوليته في الدساتير العربية ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2012 .
- 40- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الريحانة ، الجزائر ، د.س.ن.

- 41- عمار عوابدي ، القانون الإداري ، الجزء الثاني (النشاط الإداري) ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2002 .
- 42- عمار عوابدي ، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة العامة و القانون الاداري ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2005 .
- 43- عمرو فؤاد بركات ، إصدار القوانين " دراسة مقارنة " ، د . د . ن ، د . ب . ن ، 1988 - 1989 .
- 44- عيد أحمد الغفلول ، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، د . ب . ن ، 2001 .
- 45- العيفا أويحي ، النظام الدستوري الجزائري ، الطبعة الأولى ، د . د . ن ، د . ب . ن ، 2002 .
- 46- فدوى مرابط ، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي ، دراسة قانونية مقارنة ، مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الأولى ، لبنان ، سنة 2010 .
- 47- فريد علواش ، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، سنة 2010 .
- 48- فريدة قصير مزياني ، مبادئ القانون الاداري الجزائري ، مطبعة عمار قرفي ، باتنة ، 2001 .

- 49- فوزي أوصديق ، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، 2008 .
- 50- فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري ، الجزء الثالث ، السلطات الثلاث ، ديوان المطبوعات للجامعية ، الجزائر ، 2008 .
- 51- فوزي أوصديق ، فصول دستورية * علاقة الحكومة بالبرلمان * مجال اللائحة و القانون * الأحكام الختامية للدستور ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، 2012 .
- 52- قائد محمد طربوش ، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري (تحليل قانوني و مقارن) ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، لبنان ، 1996 .
- 53- محفوظ لعشب ، التجربة الدستورية في الجزائر ، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية ، الجزائر ، 2000 .
- 54- محمد الصغير بعلي ، المدخل للعلوم القانونية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2006 .
- 55- محمد بوضياف ، الأحزاب السياسية و منظمات المجتمع المدني في الجزائر ، دار المجدد للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2010 .

- 56- محمد صبحي علي السيد ، الرقابة على دستورية اللوائح دراسة مقارنة بيت مصر و فرنسا و الكويت ، وفقا لأحدث التعديلات الدستورية و التطبيقات القضائية حتى عام 2011 ، الطبعة الاولى ، دار النهضة العربية ، مصر ، 2011 .
- 57- محمد عمرو بركات ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة و مسؤوليته (دراسة مقارنة) ، د . د . ن ، د . س . ن ، مصر .
- 58- مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2005 .
- 59- مصطفى أبو زيد فهمي ، مبادئ الأنظمة السياسية ، النظام البرلماني - النظام الرئاسي - النظام الاسلامي ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر ، 2009 .
- 60- مهند صالح الطراونة ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، مؤسسة الوراق للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2009 .
- 61- مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ، دار النجاح للكتاب ، الجزائر ، 2005 .
- 62- مولود منصور ، محاضرات في القانون الدستوري ، الطبعة الأولى ، دار الودائع للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2009 .

- 63- ميلود ذبيح ، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007 .
- 64- ناصر لباد ، الوجيز في القانون الاداري ، الطبعة الثانية ، د.د.ن ، الجزائر ، 2008 .
- 65- نزيه كباره ، السلطة التنظيمية في لبنان و ضوابطها ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، منشورات لجروس - برس ، لبنان ، 1985 .
- 66- وجدي ثابت غبريال ، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ، منشأة المعارف ، مصر ، 1988 .
- 67- ياسين ريوح ، الاحزاب السياسية في الجزائر (التطور و التنظيم) ، دار بلقيس للنشر ، الجزائر ، 2010 .
- 68- يمينة هكو ، وظيفة التشريع مقارنة المغرب - الجزائر ، الطبعة الأولى ، مطبوعات الهلال ، وجدة ، المغرب ، 2006 .

ب * باللغة الفرنسية :

- 1- BERGERON Gérard ، Fonctionnement De l'état ، Librairie Armand Colin ، France ، 1965 .
- 2- BURDEAU Georges ، Droit Constitutionnel et institutions politiques ، 19^{ème} éd ، L.G.D.J ، France ، 1980 .

- 3- CHANTEBOUT Bernard , Droit constitutionnel , 27^{ème} éd , Sirey université , France , 2010 .
- 4- CHANTEBOUT Bernard , Droit constitutionnel et science politique , Economica , France , 1978 .
- 5- DEBBASCH Charles, Institutions et droit administratifs , l'action et le contrôle de l'administration , p.u.f , France ,1978.
- 6- DUVERGER Maurice , institutions politiques et Droit Constitutionnel , 11^{ème} éd , France , 1970 .
- 7- FAVOREU Louis , GAIA Patrick , GHEVONTIAN Richard , MESTRE Jean Louis , PFERSMANN Otto , ROUX André , SCOFFONI Guy , Droit Constitutionnel , Dalloz , 8^{ème} éd , Paris , France , 2005 .
- 8- GICQUEL Jean, Droit constitutionnel et institutions politiques , 9^{ème} éd , Montchrestien , Paris, France , 1987 .
- 9- GUCHET Yves et CATSIAPIS Jean , Droit Constitutionnel , Ellipses , France , 1996 .

10- JACQUE Jean Paul , Droit constitutionnel et institutions politiques , 4^{ème} éd , Dalloz , 2000 , France .

11- LECLERCQ Claude , Droit Constitutionnel et institutions politiques , 10^{ème} éd , Litec , Paris , France , 1999 .

12- PACTET Pierre ,Institutions politiques Droit constitutionnel, 9^{ème} éd , MASSON , France , 1989 .

13- RIVERO Jean – WALINE Jean , Droit administratif , 14^{ème} éd , Dalloz , 1992 .

14-ROUSSEAU Dominique , Droit du contentieux constitutionnel , Montchrestien , 7^{ème} éd , France , 2006 .

15- ZOLLER Elisabeth , Droit constitutionnel , 2^{ème} éd , P.U.F, 1999 , France .

ثانيا : الرسائل و المذكرات الجامعية :

أ- المذكرات الجامعية :

1- أحمد قارش ، عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، بحث للحصول على شهادة الماجستير في القانون ، فرع الإدارة و المالية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، السنة الجامعية 2002 – 2003 .

2- براهيم أفطوش ، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري ل 15 نوفمبر 2008 ، مذكرة ماجستير في القانون فرع " قانون تحولات الدولة " ، مدرسة الدكتوراه للقانون الأساسي و العلوم السياسية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، سنة 2012 .

3- بشير بن مالك ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، معهد العلوم القانونية و الادارية ، جامعة جيلالي اليابس ، سيدي بلعباس ، الجزائر، سنة 1998 - 1999.

4- رضاني فاطمة الزهراء ، مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان ، الجزائر ، السنة الجامعية 2004-2005 .

5- عزيز جمام ، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، تخصص تحولات الدولة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، الجزائر .

6- نبيلة لدرع ، التفرقة بين المجال التشريعي و المجال التنظيمي في النظام الجزائري ، بحث لنيل شهادة الماجستير فرع الادارة و المالية العامة ، كلية الحقوق و العلوم الادارية ، جامعة الجزائر ، 2003 - 2004 .

ب- الرسائل الجامعية :

1- إبراهيم يامة ، لوائح الضبط الاداري بين الحفاظ على النظام العام و ضمان الحريات العامة ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة تلمسان ، السنة الجامعية 2014 - 2015 .

2- إلياس صام ، المركز الجزائري لرئيس الدولة في القانون الدولي و في القانون الدستوري ، رسالة دكتوراه في القانون ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة تيزي وزو ، الجزائر ، 2013 .

3- بشير بن مالك ، نظام الانتخابات الرئاسية في الجزائر ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة تلمسان ، السنة الجامعية 2010 - 2011 .

4- الداه ولد محمد ابراهيم ، العلاقة بين القانون و اللائحة في الظروف العادية ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه في القانون ، قسم البحوث و الدراسات القانونية ، معهد البحوث و الدراسات العربية ، المنظمة العربية للتربية و الثقافة و العلوم ، جامعة الدول العربية ، مصر ، د . س . ن .

5- دلال لوشن ، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية ، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية تخصص : قانون عام ، كلية الحقوق قسم العلوم القانونية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، السنة الجامعية 2011 - 2012 .

6- سعد ممدوح نايف الشمري ، الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية و التنفيذية (دراسة نظرية و تطبيقية مقارنة بين مصر و الكويت) ، رسالة دكتوراه في الحقوق ، قسم القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، مصر ، سنة 2010 .

7- صلاح محمد حسن ابراهيم ، نظرية الفصل بين السلطات كضمانة لسيادة القانون في النظم السياسية المعاصرة و النظام السياسي الاسلامي (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه في الحقوق ، قسم الدراسات العليا ، كلية الحقوق ، جامعة الزقازيق ، مصر ، سنة 2003 .

8- عبد الحليم مرزوقي ، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية و التطبيق ، رسالة دكتوراه في الحقوق تخصص قانون دستوري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة باتنة ، السنة الجامعية 2013 - 2014 .

9- عبد السلام سالمى ، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري و الأنظمة الدستورية المقارنة ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة تلمسان ، السنة الجامعية 2009 - 2010 .

10- عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية ، قسم العلوم القانونية ، بكلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، السنة الجامعية 2009 - 2010 .

- 11- عمر بوجادي ، اختصاص القضاء الاداري في الجزائر ، رسالة دكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، الجزائر ، 2011 .
- 12- عيسى طيبي ، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008 ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة تلمسان ، السنة الجامعية 2010 - 2011 .
- 13- فتحي درويش ، إشكالية التحول الديمقراطي في الجزائر دراسة في الآليات الدستورية و التشريعية ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة سيدي بلعباس ، السنة الجامعية 2008 - 2009 .
- 14- فؤاد عبد النبي حسن فرج ، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري اختياره - سلطاته ، رسالة دكتوراه في الحقوق ، مصر ، سنة 1995 .
- 15- لزرق حبشي ، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة و ضماناتها ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة تلمسان ، السنة الجامعية 2012 - 2013 .
- 16- محمد الأمين بولوم ، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري و التطبيق ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة تلمسان ، السنة الجامعية 2014 - 2015 .

17- محمد أمين أسود ، مدى قدرة السلطة التنفيذية في تكييف النظام السياسي الجزائري وفقا لأحكام دستور الجزائر 1996 ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة وهران ، الجزائر ، السنة الجامعية 2005 - 2006 .

18- محمد أومايوف ، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري ، رسالة دكتوراه في العلوم تخصص قانون ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2013 .

19- محمد بورايو ، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة و الثنائية ، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام ، كلية الحقوق ، بن عكنون جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة ، 2012 .

20- محمد ربيع مرسي ، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة ، رسالة دكتوراه ، قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة ، مصر ، د . س . ن .

21- مراد بدران ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية ، دراسة مقارنة بين الجزائر و فرنسا ، رسالة دكتوراه دولة ، جامعة جيلالي اليابس ، سيدي بلعباس ، 2004 - 2005 .

22- ميلود ذبيح ، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر ، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية ، تخصص قانون دستوري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة باتنة ، الجزائر ، السنة الجامعية 2012 - 2013 .

23- نصر الدين بن طيفور ، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري و الضمانات الدستورية للحقوق و الحريات العامة ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة سيدي بلعباس ، الجزائر ، السنة الجامعية 2002 – 2003 .

24- وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2011 – 2012 .

25- وليد محمد الشناوي ، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي ، رسالة دكتوراه في الحقوق ، قسم القانون العام ، كلية الحقوق جامعة المنصورة ، مصر ، 2008 .

المقالات :

1- الأمين شريط ، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري (دراسة مقارنة) ، مجلة الوسيط ، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان ، العدد 10 ، الجزائر ، 2013 .

2- الأمين شريط ، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري ، مجلة المجلس الدستوري ، مجلة نصف سنوية متخصصة تصدر عن المجلس الدستوري ، العدد رقم 01 ، سنة 2013 .

3- بن يونس المرزوقي ، علاقة رؤساء الدول بالمجالس البرلمانية في أقطار المغرب العربي ، الاصلاحات الدستورية و السياسية في المغرب العربي ، أعمال ندوة مراكش 26 - 28 أكتوبر 1999 ، سلسلة ندوات و مناظرات رقم 15 ، مركز الدراسات الدستورية و السياسية ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية ، جامعة القاضي عياض ، مراكش .

4- بوعلام طاطاح ، ممارسة حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعتين الخامسة و السادسة (2002 - 2012) ، مجلة الوسيط ، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان ، العدد 10 ، الجزائر ، 2013 .

5- جلول شيتور ، استقلالية السلطة القضائية في الجزائر ، مجلة المنتدى القانوني ، دورية تصدر عن قسم الكفاءة المهنية للمحاماة ، بكلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد السابع ، أبريل 2010 .

6- حسني بوديار ، ملامح النظام السياسي الجزائري القادم ، مقال منشور بمجلة الحقوق ، مجلة علمية محكمة تصدر عن مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، العدد 03 ، سبتمبر 2008 .

7- حسين فريجة ، المجلس الدستوري و مبدأ الرقابة على القوانين ، مجلة المفكر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد الرابع ، أبريل 2009 .

- 8- حسينة شرون ، عبد الحليم بن مشري ، مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني و الرئاسي ، مجلة الاجتهاد القضائي ، مجلة صادرة عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع الجزائري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، العدد الرابع ، مارس 2008 .
- 9- حميد حميدي ، سامية العايب ، صور مسؤولية رئيس الدولة في القانون الدستوري دراسة مقارنة - الجزائر - مصر - فرنسا ، مقال منشور بمجلة العلوم الانسانية ، العدد 35/34 ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، مارس 2014 .
- 10- حورية لشهب ، الرقابة السياسية على دستورية القوانين ، مجلة الاجتهاد القضائي ، مجلة صادرة عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع الجزائري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، العدد الرابع ، مارس 2008 .
- 11- رشيدة العام ، آليات رقابة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية ، مجلة المنتدى القانوني ، دورية تصدر عن قسم الكفاءة المهنية للمحاماة ، بكلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد السابع ، أبريل 2010 .
- 12- رياض دنش ، المسؤولية السياسية و الجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996 ، مجلة الاجتهاد القضائي ، مجلة صادرة عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع الجزائري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، العدد الرابع ، مارس 2008 .

13- سليمة مسراتي ، استقلالية السلطة القضائية كأهم ضمان للحق في التقاضي (دستور الجزائر 1996 نموذجا) ، مجلة الاجتهاد القضائي ، مجلة صادرة عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع الجزائري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، العدد التاسع ، مارس 2013 .

14- شهرزاد بوسطلة ، جميلة مدور ، مبدأ الرقابة على دستورية القوانين و تطبيقاته في التشريع الجزائري . مجلة الاجتهاد القضائي ، مجلة صادرة عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع الجزائري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، العدد الرابع ، مارس 2008 .

15- شوقي يعيش تمام ، اختصاص المجلس الدستوري الجزائري بالفصل في الطعون الانتخابية ، مجلة المنتدى القانوني ، دورية تصدر عن قسم الكفاءة المهنية للمحاماة ، بكلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد السابع ، أبريل 2010.

16- صالح بنشوري ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في الأنظمة النيابية ، مقال منشور بمجلة المفكر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، العدد السابع ، نوفمبر 2011 .

17- عادل بن عبد الله ، العدالة الدستورية في النظام القانوني الجزائري ، مجلة الاجتهاد القضائي ، مجلة صادرة عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة

التشريع الجزائري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ،
الجزائر ، العدد الرابع ، مارس 2008 .

18- عباس عمار ، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو
الدستور ، مجلة المجلس الدستوري ، مجلة نصف سنوية متخصصة تصدر عن
المجلس الدستوري ، العدد رقم 01 ، سنة 2013 .

19- عباس عمار ، نفيسة بختي ، الحدود الدستورية لرقابة المجلس الدستوري
الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 22 ، مجلس الأمة ، الجزائر ، 2009 .

20- عبد المجيد زعلاني ، سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع و التنظيم،
مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، كلية
الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة الجزائر ، رقم 02 ، 1999 .

21- عبد الواحد القرشي ، السلطة التنظيمية بين الثبات و التغيير على ضوء
الخطاب الملكي لتاسع مارس 2011 ، مقال منشور بمجلة المنارة للدراسات القانونية
و الادارية، مجلة علمية فصلية تعنى بالدراسات القانونية و الادارية ، العدد 01 ،
2012 .

22- عطاء الله بوحميده ، الرقابة الدستورية للنصوص القانونية ، المجلة الجزائرية
للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، العدد 04 ، كلية الحقوق جامعة
الجزائر ، 2010 .

23- عطاء الله بوحميده ، المجلس الدستوري و رقابته للتنظيم : أي تنظيم ؟ ، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، العدد 03 ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، سنة 2002 .

24- علاوة العايب ، العملية التشريعية و نظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية المقارنة ، مجلة الوسيط ، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان ، العدد 10 ، الجزائر ، 2013 .

25- عمر فرحاتي ، العلاقة بين السلطة التنفيذية و التشريعية في الجزائر بين فترتين الأحادية و التعددية ، مجلة الاجتهاد القضائي ، مجلة صادرة عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع الجزائري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، العدد الرابع ، مارس 2008 .

26- فريد علوش ، المجلس الدستوري الجزائري : التنظيم و الاختصاصات ، مجلة المنتدى القانوني ، دورية تصدر عن قسم الكفاءة المهنية للمحاماة ، بكلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد الخامس ، مارس 2008 .

27- فريدة بن يونس ، العفو الشامل و الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في القانون الجزائري ، مجلة المفكر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، العدد السابع ، نوفمبر 2011 .

28- فطة نبالي ، المجلس الدستوري و تدرج القواعد القانونية ، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية والسياسية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، العدد 03 ، 2012 .

29- محمد أشركي ، المجال التنظيمي المستقل : شيء من الحقيقة و شيء من الوهم ، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، العدد 22 ، سنة 1998 .

30- محمد الأمين أسود ، دور رئيس الجمهورية في عملية التشريع ، مقال منشور بمجلة الحجة ، مجلة دورية تصدر عن منظمة المحامين لولاية تلمسان، العدد 0 ، ابن خلدون للنشر ، الجزائر ، 2005 .

31- محمد الأمين بولوم ، مدى فاعلية السلطة التنفيذية بعد التعديل الدستوري ل2008 ، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية و الادارية الصادرة عن كلية الحقوق جامعة الجيلالي الياابس ، سيدي بلعباس ، العدد الخامس ، مكتبة الرشاد للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2009 .

32- محمد بوسلطان ، الرقابة على دستورية المعاهدات في الجزائر ، مجلة المجلس الدستوري ، مجلة نصف سنوية متخصصة تصدر عن المجلس الدستوري ، العدد رقم 01 ، سنة 2013 .

33- محمد شرايرية ، إسهامات المجلس الدستوري في المادة الادارية ، مجلة الاجتهاد القضائي ، مجلة صادرة عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة

التشريع الجزائري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ،
الجزائر ، العدد الرابع ، مارس 2008.

34- مراد بدران ، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124
من الدستور- النظام القانوني للأوامر- ، مقال منشور بمجلة المدرسة الوطنية
للإدارة ، العدد 02 ، الجزائر ، 2000 .

35- مسعود شيهوب ، المبادرة بالقوانين بين الحكومة و البرلمان في المنظومة
القانونية الجزائرية ، مجلة الوسيط ، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع
البرلمان ، العدد 10، الجزائر، 2013 .

36- مسعود شيهوب ، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة ،
مقال منشور بمجلة النائب ، مجلة دورية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني ،
العدد الثاني ، الجزائر ، 2003 .

37- مسعود شيهوب ، المجلس الدستوري (تشكيلته ووظائفه) ، مقال منشور بمجلة
النائب ، مجلة دورية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني ، العدد الرابع ، الجزائر ،
2004 .

38- مسعود شيهوب ، المجلس الدستوري : قاضي انتخابات ، مجلة المجلس
الدستوري ، مجلة نصف سنوية متخصصة تصدر عن المجلس الدستوري ، العدد
رقم 01 ، سنة 2013 .

39- مولاي هشام إدريسي ، القانون و التنظيم في الدستور المغربي : دراسة تحليلية في المفهوم و الاختصاص ، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، ع 72 - 73 ، سنة 2007 .

40- نزيهة بن زاغو ، العلاقة بين رؤساء الدول و السلطة التشريعية في أقطار المغرب العربي ، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، العدد 03 ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2007 .

41- نصر الدين معمري ، التشريع عن طريق المبادرة، مقال منشور بمجلة النائب ، مجلة دورية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني ، العدد الرابع ، الجزائر ، 2004 .

42- نعيمة عمير ، الحدود الدستورية بين مجال القانون و التنظيم ، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية و السياسية ، العدد 01 ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2008 .

رابعاً : أهم المصادر :

- 1- دستور الجزائر لسنة 1963 .
- 2- دستور الجزائر لسنة 1976 .
- 3- دستور الجزائر لسنة 1989 .
- 4- دستور الجزائر لسنة 1996 ، وفق آخر تعديل 2008 .

11- القانون رقم 08 - 09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ج . ر . ج . ج رقم 21 الصادرة بتاريخ 23 أبريل 2008 .

12- الأمر رقم 11 - 01 المؤرخ في 23 فبراير 2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ ج . ر . ج . ج عدد 12 الصادرة بتاريخ 23 فبراير 2011 .

13- المرسوم الرئاسي رقم 88 - 131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 والمتعلق بتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن ج . ر . ج . ج رقم 27 الصادرة بتاريخ 06 يوليو 1988 .

14- المرسوم الرئاسي رقم 89 / 143 المؤرخ في 07 أوت 1989 المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري و القانون الأساسي لبعض موظفيه ج . ر . ج . ج رقم 32 الصادرة بتاريخ 07 غشت 1989 المعدل و المتمم .

15- المرسوم الرئاسي رقم 90 - 198 المؤرخ في 30 يونيو 1990 المتضمن التنظيم المطبق على المواد المتفجرة ج . ر . ج . ج العدد 27 الصادرة بتاريخ 04 يوليو 1990 المعدل و المتمم .

16- المرسوم الرئاسي رقم 90 - 256 المؤرخ في 08 سبتمبر 1990 المتضمن احداث مؤسسة للانجازات الصناعية بسريانة ج . ر . ج . ج رقم 39 الصادرة بتاريخ 12 سبتمبر 1990 .

- 17- المرسوم الرئاسي رقم 90 - 257 المؤرخ في 08 سبتمبر 1990 المتضمن احداث مؤسسة للبناءات الميكانيكية بخنشلة ج. ر. ج. ج. رقم 39 الصادرة بتاريخ 12 سبتمبر 1990 .
- 18- المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 4 جوان 1991 يتضمن تقرير حالة الحصار ج.ر.ج.ج.ج. العدد 29 الصادرة بتاريخ 12 جوان 1991.
- 19- المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991 يتضمن رفع حالة الحصار ج.ر.ج.ج.ج. العدد 44 الصادرة بتاريخ 25 سبتمبر 1991.
- 20- المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فبراير 1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ المعدل و المتمم . ج.ر.ج.ج.ج. العدد 10 الصادرة بتاريخ 9 فبراير 1992.
- 21- المرسوم الرئاسي رقم 92-320 المؤرخ في 11 أوت 1992 (يتم المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ) ج.ر.ج.ج.ج. العدد 61 الصادرة بتاريخ 12 أوت 1992.
- 22- المرسوم الرئاسي رقم 99 - 203 المؤرخ في 21 أوت 1999 المتضمن تحويل معهد الطيران في وهران إلى مدرسة تحضيرية لدراسات الطيران ج. ر. ج. ج. رقم 57 الصادرة بتاريخ 22 غشت 1999 .
- 23- المرسوم الرئاسي رقم 239/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89 / 44 المؤرخ في 10 أبريل 1989 و المتعلق بالتعيين في

الوظائف المدنية و العسكرية للدولة ، ج . ر . ج . ج 76 الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 1999 .

24- المرسوم الرئاسي رقم 99 / 240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة ج. ر. ج. ج 76 الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 1999 .

25- المرسوم الرئاسي رقم 05 - 117 المؤرخ في 11 أبريل 2005 و المتعلق بتدابير الحماية من الاشعاعات المؤينة ج. ر . ج . ج رقم 27 الصادرة بتاريخ 13 أبريل 2005 المعدل و المتمم .

26- المرسوم الرئاسي رقم 05 - 118 المؤرخ في 11 أبريل 2005 و المتعلق بتأيين المواد الغذائية ج . ر . ج . ج رقم 27 الصادرة بتاريخ 13 أبريل 2005 .

27- المرسوم الرئاسي رقم 09 - 143 المؤرخ في 27 أبريل 2009 و المتضمن مهام الدرك الوطني و تنظيمه ج. ر. ج . ج رقم 26 الصادرة بتاريخ 03 ماي 2009 .

28- المرسوم التنفيذي رقم 98 / 261 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لأشكال الاجراءات و كفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة ج . ر . ج . ج رقم 64 الصادرة بتاريخ 30 غشت 1998 .

29- النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل و المتمم لسنة 1999 ج.ر.ج.ج العدد رقم 84 الصادرة بتاريخ 28 نوفمبر 1999 (المعدل و المتمم سنة 2000 ج.ر.ج.ج العدد رقم 77 الصادرة بتاريخ 17 ديسمبر 2000) .

30- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ج. ر. ج. ج. العدد رقم 46 الصادرة بتاريخ 30 جويلية 2000 .

31- النظام المؤرخ في 16 أبريل 2012 المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري ج. ر. ج. ج. العدد رقم 26 الصادرة بتاريخ 03 ماي 2012 .

32- الاعلان رقم 01/م.د/12 المؤرخ في 24 جمادى الثانية عام 1433 الموافق 15 مايو سنة 2012 ، المتضمن نتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني ج. ر. ج. ج. العدد رقم 32 الصادرة في 26 ماي 2012 .

سادسا : المواقع الإلكترونية :

1-الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري الجزائري :

www.conseil-constitutionnel.dz

2-الموقع الإلكتروني لرئاسة الجمهورية الجزائرية :

www.el-mouradia.dz

3-الموقع الإلكتروني لمجلس الأمة الجزائري :

www.majliselouma.dz

4-الموقع الإلكتروني لوزارة العلاقات مع البرلمان :

www.mrp.gov.dz

5- الموقع الإلكتروني ويكيبيديا الموسوعة الحرة :

ar.wikipedia.org

6- الموقع الإلكتروني الفرنسي " legifrance " :

www.legifrance.gouv.fr

الفهرس

01	مقدمة
13	الباب الأول: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ومدى تفوقها على القانون
17	الفصل الأول: مضمون السلطة التنظيمية المستقلة
19	المبحث الأول :مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة.....
20	المطلب الأول: مدلول السلطة التنظيمية المستقلة
21	الفرع الأول: تعريف السلطة التنظيمية المستقلة.....
24	الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية المستقلة.....
25	أولاً: السلطة التنظيمية المستقلة سلطة أو اختصاص يعود لرئيس الجمهورية
26	ثانياً: السلطة التنظيمية المستقلة ذات مجال خاص.....
27	ثالثاً: السلطة التنظيمية المستقلة لا تتعلق إلا بالتنظيمات المستقلة
28	أ - التنظيمات المستقلة عامة ومجردة.....
30	ب - التنظيمات المستقلة تتسم بالثبات
30	ج - استقلالية التنظيمات المستقلة
34	د- التنظيمات المستقلة من حيث الشكل والإجراءات الدستورية
	المطلب الثاني : قوة السلطة التنظيمية المستقلة و ضرورة وجودها في الدساتير
36	الحديثه

- الفرع الأول: مصدر قوة السلطة التنظيمية المستقلة..... 37
- الفرع الثاني: القوة القانونية للسلطة التنظيمية المستقلة..... 39
- الفرع الثالث: ضرورة وجود السلطة التنظيمية المستقلة في الدساتير الحديثة..... 42
- المبحث الثاني: رئيس الجمهورية صاحب السلطة التنظيمية المستقلة..... 44
- المطلب الأول: اختصاص رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية المستقلة..... 45
- الفرع الأول: انتخاب رئيس الجمهورية صاحب السلطة التنظيمية المستقلة..... 46
- الفرع الثاني: ممارسته للسلطة التنظيمية المستقلة..... 51
- الفرع الثالث: مدى خضوع رئيس الجمهورية في ممارسته للسلطة التنظيمية المستقلة إلى المسؤولية طبقا للدستور..... 63
- المطلب الثاني: أداة ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية المستقلة..... 68
- الفرع الأول: اختصاص رئيس الجمهورية بإصدار المراسيم الرئاسية المستقلة..... 69
- الفرع الثاني: مدى خضوع المراسيم الرئاسية المستقلة لرقابة البرلمان..... 75
- الفصل الثاني: مدى تفوق وإمتياز السلطة التنظيمية المستقلة..... 79
- المبحث الأول : إمتياز السلطة التنظيمية المستقلة من خلال مجالها الواسع غير المحدود..... 82
- المطلب الأول :إطلاق مجال السلطة التنظيمية المستقلة دليل إمتياز..... 83

- الفرع الأول: مضمون الأسلوبين التقليدي والحديث لتحديد العلاقة بين القانون والتنظيم
(المستقل) 84
- أولاً: مضمون الأسلوب التقليدي 84
- ثانياً: مضمون الأسلوب الحديث 87
- الفرع الثاني: موقف الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم من الأسلوبين 91
- المطلب الثاني: حصر مجال القانون دليل إمتياز للسلطة التنظيمية المستقلة 96
- المطلب الثالث : استقطاب المواضيع المسكوت عنها دليل امتياز للسلطة التنظيمية
المستقلة 109
- الفرع الأول: مضمون الموضوعات المسكوت عنها 110
- الفرع الثاني: تنظيم الموضوعات المسكوت عنها في الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل
والمتمم 112
- المبحث الثاني: إمتياز السلطة التنظيمية المستقلة من خلال إحتكار رئيس الجمهورية
لمجالها وسيطرته على مجال القانون 117
- المطلب الأول: سيطرة رئيس الجمهورية على عملية المبادرة بالقوانين واحتكاره لعملية
المبادرة بالمراسيم التنظيمية المستقلة 120
- المطلب الثاني: تحكم رئيس الجمهورية في عملية التصويت والمصادقة على القوانين
مقابل احتكاره لذلك بالنسبة للمراسيم الرئاسية المستقلة 129

- المطلب الثالث: تحكم رئيس الجمهورية في مصير القانون من خلال طلب المداولة الثانية مع بقاء التنظيمات المستقلة في منأى عن ذلك 142
- المطلب الرابع: تمكين رئيس الجمهورية من التشريع في المجال المخصص للقانون مقابل احتكاره لمجال المراسيم الرئاسية المستقلة 154
- الباب الثاني : آثار الرقابة الدستورية على مجالي القانون والسلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية 166
- الفصل الأول: مجال السلطة التنظيمية المستقلة في حماية المجلس الدستوري 174
- المبحث الأول: المجلس الدستوري كهيئة حامية لمجال السلطة التنظيمية المستقلة 177
- المطلب الأول: قوة المستوى التمثيلي لصاحب السلطة التنظيمية المستقلة داخل تركيبة المجلس الدستوري 180
- المطلب الثاني: الأساس الذي اعتمد عليه المجلس الدستوري لحماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة 185
- المطلب الثالث: مدى إنفراد المجلس الدستوري بحماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة والرقابة عليه..... 189
- الفرع الأول: مدى إنفراد المجلس الدستوري بحماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة من تعدي القوانين..... 190
- الفرع الثاني: مدى إنفراد المجلس الدستوري بالرقابة على التنظيمات المستقلة المتعدية على مجال القانون..... 197

- المبحث الثاني: حماية المجلس الدستوري لمجال السلطة التنظيمية المستقلة من تعدي القوانين.....208
- المطلب الأول: حماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة من تعدي القوانين العضوية.. 211
- المطلب الثاني: حماية مجال السلطة التنظيمية المستقلة من تعدي القوانين العادية.... 224
- الفصل الثاني: مجال السلطة التنظيمية المستقلة تحت رقابة المجلس الدستوري..... 233
- المبحث الأول : الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية.....236
- المطلب الأول :عناصر الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة ومظاهرها 237
- الفرع الأول: عناصر الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة..... 238
- أولاً: المصدر الدستوري للرقابة على التنظيمات المستقلة.....238
- ثانياً: الطابع الموضوعي للرقابة على التنظيمات المستقلة..... 239
- ثالثاً: مشروطية ومحدودية الرقابة على التنظيمات المستقلة.....239
- رابعاً: جوازية وإزدواجية الرقابة على التنظيمات المستقلة.....240
- الفرع الثاني: مظاهر الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة..... 241
- أولاً: الرقابة الشكلية على دستورية التنظيمات المستقلة.....241
- أ - عدم احترام قواعد الاختصاص.....241

- ب - عدم احترام الأشكال والإجراءات المحددة دستورياً. 245
- ثانياً: الرقابة الموضوعية على دستورية التنظيمات المستقلة. 250
- المطلب الثاني: إجراءات الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة وجزاؤها. 252
- الفرع الأول: إجراءات الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة. 253
- أولاً: الإخطار حول المرسوم الرئاسي المستقل. 254
- ثانياً: التحقيق في المرسوم الرئاسي المستقل. 256
- ثالثاً: الاجتماعات حول المرسوم الرئاسي المستقل. 259
- الفرع الثاني: جزاء الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة. 262
- أولاً: الجزاء المترتب على الرقابة السابقة. 263
- ثانياً: الجزاء المترتب على الرقابة اللاحقة. 266
- المبحث الثاني: واقع الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية بموجب سلطته التنظيمية المستقلة. 269
- المطلب الأول: عدم فعالية الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة من الناحية العملية. 271
- المطلب الثاني: واقع استعمال رئيسي غرفتي البرلمان لحقهما في الإخطار ضد التنظيمات المستقلة. 277

الفرع الأول: إحجام رئيسي غرفتي البرلمان عن القيام بعملية الإخطار ضد التنظيمات الرئاسية.....	278
أولاً: إحجام رئيس مجلس الأمة عن القيام بعملية الإخطار ضد التنظيمات الرئاسية..	279
ثانياً: إحجام رئيس المجلس الشعبي الوطني عن القيام بعملية الإخطار ضد التنظيمات الرئاسية.....	284
الفرع الثاني: مظاهر إحجام رئيسي غرفتي البرلمان عن القيام بعملية الإخطار ضد التنظيمات الرئاسية.....	287
خاتمة.....	297
الملاحق.....	306
قائمة المراجع.....	340
الفهرس.....	373

الملخص :

أقرّ المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية وفقا للمادة 125 فقرة 01 من دستور 1996 المعدل و المتمم بصلاحيه ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون ، مانحاً له بذلك مجالاً واسعاً غير محدود يمارس من خلاله اختصاصه التنظيمي المستقل ، وبالمقابل حصر المؤسس مجال البرلمان عن طريق تحديد الميادين التي تعود له في المواد 122 و 123 و أخرى متفرقة في الدستور ، و هو ما جعل السلطة التنظيمية المستقلة آلية دستورية مدعومة لمركز رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان في مجال صنع القانون بالمفهوم الواسع . هذا و منح الدستور لرئيس الجمهورية كل الوسائل الدستورية التي يستطيع من خلالها السيطرة و التشريع حتى في المجال المحصور للبرلمان ، الشيء الذي يعود بالإيجاب على السلطة التنظيمية المستقلة ، و يعطي لرئيس الجمهورية أهمية كبيرة و امتيازاً قوياً في مجال صنع القانون حتى بمفهومه الضيق . و لما كان للسلطة التنظيمية المستقلة مجالاً خاصاً و مستقلاً عن القانون فإن كليهما يخضعان لرقابة المجلس الدستوري (وفقاً للمادة 165 من الدستور) في حالة تعديهما على مجال الآخر ، ما يجعل هذا الأخير حامياً لمجال السلطة التنظيمية المستقلة من تجاوز القانون لمجاله ، و في نفس الوقت مراقباً للتنظيمات المستقلة من تعديها على مجال القانون الوارد على سبيل الحصر .

الكلمات المفتاحية : رئيس الجمهورية – السلطة التنظيمية المستقلة – التنظيمات المستقلة – الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل و المتمم – صنع القانون – مجال القانون و مجال السلطة التنظيمية المستقلة – المجلس الدستوري – الرقابة الدستورية .

Le résumé

Le constituant algérien a attribué au Président de la République un domaine réglementaire indépendant (l'article 125\01 de la constitution de 1996) . Ainsi donc ce dernier peut exercer ses attributions dans un domaine très vaste.

D'autre part , le constituant a limité les attributions du pouvoir Législatif (les articles 122 et 123 et d'autres articles répartis dans la constitution) . Ainsi donc le président de la république se trouve dans une position favorable par rapport au parlement . Cette position est réconfortée aussi par le rôle du président de la république dans l'élaboration des lois .

Vu que le pouvoir réglementaire indépendant a son propre domaine indépendant de la loi, il est soumis donc au contrôle du conseil constitutionnel (selon l'article 165 de la constitution) en cas d' empiètement sur un autre domaine, ce qui permet à ce dernier de protéger le pouvoir réglementaire indépendant du dépassement de la loi, et en même temps de contrôler les règlements indépendants des empiètement sur le domaine de la loi .

Les mots clés : Président de la république - le pouvoir réglementaire indépendant - les règlements indépendants - constitution algérienne de 1996 - la formulation de la loi - domaine de la loi - domaine du pouvoir réglementaire indépendant - conseil constitutionnel - contrôle constitutionnel.

Abstract :

According to Article 125 \ 01 of the constitution of 1996 as amended and supplemented, the Algerian constitutional constituent has approved independent regulatory authority for the president of the republic in the matters not relating to law, thus giving him an unlimited wide range for the practice of his independent regulatory competence. On the other hand, the constituent has limited the parliament area through identifying the domains that belong to him in Articles 122 and 123 and others miscellaneous in the constitution, this what makes the independent regulatory authority a constitutional mechanism supportive for the status of the president of the republic to confront the parliament in the domain of law-making in its broad sense. In addition, the constitution has given the president of the republic all constitutional means through which he can dominate and legislate even in the specific area in parliament, something which positively effects the independent regulatory authority , and thus gives the president of the republic a great importance and a strong franchise in the domain of law-making even in its narrow sense. In view of the fact that the independent regulatory authority has an independent and a specific domain independent from law, both of them are subject to the constitutional council control (under Article 165 of the constitution) in case of an encroachment on others' domain, which makes this latter a protector of the independent regulatory authority domain from the overtaking of the law , at the same time to control the independent regulations encroachment on the domain of law cited.

Keywords: The president of the republic - the independent regulatory authority – the independent regulation – the Algerian constitution of 1996 as amended and supplemented – the law-making – the domain of law and the domain of independent regulatory authority of the president of the republic – the constitutional Council – the constitutional control.